

MAREK FURMANKIEWICZ

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

KRZYSZTOF JANC

Uniwersytet Wrocławski

**PARTNERSTWA TERYTORIALNE
JAKO NOWY MODEL ZARZĄDZANIA
ROZWOJEM LOKALNYM
– RÓŻNICE REGIONALNE
I WPLYW NA AKTYWNOŚĆ MIESZKAŃCÓW***

Abstract: Area-based Partnerships as a New Model of Local Development Management – Regional Disparities and Impact on the Activity of Inhabitants. In the paper, the regional disparities of the impact of territorial partnership (Local Action Groups, LAGs), setting up projects co-financed from the LEADER+ Pilot Programme (LPP), on social and economic activity, was analysed. The comparison of statistical indexes in municipalities participating and not participating in the LPP, shows the programme positive outcomes mainly in non-profit sector development in most of regions in Poland. There were no visible positive impact on economic development and social welfare level.

Wprowadzenie

Stosowane często w połowie XX w. zasady rozwoju egzogenego, w których dużą rolę przypisywano hierarchicznej polityce rozwoju z dominującą rolą władz publicznych, koncentrujące się na rozwoju ekonomicznym najsilniejszych miast i regionów, doprowadzały do zauważanych w literaturze negatywnych zjawisk społecznych na obszarach peryferyjnych (van Depoele 2003). W rezultacie, co najmniej od końca lat 80. XX w. w bogatych krajach demokratycznych wprowadzany był dodatkowy model zarządzania zasobami lokalnymi, zwracający szczególną uwagę na koncep-

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009-2012 jako projekt badawczy nr N N114 171036.

cje rozwoju endogennego. Zaczęto wówczas popularyzować idee tworzenia mniej lub bardziej formalnych organizacji zrzeszających na określonym, zwartym obszarze przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego, w których inwentaryzowano posiadane zasoby społeczne, przyrodnicze, ekonomiczne i wyznaczano główne kierunki rozwoju na podstawie negocjacji i porozumienia różnych lokalnych podmiotów. Istotnym celem tworzenia tych organizacji (określanych jako partnerstwa terytorialne, partnerstwa lokalne, lokalne grupy działania *etc.*) było zwiększenie roli sektorów niepublicznych w planowaniu rozwoju lokalnego, nie tylko jako konsultantów (jak we wcześniejszym modelu funkcjonowania administracji), ale także jako podmiotów współdecydujących o kierunkach działań i późniejszych ich wykonawców. Organizacje te otrzymywały znaczne środki publiczne na realizację działań lokalnych. Tego typu polityka jest obecnie najczęściej wiązana z koncepcją rozwoju neoendogennego (Ray 2006) i rozwoju terytorialnego (Simard, Chiasson 2008). Na obszarach wiejskich Unii Europejskiej model ten wdrażano w latach 1990-2006 m.in. w ramach trzech Inicjatyw Wspólnotowych LEADER, a w okresie programowania 2007-2013 w ramach tzw. Osi 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wśród bogatej literatury dotyczącej partnerstw terytorialnych relatywnie mało jest opracowań badających wpływ partnerstw terytorialnych na rozwój obszarów objętych ich działaniami z zastosowaniem metod wskaźnikowych (por. np. Furmankiewicz, Janc 2011; Halamska 2009). W okresie programowania 2007-2013 partnerstwa, zwane lokalnymi grupami działania (dalej: LGD), funkcjonują w ponad 96% gminach wiejskich w Polsce (Ściański, Żak 2009), co obecnie uniemożliwia porównanie wskaźników gmin uczestniczących i nieuczestniczących w tego typu działaniach. Do takich porównań nadają się natomiast sprawozdania z realizacji *Programu Pilotażowego LEADER+* (2004-2008, dalej „PPL+”), który objął w poszczególnych województwach od 18 do 49% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a średnio w kraju 35% (Knieć, Hałasiewicz 2008). Porównanie zmian wartości wskaźników na obszarze LGD w woj. dolnośląskim wskazuje na możliwy wpływ działań partnerstw terytorialnych na niektóre wskaźniki opisujące aktywność społeczną i ekonomiczną (Furmankiewicz, Janc 2011), jednak analizy regionalne w skali całego kraju nie były dotychczas przeprowadzone.

W prezentowanej pracy poddano analizie zmiany aktywności społecznej i ekonomicznej za pomocą wskaźników opracowanych na podstawie danych GUS dostępnych dla gmin. Ze względu na obligatoryjne definiowanie zasięgu działania LGD według granic gmin członkowskich umożliwia to porównanie zmian na terenach objętych i nieobjętych programem, a więc w pewnym stopniu możemy ocenić skuteczność metody pobudzania rozwoju lokalnego opartej na wspieraniu działań LGD. Dokonano także analizy różnic regionalnych badanych zjawisk. Analizy wskazują, że w większości regionów Polski PPL+ mógł mieć pozytywny wpływ na rozwój sektora pozarządowego, a mniejszy na indywidualną aktywność społeczną. Jego wpływ na indywidualną aktywność społeczną i ekonomiczną oraz dobrobyt ludności był trudny do zauważenia.

1. Koncepcja rozwoju terytorialnego, jego cele i narzędzia

Koncepcja rozwoju terytorialnego (podobna, ale nie tożsama z koncepcją rozwoju regionalnego) w znacznym stopniu łączona jest w literaturze z pojęciem *rozwoju neoendogennego* (Böcher 2008; Ray 2006). W połowie XX w. dominowały koncepcje polityki rozwoju oparte na rozwoju egzogenicznym. Rozwój ten bazował na czynnikach zewnętrznych, a więc za najważniejsze dla rozwoju uznawano inwestycje zewnętrzne – publiczne lub prywatne, a także transfer zewnętrznych doświadczeń. Polityki narodowe miały zazwyczaj charakter sektorowy i hierarchiczny. Szczególną rolę przyznawano centrom wzrostu, z których innowacje, doświadczenia i kapitał miały rozprzestrzeniać się do regionów peryferyjnych. Uznawano, że nie można zainicjować rozwoju peryferiów, wykorzystując jedynie ich wewnętrzny potencjał, który jest niewystarczający i najczęściej głęboko usypiony (Grosse 2007). Obszary wiejskie traktowane były przede wszystkim jako tereny produkcji rolnej i zaplecze dla szybko rozwijających się miast. Od lat 70. w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej dominowała Wspólna Polityka Rolna koncentrująca się na maksymalizacji produkcji. Sprzyjała ona jednak wielu niekorzystnym zjawiskom, takim jak depopulacja terenów wiejskich na skutek migracji do miast, starzenie się ludności, osłabienie więzi społecznych, czy procesy wykluczenia społecznego na wsi (van Depoele 2003).

Jako alternatywę uznano rozwój endogenny, a więc oparty przede wszystkim na wewnętrznym potencjale wzrostu danych regionów (Grosse 2002). W podejściu tym uznaje się, że trwałe, samodzielny i długookresowy rozwój może zapewnić zainicjowanie procesów opartych na lokalnych zasobach i oddolnie przygotowanej strategii rozwoju. W tej koncepcji propagowana jest raczej drobna przedsiębiorczość o zróżnicowanym typie działalności. Dodatkowo zwraca się większą uwagę na zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych (także tych pozaekonomicznych), a nie tylko wytwarzanie jak największych dochodów. Potrzeby te mają być zaspokajane przez działania samych mieszkańców, które powinny być oddolne, wspierane i czasem inicjowane, ale nie kierowane przez administrację publiczną.

W dyskusjach na temat roli rozwoju endogennego i egzogenego dość szybko pojawiły się poglądy, że te dwa typy polityki rozwoju nie powinny być traktowane jako alternatywne i rozłączne kategorie (Lowe *et al.* 1995). Podkreślano, że w polityce rozwoju danych obszarów należy brać pod uwagę zarówno czynniki zewnętrzne (np. zewnętrzną interwencję), jak i uwarunkowania oraz zasoby lokalne wywołujące impulsy na rzecz rozwoju. Zwracano jednocześnie uwagę na wady typowo administracyjnego zarządzania zasobami lokalnymi, wskazując na względnie mały wpływ podmiotów niepublicznych na lokalną politykę rozwoju i działania podejmowane przez administrację publiczną. W rezultacie zaczęto wspierać organizacje grupujące przedstawicieli wszystkich trzech sektorów (publicznego, pozarządowego i ekonomicznego), takie jak partnerstwa terytorialne, które otrzymywały pewien zasób

środków publicznych na realizację działań mających sprzyjać lokalnemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu. W organizacjach tych, za pomocą narzuconych parytetów starano się ograniczyć dominację sektora publicznego w podejmowaniu decyzji strategicznych i administracyjno-finansowych. Poglądy te znalazły odzwierciedlenie w koncepcji rozwoju terytorialnego (regionalnego), który ma opierać się na czterech podstawowych założeniach: 1) wzrost samorządowej autonomii regionów; 2) zastępowanie tradycyjnych jednostek administracyjnych przez obszary cechujące się jedną funkcją dominującą (np. kraina fizyczno-geograficzna, region kulturowy *etc.*); 3) międzysektorowa współpraca różnych podmiotów w ramach sieci i partnerstw; 4) hierarchiczne sterowanie inicjatywami lokalnymi przez różne instrumenty (np. programy typu LEADER wspierające inicjatywy mieszkańców pod warunkiem utworzenia określonych struktur organizacyjnych typu lokalna grupa działania) (Böcher 2008; Simard, Chiasson 2008).

Koncepcja rozwoju terytorialnego zyskała dużą popularność w bogatych krajach demokratycznych. Różnego typu „partnerstwa międzysektorowe” były w ostatnich latach często promowane w narodowych i międzynarodowych programach wspierających. Na obszarach wiejskich Unii Europejskiej największe znaczenie miały trzy etapy Inicjatywy Wspólnotowej LEADER i liczne naśladujące ją programy narodowe np. PRODER w Hiszpanii, REGIONEN AKTIV w Niemczech, Program Pilotażowy LEADER+ w Polsce i inne (por. Borowska 2009; Furmankiewicz, Królikowska 2010; Hałamska 2005). Propagowane w nich zasady (podejście terytorialne, oddolne, partnerskie, innowacyjne, wielosektorowo zintegrowane, zdecentralizowanego zarządzania i finansowania, współpracy i tworzenia sieci organizacyjnych) były już powszechnie opisywane w literaturze (np. Furmankiewicz, Królikowska 2010; Kamiński, Kwatera 2005; Knieć, Hałasiewicz 2008) i w opracowaniu nie będą już omawiane. Szczegółowe rodzaje działań podejmowanych w ramach Programu Pilotażowego LEADER+ w Polsce analizowała m.in. Borowska (2009). Jak wspomniano, idee LEADER kontynuowane są w ramach tzw. Osi 4 PROW. Programy te stosują podobne narzędzia organizacyjne i finansowe.

Podstawowym narzędziem organizacyjnym rozwoju terytorialnego są działające na określonym obszarze zrzeszenia skupiające przedstawicieli trzech głównych sektorów (nazywane w literaturze grupami partnerskimi, partnerstwami terytorialnymi, a w dokumentach programów wspierających – lokalnymi grupami działania). Zgodnie z regułami większości programów typu LEADER przedstawiciele sektora publicznego nie mogą stanowić więcej niż 50% składu organów decyzyjnych takich organizacji, jednak w niektórych krajach ograniczono ten udział nawet do 1/3 (np. w Finlandii, Walii i Danii). Jakkolwiek w literaturze wskazuje się na praktyczną dominację władz lokalnych w kształtowaniu strategii i wyborze działań w wielu LGD (np. Furmankiewicz *et al.* 2010; Wasielewski 2009), to jednak rola sektora pozarządowego w zarządzaniu środkami publicznymi jest większa, niż w tradycyjnym modelu administracji publicznej (Knieć, Hałasiewicz 2008).

W ramach polskiego *Programu Pilotażowego LEADER+* (2004-2008) dopuszczalnymi formami organizacyjnymi partnerstw terytorialnych były stowarzyszenia osób fizycznych, związki stowarzyszeń i fundacje, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. W 2007 r. wprowadzono prawnie nową formę stowarzyszenia terytorialnego umożliwiającą formalne członkostwo podmiotów prawnych z różnych sektorów (w tym gmin) i osób fizycznych w jednej organizacji. Zasięg działania organizacji jest wyznaczany oddolnie w procesie negocjacji na poziomie lokalnym (gminnym), przez grupowanie jednostek administracyjnych gmin uczestniczących we współpracy. Musi to być obszar spójny terytorialnie (wszystkie gminy muszą do siebie przylegać granicami) i cechować się jakąś szczególną cechą (czynnikiem identyfikującym grupę) jako region typu homogenicznego. Dodatkowo, żadna gmina nie może być członkiem dwóch LGD. Tak wyznaczony obszar działania nie musi pokrywać się z wyższymi podziałami administracyjnymi (na powiaty i województwa). Zrzeszenie tworzy strategię rozwoju obszaru i otrzymuje publiczne środki finansowe na realizację działań, które mają zwiększyć udział lokalnych podmiotów niepublicznych (a także zwykłych mieszkańców) w ich zarządzaniu i wykorzystaniu.

W postulowanym modelu zarządzania zasobami lokalne grupy działania powinny dysponować środkami na tworzenie tzw. funduszy małych grantów, do których będą mogły aplikować lokalne podmioty, w tym szczególnie te z sektora społecznego i drobnej przedsiębiorczości. W PPL+ polskie władze centralne formalnie nie pozwoliły na stworzenie takiego mechanizmu, obawiając się możliwych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków pochodzących z pomocy UE. Było to istotne odstępstwo od zasad rozwoju terytorialnego stosowanych w Inicjatywie Wspólnotowej LEADER. Zamiast tego każda LGD, jako formalny podmiot sektora pozarządowego, musiała przygotować jednolitą aplikację zawierającą działania zgodne z celami i zadaniami określonymi w strategii, za realizację której była w pełni odpowiedzialna. Działania były realizowane praktycznie w latach 2007-2008 w ramach tzw. Schematu II PPL+. Maksymalna wysokość dofinansowania wynosiła 750 000 zł i obejmowała tylko projekty nieinwestycyjne.

2. Metody analizy skuteczności polityki terytorialnej PPL+

W opracowaniu najpierw omówiono struktury wydatkowania środków finansowych przez LGD w różnych regionach kraju na podstawie sprawozdań instytucji wdrażającej (Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA) oraz indywidualnych 149 sprawozdań LGD z realizacji projektów, udostępnionych w tej instytucji (tab. 1, ryc. 1, 2). Dane dla regionów obliczono na podstawie przyporządkowania LGD do województw przez instytucję wdrażającą, mimo że kilka LGD obejmowało teren 2 województw. Jakkolwiek przyjmowany przez LGD sposób przyporządkowania wydatków do poszczególnych kategorii sprawozdawczych PPL+ nie jest jednolity

(Furmankiewicz, Janc 2011), to jednak raporty końcowe LGD są jedynym źródłem danych dotyczących wykorzystania środków w ramach tego nowego systemu wspierania inicjatyw lokalnych i praktycznie nie ma możliwości dokonania ich autorskiej, metodycznej kategoryzacji w skali całego kraju.

Następnie, w celu określenia wybranych efektów nowej, terytorialnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, podzielono wszystkie gminy, które spełniały kryteria uczestnictwa w PPL+ (pominięto gminy miejskie, które nie mogły uczestniczyć w tym programie), na te, które uczestniczyły we wdrażaniu konkretnych działań w PPL+ (w ramach tzw. Schematu II) i te które w tym etapie programu nie uczestniczyły (w tekście nazywamy je umownie gminami „bez LGD”, choć formalnie mogły już istnieć na ich terenie tego typu organizacje nieuczestniczące w Schemacie II PPL+). Następnie przypisano uśrednione wartości wskaźników dla dwóch grup gmin do poszczególnych

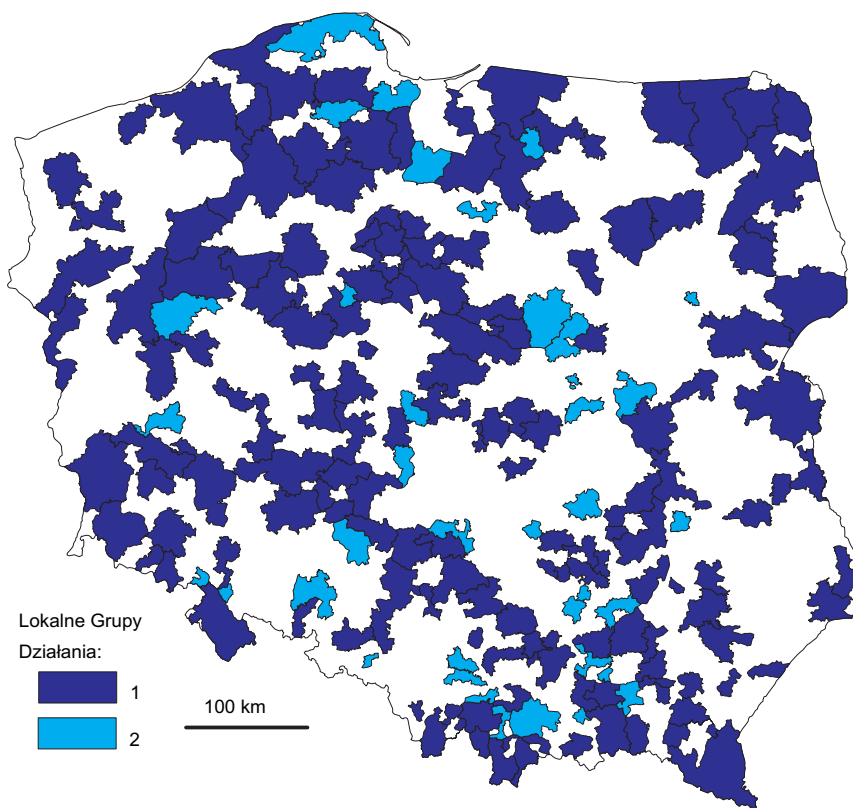
Tabela 1

Liczba LGD, które zrealizowały działania w ramach Schematu II PPL+
i wielkość wydanych środków na konkretne działania lokalne
w poszczególnych województwach*

Województwo	Liczba LGD ⁽¹⁾	Liczba gmin objętych programem w stosunku do łącznej liczby gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (%) ⁽²⁾	Łączna wartość wydatkowanych środków ⁽³⁾
Dolnośląskie	11	48	6 211 613
Kujawsko-Pomorskie	13	47	7 523 261
Lubelskie	8	20	3 579 757
Lubuskie	4	35	2 483 243
Łódzkie	9	27	5 078 977
Małopolskie	16	40	8 934 386
Mazowieckie	9	20	5 133 704
Opolskie	3	18	990 087
Podkarpackie	15	43	8 138 020
Podlaskie	8	49	4 438 349
Pomorskie	7	49	3 671 297
Śląskie	9	47	4 874 259
Świętokrzyskie	9	30	5 733 681
Warmińsko-Mazurskie	8	38	4 807 163
Wielkopolskie	14	39	8 535 081
Zachodniopomorskie	6	37	3 839 761
Suma	149	35	83 972 637

* W rzeczywistości jest to uproszczenie, gdyż kilka LGD znajdowało się na terytorium 2 województw. Środki przyporządkowano według urzędowej listy FAPA opierającej się na lokalizacji siedziby wnioskodawcy.

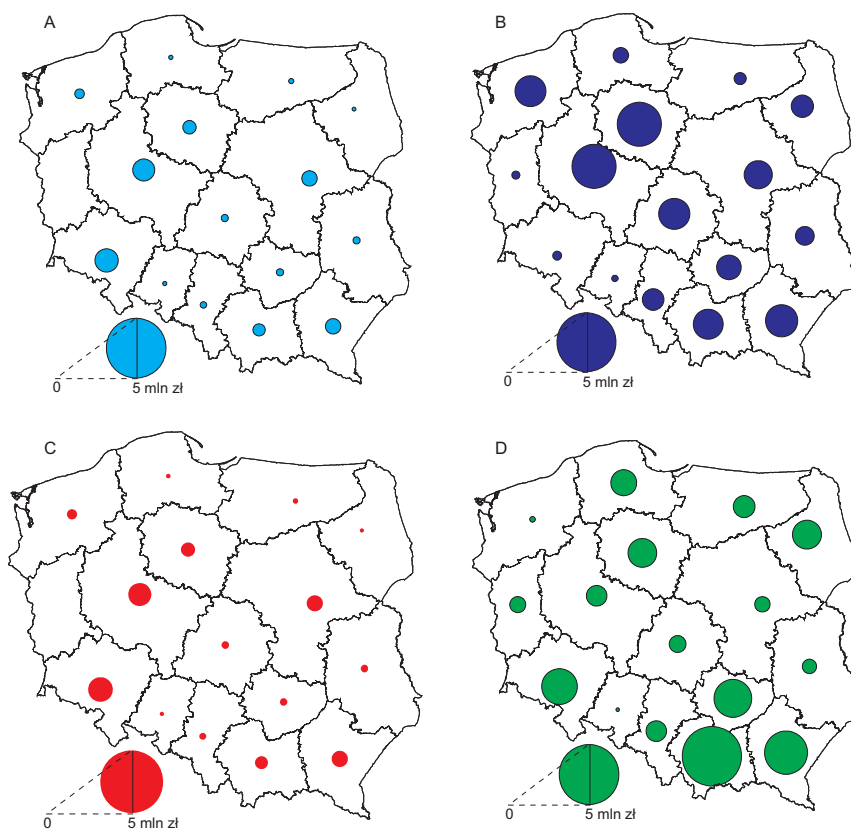
Źródło: ⁽¹⁾ *Sprawozdania LGD dla FAPA (2008)*; ⁽²⁾ według: Knieć, Hałasiewicz (2008); ⁽³⁾ bez kosztów organizacyjnych biur LGD, obliczenia własne na podstawie raportów końcowych LGD uzyskanych z FAPA (2008).



Ryc. 1. Obszary, na których wdrażano koncepcję rozwoju terytorialnego w ramach *Programu Pilotażowego LEADER+ (2004-2008)*: 1) Terytoria analizowanych lokalnych grup działania (LGD), które uzyskały środki finansowe na realizację działań opisanych w strategii rozwoju; 2) Terytoria LGD, które otrzymały środki finansowe tylko na przygotowanie dokumentu strategii rozwoju i utworzenie LGD

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FAPA.

regionów. W dalszym postępowaniu porównano średnie wartości wskaźników dla gmin będących i nie będących członkami LGD uczestniczących w Schemacie II PPL+. Porównano dane statystyczne z 2003 i 2007 r., które w przybliżeniu mogą obrazować stan przed rozpoczęciem programu i pod koniec jego realizacji (część danych GUS dostępna jest tylko dla wybranych lat nieparzystych). Na ryc. 3 i 4 prezentowane są wartości danego wskaźnika w gminach należących do LGD uczestniczących w Schemacie II PPL+. Przedziały klasowe zostały określone metodą prześwitów naturalnych Jenksa (polegającej na minimalizacji wariacji wewnątrzklasowej) niezależnie dla dwóch porównywanych szeregów zmiennych. Jakkolwiek nie umożliwia to bezpośredniego porównania cechy w dwóch punktach czasu, to jednak przyjęcie takich samych przedziałów dla dwóch lat było niecelowe ze względu na duże zmiany w wartościach wskaźników. Głównym celem prezentowanego opracowania było bowiem porównanie



Ryc. 2. Suma wydatków lokalnych grup działania w poszczególnych kategoriach finansowych według województw
 A – Zastosowanie nowych informacji, *know-how* i nowych technologii w celu podniesienia konkurencyjności produktów i usług obszarów wiejskich
 B – Podnoszenie jakości życia na obszarach wiejskich
 C – Podnoszenie wartości produktów lokalnych
 D – Wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych LGD (2008).

stanu wskaźników w dwóch typach gmin, a nie ogólnych zmian tych wskaźników w regionach Polski w poszczególnych latach. Rycina prezentuje różnice między wartościami cechy dla gmin z LGD i gmin bez LGD. W tym przypadku wielkość symboli jest jednolicie zeskalowana i bezpośrednie porównania są możliwe.

Uwzględniono dwa rodzaje aktywności: ekonomiczną i społeczną (por. Furmankiewicz, Janc 2011). W celu określenia aktywności ekonomicznej zastosowano dwa wskaźniki:

- dochody gmin z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych (PIT) na mieszkańca, które mogą być utożsamiane z zamożnością społeczności lokalnych (Janc 2009);

- podmioty gospodarcze zarejestrowane w systemie REGON na 1000 ludności, które utożsamiane są z przedsiębiorczością ludności.

W celu określenia aktywności społecznej skorzystano z dwóch rodzajów danych. Po pierwsze, były to dane dotyczące liczby stowarzyszeń i fundacji; po drugie, odnoszące się do funkcjonowania domów i ośrodków kultury oraz świetlic. Skonstruowano następujące wskaźniki:

- liczba fundacji i stowarzyszeń (organizacji pozarządowych) zarejestrowanych w systemie REGON na 10 000 ludności;
- członkowie kół zainteresowań na 10 000 ludności;
- członkowie zespołów artystycznych na 10 000 ludności;

Wstępne badania w woj. dolnośląskim wykazały ograniczoną możliwość porównywania aktywności społecznej na podstawie ww. danych GUS dotyczących członków kół i zespołów, gdyż obejmują one tylko działalność przy publicznych ośrodkach kultury pomijając niezależną działalność III sektora (Furmankiewicz, Janc 2011). Są to jednak jedyne dane dostępne w statystykach publicznych. Dlatego spełniają kryteria jednolitej metodologii gromadzenia danych i mogą być wykorzystane w analizach dynamicznych.

3. Struktury przestrzenne finansowania rozwoju terytorialnego w latach 2007-2008

W ramach PPL+ w latach 2007-2008 dofinansowano projekty 149 lokalnych grup działania (ryc. 1), rozliczając w sprawozdaniach końcowych ok. 84 mln zł przeznaczone na realizację konkretnych działań zapisanych w strategiach lokalnych (w prezentowanej analizie pominięto wydatki na cele organizacyjne, a więc na funkcjonowanie biura LGD). Najwięcej LGD uzyskało dofinansowanie w woj. małopolskim (16), podkarpackim (15) i wielkopolskim (14), co wiąże się z największą liczbą środków wykorzystanych w tych województwach (tab. 1), a najmniej LGD – w woj. opolskim i lubuskim (po 4). W rezultacie tam także wydano najmniej środków na działania lokalne realizowane przez LGD.

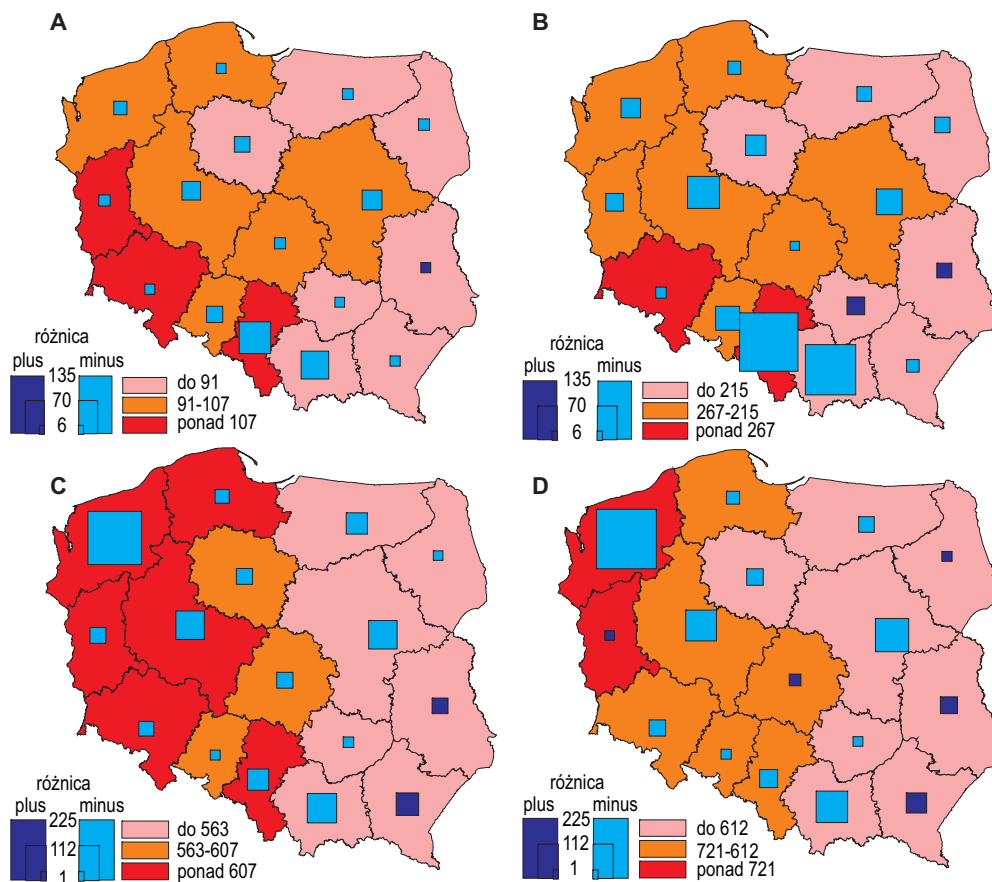
W kosztach ogółem, największy udział środków zakwalifikowanych przez samych wnioskodawców jako działania innowacyjne, wydatkowano w woj. dolnośląskim (28%), mazowieckim (20%) i wielkopolskim (19%) (ryc. 2). Najmniej zaś w lubuskim (tam żadnych wydatków nie zakwalifikowano do tej kategorii), podlaskim (0,6%); pomorskim (1,6%) i warmińsko-mazurskim (2,8%). Największy udział wydatków w kategorii podnoszenia „jakości życia” odnotowano w woj. zachodniopomorskim (63,8%), kujawsko-pomorskim (48,5) i łódzkim (48,5). Produkty lokalne wspierano szczególnie w woj. warmińsko-mazurskim (38% wydatków); śląskim (21,3%) i lubuskim (18,8%), natomiast najmniej w zachodniopomorskim (1,1%), podlaskim (2,8%) i opolskim (3,7%). Wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych

cieszyło się największym uznaniem w woj. pomorskim (64% wydatków), opolskim (66%) i lubuskim (64,8%). Tereny woj. małopolskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego można uznać za szczególnie aktywne w pozyskiwaniu środków na rozwój terytorialny. Rozwój produktów lokalnych był najslabiej wspierany ogólnie w województwach wschodniej i środkowej Polski i na Pomorzu. Z kolei na podnoszenie „jakości życia”, z którym można łączyć tworzone dokumentacje dotyczące modernizacji lokalnej infrastruktury i tzw. małej architektury, relatywnie dużo środków wydano w woj. wielkopolskim, kujawsko-pomorskim oraz w województwach wschodniej i środkowej Polski, a najmniej w południowo-zachodniej części kraju, woj. warmińsko-mazurskim i pomorskim. Na „wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych” najwięcej wydano w województwach atrakcyjnych turystycznie (zwykle województwa z obszarami górskimi i pojezierzami).

4. Wpływ działań LGD na aktywność mieszkańców i jego zróżnicowanie regionalne

W przypadku aktywności ekonomicznej zwraca uwagę, że gminy z LGD w stosunku do gmin bez LGD osiągają słabsze wyniki. Różnice między tymi typami gmin są z reguły ujemne (ryc. 3). W przypadku zamożności społeczeństw lokalnych nastąpiło nawet wyraźne powiększenie różnic między dwoma typami obszarów. Sytuacja ta nie dotyczyła tylko kilku regionów. W przypadku woj. świętokrzyskiego doszło do pozytywnej zmiany charakteru różnicy. Dla przedsiębiorczości zanotowano kilka pozytywnych zmian: poprawa sytuacji (zmiana charakteru różnicy) w woj. lubuskim, łódzkim i podlaskim. W przypadku pozostałych regionów zmiany są w większości nieznaczące. Największy, niekorzystny dla gmin z LGD, wzrost różnic wystąpił w województwach z dużymi, silnie rozwijającymi się aglomeracjami (śląskie, małopolskie, wielkopolskie, mazowieckie). Najprawdopodobniej wynika to z silnego wpływu na wskaźnik gmin podmiejskich, które ze względu na względnie wysokie dochody często nie angażowały się w pozyskanie środków z PPL+ lub nie mogły w nich uczestniczyć ze względów formalnych (np. na skutek gęstości zaludnienia powyżej 150 osób na km²). W celu sprawdzenia tej hipotezy wyłączono wszystkie gminy sąsiadujące z miastami na prawach powiatu (na zasadzie styczności granicy) stwierdzając, że to właśnie gminy strefy podmiejskiej mają największy wpływ na kształtowanie się wartości wskaźników ekonomicznych, co opisano także w woj. dolnośląskim (Furmankiewicz, Janc 2011).

W przypadku liczby organizacji pozarządowych między 2003 i 2007 r. doszło do wzrostu ich liczby w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców (ryc. 4). W przypadku różnic między obszarami z LGD i bez LGD nastąpiła zmiana na korzyść obszarów z LGD w 11 województwach, w tym największe zmiany dotyczyły dolnośląskiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego (powiększenie różnic w obydwu latach o charak-



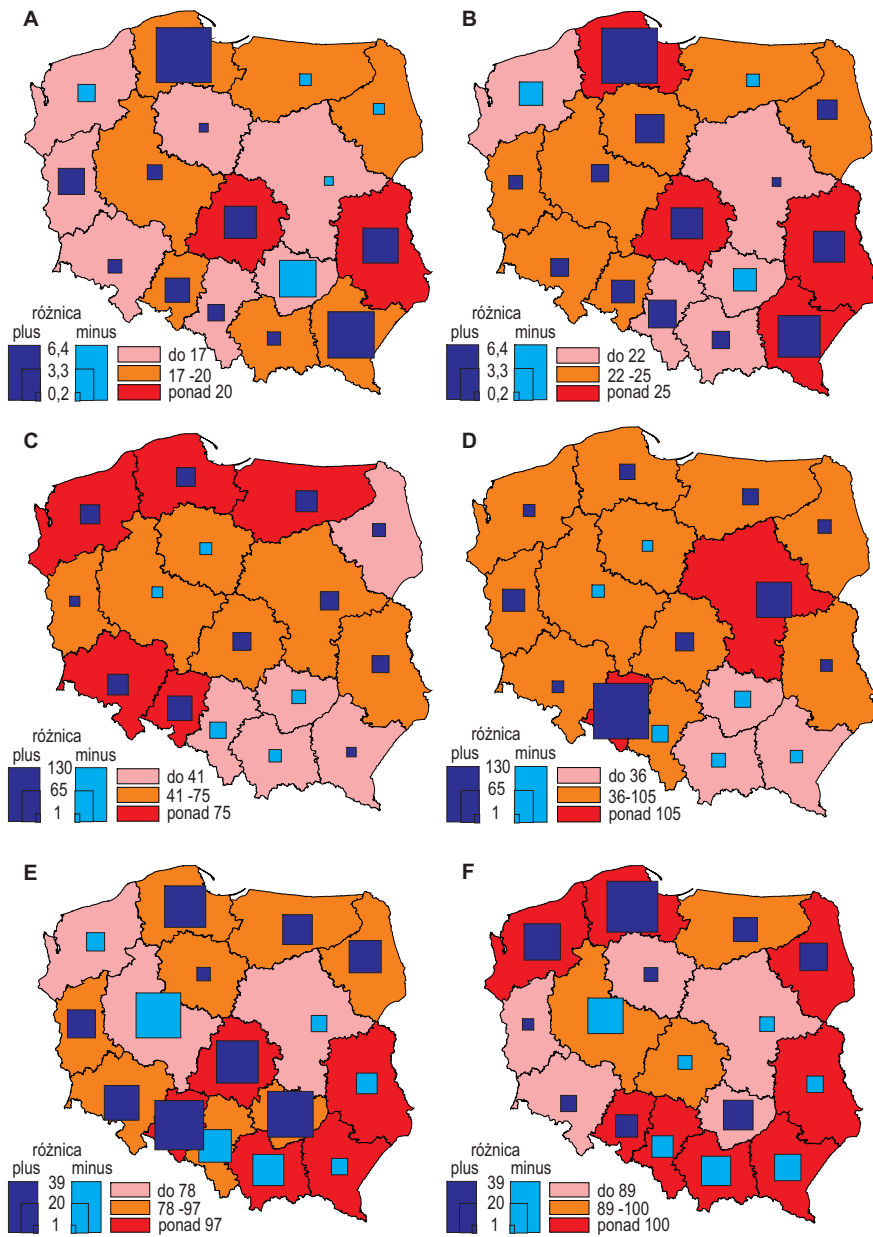
Ryc. 3. Stan i różnica wskaźników ekonomicznych w gminach z LGD i bez LGD w 2003 i 2007 r.: dochody gmin z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych (PIT) na mieszkańca (A, B) oraz liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON na 10 000 ludności (C, D)

A) Dochody według PIT 2003; B) Dochody według PIT 2007;

(C) Przedsiębiorczość 2003; (D) Przedsiębiorczość 2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

terze dodatnim), mazowieckiego, podlaskiego (zmiana różnic z ujemnych na dodatnie), warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego (zmniejszenie różnic w zakresie wartości ujemnych). W przypadku członkostwa w zespołach pozytywne tendencje z perspektywy gmin z LGD wystąpiły tylko w 7 województwach (powiększenie różnicy dodatniej lub zmniejszenie bezwzględnej wartości różnicy ujemnej), w tym najkorzystniejsze w łódzkim i zachodniopomorskim. W odniesieniu do klubów zainteresowań pozytywne tendencje wystąpiły tylko w 5 województwach, w tym najkorzystniejsze w opolskim i mazowieckim.



Ryc. 4. Stan i różnica wartości wskaźników dot. aktywności społecznej w gminach z LGD i bez LGD w 2003 i 2007 r.: (A, B) – liczba fundacji i stowarzyszeń (organizacji pozarządowych) zarejestrowanych w systemie REGON na 10 000 ludności; (C, D) - członkowie kół zainteresowań na 10 000 ludności; (E, F) – członkowie zespołów artystycznych na 10 000 ludności
 A) Organizacje pozarządowe 2003; B) Organizacje pozarządowe 2007; (C) Członkowie kół 2003; (D) Członkowie kół 2007; (E) Członkowie zespołów 2003; (F) Członkowie zespołów 2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dyskusja i wnioski

Nowa w Polsce polityka rozwoju terytorialnego opiera się na działaniach podejmowanych w oddolnie wyznaczanych subregionach (przez agregowanie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich), których zasięg często nie pokrywa się z obecnym podziałem terytorialnym kraju. Tworzone organizacje pozarządowe z wysokim udziałem przedstawicieli sektora publicznego otrzymują do dyspozycji pewną ilość środków publicznych, których wydatkowanie ma przynieść pozytywne efekty w zakresie aktywności społecznej i ekonomicznej mieszkańców.

Jak wykazują przedstawione badania, niemal w całym kraju taka polityka terytorialna ma pozytywny wpływ na rozwój sektora pozarządowego, co jest zgodne z ideami programu LEADER, którego celem jest przede wszystkim zwiększenie roli sektorów niepublicznych w skoordynowanym zarządzaniu zasobami lokalnymi. Trudniejsza jest ocena jego wpływu na indywidualną aktywność społeczną mieszkańców, gdyż statystyki GUS obejmują działalność społeczną tylko przy publicznych ośrodkach kultury, podczas gdy LGD promują zaangażowanie sektora pozarządowego w tego typu działalność, co już w statystykach nie jest w pełni odnotowywane.

Natomiast wpływ LGD na sektor przedsiębiorczości nie jest widoczny w badaniach opartych na oficjalnych statystykach GUS. W skali kraju nie jest także zauważalny wyraźny wpływ LGD na dochody mieszkańców. Zdaniem autorów często obserwowana ujemna zależność nie jest jednak efektem PPL+, ale odzwierciedleniem znacznie intensywniejszych procesów rozwoju w gminach silniej zurbanizowanych i podmiejskich, które rzadziej angażowały się w PPL+. Na kondycję ekonomiczną ludności w dużej mierze oddziałują czynniki związane z ogólną sytuacją ekonomiczną kraju, regionu, czy szczególnie istotny wpływ funkcjonowania dużych, strategicznych pracodawców. Niestety, dostępne dane GUS według gmin nie umożliwiają rzetelnego badania wpływu LGD na tworzenie i dochody jedno- lub kilkuosobowych przedsiębiorstw. Oprócz tego trudno oczekiwać, że środki w wysokości 750 tys. zł, przeznaczone dla obszaru kilku gmin w ciągu 2 lat, mogły istotnie wpłynąć na zarobki mieszkańców i lokalną przedsiębiorczość w sposób widoczny w ogólnych statystykach GUS. Należy przy tym pamiętać, że środki PPL+ nie mogły być wydawane na jakiegokolwiek inwestycje, a tylko na projekty typu „miękkiego” tj. imprezy, szkolenia, dokumentację i promocję, co także ogranicza wpływ tego programu na sektor ekonomiczny. Analizy przeprowadzone w woj. dolnośląskim wskazują, że po wyłączeniu z obliczeń gmin podmiejskich, wpływ LGD na dochody mieszkańców staje się widoczny, chociaż – czego można było się spodziewać – jest niewielki (Furmankiewicz, Janc 2011). Uzyskane wyniki są zgodne z koncepcją rozwoju endogennego, który postuluje wspieranie drobnej przedsiębiorczości o zróżnicowanym typie działalności. Słabsze efekty PPL+ w kontekście zamożności mieszkańców odzwierciedlają mniejszy nacisk na generowanie dochodów ludności, przy większym nacisku na zaspokajanie innych, pozaekonomicznych potrzeb społecznych.

Prezentowane analizy mogą wskazywać, że wiejskie społeczności lokalne na obszarach o słabiej rozwiniętej infrastrukturze (tereny wschodniej i środkowej Polski) zwracały nieco większą uwagę na „jakość życia”, a więc pośrednio właśnie na działania i plany mogące polepszyć stan infrastruktury. Natomiast w regionach lepiej rozwiniętych pod względem infrastruktury (np. woj. wielkopolskie, dolnośląskie, małopolskie, podkarpackie) społeczności lokalne zwracały większą uwagę na podnoszenie jakości „produktów lokalnych” i działania „innovacyjne”. Regiony słabiej rozwinięte, w pierwszej kolejności inwestują w infrastrukturę („jakość życia”), co wynika z naturalnych potrzeb indywidualnych, ale w mniejszym stopniu wspiera aktywność ekonomiczną mieszkańców, która decyduje o późniejszych dochodach gmin. Może to oznaczać, że opieranie się w polityce rozwoju wyłącznie na rozwoju endogennym, jakkolwiek lepiej zaspokaja potrzeby społeczne, to jednak nie sprzyja wyrównywaniu różnic międzyregionalnych. W literaturze często uważa się, że to rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w większym stopniu decyduje wspólnie o sukcesie gospodarczym i bogactwie regionów, generując środki, które można przeznaczyć później na dalszy rozwój infrastruktury (por. Grosse 2002). W tym kontekście polityka rozwoju terytorialnego oparta na lokalnych grupach działania równoważąca zarówno zewnętrzną interwencję, jak i działania oddolne społeczności lokalnych, wydaje się rozsądnym modelem zarządzania zasobami lokalnymi, wspierającym ale nie wykluczającym współistnienie tradycyjnych metod gospodarowania zasobami i środkami finansowymi przez instytucje publiczne.

Literatura

- Borowska A., 2009, *Lokalne Grupy Działania czynnikiem stymulującym rozwój obszarów wiejskich w Polsce*. Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia, 8, 4, s. 13-22.
- Böcher M., 2008, *Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+*. Sociologia Ruralis, 48, 4, s. 372-388.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego, Wrocław.
- Furmankiewicz M., Thompson N., Zielińska M., 2010, *Area-based Partnerships in Rural Poland: The Post-accession Experience*. Journal of Rural Studies, 26, 1, s. 52-62.
- Furmankiewicz M., Janc K., 2011, *Wpływ Programu Pilotażowego LEADER+ (2004-2008) na aktywność mieszkańców gmin należących do partnerstw terytorialnych w województwie dolnośląskim*. „Wieś i Rolnictwo”, 1, 150, s. 106-123.
- Grosse T. G., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*. Studia Regionalne i Lokalne, 1, 8, s. 25-48.
- Grosse T. G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*. Studia Regionalne i Lokalne 1, 27, s. 27-49.
- Halamska M., 2005, *Doświadczenia dwóch edycji programu LEADER w Portugalii*. „Wieś i Rolnictwo”, 4, 129, s. 47-56.

- Halamska M., 2009, *Zasoby własne wsi a zewnętrzne programy rozwoju na przykładzie zależności kapitał społeczny – PP LEADER+*. „Wieś i Rolnictwo”, 3, s. 144, 9-28.
- Janc K., 2009, *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 8, IGRR UW, Wrocław.
- Kamiński R., Kwatera K., 2005, *Jak budować zintegrowaną strategię rozwoju obszarów wiejskich w ramach pilotażowego programu LEADER+?* Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Knieć W., Hałasiewicz A., 2008, *LEADER: Budowanie potencjału społecznego*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Lowe P., Murdoch J., Ward N., 1995, *Beyond Endogenous and Exogenous Models: Networks in Rural Development*, [w:] *Beyond Modernisation: The Impact of Endogenous Rural Development*, J. D. van der Ploeg, G. van Dijk (red.). Van Gorcum, Assen, s. 87-105.
- Ray C., 2006, *Neo-endogenous Rural Development in the EU*, [w:] *Handbook of Rural Studies*, P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.). Sage, London, s. 278-291.
- Simard J. F., Chiasson G., 2008, *Introduction: Territorial Governance – a New Take on Development*. Canadian Journal of Regional Science 31, 3, s. 471-485.
- Ściański P., Żak M., 2009, *Oś IV PROW 2007-2013: Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*. MRiRW, Warszawa.
- Wasielowski K., 2009, *LEADER w Polsce – między ideą a rzeczywistością*, [w:] *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004-2009*, K. Wasielowski (red.). Wyd. Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz, s. 135-142.
- van Depoele L., 2003, *From Sectoral to Territorial-Based Policies: The Case of LEADER*, [w:] *The Future of Rural Policy. From Sectoral to Place-based Policies in Rural Areas*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, s. 79-87.