

Katarzyna Zajda • Agnieszka Krettek-Kamińska

WYKORZYSTANIE ZASOBÓW LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA

 WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2014

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1. Założenia badawcze i metodologia badań własnych	13
1.1. Punkt wyjścia i podstawowe założenia podjętych badań	13
1.2. Zakres badań, zastosowane techniki badawcze	16
Rozdział 2. Zróżnicowanie zasobów kapitału ludzkiego liderów lubuskich i małopolskich lokalnych grup działania oraz potencjał ich kapitału społecznego	21
2.1. Kapitał społeczny i kapitał ludzki – wprowadzenie do analizy zasobów lubuskich i małopolskich lokalnych grup działania	21
2.2. Charakterystyka analizowanego obszaru	28
2.3. Zasoby kapitału ludzkiego i potencjał kapitału społecznego lokalnych grup działania z województwa lubuskiego	31
2.4. Zasoby kapitału ludzkiego i potencjał kapitału społecznego lokalnych grup działania z województwa małopolskiego	45
2.5. Podsumowanie analizy zasobów lubuskich i małopolskich lokalnych grup działania	61
Rozdział 3. Oddziaływanie lokalnych grup działania na wielofunkcyjny rozwój wsi (na przykładzie realizowanych projektów współpracy)	67
3.1. Rozwój wielofunkcyjny i innowacyjny w kontekście funkcjonowania lokalnych grup działania	67
3.2. Projekty współpracy realizowane przez lokalne grupy działania z województwa lubuskiego	79
3.3. Projekty współpracy realizowane przez lokalne grupy działania z województwa małopolskiego	86
3.4. Wnioski	104
Rozdział 4. Partycypacja publiczna członków lokalnych grup działania i ich rola w budowaniu kultury <i>governance</i> w społecznościach wiejskich	107
4.1. <i>Governance</i> i partycypacja publiczna – koncepcja, podejścia, ustalenia definicyjne	107

4.2. Aktywność publiczna liderów lubuskich i małopolskich lokalnych grup działania	113
4.3. Udział lokalnych grup działania w budowaniu kultury politycznej typu <i>governance</i> w społecznościach wiejskich	121
Podsumowanie	127
Bibliografia	131
Aneks	139

Wprowadzenie

Przemiany zachodzące na polskiej wsi owocują powstawaniem nowych organizacji oraz instytucji, które przyczyniają się do ich intensyfikacji. Wśród nich są lokalne grupy działania (LGD), powstające i funkcjonujące według zasad podejścia LEADER wdrażanego od 1991 r. w krajach europejskich w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z wypracowanymi wytycznymi przybierają one postać stowarzyszeń, związków stowarzyszeń lub fundacji działających jako partnerstwa złożone z przedstawicieli różnych kategorii instytucji i organizacji lokalnych (przy zagwarantowaniu minimum pięćdziesięcioprocentowego udziału przedstawicieli podmiotów spoza sektora publicznego).

Podstawowe cele i zakres prowadzonych działań (sformułowanych w postaci lokalnych strategii rozwoju) lokalne grupy określają na podstawie szczegółowej analizy potrzeb oraz zasobów tkwiących zarówno w lokalnej społeczności, jak i w obszarze przez nią zasiedlanym. Lokalne grupy – oparte na dobrowolnej akcesji członków, posiadające dużą samodzielność w obszarze wyboru kierunków działania (przy jednoczesnym zobowiązaniu do innowacyjności wypracowywanych rozwiązań) i dysponujące znaczącym wpływem na sposób rozdysponowania pozyskiwanych środków¹ – wydają się organizacjami predestynowanymi do efektywnego zagospodarowania różnorodnych zasobów obszaru partnerstwa. Jednocześnie, opierając się na zasobach zastanych w postaci kapitałów ekonomicznego, infrastrukturalnego, przyrodniczego,

¹ Lokalna grupa działania nie jest w pełni autonomiczna w podejmowaniu decyzji, bowiem zarówno lokalne strategie rozwoju, jak i poszczególne nabory wniosków akceptują władze regionalne, a środki wypłaca, w zależności od zakresu wsparcia, Urząd Marszałkowski (lub wskazana instytucja regionalna) i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – por. raport PSDB, 2012.

ludzkiego, społecznego, powinny się przyczyniać do pozyskiwania i generowania nowych zasobów w lokalnej społeczności, a co za tym idzie – stymulująco oddziaływać na rozwój obszaru, stanowiącego przedmiot ich zainteresowania.

W okresie programowania przypadającym na lata 2007–2013 lokalne grupy działania odpowiadają za realizację tzw. czwartej osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (zwanej osią LEADER). Jej celem jest „budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców oraz przyczynianie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja wskutek pośredniego włączenia LGD w system zarządzania danym obszarem. Pomocne w osiągnięciu celów osi będą również projekty współpracy” [PROW 2007–2013: 294]. Ta oś umożliwi również realizację celów osi trzeciej (*Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej*)², co dodatkowo wzmacnia potencjał oddziaływania grup na zasoby kapitałów ludzkiego i społecznego oraz rozwój wielofunkcyjny obszaru, który obejmują wsparciem.

W ramach osi czwartej wspomniane organizacje pozyskują środki (nierazko liczone w milionach złotych) m.in. na realizację działań, takich jak: „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” oraz „Wdrażanie projektów współpracy” [PROW 2007–2013: 296]. Wspieranie zasobów kapitału ludzkiego i społecznego oraz rozwoju wielofunkcyjnego jest możliwe w ramach każdego z nich. Służy mu zarówno realizacja celów obranych w lokalnych strategiach rozwoju, szkolenia, kursy dla członków tych organizacji poświęcone m.in. wizji rozwoju wsi, jak i współpraca z innymi grupami, również zagranicznymi (projekty współpracy mogą być wdrażane na obszarze tego samego lub różnych województw, a także na obszarze kilku państw).

Sposób realizacji zaprezentowanych założeń, od momentu pojawienia się (m.in. za sprawą Pilotażowego Programu LEADER+) pierw-

² W jej ramach przewidziano realizację takich działań, jak: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Podstawowe usługi dla ludności gospodarki wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi” [PROW 2007–2013: 275–293].

szych LGD zainteresował wielu badaczy. Starają się oni odpowiedzieć na pytania dotyczące uwarunkowań oraz efektów funkcjonowania tych organizacji. Wystarczy wspomnieć o badaniach prowadzonych na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu [Furmankiewicz 2006; Furmankiewicz, Królikowska 2010; Furmankiewicz, Janc 2011; Furmankiewicz 2013], Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu [Knieć, Hałasiewicz 2008; Goszczyński 2008; Knieć 2010], Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk [Błąd, Kamiński 2005; Kamiński, Kwatera 2005; Halamska 2009; Śpiewak 2009; Halamska, Michalska, Śpiewak 2010; Halamska 2011; Bukraba-Rylska 2011; Wieruszewska 2011; Kamiński 2007, 2008, 2011] czy na Uniwersytecie Łódzkim [Hanke 2006; Hanke, Psyk-Piotrowska 2006; Hanke 2008, 2009; Hanke-Zajda 2009, 2010; Zajda 2011, 2012b; Zajda, Dzikowska 2012; Zajda 2013].

W 2011 r. zespół łódzki (dzięki wsparciu Narodowego Centrum Nauki) podjął się realizacji projektu badawczego pt. *Struktura i uwarunkowania kapitału społecznego lokalnych grup działania* (zakończony w kwietniu 2013 r.). Jego realizacji przyświecały dwa główne cele. Pierwszym było rozpoznanie poziomu i struktury kapitału społecznego LGD, drugim – zdiagnozowanie jego społeczno-ekonomicznych uwarunkowań. Podstawę teoretyczną rozważań stanowiło ujęcie kapitału społecznego autorstwa Roberta Putnama, zgodnie z którym „Kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania” [1995: 258]. W badaniach dążono m.in. do ustalenia, który z komponentów kapitału społecznego LGD (zaufanie, normy i wartości czy sieć) jest najślabszy i wymaga wsparcia.

Analizowano organizacje z województw cechujących się najmniej i największym nasyceniem tego rodzaju struktur (podczas realizacji schematu drugiego Pilotażowego Programu LEADER+). Przy doborze próby kierowano się ustaleniami innych badaczy, zgodnie z którymi obszar Polski można podzielić na część z deficytami kapitału społecznego (tereny zachodnie i północne) oraz część zasobną w tym zakresie (ziemie byłego zaboru austriackiego oraz pruskiego) [zob. Peisert, Kotnarowski 2012: 257, 270–271; Działek 2008: 139–141]. Do analizy

zakwalifikowano więc organizacje z województw: lubuskiego, opolskiego i zachodniopomorskiego (należących do pierwszego zbioru – województw o najmniejszej sieci LGD, funkcjonującej na ich obszarze), a także małopolskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego (należących do drugiego zbioru – województw charakteryzujących się największym „nasyconiem” organizacjami tego typu). Przypuszczano, że między dwoma zbiorami LGD będą zachodzić istotne różnice w zakresie poziomu i struktury kapitału społecznego, cechującego ich członków (partnerów).

Badania zrealizowano na obszarze 34 grup, w tym 9 z 14 wchodzących w skład pierwszego zbioru oraz 25 (z 45) wchodzących w skład drugiego zbioru. Rozdysponowano 1500 formularzy ankiet. Wnioski oparto na analizie 573 kwestionariuszy (w wyniku zastosowanych procedur udało się uzyskać odpowiedzi od 39% osób, do których się zwrócono)³. Wykorzystano także analizę materiałów zastanych oraz technikę wywiadu telefonicznego.

Efekty realizacji projektu opisano m.in. w książce pt. *Struktura i uwarunkowania kapitału społecznego lokalnych grup działania*, wydanej nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego w 2013 r. Udzielono w niej odpowiedzi na postawione pytania badawcze, podjęto również (w mniejszym zakresie) zagadnienie wpływu LGD na wielofunkcyjny rozwój wsi, m.in. zweryfikowano przypuszczenia dotyczące wiedzy lokalnych działaczy na temat znaczenia pojęć rozwoju zrównoważonego i wielofunkcyjnego. Okazało się, że wiedza respondentów w tym zakresie jest niewielka. Tylko 38% członków zarządów badanych lokalnych grup działania zadeklarowało znajomość terminu rozwój wielofunkcyjny. Odsetek członków rad, którzy złożyli taką deklarację był nieco niższy (wynosił 35%). Co więcej, zauważono także istotną roz-

³ Przy doborze do badania lokalnych grup działania posługiwano się statystykami z okresu realizacji Pilotażowego Programu LEADER+. O udział w badaniu zwrócono się do wszystkich grup działających na terenie wytypowanych województw (59 LGD). Zgodę na udział w nim wyrazili przedstawiciele nieco ponad połowy spośród nich (34 LGD). Badania zostały zrealizowane metodą ankiety indywidualnej rozdysponowanej wśród członków lokalnych grup działania podczas walnych zgromadzeń, a także za pomocą biur organizacji.

bieżność pomiędzy deklaracjami badanych a ich faktyczną wiedzą. Dla przykładu, analiza wypowiedzi 40 respondentów z małopolskich LGD pozwoliła stwierdzić, że tylko 17 w miarę poprawnie definiowało to pojęcie. Badani wyjaśniali je m.in. w następujący sposób: „To rozwój, który bierze pod uwagę wiele funkcji terenów wiejskich – np. rozwój rolnictwa, przedsiębiorstw, turystyki, kultury i oświaty”; „To komplekmentarny rozwój usług i produkcji pozarolniczej”; „To rozwój wielu branż działalności gospodarczej”.

Pozostali respondenci (23) deklarujący, że znany jest im ten termin, wyjaśniając jego znaczenie, używali lakonicznych, nieprecyzyjnych określeń, które raczej nawiązywały do jego synonimów niż do jego de-sygnatów: „Jest to rozwój posiadający wiele funkcji”, „wielotorowy”, „łączący różne działania dla rozwoju”. Respondenci, objaśniając istotę rozwoju wielofunkcyjnego, używali również sformułowań nieprecyzyjnych, którym trudno nadać jakiegokolwiek znaczenie, np. „działania na szerszym polu” [Pysk-Piotrowska, Zajda 2013: 77–78].

Informacje o stosunkowo niskim poziomie wiedzy respondentów na temat istoty zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju skłoniły badaczkę do analizy (m.in. w ramach niniejszej publikacji) rzeczywistego zakresu wpływu, jaki wywierają na niego lokalne grupy działania.

Składa się ona z dwóch uzupełniających się części. Pierwsza została poświęcona zagadnieniu wpływu LGD (wykorzystywanych przez nie zasobów kapitałów: ludzkiego, społecznego, ekonomicznego i kulturowego) na rozwój wielofunkcyjny, natomiast druga – zagadnieniom partycypacji publicznej liderów LGD oraz budowania kultury *governance* w społecznościach wiejskich. Analizę obydwu problemów przeprowadzono na podstawie empirycznych przykładów grup z województw małopolskiego i lubuskiego, które wybrano ze względu na dwa kryteria.

Po pierwsze – opierając się na wynikach badań dotyczących historycznych uwarunkowań różnych form aktywności społecznej – przyjęto, że „tradycje regionów, wynikające z przynależności do państw zaborczych, w silnym stopniu oddziaływały i wciąż oddziałują na rozwój stowarzyszeń, budowę zgeneralizowanego zaufania i potencjał działań zbiorowych” [Peisert, Kotnarowski 2012: 252]. W związku z tym, każde z wybranych województw reprezentuje obszar o innym „nasyconiu” różnymi formami kapitału społecznego. Lubuskie to tzw. ziemie zachodnie,

charakteryzujące się stosunkowo niskimi wskaźnikami aktywności społecznej i obywatelskiej. Małopolskie to przede wszystkim tereny dawnego zaboru austriackiego, zasobne w różne przejawy aktywności stowarzyszeniowej [por. np. Peisert, Kotnarowski 2012: 253–257; Działek 2011: 60–66].

Po drugie stwierdzono, że grupy z wybranych województw przejawiają w swoich kategoriach (wyróżnionych ze względu na zróżnicowaną zasobność określonej formy kapitału społecznego) najwyższą aktywność w zakresie realizacji projektów współpracy. Pogłębiona analiza pozwoliła zatem stosunkowo dobrze przyjrzeć się sposobom i zakresom wykorzystywania zasobów różnego typu, znajdujących się na obszarze funkcjonowania partnerstw lokalnych na rzecz ich wielofunkcyjnego rozwoju.

Podsumowanie

W publikacji poddano oglądowi organizacje zlokalizowane na obszarach istotnie zróżnicowanych pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej i historyczno-kulturowej, a zatem niejako z definicji mogące opierać swoje działania na nieco innych typach lokalnych zasobów. Zgodnie z oczekiwaniami – pomimo analogicznych założeń i procedur, wyznaczających sposób tworzenia i podstawowe ramy działania tego typu organizacji – badane grupy różniły się znacząco z uwagi na wielkość terytorium objętego ich wsparciem, liczebność, zróżnicowanie organów decyzyjnych i składu całej grupy (odmienna struktura sektorowa, odmienny poziom kapitału ludzkiego), aktywność związaną z podejmowaniem współpracy z innymi lokalnymi grupami oraz innymi organizacjami podobnego typu, a także szczegółowe cele działania, przekładające się na realizowane projekty.

Jednocześnie, niezależnie od wspomnianych różnic, w dokumentach strategicznych badanych LGD wskazywano jako główne cele działania podobne kierunki rozwoju, skupiając się w podejmowanych projektach przede wszystkim na rozbudowie infrastruktury związanej z turystyką – opartej albo na wykorzystaniu zasobów kulturowych (historii, tradycji), albo zasobów naturalnych, przyrodniczych. Warto przy tym zauważyć, że zasoby stanowiące podstawę praktycznego wdrożenia idei zwiększenia wielofunkcyjności danego obszaru rzadko wykorzystywano w sposób innowacyjny, właściwy wyłącznie danej społeczności, nie zawsze też przyczyniały się one do poprawienia szeroko rozumianej jakości jej funkcjonowania (w wymiarze pozaekonomicznym).

Co ważne, bieżące funkcjonowanie badanych organizacji opierało się głównie na wysokim kapitale ludzkim ich liderów (kompetencjach społeczno-organizacyjnych, zawodowych i pozycji w lokalnej społeczności) i skutkowało uaktywnieniem przede wszystkim kapitału społecznego o charakterze wiążącym, obejmującego swoim zakresem i oddziaływaniem co najwyżej część grupy.

Trudno pominąć w tym miejscu analizy, z których wynika, że silny kapitał wiążący, oparty na zaufaniu do wąskiego kręgu najbliższych znajomych czy współpracowników, może powodować zamknięcie grupy, sprzyjać skoncentrowaniu jej członków na własnych interesach. Jednak niedobór tego typu kapitału (rozumiany jako brak przywiązania mieszkańców danego obszaru lub organizacji na nim funkcjonującej do lokalnej społeczności i tradycji) nie jest równoznaczny z otwartością na nowe kontakty. Jeśli nawet są one (z powodu braku silnych więzi rodzinno-sąsiedzkich) nawiązywane częściej czy łatwiej poza społecznością, to niekoniecznie przyczyniają się do wzrostu jej kapitału pomocowego. Ze względu na brak zakorzenienia danej osoby/organizacji w społeczności lokalnej działania takie prawdopodobnie mają częściej indywidualistyczne, a nie wspólnotowe podłoże. Umiejętność (lub wywołana poczuciem względnej izolacji konieczność) nawiązywania kontaktów wykraczających ze względów pragmatycznych poza lokalną społeczność nie implikuje także wyższego poziomu zaufania do partnerów podejmowanych interakcji, a co za tym idzie – nie przekłada się na ich trwałość.

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować hipotezę, że wysoki poziom kapitału wiążącego w przypadku lokalnych grup działania stanowi pewien konieczny, wyjściowy warunek ich aktywności. Jego obecność i dominacja nad innymi motywatorami współdziałania odzwierciedla specyfikę funkcjonowania społeczności wiejskich i ułatwia (w niektórych sytuacjach warunkuje) uzyskanie ich legitymizacji na prowadzenie jakiegokolwiek działalności w ich ramach. Co więcej, w przypadku organizacji mocno zakorzenionych w lokalnych społecznościach i z założenia powołanych do pracy na ich rzecz (takich jak LGD), właściwym im kapitał wiążący stanowi ważny potencjał. Dając ich członkom swoiste poczucie bezpieczeństwa i wsparcia, ma szansę stać się impulsem do otwarcia na nowe działania, cele i motywacje, wykraczające poza indywidualne korzyści. Niestety, ani obecność tego typu kapitału, ani nawet wysoki jego poziom nie jest warunkiem wystarczającym do uruchomienia tego procesu. Stanowiąc, wydawać by się mogło, optymalny punkt wyjścia do aktywizacji stosunkowo szerokich i zróżnicowanych grup aktorów, funkcjonujących na obsza-

rze objętym działaniami grupy (zwłaszcza w połączeniu z założeniami podejścia LEADER, na których opiera się działanie LGD), nie przesądza jednak o sukcesie takiego przedsięwzięcia.

Przeprowadzone badania potwierdziły po raz kolejny, że o wartości kapitału społecznego danej zbiorowości przesądza nie tyle jego ogólny poziom, ile charakter i relacja, w jakiej pozostaje z innymi typami lokalnych zasobów. Jego rzeczywiste znaczenie dla rozwoju lokalnej społeczności określa stopień, w jakim przekłada się na aktywizację innych zasobów danej zbiorowości i generowanie ich nowych form (np. w ramach analizowanych w publikacji projektów współpracy). W tym miejscu, nie deprecjonując zasług badanych grup związanych z realizowaną działalnością na rzecz poprawy warunków życia lokalnych społeczności, należy zauważyć ich swoistą dysfunkcjonalność w zakresie kreowania nowych form i zasobów kapitału społecznego (wykraczających poza wyjściowy kapitał wiążący). Sukcesy stosunkowo nielicznej grupy liderów, związane z efektywnym pozyskiwaniem środków finansowych na realizację przedsięwzięć, odpowiadających przecież na zdiagnozowane potrzeby lokalnej społeczności, paradoksalnie wydają się demotywować (zarówno samych liderów, jak i innych członków grupy) do włączania nowych osób w proces podejmowania decyzji dotyczących kluczowych działań organizacji (realizowania określonych projektów, wyznaczania kierunków rozwoju obszarów partnerstw). Tym samym grupy albo stają się alternatywą dla instytucji samorządowych, platformą samorealizacji specyficznej grupy lokalnych aktywistów, albo ewoluują w kierunku organizacji wspomagających lokalną administrację w realizacji właściwych jej zadań publicznych (przede wszystkim w zakresie budowy i renowacji infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej) – zgodnie z wytycznymi i bieżącymi potrzebami administracji albo w geście protestu przeciwko nim.

Koncepcje wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju, dominujące we współczesnym dyskursie dotyczącym przyszłości obszarów wiejskich (przywołane obszerniej w rozdziale III) kładą szczególny nacisk na konieczność zróżnicowania ich funkcji, opartego na wykorzystaniu lokalnych zasobów. Zgodnie z założeniami, powinny zostać zagospodarowane możliwie różnorodne zasoby, dostępne w lokalnej

społeczności (przyrodnicze, gospodarcze, społeczne, kulturowe itp.). Co ważne, eksploatacja tych dóbr winna przebiegać w sposób przyczyniający się do ich ochrony i umocnienia, nie naruszający ich specyfiki, tak, aby mogły ją odkrywać również następne pokolenia. Jednocześnie jednak powinna mieć charakter innowacyjny i przyczyniać się do poprawy sytuacji lokalnej społeczności oraz jej rozwoju.

Czynnikami odgrywającymi w tym procesie rolę szczególną wydają się, z jednej strony, wszechstronna wiedza na temat lokalnych potrzeb i zasobów, z drugiej – percepcja tych ostatnich w kategoriach potencjałów, mogących się przekształcić w realny kapitał lokalnej społeczności (dający szansę uzyskania określonych, wymiernych korzyści). Jednym z instrumentów umożliwiających aktywizację obu tych czynników są lokalne grupy działania. Aby jednak organizacje te mogły w sposób trwały przyczyniać się do zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, konieczne jest wypracowanie – najpierw w ich ramach, a potem także we wspieranych przez nie lokalnych społecznościach – sieci i wzorców współdziałania, budujących kapitał społeczny o charakterze łączącym i pomostowym. Jego wykreowanie stworzy szansę na zakorzenienie w społecznościach wiejskich nowego modelu współzarządzania lokalnymi zasobami.