

Marek Furmankiewicz*

WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA W RAMACH „PARTNERSTW TERYTORIALNYCH” NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE**

Artykuł przedstawia podstawowe problemy wdrażania modelu współpracy międzysektorowej, w ramach tzw. partnerstw terytorialnych, na rzecz rozwoju określonych regionów wiejskich w latach 2001–2004 w Polsce. W tym okresie partnerstwa tworzone przy wsparciu środków zagranicznych i ze znacznym udziałem organizacji pozarządowych. Głównymi barierami ich działania były: niewystarczające środki finansowe; brak form prawnych, w których na równych prawach współpracować mogłyby samorządy, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa; tendencje do dominacji liderów w działaniach grupy, słabe struktury organizacyjne i brak długoterminowych strategii. Pierwsze efekty współpracy są niewielkie i dotyczą głównie zagadnień społecznych i promocji turystycznej, ale wskazują na pozytywną rolę tego typu koalicji w rozwoju lokalnym.

Wstęp

Jednym z praktycznych sposobów wspierania rozwoju regionalnego i lokalnego wdrażanym w wielu krajach świata, a także w Unii Europejskiej, jest tworzenie tzw. partnerstw międzysektorowych (*cross-sector partnerships*), czyli instytucjonalnych form współpracy podmiotów z różnych sektorów gospodarki – publicznego, prywatnego i pozarządowego. Wzrost popularności i wspieranie tego typu współdziałania jest odzwierciedleniem ogólnej zmiany podejścia do systemu władzy i zarządzania zasobami lokalnymi od hierarchicznego, odgórnego i redystrybucyjnego do polityki promowania strategii rozwoju opartych na działaniach i procesach oddolnych (endogennych) i strukturach „sieciowych”, zwiększających udział decyzji podejmowanych kolektywnie z udziałem społeczności lokalnych (por. Cappelin 1993; Westholm 1999).

Zgodnie z raportem OECD (1990, s. 18) partnerstwo jest systemem sformalizowanej współpracy pomiędzy kilkoma instytucjami, opartej na prawnie zawartej umowie lub porozumieniu nieformalnym, powiązaniach w ramach działań kooperacyjnych i wspólnie przyjętych planach. Raport dzieli partnerstwa na

* Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich, Akademia Rolnicza we Wrocławiu; e-mail: marfurm@interia.pl.

** Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2005–2008 jako projekt badawczy nr 2P06R04729.

dwa podstawowe typy: publiczne i publiczno-prywatne. Pierwszy z nich obejmuje np. porozumienia pomiędzy reprezentantami różnych poziomów władzy administracyjnej (np. władzami centralnymi i lokalnymi), drugi zaś pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, przy czym do podmiotów prywatnych autorzy zaliczają zarówno przedsiębiorstwa, jak i wszelkie organizacje pozarządowe.

Według raportu OECD (1990) różnego typu partnerstwa lokalne po raz pierwszy tworzone były w latach 80. XX wieku w Nowej Zelandii, Kanadzie, USA i – co ciekawe – w Turcji. W Europie inicjatywy formowania takich współdziałających grup pojawiły się w Wielkiej Brytanii i Irlandii także w latach 80., a następnie zostały rozpropagowane w innych krajach kontynentu (Moseley 2003). Wspierane organizacje miały bardzo różny charakter. Z jednej strony były to grupy podmiotów działających na rzecz likwidacji bezrobocia strukturalnego w danych obszarach, tworzone np. w USA z inicjatywy Departamentu Pracy, z drugiej grupy działające na rzecz długoterminowego rozwoju społeczno-ekonomicznego określonych regionów, jak np. w programie *Community Futures* rządu kanadyjskiego (Freshwater et al. 1993a).

Kluczowe znaczenie dla rozwoju tego typu form współpracy na obszarach wiejskich w Europie miało rozpoczęcie realizacji Inicjatywy Wspólnotowej LEADER (z franc. *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*). W latach 1991–1994 ze wsparcia projektu pilotażowego LEADER skorzystało 217 tzw. lokalnych grup działania. W lipcu 1994 roku ogłoszono kolejny etap programu, z którego w latach 1994–1999 skorzystało 970 beneficjentów z 887 lokalnych grup działania i 81 innych grup instytucjonalnych. Trzecia faza programu, nazwana LEADER+, rozłożona jest na lata 2000–2006 i obejmuje 892 grupy działania, przy łącznym budżecie 5046,5 mln euro (Scott 2004; Rodriguez 2005).

W Polsce powstające w latach 1990–2000 zrzeszenia miały w większości charakter sektorowy. Niezależnie funkcjonowały związki i stowarzyszenia samorządów lokalnych, organizacje pozarządowe (np. stowarzyszenia lub fundacje) i izby handlowe jako przedstawiciele przedsiębiorców. Pomimo współpracy nawiązywanej między tymi podmiotami rzadko dochodziło do utworzenia długoterminowych koalicji działających wspólnie w zorganizowanych strukturach na rzecz rozwoju lokalnego. Dopiero w końcu lat 90. XX w. zaczęto w ramach różnych programów, sponsorowanych zwykle przez instytucje zagraniczne, pobudzać współpracę międzysektorową na poziomie lokalnym i regionalnym.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie głównych problemów i pierwszych efektów wdrażania modelu „partnerstwa” międzysektorowego w działaniach na rzecz aktywizacji obszarów wiejskich w Polsce w latach 2001–2004. Przedmiotem badań są lokalne koalicje (grupy) podmiotów, działających na rzecz rozwoju określonych subregionów (obejmujące obszar co najmniej dwóch gmin), określane czasem w literaturze jako partnerstwa „oparte na obszarze” (*area-based partnerships*) (np. Scott 2004, s. 50), które w niniejszej pracy

nazywane są „partnerstwami terytorialnymi”, analogicznie do międzygminnych „zrzeszeń terytorialnych”. W związku z tym przyjęto definicję tego typu partnerstwa jako dobrowolnego, otwartego porozumienia 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 (por. Biderman et al. 2004). Niniejsze opracowanie świadomie nie obejmuje innego typu grup międzysektorowych formowanych przy urzędach pracy (np. „Paktów na rzecz zatrudnienia”), koalicji lokalnych działających na obszarze jednej gminy, miejscowości lub dzielnicy miasta (np. „Koalicja na rzecz Ochoty”, „Partnerstwo dla Nowej Huty”, „Centra Aktywności Lokalnej”), a także zagadnień finansowania pojedynczych projektów inwestycyjnych w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego (por. Biderman et al. 2004; Gnatowska 2004; Jordan 2004; Pastuszka 2005).

W pierwszej części pracy krótko omówiono teoretyczne korzyści i zagrożenia współpracy międzysektorowej w ramach grup partnerskich opisywane w literaturze. Następnie przedstawiono historię i dotychczasowe etapy wdrażania tego modelu współpracy na obszarach wiejskich w Polsce. W dalszej kolejności omówiono ogólnie efekty i bariery funkcjonowania partnerstw, które istniały formalnie w końcu 2004 r., tzn. przed rozpoczęciem realizacji programu pilotażowego LEADER+, na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych. Następnie zaprezentowano przykład organizacji tego typu (Partnerstwo Doliny Środkowej Odry), charakteryzującej się względnie wysoką aktywnością i zaawansowanymi strukturami organizacyjnymi. Na koniec podjęto dyskusję nad stwierdzonymi cechami i problemami wdrażania tego modelu rozwoju lokalnego w Polsce.

Partnerstwo w rozwoju lokalnym – korzyści i zagrożenia

W literaturze wskazuje się na liczne zalety koncepcji zorganizowanej współpracy międzysektorowej w zarządzaniu zasobami lokalnymi i rozwoju lokalnym. Organizowanie się różnych podmiotów w „partnerstwa” ma sprzyjać tworzeniu „wartości dodanej”, powiększaniu zasobów (budżetu), ustanawianiu nowych sieci powiązań między jednostkami, lepszemu wzajemnemu zrozumieniu i zapobieganiu powielaniu tych samych wysiłków w zaspokajaniu lokalnych potrzeb (Hutchinson 1994). Partnerstwa międzysektorowe mają wspierać budowanie porozumienia (konsensusu) między lokalnymi podmiotami, tworzenie wspólnych lokalnych strategii i koordynację działań. Ułatwiają one dostęp do różnych umiejętności, promują innowacje, umacniają lokalną identyfikację grup i podmiotów społecznych z danym terytorium, poprawiają konkurencyjność danego subregionu, zwiększają wrażliwość (*sensitivity*) na potrzeby lokalne, polepszają możliwości finansowania działań,

włączają wsparcie sektora prywatnego, zwiększają partycypację społeczną i redukują konflikty między lokalnymi podmiotami (Peck, Tickell 1994; Westholm 1999; Yarwood 2002). Wymieniane korzyści współpracy wynikają w większości z ogólnych zalet działania w grupie, do których zaliczyć można także efekt skali (wzrost wielkości grupy powoduje wzrost efektów), efekt synergii (gdy grupa osiąga lepsze wyniki niż najefektywniejsza jednostka indywidualnie) i osiągnięcie tzw. masy krytycznej – *critical mass*, czyli pewnego poziomu określonych zasobów (np. umiejętności, wiedzy, środków finansowych etc.) niezbędnych do rozpoczęcia danych działań (np. zebranie wysokiego minimalnego wkładu własnego dla realizacji dużego projektu z programu Unii Europejskiej) (por. Freshwater et al. 1993b; Furmankiewicz 2002). Współdziałanie różnych podmiotów pozwala na zwiększenie efektywności działań zmierzających do zaspokajania różnych potrzeb społeczności zamieszkujących dane terytorium.

W modelu zorganizowanej współpracy międzysektorowej szczególnie podkreśla się rolę partycypacji społecznej w zarządzaniu zasobami lokalnymi. Organizowanie się społeczności w formalne grupy w ramach sektora pozarządowego, mogącego współdziałać z samorządami lokalnymi i biznesem, jest uznawane za jeden z mierników tzw. kapitału społecznego, postrzeganego jako pozytywny czynnik rozwoju lokalnego (por. Shucksmith 2000; Kołodziejczyk 2003). Koncepcja kapitału społecznego wywodzi się z nauk socjologicznych. Coleman (1988) definiuje kapitał społeczny jako strukturę relacji pomiędzy „aktorami” (podmiotami działającymi) – mogą być nimi zarówno pojedyncze osoby, jak i instytucje, które wspierają jakieś działania (w tym także produkcyjne). Struktury te kształtowane są przez takie relacje jak zobowiązania, oczekiwania, zaufanie, kanały przepływu informacji, normy i sankcje. Coleman łączy kapitał społeczny z umiejętnościami współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych celów. W tym kontekście rozwój współpracy w ramach partnerstw terytorialnych można z powodzeniem uznać za element wzmocnienia kapitału społecznego w danym obszarze.

Duży wpływ na wykorzystanie koncepcji kapitału społecznego w badaniach społeczno-ekonomicznych wywarł R. Putnam, który odniósł to pojęcie do takich cech organizacji społecznej (*social organization*), jak zaufanie, normy i sieci powiązań (*networks*), które mogą polepszyć efektywność działań społeczeństwa poprzez ułatwienie ich koordynacji. Koncepcja ta nadaje się do obrazowania procesu instytucjonalizacji potrzeb i interesów mieszkańców danego terytorium, którzy wywierają wpływ na kierunki i tempo rozwoju lokalnego systemu (zamieszkiwanego obszaru) oraz wykazują wolę współdziałania z władzą lokalną w celu rozwiązywania wspólnych problemów i realizacji zbieżnych interesów. Kapitał społeczny różni się od kapitału ludzkiego tym, że jest tworzony i przekazywany za pośrednictwem mechanizmów kulturowych, religii, tradycji, nawyków etc., jest więc oparty na cechach społecznych, a nie indywidualnych (za: Fukuyama 1997; Shucksmith 2000;

Machaj 2000; Kołodziejczyk 2003). Implikacją uznania wartości kapitału społecznego jako ważnego czynnika rozwoju lokalnego w polityce regionalnej lub lokalnej jest zwrócenie większej uwagi na oddolne inicjatywy mieszkańców danego terytorium, dla których narzędziem instytucjonalnym mogą być formalne organizacje pozarządowe, w tym lokalne „towarzystwa miłośnicze” (Partycycki 2000).

Na dużą rolę różnego typu powiązań społeczno-kulturowych w rozwoju ekonomicznym wskazuje także M. Storper w swojej koncepcji współzależności pozahandlowych (*untraded interdependencies*). Są to formalne i nieformalne reguły życia społecznego, normy zachowania i zwyczaje, które prowadzą do koordynacji działań w sferze gospodarczej. Są one czynnikami obniżającymi ryzyko gospodarcze; jednocześnie mogą podwyższać poziom inicjatyw społecznych i przedsiębiorczości oraz wesprzeć wzajemną kooperację. Nie są to więc czynniki wymieniane w tradycyjnych podręcznikach ekonomii (Storper 1995; Grosse 2002).

Zwracanie dużej uwagi na oparcie rozwoju na działaniach podmiotów lokalnych, uwarunkowanych w znacznym stopniu procesami wyłaniania się zrzeszeniowych form społecznych, wiąże się z koncepcją rozwoju endogenego (Shucksmith 2000). Ma on opierać się na aktywizacji lokalnego środowiska społecznego oraz wykorzystaniu własnych zasobów zbiorowości. Zasoby te wywodzą się ze spontanicznych działań mieszkańców w kierunku realizacji podzielanego typu zainteresowań, wspólnoty interesów oraz zbieżności dążeń. Jakkolwiek reprezentantem lokalnych społeczności są samorządy, to jednak we władzach lokalnych odpowiedzialność przed mieszkańcami często schodzi ze względów funkcjonalnych na dalszy plan wobec zamysłów i strategii rozwoju przyjętych przez organy samorządowe (Machaj 2000). Zdaniem Grocholskiego i Regulskiej (2000) organizacje pozarządowe w procesie decentralizacji powinny stać się takim samym lub nawet silniejszym reprezentantem interesu społecznego niż państwowe instytucje publiczne i partie polityczne.

Niewątpliwie w przypadku efektywnej kooperacji lub co najmniej koordynacji działań pomiędzy podmiotami z różnych sektorów gospodarki podczas realizacji podobnych lub wspólnych celów społeczności lokalne mogą uzyskać lepsze rezultaty w zaspokajaniu swoich potrzeb i unikaniu konfliktów niż w przypadku działań izolowanych i nieskoordynowanych. Nie należy jednak oczekiwać, że „partnerstwa” jako formy zrzeszeniowe staną się panaceum na wszelkie problemy lokalne. Jakkolwiek przedstawiciele tego typu organizacji wyraźnie podkreślają ważność partycypacji społecznej w działaniach grup, to jednak rzeczywisty, szeroki udział społeczności lokalnych w owych strukturach może być problematyczny ze względu na skłonności do dominacji jednostek (lub podgrup) najbardziej aktywnych, które mogą wręcz tworzyć rodzaj elity wykluczającej pomysły i interes innych podmiotów (Shucksmith 2000, s. 215). Wskazuje się także, że typowe dla różnych programów wspierających partnerstwa ograniczenia formalne i wąsko zdefiniowane grupy odbiorców mogą prowadzić do wyłączenia z procesu współdziałania i uzyskiwania określonych

korzyści jednostek w rzeczywistości silnie powiązanych z tymi zakwalifikowanymi do danego programu. Partnerstwa mogą być czasem wykorzystywane przez władze różnego szczebla jako narzędzie redukcji kosztów w zakresie wypełnianych zadań (co samo w sobie może być oczywiście korzystne). W takiej sytuacji jednak będą stwarzać tylko iluzję kontynuacji takiego wsparcia, czyli staną się narzędziem kompensacji zmniejszających się nakładów na dane zadania, szczególnie społeczne (Freshwater et al. 1993b, s. 27). Wówczas mogą one nie generować żadnych dodatkowych efektów poza ograniczeniem działań administracji, która i tak się nie zmniejsza. Partnerstwa jako organizacje mają skłonności do działań krótkoterminowych, a nie strategicznych (Peck, Tickell 1994; Shucksmith 2000). Wynika to m.in. z ich małych zasobów własnych i konieczności opierania się w realizacji celów na pojedynczych projektach, na które akurat udało się pozyskać środki z zewnątrz, a które wcale nie muszą być najważniejsze z punktu widzenia lokalnej strategii, lub z braku takiej strategii. Czasami rozrost partnerstwa prowadzi wbrew teorii do zmniejszenia koordynacji. Dodatkowo w procesie wspierania współpracy międzysektorowej często trudno jest zidentyfikować grupę, szczególnie w obszarach wiejskich, której zaangażowanie w organizacji byłoby najkorzystniejsze dla procesów aktywizacji lokalnej (Osborn 1998).

Stöhr (1993) wskazuje, że wdrożenie demokratycznych procesów podejmowania decyzji z jednej strony jest warunkiem szerszej dystrybucji korzyści z podejmowanych działań, ale z drugiej strony może prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów lub zwiększać sztywność lokalnych struktur. Podobnie Considine (2003, s. 255) uważa, że jakkolwiek gęstość powiązań pomiędzy grupami firm i agencjami rządowymi wspiera rozwój ekonomiczny, to jednak może być także elementem ograniczającym udział innych jednostek – outsiderów (*outsiders*). Podmioty zaangażowane mogą być ograniczane poprzez sztywne wyznaczenie ich roli w grupie, przepływ informacji może być zaś zawężony do pojedynczych, najczęściej używanych, tradycyjnych ścieżek. W rezultacie czynniki, które sprzyjają utworzeniu silnej grupy (w tym partnerstwa terytorialnego) w kontekście kapitału społecznego, mogą także prowadzić do wykluczenia, marginalizacji i tworzenia restrykcji wobec innych podmiotów i osób oraz zmniejszyć innowacyjność grupy (por. także Coleman 1988, s. 105; Shucksmith 2000, s. 214).

Większość autorów zwraca uwagę przede wszystkim na współpracę organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi, rolę partycypacji społecznej w zarządzaniu zasobami lokalnymi, nieco rzadziej zaś koncentrują się oni na udziale w koalicjach tego typu lokalnego biznesu. Porównując korzyści i zagrożenia współpracy międzysektorowej opisywane w literaturze, ogólnie zauważamy przewagę pozytywnych ocen i przykładów empirycznych. Przekłada się to prawdopodobnie na popularność „partnerstw” i uzyskiwane przez nie wsparcie finansowe w ramach różnych programów rządowych i międzynarodowych na świecie.

Rozwój współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich w Polsce

Współpraca pomiędzy podmiotami z różnych sektorów gospodarki nie jest w Polsce zjawiskiem powszechnym od dawna, szczególnie na obszarach wiejskich, na co składa się kilka przyczyn. W przypadku sektora przedsiębiorczości podstawowym problemem współpracy z samorządami był brak wystarczających uregulowań prawnych, a dokładniej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, której wprowadzenie do 2005 r. napotykało trudności i obawy (por. Pastuszka 2005). Podobnie w przypadku współpracy pomiędzy władzami lokalnymi i sektorem pozarządowym (*non-profit*) uregulowania prawne ustanowione zostały dopiero w 2003 r. (ustawa o wolontariacie), a dodatkowym problemem był niedorozwój tego sektora na obszarach wiejskich. Jeszcze w 1995 r. w około 50% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce nie były zarejestrowane żadne lokalne fundacje ani stowarzyszenia (Kołodziejczyk 2003). Nie było więc nawet fizycznej możliwości współpracy z organizacjami tego typu na poziomie lokalnym. Z kolei jeśli istniały jakieś organizacje pozarządowe, władze często widziały w nich konkurencję dla swoich działań i potencjalne zagrożenie dla swojej sfery wpływów (Regulski, Regulska 2000). Konflikt interesów widoczny był szczególnie w planowaniu przestrzennym, gdzie dochodziło (i nadal dochodzi) do istotnych i często bardzo nagłaśnianych sporów między tymi podmiotami. Autorzy wskazywali na brak kultury współpracy, a także zrozumienia roli, jaką organizacje pozarządowe powinny odgrywać w budowie państwa demokratycznego oraz w zarządzaniu zasobami lokalnymi (Regulski, Regulska 2000).

Znaczny wzrost liczby organizacji pozarządowych nastąpił w latach 1995–2000. W gminach miejskich ich liczba wzrosła 2-krotnie, w miejsko-wiejskich 4-krotnie, a w wiejskich 8-krotnie. Na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce w 2000 r. były to najczęściej stowarzyszenia (odpowiednio 98% i 95,7% wszystkich organizacji), a w małym tylko stopniu fundacje. Liczba tego typu gmin bez zarejestrowanych organizacji pozarządowych zmalała do 5,6% (Kołodziejczyk 2003). Wzrost liczby stowarzyszeń świadczący o wzrastającej aktywności mieszkańców stał się bazą dla inicjatyw łączenia organizacji pozarządowych, samorządów i przedsiębiorców we wspólne działania na rzecz określonych celów.

Idea współpracy międzysektorowej w ramach „grup partnerskich” działających na rzecz rozwoju określonego regionu na większą skalę zaczęła być wdrażana od 2001 r. w ramach programu „Grupy partnerskie na rzecz zrównoważonego rozwoju” realizowanego przez Fundację „Partnerstwo dla Środowiska” z różnych źródeł, głównie z grantu z Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Celem programu było „przełamanie bierności na wsi”, co miało dać jej mieszkańcom szansę na pobudzenie własnych pomysłów oraz zdobycie doświadczeń związanych z realizacją lokalnych inicjatyw. W ramach programu rozpoczęto tworzenie tzw. grup partnerskich, początkowo głównie w Małopolsce (Biderman, Kazior 2002). Realizowane działania dotyczyły pomocy w organizacji działań grupy na

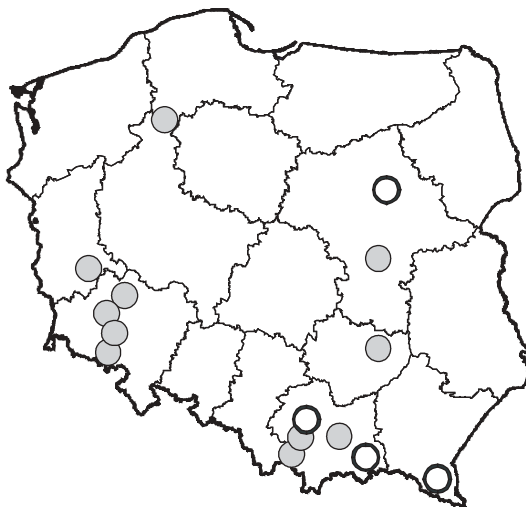
danym terytorium, w wypracowaniu lokalnych mechanizmów pozyskiwania funduszy na działalność (zarówno własnych, jak i zewnętrznych) oraz mechanizmów redystrybucji środków (budowanie struktur, doradztwo, szkolenia, staże, konferencje lokalne). W programie akcentowano silnie zagadnienia dotyczące ochrony przyrody. Działania na rzecz tworzenia lub wzmocnienia lokalnych partnerstw kontynuowane były w ramach projektu finansowanego z grantu Fundacji im. Stefana Batorego oraz z innych programów. Realizowano także projekty wizyt ekspertów, staży i wyjazdów studyjnych w celu poznania partnerstw w Europie i USA. Podobne grupy tematyczne o zasięgu ponadgminnym wspierano sporadycznie także w ramach innych programów. Przykładowo Klub Przyrodników ze Świebodzina zrealizował projekt współfinansowany z programu PHARE: „Budowanie partnerstwa międzysektorowego w planowaniu ochrony przyrody”. W ramach projektu pobudzano współpracę różnych podmiotów w trzech wybranych obszarach zgłoszonych do ochrony w ramach europejskiej sieci NATURA 2000: w rejonie Doliny Górnej Narwi, Buczyn Łagowskich oraz w Górach i na Pogórzu Kaczawskim (Bernacka et al. 2004). W sumie w ramach wymienionych programów w latach 2000–2004 dofinansowano utworzenie około 20 grup międzysektorowych. Dodatkowo w lutym 2005 r. powołano Krajową Sieć Grup Partnerskich jako forum wymiany informacji i doświadczeń.

Duże znaczenie dla rozwoju partnerstw działających na obszarach wiejskich miało wejście Polski do Unii Europejskiej ze względu na planowane objęcie terytorium kraju Inicjatywą Wspólnotową LEADER, wspierającą tego typu organizacje. Z powodu niemożności uczestnictwa polskich podmiotów w już realizowanym programie (okres działania 2000–2006) przygotowano program pilotażowy LEADER+ jako działanie 2.5 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, finansowanego z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) (Zielińska 2004). Perspektywa pozyskania znacznych środków finansowych na wsparcie działań podejmowanych na obszarach wiejskich w ramach współpracy międzysektorowej zaktywizowała istniejące instytucje i środowiska lokalne do tworzenia kolejnych koalicji tego typu. W grudniu 2004 r. wnioski do programu pilotażowego złożyło aż 249 przedstawicieli „lokalnych grup działania”, co świadczy o zainteresowaniu tworzeniem takich struktur w Polsce.

Partnerstwa terytorialne w Polsce

W 2005 r. autor niniejszej pracy przeprowadził badania ankietowe 15 partnerstw terytorialnych ukształtowanych na obszarach wiejskich przed końcem 2004 r. na podstawie dostępnych danych teled adresowych (Biderman et al. 2004) i uzyskał 11 zwrotnych odpowiedzi opisujących stan na grudzień 2004 r. Ankieta zawierała w większości pytania zamknięte (np. informacje o liczbie członków partnerstwa, przyczyny jego powołania, efekty, zrealizowane projekty, bariery współpracy) i otwarte (np. plany na przyszłość). Na ogół można

było podać więcej niż jedną odpowiedź. Grupy zawiązywane masowo w celu aplikowania do programu pilotażowego LEADER+ w końcu 2004 r., ze względu na ich inicjalne stadium organizacji w tym czasie, nie zostały objęte niniejszymi badaniami.



Ryc. 1. Położenie partnerstw terytorialnych objętych badaniami na tle województw. Ciemne koło oznacza grupę, która odpowiedziała na ankietę, okrag – tę, która nie odpowiedziała

Partnerstwa, których przedstawiciele odpowiedzieli na ankietę, posiadały średnio 30 członków. Najliczniejsze były zwykle samorzady lokalne stanowiące średnio ponad 30% ogólnej liczby podmiotów (średnio 8 gmin i 1 powiat). Organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje) miały ten sam udział w ogólnej liczbie członków (średnio 9 takich organizacji, w tym 7 lokalnych, z główną siedzibą w obszarze partnerstwa). Przeciętnie z grupą współpracowały 3 przedsiębiorstwa prywatne, przy czym tylko w jednym nie było żadnych tego typu podmiotów. Do wielu partnerstw należały także nadleśnictwa, do 4 szkoły, poza tym sporadycznie parafie rzymskokatolickie, instytucje kulturalne (zwykle lokalne ośrodki kultury i muzea), rady osiedlowe miast i inne.

Większość zbadanych porozumień funkcjonowała na bazie dobrowolnych deklaracji współpracy z sekretariatem prowadzonym przez jednego z członków partnerstwa (najczęściej organizację pozarządową, rzadziej przez samorząd lokalny). Tylko 2 badane grupy założyły do końca 2004 r. fundację obsługującą wyłącznie partnerstwo (a więc można uznać, że posiadają osobowość prawną). Ponad połowa ankietowanych organizacji przyznała, że zakłada partnerstwo z myślą o uczestnictwie w programie LEADER. Najczęstszymi czynnikami identyfikacji grupy (określenia jej terytorium działania) były regiony przyrodnicze (7 wskazań), objęte granicami gmin członkowskich.

Najczęściej wymieniane wyniki dotychczasowej współpracy należały do kategorii „oświata i wychowanie” (w 10 partnerstwach). Dotyczyły one zwykle

zrealizowania projektów skierowanych do młodzieży („szkoły dla ekorozwoju”, promowanie zbiórki odpadów wśród dzieci, wycieczki przyrodnicze etc.). W drugiej kolejności wskazywano na efekty w dziedzinie „promocji turystycznej” (8 wskazań), obejmujące m.in. wydawanie wspólnych materiałów informacyjnych i organizowanie imprez nastawionych na przyciąganie turystów. Do efektów rzeczowych w tym zakresie należało m.in. oznakowanie tras turystycznych, budowa wiat dla turystów i postawienie tablic informacyjnych. Kolejną najczęściej wymienianą kategorią wyników współpracy była „kultura” (7 wskazań), obejmująca projekty z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego, tworzenie „ekomuzeów”, wspieranie działań kulturalnych grup lokalnych (np. przedstawienia, wystawy, występy, strony internetowe o tematyce kulturalnej etc.). Kolejną kategorię stanowiło „planowanie i strategie” (w 6 partnerstwach). Dotyczyła ona uzgadniania i konsultowania celów i działań w studiach zagospodarowania przestrzennego, planach rozwoju lokalnego, strategiach rozwoju powiatu i innych dokumentach planistycznych. Ponad połowa partnerstw realizowała także projekty w zakresie „ekologii” (np. promowanie zbiórki odpadów, organizowanie debat na tematy ekologiczne, promowanie ekologicznych źródeł energii i energooszczędnych odbiorników energii). Jako efekty rzeczowe podano m.in. wymianę żarówek na energooszczędne w kilku szkołach i doprowadzenie do zamontowania kotła grzewczego na słomę obsługującego budynki publiczne. W 4 grupach zrealizowano projekty dotyczące rozwiązywania problemów społecznych (np. organizacja zajęć dla dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych patologiami w ramach projektu „To wszystko z nudów, wysoki sędzie”). Kilka partnerstw zaangażowało się także w promocję działań „Program rolnośrodowiskowy” i „Odbudowa wsi” w ramach sektorowego programu operacyjnego. W dwóch przypadkach rozpoczęto tworzenie tzw. produktu lokalnego, „marki lokalnej”, a w jednym przypadku zorganizowano w związku z tym stoiska w lokalnych sklepach oferujące tego typu produkty w miejscowościach turystycznych. Ogólnie zrealizowane projekty w większości dotyczyły tzw. projektów miękkich (imprezy, szkolenia, edukacja, materiały etc.). Wytworzona trwała infrastruktura nie była kosztochłonna.

Środki finansowe z zewnątrz na działania organizacji pozyskano do końca 2004 roku w 8 badanych partnerstwach. Najczęściej były to granty o wartości od 10 do 50 tys. zł pozyskane i wdrażane przez organizację prowadzącą sekretariat partnerstwa. Znaczna część projektów dotyczyła jednak samego formowania organizacyjnego grupy. Tylko w połowie ankietowanych partnerstw, zwykle tych, które istniały już co najmniej 2 lata, pozyskano środki na konkretne projekty realizowane na ich terenie i niezwiązane bezpośrednio z formowaniem wewnętrznych struktur organizacyjnych. Na posiadanie własnych funduszy składkowych wskazały tylko 4 grupy. W większości pochodziły one z budżetów gminnych, wspieranych zwykle przez programy instytucji zewnętrznych. Lokalne organizacje pozarządowe rzadziej wносиły do partnerstwa własne środki finansowe, ale najczęściej udostępniały zasoby ludzkie (personel, wolontariusze etc.) i pozyskiwały środki z zewnątrz.

Przedstawiciele badanych grup twierdzili najczęściej, że główną barierą współpracy jest brak środków finansowych (8 wskazań). W drugiej kolejności wskazywano na małą aktywność (brak zaangażowania we wspólne działania) części partnerów, którzy pierwotnie podpisali deklaracje o współpracy (5). Na problemy prawne (np. brak form prawnych, w których podmioty z trzech sektorów gospodarki miałyby podobny lub równorzędny status we władzach organizacji) wskazały 4 badane sekretariaty. Przedstawiciele wszystkich organizacji sugerowali brak istotnych konfliktów pomiędzy współpracującymi organizacjami.

Większość partnerstw planowało przygotować wspólne strategie (najczęściej w ramach programu pilotażowego LEADER+). W kilku przypadkach wyrażono także chęć uregulowania sytuacji prawnej partnerstwa przez powołanie fundacji, która zajęłaby się wyłącznie obsługą grupy, stworzenia marki produktu lokalnego i realizacji projektów z zakresu infrastruktury oraz promocji turystycznej.

Partnerstwo Doliny Środkowej Odry – studium przypadku

Jednym z interesujących przykładów współpracy międzysektorowej w Polsce jest Partnerstwo Doliny Środkowej Odry (woj. dolnośląskie) zlokalizowane w dolinie Odry pomiędzy Brzegiem Dolnym na południu a Głogowem na północy. Obejmuje ono obszar 16 gmin (2288 km²), w większości przylegających do Odry (ryc. 2). Teren ten jest wartościowym pod względem przyrodniczym fragmentem doliny z zachowanymi starorzeczami i lasami łągowymi, która na znacznej długości kwalifikuje się do ochrony w ramach europejskiego systemu NATURA 2000. Obszar całego partnerstwa zamieszkuje jest przez 205 tys. osób (w tym Głogów zamieszkuje ok. 70 tys. osób).

W 2000 r. z inicjatywy Fundacji Ekologicznej „Zielona Akcja” (dalej: FEZA) z siedzibą w Legnicy (poza obszarem partnerstwa) oraz gminy Ścinawa 12 gmin zlokalizowanych w tym rejonie podpisało porozumienie o współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju i ochrony zasobów naturalnych na ich obszarze. Pierwsze działania grupy objęły głównie rozwój turystyki (m.in. wyznakowanie szlaków rowerowych włączonych do europejskiej sieci Zielonych Dróg (*Greenways*) oraz działania lobbystyczne na rzecz powołania parku krajobrazowego w tym rejonie. W latach 2001–2002 FEZA zaangażowała się w projekt utworzenia „partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju”, wdrażany przez Fundację „Partnerstwo dla Środowiska”. Odbłyło się kilka spotkań i konferencji, w czasie których promowano ideę współdziałania w regionie. Uczestniczyły w nich różne organizacje pozarządowe, samorządy i inne podmioty. Na spotkaniu w Ścinawie w 2002 r. zaproponowano powołanie Partnerstwa Doliny Środkowej Odry (dalej: PDŚO), w którym działania na rzecz wspólnie ustalonych celów mogłyby razem podejmować (a co najmniej koordynować) różne instytucje lokalne. Zainteresowane jednostki podpisały deklarację współpracy w ramach partnerstwa. W końcu 2004 roku PDŚO obejmowało 39 uczestników: 15 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, 1 gminę

miejską, 4 powiaty, 16 organizacji pozarządowych, 2 nadleśnictwa i 1 prywatne przedsiębiorstwo. Grupa nie ma formalnego statusu prawnego i opiera swoje struktury na dobrowolnych deklaracjach współpracy. Głównym celem PDŚO jest „zintegrowanie działań instytucji, organizacji, samorządów lokalnych, przedsiębiorców oraz wszystkich innych środowisk działających w regionie na rzecz rozwoju zrównoważonego i ochrony dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego tego obszaru”. Sekretariat partnerstwa prowadzi FEZA i ona też formalnie odpowiada za realizację projektów firmowanych przez PDŚO.



Ryc. 2. Obszar działania Partnerstwa Doliny Środkowej Odry. Ciemniejszym odcieniem zaznaczono gminy, które formalnie weszły do Programu Pilotażowego LEADER+

W latach 2000–2003 na działania w dolinie Odry pozyskano około 362 tys. zł środków zewnętrznych (krajowych i zagranicznych). Głównym wnioskodawcą była FEZA, a w niewielkim stopniu także lokalne szkoły i stowarzyszenia. W latach 2002–2004 niektóre koszty wspólnych działań (organizacja imprez kulturalnych, znakowanie szlaków turystycznych, promocja turystyczna), szacowane na około 20 tys. zł, pokryły także gminy z własnego budżetu. Faktycznie większość projektów była inicjowana, przygotowywana i realizowana przez FEZA. Jako niekorzystne zjawisko przedstawiciele sekretariatu wymienili trudności z uruchomieniem działalności planowanych tematycznych grup roboczych, w których przedstawiciele lokalnych środowisk i organizacji mieli wymieniać informacje, koordynować prace i planować konkretne, wspólne działania w ramach danej tematyki. W praktyce funkcjonowały jedynie tymczasowe grupy robocze w ramach realizowanych projektów.

W materiałach grupy jako główne efekty działań wymieniano m.in.: przygotowanie infrastruktury turystyczno-edukacyjnej (m.in. trasy rowerowe i piesze ścieżki edukacyjne z tablicami informacyjnymi); promocję obszaru środkowej Odry jako regionu o dużych wartościach przyrodniczych i kulturowych; uzyskanie akceptacji samorządów dla powołania Odrzańskiego Parku Krajobrazowego (co z punktu widzenia organizacji ekologicznych jest postrzegane jako ważny efekt współpracy). PDSO angażowało się także w promocję „Programu Rolnośrodowiskowego” wśród rolników oraz lokalne działania edukacyjne (np. tzw. szkoły dla ekorozwoju, promowanie społecznych form ochrony przyrody, odzyskiwania surowców etc.).

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

W pierwszym konkursie dotacyjnym, sfinansowanym głównie przez lokalne samorządy, dotacje o wartości od 500 do 2000 zł otrzymało 8 projektów (bez konieczności wkładu własnego). Na kolejne dwa konkursy FEZA pozyskała dodatkowe środki z programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności „Działaj Lokalnie” wdrażanego w Polsce przez Akademię Rozwoju Filantropii (dotacje o wartości od 2000 zł do 5190 zł z wymaganym wkładem własnym 25%). Beneficjentami były m.in. lokalne stowarzyszenia, koła wędkarskie, zespoły ludowe, jednostki OSP, szkoły i ośrodki kultury. Projekty dotyczyły m.in. lokalnych imprez kulturalnych, przygotowywania tablic informacyjnych i miejsc odpoczynku dla turystów, warsztatu mającego zainicjować powstanie grupy zajmującej się wytwarzaniem wyrobów z siana i słomy, organizacji turnieju piłkarskiego dla młodzieży szkolnej, imprez promujących produkt lokalny („Święto owoców”), rewaloryzacji kalwarii w jednej z wsi, imprez edukacyjnych związanych z lokalną historią, ochrony przyrody, organizacji zajęć dla dzieci w czasie wakacji, promocji wikliniarstwa, warsztatów reporterskich dla młodzieży szkolnej etc. Pomimo tak małej wartości projektów i prostoty procedur, w kilku przypadkach wystąpiły problemy z realizacją projektów i ich formalnym rozliczeniem przez lokalnych beneficjentów.

W grudniu 2004 r. FEZA, jako reprezentant PDSO, złożyła aplikację do Programu Pilotażowego LEADER+ i została do niego zakwalifikowana. Wskutek ograniczeń programu (maksymalna liczba mieszkańców w obszarze działania do 100 tys. osób, brak możliwości uczestnictwa w partnerstwie miast i organizacji zewnętrznych) tylko część członków dotychczas uformowanego

partnerstwa znalazła się formalnie we wniosku do programu (25 podmiotów, w tym 11 gmin, 8 organizacji pozarządowych, oba nadleśnictwa i jedno przedsiębiorstwo). W 2005 r. był to główny problem liderów partnerstwa – wdrożyć program pilotażowy bez demontażu dotychczas uformowanych struktur PDSO.

Dyskusja i wnioski

Pomimo iż podmioty reprezentujące różne sektory gospodarki mogą w Polsce nawiązywać współpracę od przemian lat 1989/1990, to jednak zorganizowane grupy takich podmiotów w obszarach wiejskich na większą skalę zaczęły być tworzone dopiero niemal 10 lat później, gdy stopniowy proces samorganizacji społeczeństwa w ramach stowarzyszeń i fundacji objął większą część terytorium kraju, a w inicjowanie współpracy zaangażowały się zewnętrzne instytucje.

Partnerstwa terytorialne w Polsce w latach 2000–2004 nie powstawały całkowicie oddolnie, z własnej inicjatywy mieszkańców danego subregionu, ale były popularyzowane i wdrażane w ramach programów zagranicznych za pośrednictwem krajowych organizacji pozarządowych lub w odpowiedzi na możliwość pozyskania środków z tych programów. Nie możemy zatem stwierdzić, iż powstawanie międzysektorowych grup współdziałania w Polsce było klasycznym procesem samoorganizacji lub typowym procesem endogennym. W odniesieniu do inicjatyw lokalnych Stöhr (1993) stwierdza, że na obszarach wiejskich nowe inicjatywy niemal zawsze podejmowane są przez osoby lub instytucje pochodzące z zewnątrz danego obszaru (choć mogą być to reemigranci lub osoby pochodzące z tego regionu, ale obecnie zamieszkujące np. pobliskie miasta), nie jest to więc zjawisko nietypowe. Można zaryzykować wręcz stwierdzenie, za Peckiem i Tickellem (1994, s. 263), którzy badali partnerstwa brytyjskie, że powstają one, gdyż wymagają tego instytucje wspierające je finansowo. Z kolei celowe zainicjowanie i wspieranie tego typu porozumień, w kontekście dotychczas nawet niewielkich rezultatów rzeczowych, uznać można za korzystne. Na szczególne podkreślenie zasługuje wskazywanie na brak poważniejszych konfliktów pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym w badanych grupach, co wynika ze wspólnych spotkań, konsultacji i wymiany informacji. Należy także pamiętać, że nawet w wysoko rozwiniętych krajach, o dużych tradycjach demokratycznych, odnotowuje się znikomą liczbę sukcesów partnerstw pozostawionych bez wsparcia zewnętrznego (Freshwater et al. 1993b).

Charakterystyczne, że w Polsce nie było dotychczas programów rządowych, które wspierałyby współpracę tego typu, tak jak w innych krajach wysoko rozwiniętych. Nawet realizację programu pilotażowego LEADER można potraktować jako wdrożenie polityki Unii Europejskiej, przy braku inicjatyw krajowych. Potwierdza to tezę o małym zainteresowaniu ekip rządzących rzeczywistą decentralizacją, przekazywaniem większych kompetencji dla społeczności lokalnych i wdrażaniem tzw. podejścia partycypacyjnego,

w którym rośnie rola lokalnych środowisk społecznych w zarządzaniu zasobami lokalnymi. Można także zgodzić się z opinią Regulskiej (1998), że fundusze wspierające budowę demokracji w Polsce, której przejawem jest lokalna inicjatywa, partycypacja społeczna i edukacja społeczna, nie tylko były w Polsce wprowadzane późno, lecz także miały liczne ograniczenia i wąsko zdefiniowaną grupę odbiorców, wśród których często nie mieściły się lokalne społeczności. Uwidocznily się tu główne problemy transformacji, takie jak koncepcyjne słabości reformy samorządowej, tendencje do centralizmu, nadmierne upolitycznienie władz lokalnych, alienacja społeczeństwa i władz samorządowych, a także inercja starego systemu administracyjnego (Regulska 1993).

W końcu 2004 r. w kraju dominowały grupy stosunkowo młode, bez opracowanych strategii i procedur oraz dobrze przygotowanej kadry. Działania liderów partnerstw w dużej mierze nastawione były na pozyskanie środków finansowych na realizację różnego typu projektów bez rzeczywistego wspólnej wizji rozwoju danego obszaru. Ujawniły się skłonności do dominacji niektórych liderów. W omówionym przykładzie Partnerstwa Doliny Środkowej Odry wiodącą rolę w utworzeniu partnerstwa, przygotowywaniu i realizowaniu projektów odegrała jedna organizacja pozarządowa – lider grupy. Główne projekty, reklamowane jako „partnerskie” w materiałach promocyjnych, faktycznie w małym stopniu wynikały z rzeczywistego zaangażowania i pomysłów lokalnych środowisk (nie licząc działań w ramach Funduszu Partnerstwa). Nie jest to jednak nietypowe, gdyż według Scotta (2004, s. 53) także w Irlandii Północnej charakterystyczną cechą dla fazy organizacji partnerstw było to, iż instytucja inicjująca uzyskiwała początkowo dominującą pozycję w kształtowaniu wspólnych działań i strategii. Osborn (1998, s. 290) komentuje wręcz, że „partnerstwo” stało się tam modnym sloganem (*buzz word*) pojawiającym się we wszelkich aplikacjach grantowych w celu zwiększenia szansy na pozyskanie środków, a niejednokrotnie wcale niewynikającym z rzeczywistej współpracy i porozumienia między różnymi podmiotami. Chęć dominacji może pojawić się ze strony każdego z członków lub podgrupy w organizacji tego typu. W tym kontekście przeciętny skład zbadanych partnerstw można uznać za korzystny, gdyż wpływy sektora rządowego i pozarządowego są podobne. Za niekorzystne można uznać słabe zaangażowanie sektora prywatnego, bez którego restrukturyzacja obszarów wiejskich nie wydaje się możliwa.

Efektywne planowanie strategiczne w takich grupach współdziałania jest procesem długotrwałym, który nie może być oparty jedynie na krótkoterminowych projektach (tak jak to działo się początkowo z konieczności w PDŚO). Stworzenie wspólnej, długotrwałej strategii rozwoju danego obszaru może pomóc w stabilizacji partnerstwa i zwiększyć efektywność realizacji celów, jeśli rzeczywiście będą w to zaangażowane różne instytucje (Scott 2004). Proces ten ułatwia realizacja programu pilotażowego LEADER+ i tworzone w jego ramach Zintegrowane Strategie Rozwoju Obszarów Wiejskich (Zielińska 2004). Generalnie jednak obserwujemy, iż proces zwiększania

partycypacji społecznej w planowaniu i działaniach na rzecz danego terytorium jest zjawiskiem powolnym i trudno go zintensyfikować, o czym świadczą także wspomniane problemy z zainicjowaniem regularnych spotkań tematycznych grup roboczych PDSO. Możemy uznać, że dotychczasowe efekty są w zasadzie wynikiem operatywności lidera, a nie wysokiego poziomu kapitału społecznego, który dopiero wymaga wypracowania.

Interesującym problemem jest niezgodność sztywnych warunków programu LEADER (maksymalna liczba mieszkańców partnerstwa nieprzekraczająca 100 tys. osób i wykluczenie gmin miejskich ze współpracy) z wyznaczonym już wcześniej zasięgiem działania PDSO. Może to doprowadzić nawet do rozpadu z trudem formowanych powiązań między dotychczasowymi partnerami, a na pewno stwarza utrudnienia. Organizacja, która uformowała się bez ograniczeń, nie jest po prostu wspierana w swych działaniach, ale na siłę włączana w sztywne, administracyjnie wyznaczone ramy programu. Już w projekcie badawczym PRIDE, dotyczącym partnerstw wspieranych przez program LEADER w UE, stwierdzono, że powinno się zaakceptować zróżnicowanie fizyczne, ekonomiczne i społeczno-kulturowe obszarów wiejskich w Europie (Moseley 2003). Stąd programy Unii Europejskiej powinny być czułe na różnice tego typu, bez stosowania bezwarunkowych ograniczeń administracyjnych. Rozwiązaniem mogłyby być np. preferencje punktowe dla partnerstw zamieszkałych przez określoną liczbę ludności, a nie całkowite wykluczenie tych „za dużych”.

Ciekawym problemem badawczym jest ocena efektywności działania partnerstw. Wartościowanie wyników działania tych organizacji w kontekście ogólnie sformułowanych celów współpracy jest kłopotliwe, gdyż z natury cele społeczne są trudne do zmierzenia. Zdefiniowanie liczbowych mierników „poprawy jakości życia” mieszkańców, „integracji działań podmiotów lokalnych”, „aktywizacji społeczności lokalnych” jest dużo trudniejsze i bardziej subiektywne niż badania przedsięwzięć biznesowych, w których za cel można przyjąć np. stopę zwrotu z inwestycji (Freshwater et al. 1993b).

Organizacje pozarządowe potrafią być bardziej efektywne we wdrażaniu interesujących projektów rozwoju lokalnego i zaspokajaniu niektórych potrzeb społecznych ze względu na dążenie do minimalizacji kosztów administracyjnych, często znacznie efektywniejsze niż w przypadku administracji publicznej (zarówno centralnej, jak i samorządowej). Duże znaczenie dla efektywności takich grup ma nastawienie na realizację konkretnych celów, przy jednoczesnym oddzieleniu od partii politycznych, co nie jest możliwe w przypadku samorządów lokalnych. Wpływa to pozytywnie na efektywność działania. Jakkolwiek w pierwszych latach funkcjonowania partnerstw realizowały one praktycznie tylko projekty tzw. miękkie o małych wartościach finansowych, nie można ich lekceważyć, gdyż mają one niejednokrotnie dużo większy wpływ na aktywizację lokalnych środowisk niż inwestycje infrastrukturalne i działania realizowane przez samorządy lokalne. Na uwagę zasługuje także większe zaangażowanie partnerstw w realizację projektów o charakterze społecznym

niż w przypadku zrzeszeń terytorialnych samorządów lokalnych (por. Furmaniewicz 2002), wynikające z udziału lokalnych organizacji pozarządowych.

Pierwsze efekty działania partnerstw terytorialnych są zachęcające. Mimo że nie miały większego znaczenia dla rozwoju ekonomicznego danych obszarów i zwiększania dobrobytu mieszkańców, prowadzą one działania pobudzające lokalne społeczności do aktywności na rzecz rozwoju społecznego. Szczególnie cennym przykładem jest Fundusz Partnerstwa PDŚO, wspierający działania lokalnych grup i instytucji. Programy Unii Europejskiej mają zwykle zbyt wysokie wymagania dokumentacyjne, a dodatkowo, co jest najpoważniejszym problemem dla wnioskodawców o małych zasobach finansowych, jedynie refinansują zrealizowane projekty. W rezultacie lokalne społeczności z obszarów wiejskich często nie są w stanie w nich uczestniczyć, co sprzyja procesom wykluczenia społecznego. Działania aktywizacyjne, takie jak np. regionalne fundusze grantowe zarządzane wspólnie przez różne podmioty lokalne, dają przede wszystkim szansę na zmianę mentalności mieszkańców z często obserwowanej postawy roszczeniowej i oczekiwania na pomoc państwa w kierunku postrzegania własnej aktywności, inicjatywy i przedsiębiorczości jako cech szczególnie pozytywnych i godnych naśladowania.

Literatura

- Bernacka A., Jermaczek A., Kierus M., Ruszlewicz A., 2004, *Uspołecznione planowanie przyrody na obszarach sieci NATURA 2000*. Przewodnik powarztatowy, Świebodzin: Wydawnictwo Klubu Przyrodników.
- Biderman A., Futymski A., Jarzębska A., Kazior B., Serafin R., Szmigielski P., 2004, *Grupy Partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny przewodnik*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Biderman A., Kazior B. (red.), 2002, *Pokonać bierność na wsi. Program aktywizacji społeczności wiejskich: grupy partnerskie na rzecz zrównoważonego rozwoju*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Cappelin R., 1993, „Theories of local endogenous development and international co-operation” (w:) M. Tykkyläinen (red.), *Development Issues and Strategies in the New Europe. Local, Regional and Interregional Perspectives*, Avebury: Aldershot.
- Coleman J., 1988, „Social capital in the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*, nr 94 (suplement).
- Considine M., 2003, „Local partnerships: different histories, common challenges – a synthesis” (w:) *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris: OECD.
- Freshwater D., Thurston L., Ehrensaft P., 1993a, „Characteristic of successful community development partnership strategies” (w:) R.C. Rounds (red.), *The Structure, Theory and Practice of Partnerships in Rural Development*, ARRG Working Paper Series, nr 5, Brandon: ARRG.
- Freshwater D., Thurston L., Ehrensaft P., 1993b, „Negotiating partnerships for community development” (w:) R.C. Rounds (red.), *The Structure, Theory*

- and Practice of Partnerships in Rural Development*, ARRG Working Paper Series, nr 5, Brandon: ARRG.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie, kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Furmankiewicz M., 2002, „The effects of cooperation between territorial self-governments in local and regional associations in Poland” (w:) B. Namyślak, R. Kozieł (red.), *Współczesne procesy transformacji w układach lokalnych i regionalnych w Polsce*. Seria: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, t. VII, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, Wydawnictwo MarMar.
- Gnatowska G., 2004, „Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia Koalicji na rzecz Ochoty” (w:) *Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia programu Centrów Aktywności Lokalnej. Konferencja 6 maja 2004 r.*, Warszawa: Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Grochowski M., Regulska J., 2000, „New partnership and collaboration: Local government and its supporting institutions – the case of Poland” (w:) E. Amn, S. Montin (red.), *Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Grosse T.G., 2002, „Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (8).
- Hutchinson J., 1994, „The practice of partnership in local economic development”, *Local Government Studies*, t. 20, nr 3.
- Jordan P., 2004, „Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia Centrów Aktywności Lokalnej” (w:) *Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia programu Centrów Aktywności Lokalnej. Konferencja 6 maja 2004 r.*, Warszawa: Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Kołodziejczyk D., 2003, „Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce” (w:) B. Górz, Cz. Guzik (red.), *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*, Seria: *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 4, Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne PAN.
- Machaj I., 2000, „Rozwój lokalny a tożsamość społeczna mieszkańców” (w:) Z. Wołk, K. Dzieńdziura (red.), *Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji europejskiej*, Zielona Góra: Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Tadeusza Kotarbińskiego.
- Moseley M.J. (red.), 2003, *Local Partnerships for Rural Development. The European Experience*, Wallingford Oxon: CABI Publishing.
- OECD, 1990, *Local Partnerships for Rural Development*, Paris: OECD.
- Osborn S.P., 1998, „Partnership in local economic development. A bridge too far for the voluntary sector?”, *Local Economy*, nr 12 (4).
- Partycki S., 2000, „Towarzystwa miłośnicze czynnikiem aktywizacji społecznej gmin (na przykładzie województwa lubelskiego)” (w:) Z. Wołk, K. Dzieńdziu-

- ra (red.), *Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji europejskiej*, Zielona Góra: Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Tadeusza Kotarbińskiego.
- Pastuszka S., 2005, „Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (20).
- Peck J.A., Tickell A., 1994, „Too many partnerships... The future for regeneration partnerships”, *Local Economy*, nr 9 (3).
- Regulska J., 1993, „Local government reform in Central and Eastern Europe” (w:) R.J. Bennett (red.), *Local Government in the New Europe*, London–New York: Belhaven Press.
- Regulska J., 1998, „Building local democracy: The role of western assistance in Poland”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, t. 9, nr 1.
- Regulska J., Regulski J., 2000, „Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej – sukcesy i porażki” (w:) A. Rybczyńska (red.), *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Rodrigues J.M.S., 2005, „In a word...”, *Leader+ Magazine*, nr 1.
- Scott M., 2004, „Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II Programme”, *Journal of Rural Studies*, nr 20.
- Shucksmith M., 2000, „Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK”, *Sociologia Ruralis*, nr 40 (2).
- Storper M., 1995, „The resurgence of industrial economies, ten years later: The region as a nexus of untraded interdependencies”, *European Urban and Regional Studies*, nr 3.
- Stöhr W.B., 1993, „Local initiative networks as an instrument for the development of peripheral areas” (w:) M. Tykkyläinen (red.), *Development issues and Strategies in the New Europe. Local, Regional and Interregional Perspectives*, Avebury: Aldershot.
- Westholm E., 1999, „Exploring the role of rural partnership” (w:) E. Westholm, M. Moseley, N. Stenlas (red.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe, A Literature Review of Practice and Theory*, Falun: Dalarna Research Institute.
- Yarwood R., 2002, „Parish councils, partnership and governance: the development of exceptions, housing in the Malvern Hills District, England”, *Journal of Rural Studies*, nr 18.
- Zielińska R., 2004, „Zrównoważony rozwój wsi – możliwości pozyskiwania środków z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie” (w:) *Odnowa i rozwój wsi – impulsy dla obszarów wiejskich, Materiały konferencyjne. Przysiek 20–21 kwietnia 2004*, Przysiek: Regionalne Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

CROSS-SECTOR CO-OPERATION IN AREA-BASED PARTNERSHIPS IN RURAL AREAS OF POLAND

The paper shows the basic problems of implementation of the cross-sector cooperation, in the frame of area-based partnerships, for specified rural areas in years 2001–2004 in Poland. In this period partnerships were created with international sources support and with appreciable participation of non-government organisations. The main obstacles to their actions were: the insufficient financial resources, the lack of legal form of self-governments, NGOs and entrepreneurs cooperation with equal rights, tendencies for leaders' domination in group's actions, weak organisational structures and the lack of long-term strategies. The first effects of cooperation are little; they deal with social affairs and tourist promotion, but they show the positive role of such type coalitions in local development.