

Aneta Joanna Janikowska, Zbigniew Brodziński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ODDZIAŁYWANIE LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA NA WZROST KAPITAŁU SPOŁECZNEGO OBSZARÓW WIEJSKICH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM

*LOCAL ACTION GROUPS' INFLUENCE ON SOCIAL CAPITAL GROWTH
OF RURAL AREAS IN WARMIA AND MAZURY PROVINCE*

Słowa kluczowe: lokalne grupy działania (LGD), obszary wiejskie, kapitał społeczny

Key words: local action groups (LAGs), rural areas, social capital

Abstrakt. Celem badania była analiza procesu tworzenia i rozwoju lokalnych grup działania (LGD) na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego. Rolą tych podmiotów jest integracja, akumulacja i rozwój kapitału społecznego przez angażowanie mieszkańców i współpracę na rzecz wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR). Badaniami objęto 15 wielosektorowych partnerstw lokalnych, które uczestniczyły w realizacji Pilotażowego Programu Leader+ i/lub osi 4. Leader, czyli w okresie od 2004 r. do początku 2013 r.

Wstęp

Odpowiedzią na kryzys koncepcji ogólnego sterowania rozwojem lokalnym stał się postępujący proces decentralizacji polityki rozwoju zakładający podejście oddolne w jej planowaniu i realizacji [Każmierczak 2008, Kamiński 2011]. Koncepcje rozwoju neoendogenne i zrównoważonego, w połączeniu z teorią społeczeństwa obywatelskiego, stały się inspiracją wdrażania inicjatywy Leader [Knieć, Goszczyński 2011]. Jako immanentne składniki nowego paradygmatu wskazano terytorialność, podejście zintegrowane i innowacyjne do tworzonego scenariuszy rozwoju, oddolność i lokalne partnerstwo w podejmowanych działaniach, a także współpracę i tworzenie sieci [*Inicjatywa Leader...* 2006]. Znaczącą rolę w procesie wdrażania innowacyjnego podejścia spełnia kapitał społeczny, czego wyrazem jest cel osi 4. Leader¹. Zdaniem Putnama [1993], proces budowania kapitału społecznego należy rozumieć jako zwiększanie zaufania i gotowości do współpracy, przejawiające się w angażowaniu i partycypacji w tworzonej oddolnie sieciach organizacji i stowarzyszeń służących realizacji wspólnych interesów. Jedną z najważniejszych cech podejścia Leader jest więc idea partnerstwa lokalnego, będącego siecią współpracy opartą na zaufaniu [Knieć 2012], którego zadaniem jest konsolidacja zasobów, możliwości i sił, a więc akumulowanie kapitału społecznego oraz jego tworzenie.

Celem badania była analiza procesu tworzenia i rozwoju LGD na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego jako podmiotów, których rolą jest integracja, akumulacja i rozwój kapitału społecznego przez angażowanie mieszkańców i współpracę na rzecz wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR).

Material i metodyka badań

Badaniami objęto 15 wielosektorowych partnerstw lokalnych, które uczestniczyły w realizacji Pilotażowego Programu Leader+ i/lub osi 4. Leader w okresie od 2004 r. do początku 2013 r. Materiał do badań stanowiły dokumenty strategiczne objętych analizą partnerstw (ZSROW oraz LSR). W celu uzyskania aktualnych danych analizie poddano także strony internetowe LGD oraz informacje i materiały otrzymane od pracowników LGD.

¹ Celem osi 4. PROW 2007-2013 jest „...budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców (...), a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja ...” [*Program Rozwoju...* 2011].

Wyniki badań

W literaturze przedmiotu specyfika kapitału społecznego [Putnam 1995, Coleman 1988] polskiej wsi jest często postrzegana jako niechęć do zrzeszania się, nastawienie raczej na budowanie indywidualnego dobrobytu niż współpracę z innymi członkami wspólnoty, prymat tradycyjnych więzi rodzinno-sąsiedzko-parafialnych, a także brak zaufania do instytucji, organizacji i osób pochodzących spoza wąsko rozumianej społeczności lokalnej [Seręga 2006, Fedyszak-Radziejowska 2006, Kniec, Goszczyński 2011, Kamiński 2011, Fedyszak-Radziejowska 2012]. Analiza procesów integracyjnych na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego przeczy tym opiniom, gdyż zauważono, że wraz z pojawieniem się możliwości udziału w pilotażu programu Leader+ niektóre aktywne społeczności lokalne Warmii i Mazur podjęły wysiłki zmierzające do zdobycia dodatkowych środków na wsparcie prowadzonej już aktywności społecznej, wpisującej się często w założenia ww. programu.

W ramach ogólnopolskiego naboru do schematu I Pilotażowego Programu (PP) Leader+, w województwie warmińsko-mazurskim złożono 14 wniosków, z których wybrano 9. W wyniku ich realizacji do końca 2006 r. tworzone były partnerstwa (LGD) oraz opracowywano strategię (ZSROW), obejmujące 58% obszaru uprawnionego, czyli gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie². Chęć wdrażania przygotowanych dokumentów strategicznych zadeklarowało 10 partnerstw, które do końca 2006 r. złożyły wnioski o wsparcie w ramach schematu II. Wybranych zostało 8 z nich, które realizowały strategię na obszarze 57 gmin.

W latach 2006-2008 na obszarach wiejskich Warmii i Mazur były podejmowane działania aktywizujące mieszkańców, postępowały procesy integracyjne, rozwijały się istniejące już grupy, zawiązywały się nowe partnerstwa. Jak wynika z analizy opisów zawartych w strategiach, dotyczących budowania partnerstw, przeprowadzono wówczas steki spotkań lokalnych, szkoleń i warsztatów, realizowano badania ankietowe w celu poznania opinii mieszkańców oraz organizowano liczne wizyty studyjne.

Do 30 stycznia 2009 r. wniosek o wybór LGD do realizacji LSR w woj. warmińsko-mazurskim złożyło 15 partnerstw, w tym 9 uczestniczących uprzednio w pilotażu Leader+. Wybranych zostało 14 z nich, które objęły swoim zasięgiem łącznie 93 gminy³. Ówczesny obszar realizacji LSR to 22 336 km², co stanowiło 92,4% powierzchni województwa, na której zamieszkiwało ok. 751,6 tys. osób, czyli 52,6% ogółu mieszkańców Warmii i Mazur. Ostatecznie LSR w województwie wdraża 13 partnerstw⁴.

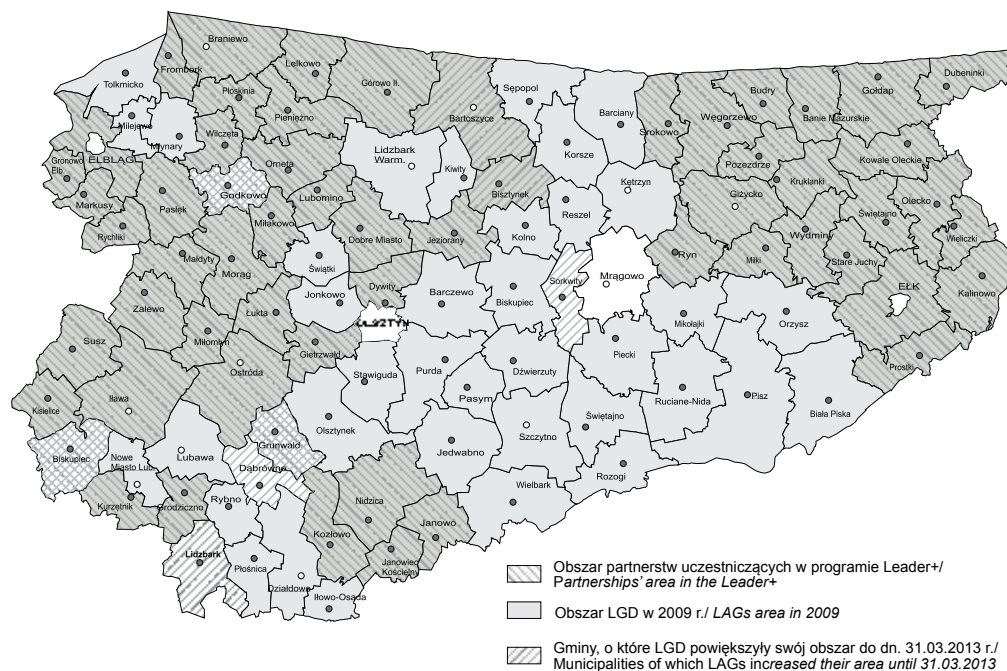
W kolejnych latach do LGD przyłączali się kolejni członkowie, a 4 partnerstwa powiększyły obszar działania. Warto zauważyć, że na terenie Warmii i Mazur poza Leaderem pozostała tylko jedna z gmin uprawnionych – gmina Mrągowo⁵. Jak wynika z opinii audytorów zewnętrznych, obserwowany proces konsolidacji grup przynosi wymierne efekty, bowiem LGD większe, tzn. działające na terenie obejmującym powyżej 75 tys. mieszkańców „... zwiększające liczbę partnerów w zdecydowanie lepiej aktywizują społeczność lokalną, są skuteczniejsze w realizowaniu swoich zadań, w większym stopniu realizują zasadę partnerstwa” [*Ocena funkcjonowania... 2012*]. Obecnie LGD działają na obszarze 100 gmin województwa i zajmują powierzchnię 23 527 km², czyli 98,8% powierzchni obszaru uprawnionego. Ludność objęta realizacją LSR to niespełna 800 tys. osób, co stanowiło 99% ludności wiejskiej i 56% ogółu mieszkańców województwa. Zmiany obszaru zajmowanego przez LGD przedstawiono na rysunku 1.

² W województwie warmińsko-mazurskim uprawnionych do uczestnictwa w PP Leader+ było 100 gmin, czyli 67 wiejskich i 33 miejsko-wiejskie.

³ W aktualnym okresie programowania dopuszczono możliwość realizacji LSR na terenie gmin miejskich liczących poniżej 5 tys. mieszkańców [Rozporządzenie MRiRW z 23 maja 2008 r.].

⁴ Stowarzyszenie LGD „Lyna-Sajna” rozpadło się w pierwszym roku działalności, a tworzące ją gminy, tj. Bartoszyce i Bisztynek w październiku 2010 r. przystąpiły do LGD „Warmiński Zakątek”.

⁵ Taka sytuacja pozostanie przynajmniej do końca tego okresu programowania, gdyż zgodnie z § 7 ust. 2 umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR, wnioski o rozszerzenie obszaru LGD można było składać najpóźniej do dnia rozpoczęcia naboru o wybór LGD do realizacji LSR w zakresie dodatkowych zadań, który w woj. warmińsko-mazurskim miał miejsce w lipcu 2012 r.



Rysunek 1. Proces rozwoju partnerstw lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2004-2013
 Figure 1. The development of local partnerships in Warmia and Mazury province in 2004-2013

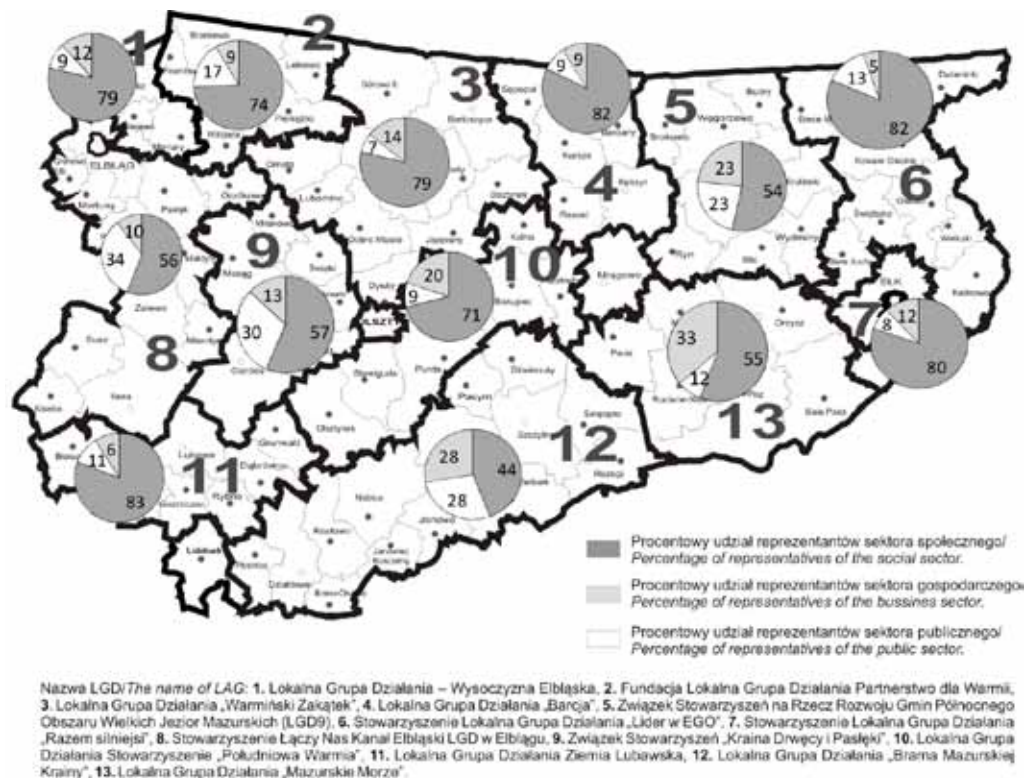
Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

Z 13 funkcjonujących obecnie LGD, 5 (38,5%) to partnerstwa nowo utworzone, powstałe w 2008 r. (3 LGD), po jednej powołano do życia w 2007 r. i w 2009 r. Większość LGD, tj. 9 (69,2%), przyjęła formę stowarzyszenia, w tym wszystkie nowo utworzone, 3 (23,1%) działają jako związki stowarzyszeń, a 1 (7,7%) jako fundacja. Średnio w województwie jedna LGD obejmowała obszar 1790 km² zamieszkały przez niewiele ponad 60 tys. osób. Przeważały w nim grupy średnie⁶ (61,5%), obejmujące obszar zamieszkały przez populację mieszczącą się między 50 a 100 tys. osób. Tego typu partnerstw było dwukrotnie więcej niż grup małych, odmiennie do sytuacji w kraju [Ocena funkcjonowania ... 2012]. W omawianym regionie istnieje tylko jedno partnerstwo duże, obejmujące powyżej 100 tys. mieszkańców.

Obok zajmowanego obszaru, liczby mieszkańców objętych realizacją LSR, a także wielkości budżetu, kluczową dla skuteczności budowania kapitału społecznego, jest niewątpliwie wewnętrzna struktura partnerstwa. Nie tylko warunkuje ona sposób postrzegania organizacji przez jej członków i potencjalnych partnerów, ale także decyduje o faktycznej zdolności do uwzględniania interesów jak najszerzej grupy podmiotów [Knieć, Goszczyński 2011]. Struktura ta decyduje także o efektywności podejmowanych działań w kontekście budowania wzajemnego zaufania i tworzenia sieci powiązań skutkujących wspólnymi inicjatywami.

Lokalne grupy działania w województwie skupiają łącznie 1029 podmiotów należących do trzech sektorów (tj. społecznego, gospodarczego i publicznego), a liczba członków poszczególnych grup waha się od 23 do nawet 199. Potencjał ten wskazuje na istniejące możliwości mobilizowania zasobów i kreowania lokalnego rozwoju. Średnio przedstawiciele reprezentujący sektory społeczny,

⁶ Według typologii podziału zaproponowanej przez MRiRW, pod względem zajmowanego terytorium przyjmuje się podział LGD na trzy grupy: a) małe – od 10 tys. do 50 tys. mieszkańców, b) średniej wielkości – ponad 50 tys. do 100 tys. mieszkańców, c) duże – liczące od 100 tys. do 150 tys. mieszkańców [Oś IV PROW... 2009].



Rysunek 2. Procentowy udział reprezentantów poszczególnych sektorów w składzie lokalnych grup działania (stan na 31.03.2013 r.)

Figure 2. Percentage of representatives of different sectors in composition of local action groups, as of 31.03.2013 r.

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

gospodarczy i publiczny stanowią odpowiednio 68,5, 18,2 oraz 13,3%. Strukturę reprezentacji sektorów w poszczególnych partnerstwach przedstawiono na rysunku 2.

Sektor społeczny jest najsilniej reprezentowany i z jednym wyjątkiem stanowi więcej niż połowę członków partnerstwa, a w przypadku trzech grup wynosi ponad 80%. Warto zauważyć, że reprezentacja sektora gospodarczego przewyższa publiczny, odmiennie do sytuacji w kraju w 2009 r. [Oś IV PROW ... 2009], co satysfakcjonuje tym bardziej, że niedobór przedsiębiorców jest wskazywany jako jedna z słabości LGD.

Inna ważna kwestia to dominacja sektora publicznego, która zdaniem niektórych specjalistów [Ocena funkcjonowania ... 2012, Knieć 2012, Kamiński 2011], utrudnia budowanie więzi opartych na zaufaniu, kluczowych dla rozwoju kapitału społecznego. Co więcej „kolonizacja partnerstw przez samorządy”, jak określa to zjawisko Knieć [2012], zaprzecza fundamentalnej dla Leadera idei równego prawa wszystkich trzech sektorów do współdecydowania o podejmowanych przez partnerstwo inicjatywach. Nie chodzi tu jedynie o odsetek reprezentantów sektora publicznego, który w LGD Warmii i Mazur jest niższy od średniej w kraju o ok. 5%. Jak twierdził Knieć [2012], także nadmiar partnerów społecznych występujących jako osoby fizyczne może rodzić podejrzenie o „ukrywanie się” przedstawicieli sfery publicznej i faktycznie większym jej wpływie. Jednak z drugiej strony, ten sam fakt jedna z LGD traktuje jako mocną stronę partnerstwa, podkreślając „multisektorowość” członków i zwracając uwagę, że lokalni liderzy, osoby aktywne zawodowo

i społecznie pełnią zazwyczaj różne role w lokalnym środowisku, dzięki czemu znają oni „... punkt widzenia przynajmniej dwóch sektorów, różnych form organizacyjnych i prawnych, jest to szczególnie istotne z punktu widzenia budowania partnerskich relacji ...” [Lokalna Strategia ... 2009].

Zmiana przynależności sektorowej tych samych osób w sytuacji aktualizacji strategii może rodzić zagrożenie formalnej równości partnerów. Zaobserwowano taką sytuację w przypadku dwóch LGD i praktycznie zawsze dotyczyła ona zmiany z reprezentacji sektora publicznego na społeczny. Te przypadki mogą oznaczać, że popełniono pomyłkę przy kwalifikowaniu danej osoby do określonego sektora lub np. zmiany zatrudnienia. Z drugiej strony natomiast, taka praktyka rodzi obawy o manipulację w celu zapewnienia równowagi sektorowej lub wręcz ukrycia faktycznej przewagi sektora publicznego. W kontekście oddziaływania przedstawicieli poszczególnych sektorów na działalność LGD, w tym możliwego zagrożenia dominacją samorządów, jest także ważną kwestią struktura rady oraz pozostałych organów LGD.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że program Leader jako narzędzie budowania kapitału społecznego w wymiarze lokalnym, uruchamia i podtrzymuje społeczne procesy samoorganizacji, skutkujące tworzeniem i rozwojem trójsektorowych partnerstw, zdolnych do zarządzania środkami przeznaczonymi na wdrażanie LSR, opracowywanych w sposób uspołeczniony, z wykorzystaniem posiadanych zasobów. Obserwacja funkcjonowania LGD pozwala stwierdzić, że coraz częściej stają się one kluczową instytucją kreującą lokalny kapitał społeczny, przyczyniającą się do zacieśniania więzi pomiędzy partnerami oraz inspirującą mieszkańców do społecznej i zawodowej partycypacji. O sukcesie programu świadczy fakt, że kluczową rolę w procesie konstruowania założeń idei rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność (*Community-led local development* – CLLD), która będzie stanowiła podstawę wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020, odegrały właśnie zasady Leader [Wspólne wytyczne... 2013].

Literatura

- Coleman J.S. 1988: *Social Capital in the Creation of Human Capital*. The American Journal of Sociology 94, s. 95-120.
- Fedyszak-Radziejowska B. 2006: *Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich*, [W:] K. Szafranec (red.), *Jednostkowe i społeczne zasoby wsi*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 123-146.
- Fedyszak-Radziejowska B. 2012: *Spoločności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*, [W:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, SCHOLAR, Warszawa, 101-123.
- Halamska M. 2009: *Zasoby własne wsi a zewnętrzne programy rozwoju. Na przykładzie zależności kapitał społeczny – PP Leader+*, *Więś i rolnictwo*, nr 3(144), s. 9-28.
- Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*. 2006: FAPA, Warszawa.
- Kamiński R. 2011: *Partnerstwa w programie Leader: czy można stwierdzić, że Leader nie buduje kapitału społecznego na polskiej wsi?* *Polityka Społeczna*, nr specjalny, Warszawa, s. 27-31.
- Każmierczak T. 2008: *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*. [W:] T. Każmierczaka (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, ISP, Warszawa, s. 215-228.
- Knieć W. 2012: *Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Knieć W., Goszczyński W. 2011: *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*, *Polityka Społeczna*, nr specjalny, Warszawa, s. 24-27.
- Lokalna strategia rozwoju na lata 2009-2014 obszaru objętego działaniami LGD Fundacji Lokalna Grupa Działania Partnerstwo dla Warmii*. 2009: Pieniężno.
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013. Raport końcowy*. 2012: MRiRW, Warszawa.
- Oś 4. PROW 2007-2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*. 2009: MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. 2011: MRiRW, Warszawa.

- Putnam R.D. 1993: *The Prosperous Community. Social Capital and Public Life*, The American Prospect, No. 13.
- Putnam R.D, Leonardi R., Nanetti R.Y. 1995: *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. z 2008 r., nr 103, poz. 659.
- Seręga Z. 2006: *Nieufni klienci demokracji. Atrofia kapitału społecznego wspólnot lokalnych w Polsce dzisiejszej dobie*, [W:] K. Szafranec (red.), *Jednostkowe i społeczne zasoby wsi*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 109-121.
- Wspólne wytyczne Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskich, AGRI, EMPL, MARE i REGIO, na temat rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*. 2013: Wersja robocza z dn. 30.01.2013 r.

Summary

Leader programme, as a tool for a social capital building in a local dimension, is ubiquitous on rural areas, not only in Warmia and Mazury region, but also in the all of the country. Local Action Groups (LAGs), which implement this programme are the most considerable creators of local development. The paper include analysis of creation and development of LAGs on the rural area of Warmia and Mazury province, as objects whose role is integration and accumulation of social capital through commitment of inhabitants and cooperation on behalf of implementation of Local Development Strategies. The survey included 15 multi-sectoral local partnerships that have been involved in the implementation of the Leader + Programme and/or Axis 4 Leader at the period from 2004 to early 2013.

Adres do korespondencji
mgr Aneta Joanna Janikowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska
pl. Łódzki 2, 10-957 Olsztyn
tel. (89) 523 32 60
e-mail: anetajanikowska@wp.pl, zbr@uwm.edu.pl