Anna Kołomycew

Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym¹

Pojęcie demokracji partycypacyjnej stało się w ciągu ostatnich dekad przedmiotem zainteresowania badaczy nauk humanistycznych, prawnych a nawet ekonomicznych (zwłaszcza nauki o zarządzaniu). Choć idea angażowania społeczności w sprawy bezpośrednio jej dotyczące nie jest nowa, to z biegiem czasu nabrała znacznie szerszego znaczenia, wykraczając daleko poza sferę polityki i obejmując niemal wszystkie płaszczyzny życia społecznego. Obecnie można więc mówić o szeroko rozumianym uczestnictwie społecznym czy publicznym, a nie tylko *politycznym*.

Brak powszechnie akceptowalnej definicji demokracji partycypacyjnej powoduje, że termin ten postaje wciąż płynny i niedookreślony. Co więcej, wszelkie próby systematyzacji sposobów definiowania mogą okazać się bezskuteczne, jak bowiem wskazał Ch.D. Lummis, demokracja jest ideałem, a nie metodą osiągania go, a ponadto nie jest instytucją zakorzenioną w historii i przez nią kształtowaną, ale stanowi specyficzny „projekt historyczny”².

Wieloznaczność pojęcia demokracji partycypacyjnej sprawia, że przez część badaczy jest ona pojmowana wyłącznie jako idea posiadająca teoretyczną bazę w postaci zasad i reguł, które nie mają jednak praktycznego przełożenia. Bywa również pojmowana przez pryzmat instrumentów umożliwiających aktywny udział w procesach decyzyjnych, a więc poprzez wybory, debaty, plebiscyty czy lobbying³. Demokracja partycypacyjna może mieć jednocześnie formę otwartej dyskusji, działań polegających na poszukiwaniu wspólnego stanowiska bądź stanowić egalitarny sposób podejmowania decyzji⁴.

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11–12 marca 2010 r.

² Ch.D. Lummis, *The Radicalism of Democracy*, Cornell University Press, New York 1996, s. 22.

³ J. Gastil, *Democracy in small group: Participation, Decision Making, and Communication*, Philadelphia 1993, s. 5.

⁴ Ibidem.

W kontekście demokracji partycypacyjnej równie istotna jest skala możliwości uczestnictwa. Aktywna partycypacja jednostek w krajowym systemie politycznym (*national political system*) praktycznie nie jest realna⁵. Wskazać można jedynie pewne *paraformy* aktywnego uczestnictwa, które R. Dahl określił mianem „poliarchii”⁶. Najbardziej efektywne w korzystaniu z form demokracji partycypacyjnej są tzw. małe grupy, za które uważać można także wspólnoty lokalne. Członków takiej grupy łączą wspólne cele, podzielane normy, wartości oraz poczucie odpowiedzialności za interes jednostki lokalnej. Z kolei sprawność komunikacji i działania warunkuje istnienie (lokalnej) sieci powiązań w obrębie tego rodzaju grup⁷. Warunkiem demokracji partycypacyjnej wspólnoty lokalnej jest równość w zakresie podejmowania decyzji, wzajemne zaufanie członków, poczucie inkluzyjności, które wzmacnia podmiotowość i odpowiedzialność jej członków⁸.

Współczesne systemy polityczne gwarantują szereg form obywatelskiego uczestnictwa⁹. Katalog narzędzi partycypacji na szczeblu lokalnym jest nieco bardziej ograniczony. W polskim ustawodawstwie zasadniczo wskazane zostały trzy instytucje uczestnictwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym: wybory, referendum oraz konsultacje społeczne¹⁰. Nie oznacza to, że w praktyce nie występują inne formy społecznego zaangażowania. Należy również dostrzec istotną ewolucję mechanizmów partycypacji, które na przestrzeni dwóch dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego w nowym kształcie poddane zostały istotnym modyfikacjom.

Zagwarantowanie możliwości aktywnego uczestnictwa społeczności w sprawach jednostek lokalnych wiązało się m.in. ze wzrostem zaangażowania samego

⁵ Ibidem, s. 11.

⁶ R.A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Heaven 1989, [za:] J. Gastil, op.cit., s. 11.

⁷ J. Gastil, op.cit., s. 6.

⁸ Ibidem.

⁹ Wśród nich P. Uziębło wskazał na takie instytucje partycypacji bezpośredniej, jak: zgromadzenie ludowe, inicjatywa ludowa, referendum, plebiscyt, weto ludowe czy recall (odwołanie) oraz *appellation of sentence* (odwołanie orzeczenia). Do instytucji demokracji semi-bezpośredniej należy zaliczyć m.in. pośrednią inicjatywę ludową, konsultacje ludowe oraz wysłuchanie publiczne, prawyборы czy skargę konstytucyjną. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, wciąż bowiem pojawiają się nowe rozwiązania prawno-instytucjonalne. Należy też podkreślić, że nie wszystkie z wyliczonych form partycypacji zostały zagwarantowane w polskim prawodawstwie, dokonany przegląd ma charakter orientacyjny [za:] P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 39, 60.

¹⁰ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 351–357.

społeczeństwa, poszerzenia zakresu obowiązków nałożonych na władze lokalne oraz dążeniem do realizacji nałożonych zadań w sposób efektywny i ekonomiczny, a to zagwarantować mogła wyłącznie przychylność i społeczna akceptacja decyzji podejmowanych przez władze lokalne. Te zaś miały znacznie większe szanse o ile współtworzone były przez najbardziej zainteresowane podmioty, a więc mieszkańców danego obszaru.

Mimo ustawowo zagwarantowanych bezpośrednich form kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych przez członków wspólnot lokalnych, w praktyce trudno mówić o istnieniu rzeczywistej partycypacji, rozumianej jako możliwość wpływu na inicjowanie i przebieg procesów decyzyjnych oraz udział w ich implementacji.

Zdaniem R. Górskiego demokracja partycypacyjna to coś więcej niż sporadyczna możliwość wypowiedzenia się obywateli w określonej kwestii, której ramy zostały uprzednio nakreślone przez podmioty władcze¹¹. Demokracja ograniczona wyłącznie do głosowania w czasie wyborów czy opowiedzenia się w drodze referendum wyklucza jednostki nieuczestniczące w tych procesach, tym samym lekceważąc ich opinię. Mankamentem form demokracji bezpośredniej jest także brak faktycznej kontroli społeczeństwa nad mechanizmami finansowania prowadzonych działań, wydatkowania środków publicznych oraz prawnie zagwarantowanego prawa inicjowania pomysłów rozstrzygnięć kwestii lokalnych¹².

Niedomagania demokracji bezpośredniej może neutralizować – przynajmniej teoretycznie – rzeczywista demokracja partycypacyjna, która wyraża się w aktywnym uczestnictwie i współdecydowaniu na poszczególnych etapach przygotowywanych rozwiązań, a nie wyłącznie na opowiedzeniu się za lub przeciwko efektowi końcowemu. Formy demokracji uczestniczącej i tak nie gwarantują realizacji interesów każdej jednostki, jednak w odróżnieniu od form przedstawicielskich czy bezpośrednich, bazujących na wyborze jednej z zaproponowanych opcji, nie tworzą wrażenia powszechnej zgody opinii publicznej. Zaletą mechanizmów uczestniczenia jest zapobieganie inkluzyjności oraz poczuciu ignorancji i lekceważenia, które mogą odczuwać niereprezentowani członkowie wspólnot¹³.

Formy bezpośredniego uczestnictwa członków wspólnoty lokalnej (referendum i wybory) zostały wskazane w ustawie o samorządzie gminnym przed mechanizmami demokracji przedstawicielskiej, a więc głosowaniem przez reprezen-

¹¹ R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 51.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem, s. 59–61.

tatywne organy danej jednostki¹⁴. Takie rozwiązanie pozwala domniemywać, że pierwszeństwo w procesach decyzyjnych mają formy bezpośrednie, co jednocześnie podkreśla rangę i podmiotowość społeczności lokalnych¹⁵. Kwestie wyborów lokalnych szczegółowo regulują: ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta¹⁶ oraz ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw¹⁷.

Instytucja referendum była przedmiotem licznych regulacji prawnych w ciągu ostatnich lat. Zasadniczo w przypadku jednostek szczebla gminnego można mówić o referendach obligatoryjnych dotyczących odwołania organu jednostki przed końcem kadencji, obligatoryjnych w zakresie samoopodatkowania się mieszkańców wspólnoty lokalnej oraz formie nieobligatoryjnej w sprawach o istotnym znaczeniu dla danej jednostki¹⁸. Ustawa o referendum lokalnym, wskazując zasady i tryb organizacji i przeprowadzania referendum, wskazuje na takie formy jak:

- referendum z inicjatywy organu stanowiącego;
- referendum na wniosek mieszkańców;
- referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego;
- referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego¹⁹.

Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane w sytuacjach przewidzianych ustawą oraz we wszystkich ważnych dla gminy sprawach. Ich zasady reguluje prawo miejscowe²⁰. Podobnie w gestii władz lokalnych pozostaje kwestia dookreślania stopnia ważności określonej sprawy dla funkcjonowania jednostki terytorialnej. Konsultacje w niektórych sytuacjach mają charakter obligatoryjny, ale ustawodawca dopuszcza także fakultatywną formę. Obowiązek przeprowadzania konsultacji

¹⁴ Art. 11, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 nr 142, poz. 1591.

¹⁵ Por. A. Piasecki, op.cit., s. 351.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 nr 113, poz. 984 z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 2003 nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

¹⁸ M. Żmigrodzki, *Referendum gminne*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd*, pod red. T. Mołdawy, Warszawa 1999, s. 175, [za:] A. Piasecki, op.cit., s. 351.

¹⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000 nr 88, poz. 985 z późn. zm.

²⁰ Art. 5a, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 nr 142, poz. 1591.

nakładają na władze jednostki terytorialnej stosowne ustawy. Należy zauważyć, że konsultacje społeczne w odróżnieniu od wspomnianych uprzednio dwóch form uczestnictwa – referendum i wyborów – nie mają charakteru wiążącego (nawet pomimo obligatoryjności w niektórych przypadkach). Decyzję ostateczną zawsze podejmuje organ przedstawicielski.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w jednostkach terytorialnych nie zostały doprecyzowane w ustawodawstwie, a tym samym szerokie pole do działania pozostawiono władzom jednostek samorządowych. Takie rozwiązanie umożliwiło przekształcenie tej formy demokracji w instytucję zbliżoną do inicjatywy ludowej, co z kolei umożliwia jeszcze większe zaangażowanie członków wspólnoty lokalnej, pozwalając im na inicjowanie publicznej debaty w sprawach szczególnie istotnych dla funkcjonowania jednostki terytorialnej²¹. Niemniej jednak, opinia członków społeczności wyrażona podczas konsultacji jest ważnym sygnałem dla władz danej jednostki²². Znaczenie konsultacji społecznych wciąż wzrasta, wpisując się w powszechną tendencję włączania członków społeczności lokalnych w aktywne uczestnictwo w życiu publicznym, ale także ze względu na istotną rolę, jaką ta forma uczestnictwa odgrywa w Unii Europejskiej²³.

Formą partycypacji obywatelskiej na szczeblu lokalnym, zagwarantowaną w ustawie o samorządzie gminnym, jest również zebranie wiejskie, czyli organ uchwalodawczy sołectwa, będącego jednostką pomocniczą zasadniczego podziału terytorialnego kraju²⁴. Określenie zasad funkcjonowania i struktury jednostek pomocniczych wymaga, zgodnie z przepisem wspomnianej ustawy, przeprowadzenia konsultacji społecznych, co tym bardziej podkreśla rolę społeczności lokalnej²⁵.

Wskazane formy obywatelskiego uczestnictwa stanowią klasyczne rozwiązania uregulowane prawnie. Katalog form obywatelskiej partycypacji stale się powiększa, a na znaczeniu zyskują nowatorskie rozwiązania. Udział i zaangażowanie członków

²¹ M. Rachwał, *Konsultacje z mieszkańcami gminy jako instytucja demokracji bezpośredniej*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, pod red. S. Michałowskiego, K. Kuć-Czajkowskiej, Lublin 2008, s. 338.

²² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państwa demokratycznych*, Kraków 2004, s. 321.

²³ A. Piasecki, op.cit., s. 362 oraz strona KE: *Twój głos w Europie, Komisja Europejska*, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_pl.htm (25.02.2010).

²⁴ Art. 36 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁵ Ibidem. Wyjątkiem jest podział terytorialny o charakterze pomocniczym przeprowadzany w obrębie Warszawy, której obszar w sposób obligatoryjny został podzielony na dzielnice, [za:] art. 5, ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2002 nr 41, poz. 361.

społeczności może być wysoce zróżnicowany w zależności od dostępnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, przedmiotu zainteresowania oraz inicjatywy samego społeczeństwa. Do form udziału bezpośredniego A. Bukowski zaliczył współuczestnictwo (w formie debaty publicznej czy umów zawieranych na podstawie zasad partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz współdecydowanie (w postaci udziału w wyborach bądź referendum). Z kolei w grupie rozwiązań o charakterze pomocniczym wskazał: informowanie (np. interpelacje, bezpośrednie interwencje u organów przedstawicielskich), konsultowanie (konsultacje społeczne) oraz doradztwo (włączenie ekspertów, środowisk najbardziej zainteresowanych)²⁶.

Katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego. Wśród spotykanych form partycypacji społecznej spotkać można bowiem różnego rodzaju fora, debaty, dialog publiczny, panele dyskusyjne czy też formy wykorzystujące nowoczesne rozwiązania technologiczne, a więc w postaci e-partycypacji (fora online, blogi), które stosowane są zarówno na szczeblu centralnym, ponadnarodowym, jak i w jednostkach lokalnych²⁷.

Do szczególnej formy zaangażowania członków społeczności lokalnych w działalność publiczną J. Hausner zalicza współpracę samorządów z organizacjami pozarządowymi oraz partnerstwa sektorowe²⁸. Współpraca z organizacjami pozarządowymi została wskazana wśród zadań własnych jednostek samorządowych²⁹. Ponadto, od 2003 r. zasady współpracy wspomnianych sektorów reguluje ustawa o działalności pożytku i o wolontariacie, co przyczyniło się do ujednolicenia tej formy partnerstwa chociażby poprzez formalny obowiązek przygotowywania rocznych programów współpracy³⁰. Efektywność tej formy zależy od szeregu czyn-

²⁶ A. Bukowski, *Partycypacja społeczna*, http://www.rewitalizacja.krakow.pl/index.php?TYPE=ART&ART_ID=428 (25.02.2010).

²⁷ E-partycypacja wpisuje się w szerzej rozumianą e-demokrację, a więc wykorzystanie dostępnych rozwiązań technologicznych i informacyjnych do głębszego zaangażowania obywateli w sprawy publiczne. Pojęcie e-demokracji można w ujęciu poszerzającym obejmować także elektroniczne rządzenie, e-usługi czy e-administracje. Katalog metod elektronicznej partycypacji jest niezwykle obszerny, można wskazać m.in. elektroniczne ułatwienia (webcast, FAQ, blogi), elektroniczne konsultacje (sondaże, ankiety i kwestionariusze online, fora, panele) oraz interaktywne uczestnictwo (elektronicznie tworzone wspólnoty, petycje, chatrooms), [za:] A. Macintosh, S. Coleman, M. Lalljee, *e-Methods for public engagement. Helping local authorities to communicate with citizens, Local e-democracy National Project*, Bristol City Council, College Green, Bristol 2005, s. 16–31.

²⁸ *Komunikacja i partycypacja ...*, s. 44–45.

²⁹ Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁰ Art. 5, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 nr 96, poz. 873 z późn. zm.

ników, m.in. tradycji partycypacji obywatelskiej, której w polskich realiach raczej brakuje, ograniczonego wzajemnie zaufania sektora pozarządowego i władz lokalnych, co powoduje, że podmioty te nadal dość często traktują się jako rywalę, a nie partnerzy. Często są również dążenia samorządu do podporządkowania sobie podmiotów pozarządowych³¹.

Formą partycypacji angażującą przedstawicieli wszystkich sektorów funkcjonujących na obszarze jednostki terytorialnej są partnerstwa trójsektorowe. Jest to rozwiązanie stosunkowo młode w polskich realiach, jednak poszerzanie się obszarów działania władz publicznych, które w wielu przypadkach pokrywają się ze sferą działania sektora pozarządowego i gospodarczego, powodują, że to właśnie rozwiązanie winno być w szczególności sposób praktykowane. Forma ta, ze względu na odmienną specyfikę uczestników partnerstwa nie jest prosta do realizacji, sprawne i efektywne współdziałanie wymaga zaś wcześniejszego ustalenia zasad współpracy. Wśród warunków koniecznych funkcjonowania partnerstw sektorowych istotne jest zagwarantowanie równorzędnej pozycji stron, aktywność i nowatorskie podejście uczestników, a także wspólna, oparta na konsensusie wizja kierunków rozwoju jednostki terytorialnej³².

Przykładem partnerstwa trójsektorowego realizowanego na obszarach wiejskich są lokalne grupy działania (LGD). Ze względu na stosunkowo krótki okres istnienia LGD w Polsce trudno jednoznacznie ocenić ich efektywność. Formuła ta jest przykładem „wymuszonego partnerstwa”, które zostało stworzone w celu opracowania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju, a więc nie jest oddolnym dążeniem członków wspólnot lokalnych wynikającym z potrzeb bądź też chęci samej partycypacji³³. Takie rozwiązanie tym bardziej czyni LGD strukturami interesującymi, zwłaszcza w kontekście przyszłości ich funkcjonowania.

Realizacja Programu LEADER rozpoczęła się w 1991 r. Początkowo jego struktura miała nieco inny charakter, LEADER funkcjonował bowiem jako jedna z Inicjatyw Wspólnotowych, a w państwach członkowskich wdrażano odrębne, niezależne finansowo od Inicjatywy programy. Do końca 2006 r. zrealizowano trzy edycje (patrz Tabela nr 1).

³¹ K. Faliszek, *Samorząd lokalny i organizacje pozarządowe – partnerzy czy konkurenci?*, [w:] *Przywódstwo lokalne a kształtowanie...*, s. 343.

³² *Komunikacja i partycypacja...*, s. 41.

³³ M. Furmankiewicz, *Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” nr 2(24), 2006, s. 130.

Tabela nr 1. Struktura Inicjatywy – Programu LEADER

Okres programowania	Liczba istniejących LGD	Przekazane środki z UE (w mln euro)	Priorytety realizowane w ramach programu Leader
Leader I (1991–1993)	217	442	Okres „testowania” nowej formuły rozwoju terenów wiejskich, bazującej na trójsektorowym partnerstwie
Leader II (1994–1999)	906	1755	Celem działań było szczególne zainteresowanie rozwiązaniami innowacyjnymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wspieranie współpracy transgranicznej oraz usprawnienie wymiany doświadczeń. Leader II wspierał zwłaszcza tereny zapóźnione w rozwoju, szczególnie wrażliwe oraz cechujące się niskim poziomem zaludnienia. Beneficjentami były partnerstwa sektorowe w postaci LGD
Leader Plus (2000–2006)	893	2105,1	Był skierowany do wszystkich terenów o charakterze wiejskim. Szczególnie istotnym punktem było organizowanie współpracy LGD

Źródło: Inicjatywa i program Leader – funkcjonowanie w UE, http://www.podkarpackie.pl/leader/funkcjonowanie_ue.html (25.02.2010).

Program LEADER był realizowany w Polsce od 2004 r. Do 2007 r. realizowany był w ramach dwóch schematów Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004–2006, jako jedno z działań programu sektorowego. Niemniej jednak, nadrzędny cel Pilotażowego Programu LEADER +, jakim było inicjowanie lokalnych form współpracy na rzecz rozwoju terenów wiejskich, był zbieżny z Inicjatywą LEADER³⁴.

Dla powstania LGD istotny był Schemat I, rozłożony na lata 2004–2005, który polegał na stworzeniu sieci LGD oraz przygotowania ich do opracowania Zintegrowanych Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁵. Działania prowadzone w ramach Schematu I miały służyć integracji lokalnych partnerów, budować wzajemne zaufanie i tworzyć podwaliny pod wspólne przedsięwzięcia w przyszłości, szczególnie będące wynikiem potrzeb mieszkańców jednostki, równocześnie uwzględniając lokalne zależności i uwarunkowania, które mogłyby zostać pominięte przez podmioty zewnętrzne.

To właśnie forma partnerstwa trójsektorowego w postaci LGD nadawała szczególne znaczenie całemu programowi, a jednocześnie wprowadzała nowy sposób zarządzania sprawami lokalnymi. Połączono w ramach nowej struktury reprezentantów odmiennych sektorów, którzy poza działalnością koncepcyjną w postaci strategii

³⁴ A. Pieniążek, *Mechanizmy kreowania liderów na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, [w:] *Przywództwo lokalne...*, s. 543.

³⁵ Inicjatywa i program Leader w Polsce w latach 2004–2006, http://www.podkarpackie.pl/leader/leader_w_pl.html (25.02.2010).

mieli zająć się również wdrażaniem w życie zaplanowanych projektów. Taka forma przynajmniej teoretycznie gwarantowała mieszkańcom lokalnych wspólnot – najczęściej pomijanym w procesach decyzyjnych – pełnoprawne uczestnictwo w podejmowaniu rozstrzygnięć co do przyszłości ich jednostki³⁶.

W ramach Schematu II realizowanego w latach 2006–2008 powstałe partnerstwa rozpoczęły działania mające na celu wielosektorowy rozwój obszarów wiejskich. Ich realizacja miała opierać się na faktycznym partnerstwie podmiotów pochodzących z odrębnych sektorów, dzięki czemu możliwe było wykorzystanie doświadczenia, wiedzy, umiejętności i posiadanych zasobów partnerów. W ramach Schematu II skoncentrowano się głównie na takich dziedzinach jak: turystyka, ochrona zasobów naturalnych i środowiska naturalnego, promocja i ochrona dziedzictwa kulturowego i historycznego terenów.

Bilans Pilotażowego Programu LEADER+ wskazał, iż Schemat I zamknięto zrealizowanymi 167-oma projektami o łącznej kwocie 19 555 736 zł, Schemat II zaś – 150-oma projektami o wartości 98 530 268 zł. Drugi etap realizacji programu pozwalał na uzyskanie znacznie większych środków, bo aż do kwoty 750 000 zł, kiedy w etapie pierwszym było to 150 000 zł³⁷.

W okresie kolejnej perspektywy finansowej 2007–2013 zrezygnowano z formuły LEADER jako odrębnego programu. W Polsce jest obecnie realizowany jako oś IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. LEADER stanowi podstawę realizacji osi 3 PROW. Zgodnie z nowymi regulacjami tzw. podejście LEADER obejmuje takie elementy jak: lokalne strategie rozwoju dotyczące wyselekcjonowanych obszarów wiejskich o zasięgu nieprzekraczającym obszaru regionu, lokalne grupy działania będące partnerstwami publiczno-prywatnymi, uwzględnia oddolne, uczestniczące podejście LGD do kwestii tworzenia i realizacji lokalnych strategii rozwoju, bazuje na sektorowości wdrażania przygotowanych strategii, które angażują przedstawicieli sektorów, a także obejmuje realizację działań o charakterze innowacyjnym, opartych na współpracy, jak i budowę struktury sieciowej partnerstw lokalnych³⁸.

³⁶ W. Goszczyński, *Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+*, [w:] *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, pod red. H. Podedworna, P. Ruszkowskiego, Warszawa 2008, s. 114.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Art. 61, 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, Dz.U. UE z 21.10.2005, L 227/1.

Lokalne grupy działania są przykładem partnerskiego podejścia do rozwoju lokalnego³⁹. Jednak LGD, będące głównym twórcą i realizatorem lokalnych strategii rozwoju oraz podmiotem aktywizacji obszarów wiejskich, muszą spełnić określone warunki. Jednym z nich jest fakt powołania partnerstwa w takiej formule, która gwarantowałaby podmiotowość prawną. Dopuszczalne formy prawne dla tak tworzonych partnerstw sektorowych to: fundacja, stowarzyszenie bądź związek stowarzyszeń⁴⁰. Równie istotne jest powołanie organów LGD, z których najważniejszym jest *zgromadzenie członków*⁴¹.

Na LGD został nałożony obowiązek uwzględniania wszystkich grup społecznych w organach decyzyjnych partnerstwa. Stąd też partnerzy ekonomiczni, społeczni, przedstawiciele społeczeństwa, rolników, kobiet z terenów wiejskich oraz ludzi młodych i ich stowarzyszeń muszą mieć zagwarantowane przynajmniej 50-procentowe uczestnictwo w procesie stanowienia decyzji⁴². Warunek ten, wprowadzony w trzeciej edycji realizacji programu LEADER, miał zapobiec eliminowaniu partnerów społecznych i gospodarczych przez sektor publiczny. Jednocześnie przepis ten można potraktować jako przejaw braku zaufania i wiary w samodzielne uregulowanie kwestii proceduralnych w ramach partnerstwa lokalnego przez jego członków.

Nadrzędnym, statutowym celem LGD winno być działanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto, partnerstwa winny posiadać zdolność do stworzenia i wdrażania strategii rozwoju, obejmującą także potencjał kadrowy i administracyjny. Z tym warunkiem wiąże się z kolei kwestia wyznaczenia obszaru funkcjonowania LGD, który powinien obejmować terytorium, dla którego przygotowana została strategia. Obszar funkcjonowania LGD miał być zgodny z podziałem terytorialnym na jednostki gminne. Dodatkowo jednostki lokalne, na obszarze których rozciągało się oddziaływanie partnerstwa, muszą mieć charakter gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich⁴³. Obszar funkcjonowania LGD może być zamieszkiwany przez nie mniej niż 10 tys. osób i nie więcej niż 100 tys. Obszary funkcjonowania kilku LGD nie mogą się pokrywać, stąd też ważne jest, by przy wytyczaniu terenu LGD brane były pod uwagę także uwarunkowania geograficzne, terytorialne, ekonomiczne i kulturowe⁴⁴.

³⁹ Ibidem, art. 62.

⁴⁰ R. Adamczyk, E. Gąsiorek, M. Pomin, *Prawne aspekty tworzenia i funkcjonowania Lokalnej Grupy Działania w ramach Pilotażowego Programu LEADER+, Poradnik dla animatorów LGD*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2006, s. 5.

⁴¹ Lokalna Grupa Działania, <http://www.podkarpackie.pl/leader/lgd.html> (25.02.2010).

⁴² Art. 62 b, rozporządzenie Rady WE...

⁴³ R. Adamczyk, E. Gąsiorek, M. Pomin, *Prawne...*, s. 6.

⁴⁴ Ibidem.

Obwarowania dotyczące tworzenia LGD powodowały, że samo powstanie partnerstwa miało charakter wieloetapowy, obejmujący: powołanie grupy roboczej, weryfikację potencjalnych członków LGD, oszacowanie możliwości partnerstwa oraz dokonanie wyboru partnerów⁴⁵.

Powstanie LGD musi zyskać akceptację samorządu województwa. Wyrażenie zgody uprawnia partnerstwo do korzystania z pomocy z PROW. Akceptacja odbywa się w oparciu o ocenę potencjału LGD, przyjętych zasad funkcjonowania, wcześniejszych doświadczeń samej LGD bądź też partnerów ją tworzących oraz kompetencji osób zatrudnionych⁴⁶.

Obwarowania i wymogi dotyczące formalnej regulacji partnerstw w postaci LGD powodują, że zatracą się idea oddolnego uczestnictwa i możliwości samoorganizacji przez członków wspólnoty lokalnej. Ponadto, nadmiar mechanizmów kontrolnych i zabezpieczających w postaci parytetów oraz akceptacji działań przez samorząd województwa osłabia wiarę w kapitał społeczny skupiony w jednostkach lokalnych. Abstrahuje od jakości kapitału społecznego w Polsce, takie rozwiązanie z góry stawia go na przegranej pozycji. Z drugiej strony, LGD mogą być traktowane jako inkubatory tworzenia lokalnego kapitału społecznego, który w ramach grup dopiero się tworzy, a nie stanowi ich bazę⁴⁷.

Niemniej jednak, LGD to szczególny przykład włączenia w procesy decyzyjne segmentu społeczeństwa do niedawna nieuwzględnianego i nierespektowanego. Tworzenie LGD sprzyja budowie sieci powiązań, wymiany kontaktów i doświadczeń, a tym samym wspiera kapitał społeczny wyrażający się poprzez zaangażowanie w życie wspólnoty i podejmowane inicjatywy. Wzmacnia również zaangażowanie i odpowiedzialność oraz urealnienie dotychczasową, wyłącznie deklaracyjną podmiotowość jednostek uczestniczących w partnerstwie. Takie rozwiązanie pozwala również budować i stabilizować wzajemne zaufanie lokalnych partnerów. Ponadto, pozwala na nawiązanie współpracy także w ramach partnerstw z grupami istniejącymi w innych krajach UE realizujących LEADER-a⁴⁸.

Lokalne Grupy Działania są niewątpliwie rozwiązaniem nowatorskim. Powstały, by wpierać rozwój obszarów wiejskich oraz aktywizować lokalne społeczności. Zasady tworzenia LGD, precyzyjnie wskazany przedmiot zainteresowania oraz

⁴⁵ H. Palska, B. Lewenstein, *Bibliografia społecznika*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, pod red. P. Glišńskiego, B. Lewensteina, A. Sicińskiego, Warszawa 2004, s. 136–140.

⁴⁶ Lokalna Grupa Działania, <http://www.podkarpackie.pl/leader/lgd.html> (25.02.2010).

⁴⁷ W. Goszczyński, *Kształtowanie synergicznych...*, s. 115.

⁴⁸ Ibidem.

zwierzchnictwo organów samorządowych szczebla wojewódzkiego, które de facto decydują o powstaniu partnerstwa, sprawiają, że trudno mówić o faktycznej oddolnej partycypacji.

Partnerzy sektorowi mogą inicjować, współdecydować i uczestniczyć we wdrażaniu określonych projektów, jednak w obrębie wyznaczonych ram, ograniczających pole działań. Interesująca wydaje się również przyszłość i trwałość formuły partnerstwa sektorowego w postaci LGD. Czy stworzone w ramach wsparcia zewnętrznego instytucje mają szansę zbudować na tyle stabilne podstawy sektorowej współpracy, by były w stanie istnieć również po zakończeniu wsparcia finansowego ze źródeł UE i wytworzyć praktykę współdecydowania w jednostkach lokalnych? Równie interesujące jest, w jaki sposób będą kształtowały się relacje pomiędzy członkami partnerstw, które warunkują efektywność stworzonej sieci? Istotna jest także trwałość samego partnerstwa, bazująca na zdolności przedstawicieli sektorów do równego traktowania się oraz powstrzymania od dążenia do zdobycia pozycji lokalnego lidera, która byłaby efektem deprecjacji partnerów i rugowania ich ze współdecydowania o sprawach jednostki.

Summary

Local Action Groups as a form of participation at the local level

Presented paper aims at different forms of civic participation and especially focuses on Local Action Groups. First part of presented paper includes considerations relative to the idea of social participation and practical aspects of its introduction. The follow-up with presented article takes over different forms of civic participation at local level which were provided by legal regulations (direct forms of participatory democracy). The paper also focuses on solutions based on cooperation of sector partners. Local Action Groups, created within the framework of LEADER+ Programme, are the example of three-part cooperation. The main purpose of the LAG creation was to support local development in rural areas. The next aspect of mentioned programme was to activate the residents of rural areas. The LAG are interesting subject for further researching because of its special legal status, the way of emergence and the mechanisms of supervision. Established rules of the LAG running, can cause weakening of the idea of the rank-and-file initiative and participation and reducing social community commitment.