

MAREK FURMANKIEWICZ¹

PARTNERSTWO MIĘDZYSEKTOROWE CZY KOLEJNE NARZĘDZIE WŁADZ SAMORZĄDOWYCH? „UKRYTY” SEKTOR PUBLICZNY W LOKALNYCH GRUPACH DZIAŁANIA W POLSCE²

Abstrakt. Na podstawie próby 45 losowo wybranych lokalnych grup działania (LGD) wykonano telefoniczne badania kwestionariuszowe członków tzw. rad decyzyjnych (łącznie 668 członków rad LGD), które wykazały, iż udział wójtów/burmistrzów, pracowników urzędów i kierowników podmiotów publicznych jest większy od deklarowanego – średnio o 19%. W 27 na 45 badanych LGD (60%) sektor publiczny przekraczał w rzeczywistości 50% składu rady LGD i miał zapewnioną większość w głosowaniach dotyczących wyboru projektów lokalnych wspieranych w ramach tzw. osi 4. LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W 30 na 45 badanych LGD (66%) stwierdzono przypadki podległości służbowej członków rad (zwykle w jednej radzie wójtowie/burmistrzowie i podlegli im pracownicy urzędu gminy wykazywani jako przedstawiciele sektora społecznego). Czasami także wójtowie/burmistrzowie i ich zastępcy przedstawiali pełnomocnictwa lokalnych organizacji jako „przedstawiciele sektora społecznego”. Zjawiska te występowały w całej Polsce i nie wykazano istotnych statystycznie różnic między regionami historyczno-kulturowymi w „ukrywaniu” sektora publicznego. Dyskutowane są przyczyny i konsekwencje dominacji sektora publicznego w organach decyzyjnych LGD.

Słowa kluczowe: partnerstwa międzysektorowe, terytorialne współzrzedne, dominacja sektora publicznego

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Katedry Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu (e-mail: marek.furmankiewicz@up.wroc.pl).

² Badania finansowane z grantu MNiSW nr NN114171036 „Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce. Zróżnicowanie regionalne i wpływ na aktywność społeczną”.

WPROWADZENIE

Koncepcja świadomego pobudzania lokalnej aktywności społecznej przez władze państwowe ma długie tradycje, a jej znaną odmianą była idea *community development*, szczególnie rozwijana w USA w połowie XX wieku [Wierzbicki 1973]. Od końca lat osiemdziesiątych XX wieku coraz większą popularność zdobywały jednak próby organizacji nowych struktur zarządzania zasobami publicznymi, zwiększających zaangażowanie społeczne (*social inclusion*) w podejmowaniu kluczowych decyzji, tak aby lokalni interesariusze (*stakeholders*) nie byli jedynie konsultantami, ale też jednostkami współdecydującymi zarówno o kierunkach rozwoju strategicznego, jak i o bieżącym wyborze działań publicznych wymagających realizacji. Nowa polityka rozwoju lokalnego (stosowana zwykle jako dodatkowa forma gospodarowania zasobami w stosunku do nadal wykorzystywanych struktur już wcześniej istniejących) ma się opierać na tworzonych oddolnie strategiach, obejmujących niewielkie terytorium o charakterze lokalnym. Strategie te byłyby wdrażane przez podmioty lokalne, realizujące działania wybierane i monitorowane przez specjalnie stworzone do tego celu zrzeczenia, które obejmowałyby lokalnych interesariuszy z różnych sektorów gospodarki – społecznego (pozarządowego), ekonomicznego (przedsiębiorcy) i publicznego [Kamiński 2006, Böcher 2008, Shucksmith 2000]. W literaturze dotyczącej tego typu organizacji wskazuje się na konieczność ograniczania dominacji sektora publicznego w podejmowaniu decyzji i pozytywną rolę możliwych organizacyjno-ekonomicznych efektów współpracy (np. efekt synergii, skali, masy krytycznej, unikanie powielania tych samych wysiłków, tworzenie środowiska zaufania i inne). Pomimo celowych prób ograniczenia dominującej dotychczas roli władz publicznych w podejmowaniu decyzji odnośnie zarządzania zasobami lokalnymi, w literaturze wskazuje się liczne przypadki niepowodzenia takiej koncepcji współzrządzenia (*governance failures*) [Jessop 1999, Furmankiewicz 2012].

Jedną z wielu form organizacyjnych, tworzonych w ramach idei *territorial/regional governance*, są lokalne grupy działania (LGD), uzyskujące środki publiczne na pobudzenie lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego w ramach tzw. osi 4. „LEADER” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich [Adamski 2008, Böcher 2008, Halamska i in. 2010]. Idee programu promują współzrządzenie, a więc duży udział interesariuszy z sektorów niepublicznych w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących obszaru partnerstwa. Pomimo iż w analizach opartych na danych oficjalnych sektor publiczny nie obejmuje więcej niż 50% składu LGD i rad LGD [Ściański i Żak 2009], to jednak w literaturze pojawiają się częste doniesienia o skłonnościach władz lokalnych do uzyskiwania pełnej kontroli nad decyzjami tych organizacji [Zajda 2011], „kolonizacji” LGD przez władze publiczne [Knieć 2009, Halamska 2011] lub nieprzestrzegania zasady ograniczającej udział sektora publicznego do 50% [Goszczyński 2008]. Zdaniem Kamińskiego [2011], zdarzały się także sytuacje, w których reprezentanci jednej gminy w LGD (wójt, przedsiębiorca reprezentujący sektor gospodarczy i przedstawiciel organizacji społecznej) byli ze sobą bezpośrednio spo-

krewnieni lub w inny sposób reprezentowali jedną grupę interesów (np. ugrupowanie polityczne lub frakcję samorządową). Autorzy zajmujący się tymi zagadnieniami w Polsce koncentrowali się nad mechanizmami przejmowania kontroli nad działaniami LGD przez władze publiczne [Wasiolewski 2005, Knieć 2009, Furmankiewicz i in. 2010], brak było jednak szacunków, jaki jest udział organizacji zdominowanych przez samorządy w stosunku do tych zorganizowanych w sposób zbliżony do postulowanych w idei zrównoważonego współzrządzenia.

Niniejsza praca jest jedną ze wstępnych prób ilościowej oceny tego typu zjawisk w skali kraju. Opiera się na bezpośrednich wywiadach telefonicznych z członkami rad decyzyjnych w 45 losowo wybranych LGD w Polsce. Przeanalizowano zagadnienie „ukrywania” przedstawicieli władz lokalnych w radach decyzyjnych LGD poprzez wykazywanie ich jako reprezentantów niezależnego od władz „sektora społecznego”, w rzeczywistości niejednokrotnie pomijanego.

IDEE RÓWNOWAŻENIA WPŁYWÓW RÓŻNYCH INTERESARIUSZY W PROGRAMACH TYPU LEADER

Idea partnerstwa międzysektorowego w zarządzaniu zasobami lokalnymi pojawia się głównie w kontekście koncepcji rozwoju neoendogennego i współzrządzenia (*governance*) [Jessop 1999, Ray 2006, Adamski 2008, Nielicki 2010]. Nowy sposób administrowania zasobami ma się opierać na oddolnie powstających strategiach terytorialnych, które są tworzone, wdrażane i monitorowane przez trójsektorowe zrzeszenia podmiotów lokalnych. Dzięki lepszej znajomości lokalnych potrzeb, wiedzy i interesów organizacje takie będą osiągać większe społeczne i ekonomiczne korzyści w porównaniu z hierarchicznym zarządzaniem typowym dla dotychczasowej administracji publicznej [Furmankiewicz i Janc 2012]. Istotnym elementem tej koncepcji gospodarowania (administrowania) zasobami lokalnymi ma być względna otwartość procesów decyzyjnych na różnych interesariuszy, a w rezultacie tego wzajemne wyważenie interesów w podejmowanych decyzjach, tak aby maksymalizować korzyści poszczególnych uczestników procesu współzarządzania, a zarazem odnajdywać i uwzględniać interes wspólny [Zachariasz 2010]. W koncepcji tej szczególną uwagę zwraca się na rezygnację narzucania swojej woli przez władze publiczne w procesach decyzyjnych związanych z administrowaniem zasobami i rozwojem lokalnym, a także na równoprawność podmiotów z różnych sektorów gospodarki w podejmowaniu decyzji strategicznych i wyborze działań lokalnych [Nielicki 2010]. Jednym z założeń koncepcji partnerstwa jest włączanie grup dotąd zmarginalizowanych do działań lokalnych [Goszczyński 2008], co ma się odbywać zarówno poprzez realizację lokalnych projektów, jak i zaangażowanie lokalnych społeczności w organizacyjne formy partnerstwa (jako członkowie stowarzyszenia, ale też jako osoby współdecydujące o podejmowanych działaniach w radach decyzyjnych LGD). Także Hanke [2008] podkreśla istotność zasady partnerstwa, zakładającej „stan równowagi” między trzema sektorami gospodarki, mającymi tworzyć sieci współpracy LGD.

Lokalne grupy działania (LGD) są jednym z głównych przykładów partnerstw terytorialnych tworzonych w swoich założeniach zgodnie z ideami koncepcji *governance*. Dla zapewnienia dużej roli podmiotów i osób z sektorów niepublicznych programy typu LEADER, wspierające finansowo tworzenie partnerstw terytorialnych, mają zapisane parytety w organach decyzyjnych tego typu organizacji, ograniczające wpływ sektora publicznego na podejmowane decyzje. Zgodnie z artykułem 62 ust. 1 lit. B rozporządzenia Rady nr 1698/2005, w lokalnych grupach działania „...na poziomie podejmowania decyzji partnerzy ekonomiczni i społeczni, jak również inni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, tacy jak rolnicy, kobiety wiejskie, młodzi ludzie oraz ich stowarzyszenia, muszą stanowić przynajmniej 50% składu partnerstwa lokalnego”.

Według Kamińskiego [2011], lokalne grupy działania powinny zwrócić szczególną uwagę na mechanizmy prowadzące do „otwierania się” zamkniętych dotąd wspólnot wiejskich poprzez budowanie tzw. łączącego kapitału społecznego, co ma promować włączanie się w działalność LGD podmiotów i osób z sektorów niepublicznych. Także Knieć i Hałasiewicz [2008] wskazują na konieczność zapewnienia dużego udziału sektora społecznego w podejmowaniu decyzji w LGD. Ich zdaniem, samorząd, który starał się w wielu przypadkach w pełni kontrolować LGD, powinien się umieć „samoograniczać”, gdyż LGD nie powinien być związkiem gmin danego obszaru, ale zrzeszeniem, w którym osiągnięto „równowagę” trzech sektorów.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi lokalne grupy działania, wspierane z tzw. osi 4. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, kluczową rolę w „wyborze operacji” (a więc w wyborze lokalnych projektów, które otrzymają dofinansowanie) mają rady decyzyjne złożone z przedstawicieli sektora publicznego, pozarządowego i ekonomicznego [Futymski i Kamiński 2008]. W LGD funkcjonujących jako stowarzyszenia rady wybierane są przez walne zebranie członków, w fundacjach zaś – przez radę fundacji. Ze względu na reguły programu członkowie rad przedstawiają w urzędach marszałkowskich (formalnie marszałek województwa pełni funkcję kontrolną dla LGD) zaświadczenia (oświadczenia) dotyczące sektora (organizacji), jaki formalnie reprezentują. Jak już wspomniano, ze względu na wymogi programu udział przedstawicieli sektora publicznego (władz gmin, urzędników itd.) w dokumentach oficjalnych nigdy nie może przekraczać 50% składu rady LGD, teoretycznie więc w formalnych sprawozdaniach idee *governance* i ogólnoeuropejskie wymogi osi LEADER są zawsze spełnione. Jednak praktyka badawcza wykazała w pojedynczych LGD dużą liczbę wójtów i urzędników, przekraczającą 50% składu rady, co było przesłanką do przeprowadzenia niezależnej analizy w ramach niniejszej pracy i próby ilościowego zbadania zjawiska wykazywania wójtów i urzędników gmin jako przedstawicieli sektorów niepublicznych.

METODY BADAŃ

W niniejszej pracy wykorzystano badania wykonane w 45 losowo wybranych lokalnych grupach działania w Polsce (z 336 funkcjonujących w ramach osi 4.

PROW w 2011 roku). Po zebraniu listy członków rad badanych LGD (łącznie 668 osób) i formalnie reprezentowanych przez nie sektorów gospodarki (według stanu w połowie 2011 roku) skontaktowano się z każdą z nich w celu przeprowadzenia telefonicznego wywiadu kwestionariuszowego, obejmującego m.in. informacje na temat wykonywanego zawodu i współpracy w ramach LGD. Na podstawie wywiadów zweryfikowano fakt zasiadania poszczególnych osób w radach LGD oraz określono ich właściwe miejsce pracy każdego respondenta, mimo że 16 osób odmówiło odpowiedzi na wszystkie lub część pytań. Dane dotyczące tych osób uzupełniano z materiałów wtórnych (biuletyn informacji publicznej, lokalne strony internetowe) i na podstawie informacji od innych członków rady. Kontakty pozyskiwano z Internetu, biur LGD i metodą „kuli śnieżnej”. W celu sprawdzenia, czy w 3 regionach historyczno-kulturowych (tzw. Ziemie Zachodnie, Królestwo Kongresowe i Galicja) istnieją znaczne różnice struktur rad LGD wylosowano po 15 organizacji w każdym z tych regionów, wyłączając z losowania 5 LGD, których terytoria przecinały umownie przyjęte granice.

W przypadku danych, które mogą być rozpatrywane indywidualnie (wiek, płeć, wykształcenie, zawód i inne) za jednostkę badawczą przyjęto pojedynczych członków rad LGD, traktując wyżej wymienione losowanie jako zespołowe. Zgodnie z danymi zawartymi w lokalnych strategiach rozwoju, pozyskanych na początku 2011 roku, w radach 336 LGD w Polsce było zaangażowanych około 5100 przedstawicieli lokalnych środowisk (urzędów gmin, lokalnych stowarzyszeń, rolników, przedsiębiorców, osób prywatnych etc.). W przypadku uznania członków rady za jednostki badane, dla uzyskania błędu nie większego niż 0,05 i poziomu ufności 95% wystarczyłoby w skali kraju przebadać 358 osób, a dla poziomu ufności 99% – około 590 osób [Krejcie i Morgan 1970]. Wtedy próbę 668 osób (liczba członków badanych rad) można by uznać za reprezentatywną w skali całego kraju w przypadku losowania indywidualnego. Ponieważ jednak losowano całe rady LGD, więc istnieje zagrożenie, że niektóre z pominiętych grup różnią się rozkładami cech i w ten sposób próba nie będzie reprezentatywna pomimo przebadania wystarczającej liczby osób. Losowanie indywidualne jednak nie miałyby sensu w badaniach struktur rad LGD, a zbadanie 181 LGD (wystarczająca próba z 336 LGD) nie byłoby wykonalne ze względu na ograniczenia finansowe. W związku z tym zastosowano ogólną analizę wariancji pozwalającą stwierdzić, czy przynajmniej jedna z dwóch badanych grup (pochodzących z różnych regionów historyczno-kulturowych) różni się od pozostałych. W testach przyjęto, iż dla $p < 0,05$ wyniki są istotne statystycznie [Wierczorkowska i Wierzbiński 2007].

W niniejszych rozważaniach analizowano jedynie struktury władzy w radach decyzyjnych LGD w kontekście możliwości uzyskania przez dany sektor większości w głosowaniu nad wyborem „operacji”, z pominięciem innych mechanizmów wykluczania sektorów niepublicznych (np. często podkreślany w literaturze brak środków na realizację działań przez lokalne organizacje pozarządowe i ich uzależnienie od pomocy samorządów lokalnych). Skład rad analizowano z kolei w kontekście idei programu LEADER, a nie w aspekcie prawnym

(np. nie ma zasad zabraniających wójtowi czy urzędnikowi wyższego szczebla reprezentowanie lokalnej organizacji).

STRUKTURY SEKTOROWE RAD DECYZYJNYCH W 45 LGD W POLSCE

Zgodnie z oficjalnymi danymi pochodzącymi z biur LGD i zgłoszonymi do urzędów marszałkowskich, średni udział reprezentantów sektora publicznego w badanej próbie wyniósł 36,2%, sektora społecznego – 44,8%, a sektora gospodarczego – 19% (tabela 1). Największy udział sektora publicznego obserwowano w próbie pochodzącej z Królestwa Kongresowego (38,3%), a najmniejszy – w próbie pochodzącej z Galicji (34,3%). Nie są to jednak różnice istotne statystycznie w badanej próbie ($p = 0,4$).

TABELA 1. Formalnie reprezentowany sektor w badanych radach decyzyjnych według danych z biur LGD
TABLE 1. Formally represented sector in investigated LAG decision boards according to LAG offices

Region kulturowy	Miano	Oficjalnie reprezentowany sektor			Ogółem
		publiczny	gospodarczy	społeczny	
Ziemie Zachodnie	liczebność	80	49	93	222
	udział procentowy	36,0	22,1	41,9	100,0
Królestwo Kongresowe	liczebność	88	35	107	230
	udział procentowy	38,3	15,2	46,5	100,0
Galicja	liczebność	74	43	99	216
	udział procentowy	34,3	19,9	45,8	100,0
Ogółem	liczebność	242	127	299	668
	udział procentowy	36,2	19,0	44,8	100,0

W dalszej części analizy przyjęto własną kwalifikację związku danego członka z określonym sektorem gospodarki na podstawie głównej aktywności zawodowej. Taka kwalifikacja odnosi się do modelu reprezentacji funkcjonalnej, zakładającego, iż jednostki powinny reprezentować interesy, którymi się głównie zajmują [Runciman i Vieira 2011]. Do sektora publicznego zaliczono zatem wszystkich wójtów/burmistrzów/starostów, zastępców wójta/burmistrza/starosty, sekretarzy gmin, naczelników OSP zatrudnionych na etacie w gminie, dyrektorów szkół, gminnych ośrodków kultury i pomocy społecznej, prezesów i kierowników spółek komunalnych i zakładów budżetowych będących własnością gminy, oraz pracowników urzędów gminy, niezależnie od statusu formalnego w radzie LGD. Nie zmieniano deklarowanego statusu osobom, które pracowały na niższych stanowiskach w sektorze publicznym, poza urzędami gminy (np. nauczyciele, pracownicy powiatowych ośrodków doradztwa rolniczego, pracownicy umysłowi sektora publicznego, pracujący poza urzędami gmin członkowskich LGD, pracownicy fizyczni). Do sektora gospodarczego kwalifikowano osoby utrzymujące się głównie z działalności gospodarczej (niezależnie od przynależności i aktywności w sektorze pozarządowym) i rolników (w tym rolników – właścicieli gospodarstw agroturystycznych).

Udział sektora publicznego po takiej kwalifikacji członków rad wyniósł w analizowanej próbie średnio 55,5%, społecznego – 21,3%, a gospodarczego – 23,2% (tabela 2). Największy udział urzędników odnotowano w próbie z Królestwa Kongresowego (58%), z kolei w Galicji i na Ziemach Zachodnich wyniósł on po 54%. Najmniejszy udział sektora społecznego stwierdzono w LGD z Królestwa Kongresowego (19%), a największy w Galicji – 22,7%. Największy udział przedsiębiorców występował w próbie pochodzącej z Ziemi Zachodnich (23,9%). Różnice w próbach pochodzących z różnych regionów są jednak niewielkie i nie są istotne statystycznie ($p = 0,8$). „Ukryty” sektor publiczny wyniósł średnio 19,2% członków rad LGD (tabela 3). Najwięcej takich osób było w próbie pochodzącej z Królestwa Kongresowego (20,4%), natomiast najmniej – w próbie pochodzącej z Ziemi Zachodnich (18%). Różnice między regionami są jednak niewielkie i nie są istotne statystycznie ($p = 0,8$).

TABELA 2. Rzeczywiste zatrudnienie w danym sektorze gospodarki według przyjętych kryteriów w badanej próbie

TABLE 2. The real sector of employment according to assumed rules in the research sample

Region kulturowy	Miano	Oficjalnie reprezentowany sektor			Ogółem
		publiczny	gospodarczy	społeczny	
Ziemie Zachodnie	liczebność	120	53	49	222
	udział procentowy	54,1	23,9	22,1	100,0
Królestwo Kongresowe	liczebność	134	52	44	230
	udział procentowy	58,3	22,6	19,1	100,0
Galicja	liczebność	117	50	49	216
	udział procentowy	54,2	23,1	22,7	100,0
Ogółem	liczebność	371	155	142	668
	udział procentowy	55,5	23,2	21,3	100,0

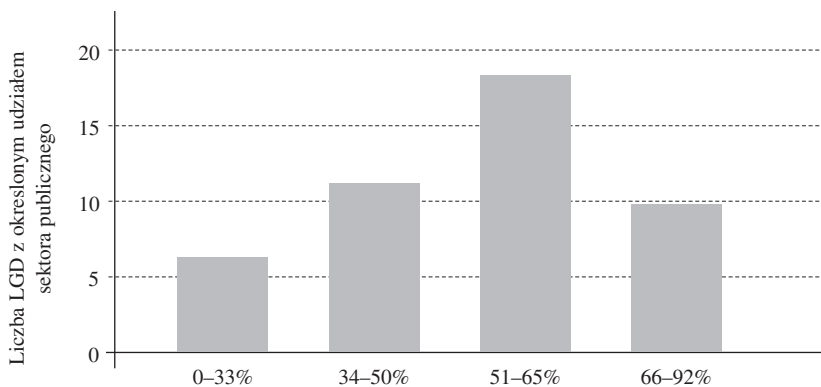
TABELA 3. „Ukryty” sektor publiczny – osoby, które będąc wójtami/burmistrzami lub urzędnikami sektora publicznego podały się za reprezentantów sektorów niepublicznych (społecznego lub ekonomicznego)

TABLE 3. „Hidden” public sector – the persons who are municipal mayors or public government clerks and declared the representation of non-public sectors (voluntary or economic)

Region kulturowy	Miano	Czy „ukryty” sektor publiczny		Ogółem
		zgodność	sektor „ukryty”	
Ziemie Zachodnie	liczebność	182	40	222
	udział procentowy	82,0	18,0	100,0
Królestwo Kongresowe	liczebność	183	47	230
	udział procentowy	79,6	20,4	100,0
Galicja	liczebność	175	41	216
	udział procentowy	81,0	19,0	100,0
Ogółem	liczebność	540	128	668
	udział procentowy	80,8	19,2	100,0

W 27 na 45 badanych LGD (60%) sektor publiczny przekraczał w rzeczywistości 50% składu rady LGD i miał zapewnioną większość w głosowaniach (rysunek 1), przy czym w 10 LGD (22%) przekraczał dwie trzecie składu rady, osiągając w skrajnym przypadku 92% (11 wójtów lub urzędników w 12-osob-

bowej radzie). Wśród osób zakwalifikowanych w niniejszych badaniach do „ukrytego” sektora publicznego przeważali urzędnicy gminni różnego szczebla (w tym sekretarze gmin, zastępcy wójtów, dyrektorzy szkół, gminnych ośrodków kultury lub pomocy społecznej) wykazywani jako przedstawiciele sektora społecznego („osoby prywatne” lub z pełnomocnictwem lokalnych organizacji). W 30 na 45 badanych LGD (66%) znalazł się co najmniej jeden urzędnik, mający przełożonego w tej samej radzie (najczęściej wójta lub jego zastępcę), a w 5 zbadanych LGD (11%) osoby podległe służbowo innym członkom tej samej rady stanowiły od 21 do 35% składu rady (maksymalnie 5 osób w 14-osobowej radzie). Urzędnicy podlegli służbowo wykazywani byli najczęściej jako przedstawiciele sektora społecznego.



RYSUNEK 1. Rzeczywisty udział osób zatrudnionych w sektorze publicznym (wójtowie, urzędnicy, kierownicy jednostek budżetowych podległych władzom gminy) w radach decyzyjnych 45 badanych LGD (histogram)

FIGURE 1. The real share of persons employed in public sector (municipal mayors, clerks, directors of public units subordinated to municipal authorities) in decision boards of the 45 researched LAGs (histogram)

Fakt podległości służbowej w większości przypadków najprawdopodobniej przesądzał o podporządkowaniu się w czasie głosowań i wyborów projektów decyzjom przełożonego (trudno się spodziewać, by dany urzędnik przy swoim wójcie/burmistrzu mógł głosować w odmienny sposób). Potwierdził to jeden z dyrektorów lokalnej szkoły podstawowej, działający w radzie LGD: „...za niewłaściwe wypowiedzi mogę stracić pracę, są bardzo silne uwarunkowania wyborcze, dotyczy to szczególnie wyższych stanowisk uzależnionych od rady gminy i wójtów”. Jak stwierdził jeden z respondentów LGD zdominowanej przez osoby zatrudnione w sektorze publicznym (co ciekawe – wójt jednej z gmin): „Błąd tkwi w założeniach osi LEADER, samorządy mają obecnie dominującą rolę, obecnie to wójtowie rozdają pieniądze. Ma to i dobre, i złe strony: dobre, bo byłyby problemy z wydatkowaniem dużych środków, ale złe, bo wójtowie przywozili na spotkania gotową listę zgłoszeń do rady LGD. To złe podejście już na etapie przygotowywania programu. Parytet dla gmin powinien być mniejszy”. Jak stwierdził inny respondent, w LGD zdominowanej przez samorząd:

„...brak jest oddolności struktury, przejmują to gminy i wójtowie, środki rozcho-
dzą się na świetlice wiejskie”. Charakterystyczne, że część badanych LGD, zdo-
minowanych przez władze publiczne, poza wysłaniem „odpowiednich” deklara-
cji do urzędu marszałkowskiego, nie udostępniało publicznie informacji o sek-
torach reprezentowanych przez poszczególnych członków rady.

Większość badanych członków rad LGD wskazywała na słabe zaangażowa-
nie lokalnych społeczności w prace LGD, małą liczbę aktywnych lokalnych or-
ganizacji i brak wiedzy przeciętnych mieszkańców nie tylko o ideach programu
LEADER, ale nawet o istnieniu LGD: „Mało znana jest LGD, zwykły szarak na
drodze to nie wie nawet, co to jest”. W ten sposób jeden z wójtów tłumaczył ce-
lowe angażowanie urzędników: „...aktywność mieszkańców nie była za wysoka,
trzeba było poprawić statut, bo często nie było kworum [na zebraniach stowa-
rzyszenia LGD], stąd głównie są ludzie z urzędów”. Słabe zaangażowanie lokal-
nych środowisk może być zatem jedną z przyczyn dużego udziału urzędników.
Jednak świadome działania władz gminnych, chcących zachować kontrolę nad
środkami dostępnymi z osi 4. PROW, także ma duże znaczenie. Jak stwierdził
bowiem jeden z respondentów: „Środowisko wiejskie zamieszkują ludzie nisko
wykształceni, nie chcą angażować się w aktywność społeczną, łatwiej nimi ma-
nipulować, niż zaktywizować”.

W większości badanych rad LGD stosowano parytety dla przedstawicieli po-
szczególnych gmin (od jednego do kilku miejsc w radzie dla każdej gminy).
Władze gmin prawdopodobnie chciały posiadać swojego urzędowego przedsta-
wiciela w radzie ze względu na częste prefinansowanie działań. Jednak w radach
obejmujących wiele gmin (maksymalnie kilkanaście), przy liczbie członków na
poziomie 10–15 osób, wprowadzenie urzędnika z każdej gminy (najczęściej
wójta, jego zastępcę lub sekretarza gminy) spowodowałoby przekroczenie pary-
tetu 50-procentowego udziału sektora publicznego w radzie. W takich wypad-
kach część wójtów lub urzędników przedstawiało po prostu zaświadczenie, że są
osobami prywatnymi lub przedstawicielami lokalnej organizacji.

DYSKUSJA

Liczne badania potwierdzają, że najczęstszym organizatorem LGD w Polsce,
zarówno w Programie Pilotażowym LEADER+ (2004–2007) jak i w tzw. osi 4.
PROW (2007–2013), były samorządy lokalne [Borek i in. 2006, Knieć i Hała-
siewicz 2008, Furmankiewicz i Królikowska 2010, Knieć i Goszczyński 2011].
Według Kniecia i Goszczyńskiego [2011], wójtowie i urzędnicy byli liderami
w 35%, a osoby pochodzące z sektora pozarządowego – w 44% badanych przez
nich LGD. W badaniach jednej z LGD, tworzonej w latach 2004–2005, Wasie-
lewski [2005] stwierdził, iż organizujące ją władze publiczne nie zapraszały do
współpracy i społecznych konsultacji przedstawicieli organizacji pozarządo-
wych i prywatnej inicjatywy lub „studziły” działalność tych, którzy wykazywa-
li szczególną aktywność w tym zakresie.

Jak wykazał Adamski [2008], przedstawiciele sektora publicznego (np. wójt
gminy, lokalne środowiska), tworzący badane przez niego LGD, wyrażali oba-

wy co do możliwości stworzenia fundacji lub organizacji podporządkowanej działaniom nastawionym na zysk (o charakterze biznesowym, zamiast dobrze funkcjonującego partnerstwa). Tego typu brak zaufania do nowych struktur mógł być jedną z przyczyn chęci zachowywania kontroli nad radami LGD, tym bardziej że ze względu na zasadę refinansowania działań na poziomie lokalnym praktycznie tylko samorząd gminny dysponuje wolnymi środkami, które mogłyby być przeznaczone na prefinansowanie działań. Badany przez Adamskiego respondent, współorganizujący LGD i związany z urzędem gminy, podkreślał, że LGD dysponuje pieniędzmi publicznymi, a wójtowie są „przedstawicielami lokalnych społeczności”, więc zaufanie do nich „musi być” [tamże s. 97]. Podkreśla on brak zaufania przedstawicieli władz publicznych do lokalnych środowisk biznesowych i pozarządowych.

Także Knieć i Goszczyński [2011] odnotowali w wywiadach brak zaufania do organizacji pozarządowych i lokalnych liderów oraz brak zainteresowania (apatii) wielu mieszkańców. Dodatkowo w badaniach kwestionariuszowych w trzech LGD w Polsce potwierdzono, że społeczności lokalne miały względnie małe zaufanie do sektora przedsiębiorczości i sektora pozarządowego w porównaniu z wójtami i radnymi gminy [Furmankiewicz i Królikowska 2010]. Dużym zaufaniem cieszyli się natomiast sołtysi, którzy zaskakująco rzadko byli członkami rad decyzyjnych LGD w niniejszych badaniach, wyraźnie koncentrując się na lokalnych sprawach sołeckich. Oznaczać to może, że w środowiskach społeczności lokalnych wójt/burmistrz jest postrzegany jako „przedstawiciel lokalnych społeczności” w większym stopniu niż na przykład sołtysi lub członkowie lokalnych organizacji, mimo że jest to niezgodne z ideami *governance* (o której zresztą społeczności lokalne najpewniej nic nie wiedzą). Może to wpływać na wybór członków rad, który także odbywa się zwykle poprzez głosowanie i sprzyja wyborowi władz i urzędników do rad decyzyjnych LGD.

Jak wskazują badania Programu Pilotażowego LEADER+, znaczna liczba działaczy partnerstw była powiązana z sektorem publicznym ze względu na typowe relacje społeczne środowiska pracy [Krośniak 2011] – urzędnik zna częściej innych urzędników. Pozycję urzędników w LGD (w związku z ich doświadczeniem w administracji) umacnia także stosunkowo duża liczba zasad biurokratycznych regulujących funkcjonowanie LGD i wydatkowanie środków z Programu Pilotażowego LEADER+, a potem z osi 4. LEADER, na co zwracają uwagę m.in. Adamski [2008] i Knieć [2009].

Zdaniem Adamskiego [2008], wiele samorządów gminnych postrzegało programy typu LEADER jako sposób na uzyskanie dodatkowych środków na realizację zadań gminnych, stąd dążyło do uzyskania wpływu na rady LGD, co potwierdzają także wywiady cytowane przez Zajdę [2011], w których radny gminy wypowiadał się o chęci „kontroli” LGD. Chęć wpływu na „wybór operacji” LGD przez samorządy lokalne, poza brakiem zaufania do środowiska sektorów niepublicznych, można wiązać więc także z klientcko-patronackim modelem samorządowo-demokratycznej gminy, w którym władza „obdarowywuje” społeczności lokalne dostępnymi aktualnie dobrami, środkami lub inwestycjami w zamian za poparcie podczas wyborów oraz w czasie kluczowych momentów ka-

dencji [Sztando 2000, Kniec 2009]. Nie jest to jedyny występujący na poziomie lokalnym model, ale jego przyjęcie przez władze lokalne tłumaczy ich dążenia do pełnej kontroli lokalnych grup działania, choć nie jest to zgodne z modelem zrównoważonego współrzędzenia promowanym przez programy typu LEADER.

Zgodnie z badaniami Kniecia i Goszczyńskiego [2011], w analizowanych przez nich partnerstwach jednostki związane z sektorem społecznym stanowiły 39% ogółu partnerów LGD, podczas gdy sektor publiczny 36%. Ewentualne porównanie tych danych z rzeczywistymi strukturami badanych przez autora rad LGD mogłoby wskazywać, że sektor publiczny, nawet jeżeli nie dominował ilościowo wśród członków LGD, to jednak mógł „przejmować władzę” w radach decyzyjnych, gdzie rzeczywisty udział urzędników i wójtów często przekracza dopuszczalne 50% [Kniec 2009, Halamska 2011].

Większość badanych urzędników działała mniej lub bardziej aktywnie w lokalnych organizacjach pozarządowych. Jedynie kilku ankietowanych wójtów stwierdziło, iż ze względu na piastowane stanowisko i chęć zachowania niezależności tymczasowo nie należą do żadnych organizacji pozarządowych (w badaniach nie pytano o przynależność do partii politycznych). Pojawia się tu problem, kogo właściwie reprezentuje urzędnik gminy aktywnie działający w lokalnej organizacji pozarządowej i jednocześnie prowadzący działalność gospodarczą? W przypadku gdy w lokalnej LGD członkami rady są wójt gminy i podlegli mu formalnie urzędnicy, wpływ sektora publicznego jest oczywisty – trudno aby jakikolwiek urzędnik gminny głosował na zebraniu rady inaczej niż jego przełożony. Jednak gdy w radzie zasiadają urzędnicy niepodlegający sobie służbowo i aktywnie działający w lokalnych organizacjach, to można się spodziewać, że będą oni postępować indywidualnie, zgodnie ze swoimi poglądami na temat ocenianych zadań. Być może więc istotniejsza od odnajdywania urzędników w radach LGD jest identyfikacja wójtów/burmistrzów, ich zastępców oraz faktu podległości służbowej części „przedstawicieli sektora społecznego”. W takim wypadku ich niezależność i reprezentowanie sektorów społecznych w radzie może być wątpliwe. Natomiast stwierdzone w badaniach deklaracje wójtów, iż są „osobami prywatnymi” lub „reprezentantami lokalnej organizacji” można uznać za dwuznaczną i niezgodną z zasadami programów typu LEADER próbą (niestety skuteczną) omijania zasady współrzędzenia.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania wskazują, że liczba urzędników i osób piastujących wysokie funkcje publiczne (wójtowie/burmistrzowie i ich zastępcy, sekretarze gmin) w radach LGD jest większa niż to wynika z oficjalnych deklaracji składanych do urzędów marszałkowskich (w badanej próbie o 19%). W 22% badanych organizacji sektor publiczny przekraczał 66% składu rady, a w kolejnych 38% LGD uzyskiwał co najmniej 51% głosów w radzie. Oznacza to, że tylko mniej niż połowa LGD była zorganizowana zgodnie z ideami koncepcji *governance* wdrażanej w programach typu LEADER. Zjawiska te były bardzo podobne

w całym kraju i nie stwierdzono zależności ich występowania od regionu historyczno-kulturowego, a więc negatywne zjawiska występują zarówno w regionach o dobrze zorganizowanym, jak i słabym formalnym sektorze pozarządowym (stowarzyszenia i fundacje). Słabość sektora pozarządowego nie jest więc główną przyczyną prób zdominowania LGD przez sektor publiczny, są nią mechanizmy polityczno-organizacyjne związane z funkcjonowaniem władz publicznych.

Sektor publiczny, dzięki swojemu doświadczeniu administracyjnemu, odegrał ważną rolę w tworzeniu struktur biurokratycznych lokalnych grup działania i jest niezwykle ważnym podmiotem posiadającym fundusze na prefinansowanie działań lokalnych, bez którego lokalne organizacje nie byłyby prawdopodobnie w stanie wykorzystać wszystkich środków finansowych dostępnych dla LGD. Jednak w radach zdominowanych przez wójtów i podlegających im służbowo urzędników trudno mówić o realizacji idei koncepcji współzrządzenia (*governance*) propagowanej w programach typu LEADER. Charakterystyczne jest to, że złożone z wójtów i urzędników (z dość częstą podległością służbową) składy rad nie są kwestionowane przez urzędy marszałkowskie, które zadowolają się oświadczeniem LGD, iż dany urzędnik lub wójt jest reprezentantem dowolnej lokalnej organizacji (np. OSP), a nawet „osobą prywatną”. Działania takie nie są piętnowane społecznie, gdyż wójtowie i burmistrzowie cieszą się dużym zaufaniem społecznym (znacznie większym niż lokalne organizacje), a mieszkańcy nie orientują się w ideach współzrządzenia, propagowanych przez programy typu LEADER. Klientelistycznie nastawione władze LGD, powiązane z sektorem publicznym, niejednokrotnie nie chcą nawet podawać do publicznej wiadomości, jakie sektory gospodarki reprezentują członkowie rady.

Niniejsze badania pokazują, jak łatwo jest omijać zapisy programów pomocowych, wprowadzające celowe parytety dla przedstawicieli sektorów niepublicznych w radach, tworzące rankingi projektów do dofinansowania. Nie jest to w Polsce zjawisko nowe przy zarządzaniu funduszami Unii Europejskiej, co uwidaczniają analizy regionalnych struktur „wielosektorowych”, stosowanych w zarządzaniu środkami w urzędach marszałkowskich. Do ich rad decyzyjnych celowo wprowadzane są osoby powiązane z władzą, żeby ułatwić jej wpływ na podejmowane decyzje [Swianiewicz i in. 2008, Dąbrowski 2011]. Co ciekawe, działania tego typu w LGD nie spotykają się z dezaprobatą środowisk lokalnych (teoretycznie walne zebranie stowarzyszenia LGD mogłoby dokonać zmiany składu rady na bardziej „uspołeczniony”), prawdopodobnie ze względu na nieznamość i brak tradycji współzrządzenia w organizacji polskiej administracji publicznej oraz ze względu na duże zaufanie, jakim cieszą się władze lokalne. Trudno jest także określić, jakie środowiska reprezentują lokalne elity, gdyż ich deklaracje „reprezentowania danej organizacji/grupy” mogą być używane instrumentalnie, w zależności od wymogów konkretnego programu.

Należy w pełni zgodzić się z postulatem Kniecica i Goszczyńskiego [2011], iż LGD muszą w swojej działalności „...zrównoważyć potrzebę profesjonalni-

zacji i skuteczności działania z wymogiem otwartości i angażowania coraz to nowych członków”, ze szczególnym uwzględnieniem równoważenia wpływu różnych środowisk w podejmowaniu decyzji. Jak słusznie wskazują autorzy, jak długo LGD będą służyć głównie realizacji zadań gmin (często pod niemal wyłącznym zarządem władz gminnych), „...tak długo możliwość rzeczywistej aktywizacji społeczności lokalnych przez partnerstwa pozostanie wątpliwa”. Zdaniem Kamińskiego [2011], partnerstwa terytorialne zdominowane przez „układ istniejącego na danym terenie przywództwa” mogą sprzyjać procesowi „zamykania się” danej grupy (samorządowej bądź innej) i koncentrowaniu się jej członków na wykorzystaniu środków finansowych (często w układach klientelistycznych), a nie działalności sprzyjającej szerokiej aktywizacji lokalnych społeczności.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w celu lepszego wdrożenia idei *governance* w Polsce, w kolejnych programach stosujących model partnerstwa trójsektorowego powinny być wprowadzone następujące zasady: 1) uniemożliwienie zasiadania w radach decyzyjnych osób podległych sobie służbowo (gdyż niespełniona jest wówczas elementarna zasada niezależności członków rady decyzyjnej), 2) formalne ustalenie, iż wójtowie/burmistrzowie i ich zastępcy nie mogą być „przedstawicielami lokalnych organizacji społecznych” oraz 3) ograniczenie udziału sektora publicznego do 30% na wzór zasad obowiązujących w Walii, Finlandii i Danii [Bristow i in. 2008, Rizzo 2009, Thuesen 2010]. Rola sektora publicznego była ważna w początkowym okresie organizacji LGD, jednak po nabyciu doświadczenia przez te zrzeszenia i ustaleniu się ich struktur organizacyjnych (co już nastąpiło) konieczne jest zwrócenie znacznie większej uwagi na umocnienie sektorów niepublicznych. Koncentrowanie się wyłącznie na biurokratycznej poprawności i efektywności wydatkowania środków publicznych prowadzi zbyt często do nadmiernej kontroli LGD przez władze samorządowe. Wypacza to idee terytorialnego współrzędzenia (*territorial governance*) i prowadzi do kontynuacji wykluczenia lokalnych środowisk pozarządowych z podejmowania decyzji o wykorzystaniu dostępnych zasobów finansowych, co stwierdzono w ponad połowie badanych organizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Adamski T., 2008: *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce*. W: H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.) *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa: 87–101.
- Böcher M., 2008: *Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+*. „Sociologia Ruralis” 48 (4): 372–388.
- Borek T., Fałkowski J., Giejbowicz E., Janiak K., Pośredniak A., Zielińska M., 2006: *Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.

- Bristow G., Entwistle T., Hines F., Martin S., 2008: *New Spaces for Inclusion? Lessons from the "Three-Thirds" Partnerships in Wales*. "International Journal of Urban and Regional Research" 32 (4): 903–921.
- Dąbrowski M., 2011: *Institutional change, partnership and regional networks. Civic engagement and the implementation of structural funds in Poland*. In: N. Adams, G. Cotella, R. Nunes (ed.) *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning. Knowledge and policy development in an enlarged EU*. Routledge, London – New York: 205–228.
- Furmankiewicz M., 2012: *LEADER+ territorial governance in Poland: Successes and failures as a rational choice effect*. "Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie" 103 (3): 261–275.
- Furmankiewicz M., Janc K., 2012: *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*. W: A. Harańczyk (red.) *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r. Część II*. KPZK PAN, Warszawa: 231–245.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010: *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.
- Furmankiewicz M., Thompson N., Zielińska M., 2010: *Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience*. "Journal of Rural Studies" 26 (1): 52–62.
- Futymski A., Kamiński R., 2008: *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. LEADER*. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Goszczyński W., 2008: *Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+*. W: H. Podedworna, P. Ruskowski (red.) *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja społeczna i kapitał społeczny*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa: 102–122.
- Halamska M., 2011: *Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: Dekoracje i aktorzy*. „Wież i Rolnictwo” 4 (153): 103–120.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R., 2010: *LEADER w Polsce. Drogi impementacji programu*. „Wież i Rolnictwo” 4 (149): 104–119.
- Hanke K., 2008: *Koncepcje kapitału społecznego a doświadczenia Lokalnych Grup Działania*. W: H. Podedworna, P. Ruskowski (red.) *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja społeczna i kapitał społeczny*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa: 193–204.
- Jessop B., 1999: *The Dynamics of Partnership and Governance Failure*. In: G. Stoker (ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain*. Macmillan, Basingstoke: 11–32.
- Kamiński R., 2006: *Konieczność stosowania metody LEADER w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie?* W: J. Wilkin, M. Bład, D. Klepacka (red.) *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*. IRWiR PAN, Warszawa: 43–60.
- Kamiński R., 2011: *Partnerstwa w programie LEADER: Czy można stwierdzić, że LEADER nie buduje kapitału społecznego na polskiej wsi?* „Polityka Społeczna”, numer specjalny: *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo*: 21–37.
- Knieć W., 2009: *Władza w Lokalnych Grupach Działania: pomiędzy realnym a skolonizowanym partnerstwem*. W: K. Wasielewski (red.) *Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004–2009*. Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz: 61–71.
- Knieć W., Goszczyński W., 2011: *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*. „Polityka Społeczna”, numer specjalny: *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo*: 24–27.

- Knieć W., Hałasiewicz A., 2008. *Leader: Budowanie potencjału społecznego*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Krejcie R.V., Morgan D.W., 1970: *Determining sample size for research activities*. "Educational and Psychological Measurement" 30: 607–610.
- Krośniak P., 2011: *Pilotażowy program Leader+ – analiza materiałów z badań*. W: I. Bukraba-Ryńska (red.) *Między interwencją a interakcją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa: 97–133.
- Nielicki A., 2010: *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*. W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.) *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Liber, Warszawa: 75–92.
- Ray C., 2006: *Neo-endogenous rural development in the EU*. In: P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney, (ed.) *Handbook of Rural Studies*. Sage, London: 278–291.
- Rizzo F., 2009: *Local institutions and agrarian structures matter in LEADER: Case studies from Finland and Italy*. "Finnish Journal of Rural Research and Policy", Special Issue 2: 71–84.
- Runciman D., Vieira M.B., 2011: *Reprezentacja*. Wydawnictwo Sic! Warszawa.
- Shucksmith M., 2000: *Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK*. "Sociologia Ruralis" 40 (2): 208–218.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008: *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Sztando A., 2000. *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 1 (1): 79–89.
- Ściański P., Żak M., 2009: *Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Thuesen A.A., 2010: *Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes*. "Sociologia Ruralis" 50 (1): 31–45.
- Wasielewski K., 2005: *Program LEADER+. Szansa czy tylko nadzieja na aktywizację polskiej wsi?* W: B. Fedyszak-Radziejowska (red.) *Proces demarginalizacji polskiej wsi. Programy pomocowe, liderzy, elity i organizacje pozarządowe*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa: 69–96.
- Wieczorkowska G., Wierziński J., 2007. *Statystyka. Analiza badań społecznych*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Wierzbicki Z.T., 1973: *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*. W: Z.T. Wierzbicki (red.) *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*. Ossolineum, Wrocław: 17–73.
- Zachariasz I., 2010: *Public governance a interes prawny – różne wzorce procesu administrowania?* W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nielicki, I. Zachariasz (red.) *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*. Liber, Warszawa: 145–162.
- Zajda K., 2011: *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

CROSS-SECTORAL PARTNERSHIP OR JUST ANOTHER INSTRUMENT OF LOCAL AUTHORITIES? "HIDDEN" PUBLIC SECTOR IN LOCAL ACTION GROUPS IN POLAND

Abstract. Basing on a sample of 45 randomly selected local action groups (LAGs) a survey of members of decision-making councils (including 668 board members of LAGs) was conducted. It showed that the share of municipal mayors, heads of offices and employees of public entities was higher on average by 19% than that stated in formal documents. In 27 out of the 45 investigated LAGs (60%) the public sector, in fact, had a share of over 50% in the composition of LAGs and was assured a majority in voting for the selection of local projects

supported within the framework of the so-called 4th "LEADER" axis of the Rural Development Program. In 30 out of the 45 investigated LAGs (66%) cases of subordination of board members were revealed (usually mayors and officers subordinated to them indicated as representatives of the social sector). Sometimes mayors and their deputies submitted declarations of being the "representatives of the social sector". These phenomena were observable throughout the country and there was no statistically significant difference between various historical and cultural regions in the "hiding" of the public sector. The paper discusses the causes and consequences of the domination of the public sector in the decision-making bodies of LAGs.

Key words: cross-sectoral partnership, local councils, domination of the public sector