

Hanna Podedworna*

AKTYWIZACJA, PARTYCYPACJA, WSPÓLPRACA: BLASKI I CIENIE

Abstrakt. W artykule przedstawiono pewne kluczowe pojęcia, charakteryzujące nowy sposób myślenia o rozwoju obszarów wiejskich, takie jak: aktywizacja społeczności wiejskich, partycypacja lokalna oraz rozwój współpracy partnerskiej. Odwołując się do literatury naukowej oraz raportu Banku Światowego, w którym opisano związki partycypacji i rozwoju, autorka prześledziła różne sposoby rozumienia tych pojęć. Na podstawie przeprowadzonej analizy można zauważyć, że dotychczasowe przekonania o jednoznacznie pozytywnym charakterze wszelkich działań obywatelskich i rozwoju partycypacji można poddać w wątpliwość, wskazując ich aspekty negatywne.

Słowa kluczowe: aktywizacja wiejskich społeczności lokalnych, partycypacja lokalna, współpraca, partnerstwo rozwojowe, etapy rozwoju partnerstwa (ang. *community capacity building*).

1. Wprowadzenie

Poszukiwanie możliwości wykorzystania zasobów społecznych do zdynamizowania rozwoju, zwłaszcza rozwoju lokalnego, którego podstawy tworzą zasoby endogenne oraz popularność teorii kapitału społecznego powodują zainteresowanie aktywizacją społeczności lokalnych, partycypacją lokalną i rozwojem współpracy. Zagadnienia te nie są nowe dla socjologii wsi. Mam na myśli aktywizację społeczności wiejskich. Język i kontekst, w jakim przedstawia się zagadnienie uległ wprawdzie zmianie, ale sedno sprawy pozostało to samo. Współcześnie, w miarę popularyzacji podejścia LEADER do rozwoju obszarów wiejskich w UE, mówi się więcej o partycypacji społecznej, stosunkach współpracy między partnerami pochodzącymi z różnych sektorów społecznych, biznesu, państwa i sektora obywatelskiego oraz *capacity building*. Aktywizacja społeczności lokalnych od dawna była przedmiotem zainteresowania nurtu *community development*, który należał do obszaru badań subdyscypliny. Ślady myślenia w takich kategoriach

* Dr hab., prof. nadzw., Zakład Socjologii Ogólnej, Katedra Socjologii, Wydział Nauk Społecznych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa.

o rozwoju społeczności wiejskich w Polsce są udokumentowane m.in. w pracy *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, wydanej w roku 1973, pod redakcją Z. T. Wierzbickiego, oraz w pracy P. Starosty (1995), *Poza metropolię*.

Można wskazać kilka powodów tego zainteresowania, które wiążą się zarówno z ewolucją teorii socjologicznej, jak i z doświadczeniami praktyki społecznej. Do pierwszych należy kryzys teorii modernizacji i spadek zainteresowania nią, popularność myśli komunitariańskiej, zwłaszcza w jej nowej odmianie, która kładzie nacisk na funkcjonowanie instytucji społecznych (Etzioni 2003: 224–228) i budowę odpowiedzialnych wspólnot, zatroskanych o własne warunki życia i rozwój. Dokonała się także zmiana koncepcji dotyczących rozwoju, zwłaszcza rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to spopularyzowanie ujęć oddolnych (*bottom up*), w miejsce zakorzenionych w teorii modernizacji ujęć odgórnych (*top down*). Przywołane zmiany wspiera także koncepcja rozwoju zrównoważonego, która zyskała miano głównej filozofii rozwoju obszarów wiejskich w UE (Podedworna 2008: 9). Koncepcja rozwoju zrównoważonego ma charakter koncepcji rozwoju endogenego. W powiązaniu z nią sformułowano koncepcję pięciu kapitałów, niezbędnych do rozwoju obszarów wiejskich, chodzi o kapitał rzeczowy, przyrodniczy, ludzki, społeczny i kulturowy. W świetle tych konstatacji potrzeba wzmacniania wszelkich potencjałów endogennych społeczności wiejskich, także ich potencjału społecznego nie jest przez nikogo kwestionowana. Takie myślenie wzmacnia ponadto idea *governance*, stanowiąca także składnik koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju, która otworzyła nowe pola zainteresowań – badanie partycypacji społecznej i aktywizacji mieszkańców. Warto dodać, że idea *governance* nie ogranicza się jedynie do partycypacji lokalnej, ale obejmuje także *food governance*, czyli włączanie konsumentów w system zarządzania produkcją i konsumpcją żywności.

Przywołując doświadczenia praktyki społecznej mam na myśli działania instytucji zajmujących się wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich, takich jak Bank Światowy oraz realizujących polityki Unii Europejskiej i programy rozwojowe finansowane przez fundusze UE, do jakich należy także program LEADER. Instytucje te prowadzą wiele badań ewaluacyjnych, które w nowym świetle ukazują powszechnie dotychczas podzielane opinie i przekonania na temat znaczenia partycypacji społecznej w realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Przykładem jest nowy raport Banku Światowego *Localizing Development. Does Participation Work?*, autorstwa Ghazala Mansuri and Vijayendra Rao (2013).

2. Zmiana perspektywy w myśleniu o rozwoju obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich jest ujmowany w perspektywie rozwoju lokalnego, który dotychczas traktowano na trzy różne sposoby, tzn. jako:

- 1) zdecentralizowane podejście sektorowe,

2) rezultat działania władzy lokalnej,

3) perspektywę aktywizacji społeczności lokalnej (*community support approaches*) (Helling, Serrano, Warren 2005).

Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich, które jest obecnie preferowane, wymaga połączenia tych perspektyw i wykorzystania występujących w nich elementów wspólnych. Wymienione podejścia zalecają stosowanie następujących zasad, mających charakter strategii działania:

1) wzmacnianie kategorii marginalizowanych i biednych mieszkańców wsi,

2) poszerzanie autonomii instytucji lokalnych, co wiąże się z przejmowaniem przez nie odpowiedzialności za rozwój lokalny,

3) wzmacnianie zdolności do działania zbiorowego społeczności lokalnych (Helling, Serrano, Warren 2005).

Autorzy cytowanego raportu zauważają, że mimo stosowania się do podobnych zasad, trudno zintegrować te trzy różne podejścia na poziomie lokalnym. Chociaż wszystkie one traktują rozwój lokalny w kategoriach dostarczania usług publicznych na poziomie lokalnym, różnią je sposoby organizacji programów rozwojowych. W myśl podejścia sektorowego organizuje się je stosownie do funkcji, która ma być rozwijana bądź usług, które zamierza się świadczyć. Podejścia traktujące rozwój lokalny jako następstwo działania władzy lokalnej za podstawę organizowania programów przyjmują określone terytorium jurysdykcji tej władzy. Podejście aktywizowania społeczności lokalnej zaś za podstawę organizowania przedsięwzięć rozwojowych przyjmuje pewne struktury społeczne, które mogą być wykorzystane w procesie podejmowania zbiorowych decyzji i działań. Każda z wymienionych orientacji odwołuje się do innych teorii i wykorzystuje odmienne praktyki wspierania rozwoju lokalnego. Wszystkie jednak postulują lepszą koordynację działań, wspieranie inicjatyw zbiorowych, współzrządzenia i poprawę zarządzania na szczeblu lokalnym. Rozwój lokalny wymaga wzmacniania instytucji i organizacji funkcjonujących w danej przestrzeni lokalnej, aby rozwijać współpracę pomiędzy nimi i wywoływać efekt synergii oraz zwiększać ich odpowiedzialność za ten proces poprzez poszerzanie partycypacji społecznej.

Realizacja wymienionych zasad wymaga odejścia od wcześniej występującej w myśli społecznej i polityce rozwoju perspektywy, zgodnie z którą centrum poprzez interwencje i programy było odpowiedzialne za cały proces rozwoju. Centrum finansowało proces rozwoju i narzucało zazwyczaj cele, jakie w przedsięwzięciach rozwojowych były realizowane. Upodmiotowienie społeczności lokalnych, rozwój samorządu terytorialnego, który jest uważany za jeden z fundamentów demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w UE, oznacza wzmocnienie odpowiedzialności tych aktorów społecznych za własną przyszłość i występujące w niej warunki życia. Specjaliści od rozwoju, od pewnego czasu skupiają swoje zainteresowania na tzw. miękkich czynnikach rozwoju, takich jak kapitał społeczny lub zasoby kulturowe, dostrzegając istotne braki podejścia koncentrującego

się jedynie na źródłach finansowania. Ta zmiana podejścia oznacza docenianie i eksponowanie znaczenia aktorów lokalnych oraz zasobów i potencjałów endogennych, zarówno w inicjowaniu przedsięwzięć rozwojowych, jak i w utrwalaniu ich następstw.

Taki sposób myślenia ma związek z wyłanianiem się nowego paradygmatu rozwoju wsi, skłaniającego się ku modelowi rozwoju endogennego, który stanowi alternatywę dla wcześniejszego podejścia opartego na teorii modernizacji. Jako główne elementy modelu rozwoju endogennego wsi wymieniane są następujące założenia:

- 1) kluczowa zasada – specyficzne dla danego obszaru zasoby naturalne, ludzkie, kulturowe stanowią klucz do jego zrównoważonego rozwoju,
- 2) siłami dynamizującymi rozwój są inicjatywy lokalne i przedsiębiorczość,
- 3) podstawową funkcją rozwoju wsi jest tworzenie na obszarach wiejskich zdywersyfikowanej gospodarki usług,
- 4) za główne problemy rozwoju wsi uznaje się ograniczoną zdolność obszaru i zamieszkujących na nim grup społecznych do uczestnictwa w aktywności gospodarczej i przedsięwzięciach rozwojowych,
- 5) głównym celem rozwoju wsi jest zatem kształtowanie umiejętności, tworzenie instytucji i odpowiedniej infrastruktury (*capacity building*) oraz przeciwdziałanie społecznego wykluczenia (Lowe, Murdoch, Ward 1995).

Rozwój lokalny powinien wzmacniać zdolność społeczności wiejskich do działania zbiorowego. Wspomniane wcześniej *community capacity building* jest pojęciem przywoływanym zawsze, gdy pojawia się wzmianka o społeczeństwie obywatelskim. Pojęcie jest rozumiane szeroko i definiowane na wiele sposobów. Przegląd definicji zawiera artykuł G. Craig (2005). W jednym z ujęć poprzez *community capacity building* rozumie się następujący zbiór warunków, które mogą stanowić zasoby endogenne społeczności:

- dobrostan ekonomiczny,
- inkluzja społeczna i polityczna,
- dobre gospodarowanie zasobami środowiska naturalnego,
- dobrobyt społeczny i indywidualny,
- zdrowie,
- bezpieczeństwo,
- spójność społeczna (Craig 2005: 13).

Jak stwierdza G. Nemes (2005: 3) model rozwoju endogennego narzuca odmienne ramy analizy procesu rozwoju, umieszczając aktywność rozwojową w ramach terytorialnych, w miejsce obowiązującego wcześniej podejścia sektorowego. Chodzi o terytorium mniejsze od terytorium państwa. Aktywność taka wymaga partycypacji mieszkańców, a jej ostateczne rezultaty zależą od występujących na danym obszarze zasobów kapitału społecznego. Jak zauważają M. Woolcock i D. Narayan (2000: 242), zasadnicze znaczenie dla rozwoju

ekonomicznego ma przewyższanie podziałów społecznych i budowa spójności społecznej oraz zaufania, które współcześnie są uznawane za niezbędne czynniki podtrzymujące proces rozwoju.

Innych argumentów na rzecz realizacji idei zrównoważonego rozwoju wsi dostarczają upowszechniające się zasady współzarządzania obszarami wiejskimi (*rural governance*), które wynikają zarówno z deklaracji z Cork, zapowiadającej decentralizację polityk wiejskich UE, jak i rozwijanego podejścia LEADER. Zasady te przewidują uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu kluczowych decyzji i wzmacnianie roli społeczności lokalnych w tym procesie. Dokonuje się to głównie poprzez rozwój współpracy w ramach partnerstw lokalnych, w skład których wchodzi przedstawiciele trzech sektorów – publicznego, prywatnego i organizacji pozarządowych. Struktury partnerskie umożliwiają lepsze wykorzystanie zasobów, jakimi dysponują te sektory na potrzeby rozwoju.

Aktywizacja wiejskich społeczności lokalnych, bez której niemożliwy jest rozwój zrównoważony może dokonywać się z wykorzystaniem różnych strategii aktywizowania. Odpowiedź na pytanie „jak ożywić wiejskie społeczności lokalne”, aby mobilizować je do działań zbiorowych na rzecz własnego środowiska, i do jakich liderów lokalnych odwołać się, aby mobilizacja ta była skuteczna od dawna zaprzęta uwagę praktyków rozwoju. Czy lepsze efekty daje oparcie się na tradycyjnych wiejskich autorytetach lokalnych, tam gdzie one jeszcze funkcjonują, takich jak: ksiądz, nauczyciel, tradycyjne organizacje wiejskie (Ochotnicza Straż Pożarna), czy też na różnych stowarzyszeniach nowego typu, jakim są powstające organizacje pozarządowe, stanowiące *novum* w strukturach wsi i partnerstwach rozwojowych tworzonych z ich udziałem? Wyniki badań na temat znaczenia partycypacji lokalnej w procesie rozwojowym, jakie zawiera przywołany raport Banku Światowego także nakazują modyfikację spojrzenia na zagadnienie partycypacji społecznej i zmianę perspektywy. Dotychczasowe postrzeganie i oceny partycypacji społecznej, także tej kreowanej przy okazji realizacji programów rozwojowych było zdecydowanie pozytywne. Prezentowano ją jako pełną blasków i podejmowano wysiłki w kierunku jej wzmacniania. Bank Światowy, który wydał w ostatnich 10 latach ponad 85 mld dolarów na realizację projektów wspierających partycypację lokalną przedstawia odmienny obraz znaczenia partycypacji w procesie rozwoju, momentami bardzo krytyczny. Obraz ten powstał w wyniku analizy 500 partycypacyjnych projektów rozwojowych, zrealizowanych przez Bank Światowy w różnych krajach położonych na różnych kontynentach.

3. Pułapki partycypacji

Autorzy raportu Banku Światowego wyróżniają dwa rodzaje partycypacji, partycypację naturalną, obejmującą działania grup obywateli, którzy działają niezależnie od państwa, a niekiedy przeciw państwu oraz partycypację indukowaną,

w ramach której tworzy się pewne instytucje, aby przewyciężyć niepowodzenia w zarządzaniu rozwojem (Mansuri, Rao 2013: 4, 31). Patrząc z perspektywy historycznej, można zauważyć, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wspólne zarządzanie procesami rozwojowymi dokonywały się raczej w wyniku partycypacji naturalnej (*organic*), a nie indukowanej przez państwo. Efektywność partycypacji naturalnej wynikała z endogennego charakteru działań charyzmatycznego lidera, który stając na czele ruchu społecznego potrafił mobilizować obywateli i wykorzystywać możliwości działania politycznego. Partycypacja naturalna obejmuje wspólną nazwą różne ruchy i działania grup obywateli, których cele były zróżnicowane, od walki o prawa grup dyskryminowanych i prześladowanych, do poprawy warunków życia, czego przykładem jest Grameen Bank oraz walkę o poprawę warunków pracy i prawa pracownicze. Partycypacja indukowana odnosi się do partycypacji inicjowanej i promowanej przez państwo i jego biurokrację. Poprzez działania na dużą skalę podejmowane w ramach projektów rozwojowych usiłuje się wzmacniać efekty uzyskiwane w wyniku partycypacji naturalnej i je upowszechniać. Odbywa się to głównie poprzez decentralizację i rozwój kierowany przez społeczność lokalną. Drugi rodzaj partycypacji sprowadza się do tego, że poprzez działania partycypacyjne podejmowane w ramach projektu usiłuje się zwiększać i wzmacniać efekty uzyskiwane w wyniku rozwoju partycypacji naturalnej. Partycypacja indukowana zawiera sprzeczność wewnętrzną, jest inicjowana przez rząd, który usiłuje za jej pomocą przewyciężyć braki w rządzeniu. Jest podejmowana po to, aby przewyciężyć braki społeczeństwa obywatelskiego, którego działania podobnie jak działania mechanizmów rynkowych wymagają korekty państwa. W praktyce obie formy partycypacji mogą występować łącznie (Mansuri, Rao 2013: 283).

Analiza 500 partycypacyjnych projektów rozwojowych Banku Światowego umożliwiła identyfikację czterech potencjalnych pułapek partycypacji.

1. Partycypacja oznacza organizowanie wydarzeń publicznych, które mają także wymiar polityczny, planowane projekty rozwojowe są kształtowane przez lokalne stosunki władzy i relacje *gender*.

2. Cele i zadania projektu są często przedstawiane jako element wiedzy lokalnej, osoby wspierające projekt postrzegają potrzeby beneficjentów przez pryzmat tego, co projekt może zaoferować.

3. Uczestnicy projektu mogą konkurować na etapie definiowania problemu i w ten sposób forsować własne interesy.

4. Procesy partycypacyjne mogą wspierać i legitymizować projekty, które miały wcześniej ustalone priorytety i nie cieszyły się poparciem społeczności (Mansuri, Rao 2013: 19).

W świetle przeprowadzonych analiz problematyczna także jest odpowiedź na pytanie, czy partycypacja tworzy agencję? Czy wyposaża działające struktury w podmiotowość? Czy wzmacnia spójność społeczną? Na ostatnie pytanie prze-

prowadzone analizy udzieliły odpowiedzi zdecydowanie negatywnej. W aktywności obywatelskiej uczestniczą bardziej zamożni, lepiej wykształceni, zajmujący wyższe pozycje społeczne, mężczyźni, posiadający powiązania polityczne, a nie biedne i wykluczone kobiety. Partycypacyjne projekty rozwojowe wzmacniają zatem te kategorie społeczne, których sytuacja jest relatywnie dobra, a nie te, dla których projekt był planowany i realizowany. Partycypacyjne projekty rozwojowe nie wzmacniają też zdolności do działania zbiorowego, nie przyczyniają się do redukcji nędzy ani nierówności społecznych. Pomagają jednak w bardziej zrównoważony sposób wykorzystać zasoby lokalne i wzmacniają infrastrukturę współpracy, co jest niewątpliwie efektem pozytywnym.

Przeprowadzone analizy wskazują też, że partycypacyjne projekty rozwojowe przynoszą najlepsze efekty, gdy występuje w nich połączenie odgórnej kontroli państwa i oddolnej aktywności obywatelskiej. Sama aktywność obywatelska nie wystarcza do przezwyciężania pewnych słabości społeczeństwa obywatelskiego, takich jak niemożność podjęcia efektywnej współpracy przez grupy żyjące w bezpośredniej bliskości geograficznej, które byłyby w stanie zrealizować zaplanowany cel. Potrzebna jest efektywna kontrola ze strony instytucji państwa. Partycypacja indukowana wymaga, jak na ironię, silnego państwa (Mansuri, Rao 2013: 88). Społeczeństwo obywatelskie rozwija się w silnej symbiozie z państwem, a nie obok niego (Mansuri, Rao 2013: 95). Wiele wiadomo o słabościach rynku i państwa, nadszedł więc czas, aby patrzeć na sferę obywatelską także z uwzględnieniem jej słabości, bez milcząco przyjmowanego założenia, że grupa ludzi zawsze działa na rzecz dobra wspólnego (Mansuri, Rao 2013: 285).

Czy zatem należy zaniechać działań, których celem jest rozwój partycypacji? Autorzy raportu nie kwestionują wartości samej partycypacji. Tej nie da się podważyć, wątpliwości jedynie budzi rozwijanie jej poprzez partycypacyjne programy rozwojowe. To czy poprzez rozwój partycypacji społecznej da się przezwyciężyć słabości rynku i państwa zależy od kontekstu społeczno-kulturowego (Mansuri, Rao 2013: 116).

4. Meandry współpracy w ramach partnerstw

W literaturze przedmiotu (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 60) rozróżnia się trzy formy organizacyjne wspólnych działań, a mianowicie: współdziałanie, koordynację i współpracę, które w języku potocznym są stosowane zamiennie na określenie wszelkich wspólnych przedsięwzięć. Formy te jednakże różnią się zarówno charakterem relacji, stopniem ich formalizacji, jak i zakresem uspołecznienia. Współdziałanie opiera się na nieformalnych relacjach i związkach, które występują w danej zbiorowości i nie wymaga uzgadniania wspólnej misji, struktur ani planów. Informacje przekazuje się w zależności

od potrzeb, władza sprawowana jest przez każdego z partnerów. Nie występuje wspólne ryzyko, zarówno mobilizowane w działaniu zasoby, jak i efekty nie są wspólne. Nieco bardziej sformalizowany charakter ma koordynacja, w której występuje wspólne planowanie oraz podział pracy. Prowadzi to do otwarcia wspólnych kanałów komunikacyjnych i sformalizowania relacji. Wprawdzie władza pozostaje w każdej z organizacji, lecz wzrasta wspólne dla wszystkich uczestników ryzyko. Najbardziej trwałe i rozwijające się relacje powstają w wyniku współpracy, której realizacja wymaga utworzenia nowej struktury, zazwyczaj jest jakaś forma partnerstwa. Wytworzona nowa wspólna struktura może być wykorzystana do wypełniania wspólnej misji. Relacje współpracy wymagają wszechstronnego planowania i dobrze określonych kanałów komunikacyjnych na wielu poziomach. Ryzyko takich działań jest większe, gdyż każdy z uczestników wnosi własne zasoby, które może utracić i reputację, którą może narazić na szwank.

Rozwój stosunków współpracy pozwala na lepsze wykorzystanie zasobów, które znajdują się w posiadaniu partnerów reprezentujących poszczególne sektory – publiczny, pozarządowy i prywatny oraz wytworzenie efektu synergii w postaci wspólnych korzyści, na czym zyskuje cała społeczność lokalna.

O efektywnym rozwoju współpracy decyduje wiele czynników zarówno endogennych, jak i egzogennych, chociaż we współczesnych warunkach społecznych trudno jest niekiedy przeprowadzić ich klarowne rozróżnienie. Taki charakter ma m.in. łączący kapitał społeczny, określanej jako *linking capital* (Wooldcock, Narayan 2000), którego zasoby w danej zbiorowości uznaje się za czynnik endogeny, jego rozmiary zaś decydują o dostępie do pewnych zasobów zewnętrznych, takich jak subsydia, fundusze publiczne i fundusze strukturalne UE.

Do zasobów endogennych można zaliczyć niewątpliwie zasoby kapitału społecznego występujące w danej społeczności, zasoby kapitału ludzkiego oraz zasoby instytucjonalne. Jednym z obszarów pozytywnego oddziaływania kapitału społecznego na proces rozwoju jest stwarzanie sprzyjających warunków do nawiązywania współpracy i stymulowania wymiany w społeczeństwie. Jak stwierdza J. Bartkowski (2007: 91), kapitał społeczny dostarcza moralnej infrastruktury dla współpracy, redukuje koszty i eliminuje związane z tym ryzyko. Warunkiem wstępnym do nawiązania współpracy jest więc pewien kredyt zaufania, którego udzielamy partnerom, wzajemne zobowiązania i możliwość budowania kompromisu. Jak pisze P. Sztopek (2007: 138), zaufanie jest warunkiem koniecznym współpracy, a zarazem jej produktem, gdyż podział pracy wytwarza silne więzi zależności, które nie mogą skutecznie funkcjonować bez zaufania. Do czynników egzogennych należy realizowana polityka rozwoju obszarów wiejskich, system administrowania jednostkami terytorialnymi i zakres autonomii tychże jednostek wobec państwa.

W literaturze przedmiotu dowodzi się, że zarządzanie sferą publiczną staje się coraz bardziej „deliberatywne”, co jest postrzegane zarówno jako następstwo

zmian w funkcjonowaniu współczesnych demokracji, jak i wynik rosnącej złożoności problemów społecznych. Aby podolać nowym wyzwaniom, potrzeba wielu uzgodnień, dialogu społecznego i kompromisów. Autorzy publikacji *Collaboration: What Makes it Work* (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 2, 3) wskazują wiele przyczyn dokonującej się zmiany, uznając za niezbędne podejmowanie działań umacniających współpracę. Do przyczyn tych można zaliczyć rosnącą świadomość korzyści ze współpracy wśród organizacji działających na rzecz rozwoju społecznego, które podzielają przekonanie, że problemy są złożone i wymagają współdziałania partnerów z różnych sektorów, publicznego, prywatnego i obywatelskiego.

Rozwój stosunków współpracy pozwala ożywić więzi w społecznościach, które stają się bardziej aktywne i zwiększają możliwości rozwiązywania tych problemów przez wspólną aktywność. Upowszechnienie nowych technologii komunikacyjnych czyni ze współpracy efektywne narzędzie wykorzystywania talentów i różnorodnych zasobów, które mogą posłużyć rozwiązaniu problemu, konstruowaniu programu i tworzeniu nowych rozwiązań. Inne uwarunkowanie współpracy wynika z wykorzystywania funduszy publicznych, bez których rozwój lokalny jest niemożliwy. Reguły dostępu do tych funduszy wymagają współpracy wielu różnych podmiotów. Do współpracy zachęcają także warunki ekonomiczne, ponieważ umożliwia ona ograniczanie wydatków na planowanie, szkolenia i inne koszty dodatkowe. Dbalność o zwiększanie dostępności usług publicznych wymaga także współpracy między organizacjami, które je oferują. Tylko w ten sposób można dostarczać usługi, które lepiej zaspokajają potrzeby klienta. Organizacje, które współpracują ze sobą, bardziej starannie analizują problemy i możliwości ich rozwiązania, wytwarzają też efekt synergii, który prowadzi do lepszego wykorzystanie funduszy i przezwyciężania pojawiających się barier i trudności.

Jaki jest zatem zbiór społecznych warunków, od których rozwój stosunków współpracy między przedstawicielami trzech sektorów: publicznego, społecznego i prywatnego zależy?

P. W. Mattessich, M. Murray-Close, B. R. Money (2007) w wyniku metaanalizy wyników 281 badań dotyczących współpracy przeprowadzonych w różnych środowiskach wyodrębnili 6 różnych kategorii czynników warunkujących efektywną współpracę. Należą do nich czynniki charakteryzujące środowisko społeczne, czynniki odnoszące się do charakteru członkostwa w organizacji, procesów i struktur organizacyjnych, komunikacji, celu, zasobów. Łącznie zidentyfikowano 20 czynników, które tworzą swoistą matrycę pozwalającą analizować konkretne stosunki współpracy i szacować szanse na jej potencjalny sukces.

Czynniki charakteryzujące środowisko społeczne odnoszą się do ulokowania w przestrzeni geograficznej i kontekstu społecznego, w którym dana grupa współpracująca lub partnerstwo działa. Nawet jeśli grupa może wywierać na nie pewien wpływ, to nie sprawuje nad nimi pełnej kontroli (Mattessich, Murray-

-Close, Money 2007: 12). Do charakterystyki środowiska społecznego należy m.in. dotychczasowa historia stosunków współpracy i współdziałania w danej społeczności, na ile owa historia obfituje w przykłady udanej współpracy z różnymi partnerami, w jakim stopniu zaś naznaczona jest doświadczeniami wojen, powstań i konfliktów. Grupy współpracujące muszą być postrzegane jako prawomocni liderzy społeczności. Obrazu dopełnia sprzyjający dla współpracy klimat polityczny i społeczny.

Na charakterystyki członków grupy współpracującej składają się ich umiejętności, postawy i opinie oraz kultura i zdolność do działania (*capacity*) organizacji podejmujących współpracę (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 14). Wyraża je wzajemny szacunek, zrozumienie i zaufanie, obejmujące także szacunek dla norm, wartości i oczekiwań partnerów. Zaleca się, aby wyłonieni do współpracy partnerzy reprezentowali szeroki społeczny przekrój – powinni znaleźć się tam reprezentanci różnych odłamów społeczności. Partnerzy powinni postrzegać współpracę jako działania we własnym interesie, gdyż zaangażowanie się we współpracę pociąga za sobą pewne koszty (utrata autonomii) i dobrze byłoby, aby rekompensowały je potencjalne korzyści odnoszone ze współpracy. Dla udanej współpracy duże znaczenie ma także skłonność do kompromisu zaangażowanych stron, ponieważ decyzje podejmowane w ramach współpracy nie będą mogły uwzględniać w pełni preferencji każdego z partnerów.

Równie ważna jest grupa czynników związanych z charakterem procesu i strukturą organizacyjną współpracy, odnosząca się do sposobu zarządzania, podejmowania decyzji i systemu operacyjnego (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 18). Dla udanej i efektywnej współpracy potrzebne jest współuczestnictwo partnerów w określaniu jej sposobu i korzystaniu z efektów. Dzięki takiemu współuczestnictwu czują się oni właścicielami jednego i drugiego. Korzystnie jest zaangażować wszystkie poziomy organizacji w organizowanie współpracy (zarówno kadrę zarządzającą, jak i personel wykonawczy), co pozwoli zbudować silne więzi pomiędzy partnerami. Grupa współpracująca powinna działać elastycznie i być otwarta na różne sposoby organizowania się do współpracy. Jasny podział ról, zadań i odpowiedzialności pozwoli uniknąć nieporozumień i konfliktów. Grupa współpracująca musi charakteryzować się wysokim stopniem adaptacyjności, co oznacza gotowość do modyfikacji celów, wymiany członków, przekształceń struktury. Jest to niezbędne, aby nadążać za zmieniającymi się warunkami działania. Grupa musi także znaleźć się na właściwej ścieżce rozwoju. Struktura, zasoby i aktywność grupy współpracującej zmieniają się w czasie, zatem aby sprostać potrzebom i nie osłabiać zdolności grupy do działania, potrzebny jest czas, aby stosunki współpracy rozwinęły się odpowiednio. Zwykle lepiej radzą sobie grupy, które współpracują ze sobą dłużej.

Dla rozwoju efektywnej współpracy bardzo ważny jest też sposób komunikacji, charakteryzujący kanały używane przez współpracujących partnerów do wy-

syłania i otrzymywania informacji, który wpływa na przebieg działań zbiorowych grupy (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 23). Kanały te umożliwiają otwartą i częstą komunikację, która sprzyja dyskusjom i przekazywaniu informacji zarówno w obrębie grupy, jak i osobom, które są poza nią. Pozwalają też na ustanowienie nieformalnych relacji i kanałów komunikacyjnych, które zwiększają spójność współpracującej grupy, co także poprawia jej efektywność.

Efektywna współpraca zależy ponadto od określenia jej celów, jakie wynikają z potrzeb, kryzysów lub nowych możliwości otwierających się przed daną społecznością (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 25). Wspólne cele powinny być konkretne i realistyczne, powinny zawierać wspólną wizję, dotyczącą zarówno celów, jak i strategii ich osiągnięcia oraz umożliwiać realizację szczególnych, partykularnych celów poszczególnych partnerów.

Współpraca wymaga zasobów finansowych i ludzkich, które są niezbędne do funkcjonowania grupy (Mattessich, Murray-Close, Money 2007: 27). Do wspólnych zasobów należą odpowiednie, gwarantujące realizację podjętych działań, fundusze, personel, inne zasoby materialne, czas i kompetentne przywództwo, które będzie cieszyło się uznaniem partnerów.

Rozwój stosunków współpracy wymaga odpowiednich starań zarówno na etapie ich inicjowania, jak i na etapie późniejszym, aby zapewnić im trwały charakter i stworzyć możliwość zakorzenienia w społeczności. Można je traktować w kategoriach instrumentalnych jako narzędzie użyteczne w realizacji pewnych celów, jak np. rozwiązywanie problemów społecznych, lecz nie jako cel sam w sobie.

Rozwinięte i utrwalone stosunki współpracy zmieniają zarządzanie sferą publiczną i przyczyniają się do tworzenia sieci powiązań między różnymi aktorami społecznymi biorącymi udział we wspólnych działaniach. Struktury sieciowe, chociaż ich budowanie nie jest łatwe, oferują wiele korzyści, których nie da się osiągnąć przy użyciu innych instrumentów. Do takich niewątpliwych korzyści ze współpracy w ramach partnerstwa zalicza się wytwarzanie mechanizmów umożliwiających przekraczanie granic różnych obszarów działalności. „Miękki” charakter struktury połączonej różnymi porozumieniami, mającymi zarówno charakter formalny, jak i nieformalny, zapewnia jej elastyczność i zmienność, co zwiększa zdolności i możliwości działania jej uczestników. Korzyści ze współpracy w ramach partnerstwa obejmują również pobudzanie innowacji i ich dostosowanie do lokalnych warunków oraz wytwarzanie kapitału społecznego, który umożliwia redukcję kosztów transakcyjnych (Kamensky, Burlin, red. 2004: 10).

Uczestnictwo w sieciach współpracy dostarcza korzyści wszystkim partnerom i zmienia ich sposób funkcjonowania. Władza publiczna poprzez uczestnictwo w partnerstwie staje się jednym z aktorów, partnerem, a nie liderem forsującym własny punkt widzenia. Umożliwia jej to pełnienie funkcji medialnej w sytuacjach konfliktowych, które mogą pojawić się podczas realizacji przedsięwzięć rozwojowych i ułatwia wypracowanie kompromisu. Biznes

poprzez uczestnictwo w partnerstwie staje się bardziej wrażliwy społecznie i lepiej zorientowany w potrzebach społeczności lokalnej. Organizacje pozarządowe zdobywają środki na realizowanie swej misji i zyskują wiarygodność zarówno w oczach władzy publicznej, jak i członków społeczności, co pozwala im zakorzenić się w środowisku lokalnym.

Stosunki współpracy zmieniają charakter partnerstwa, które ewoluują od fazy „filantropijnej” poprzez „transakcyjną” do „integracyjnej” (Klitgaard, Treverton 2004: 28). Pierwsza faza oznacza współpracę na „wyciągnięcie ręki” i ma bardzo ograniczony charakter. Interakcje między partnerami są na tym etapie bardzo słabo rozwinięte, obejmują głównie wymianę zasobów materialnych. Drugi etap, „transakcyjny” obejmuje wymianę pewnych korzyści natury symbolicznej, takich jak wiedza lub możliwość kreowania wizerunku. Dopiero na etapie trzecim, „integracyjnym”, który osiągają tylko nieliczne partnerstwa, dochodzi do zatarcia granic między „my” i „oni”. Wymiana obejmuje wówczas zarówno zasoby materialne, jak i ludzi oraz idee. Na tym etapie rozwoju partnerstwo jest zdolne efektywnie reagować na zmiany w otoczeniu i nabiera trwałego charakteru, zakorzeniając się w strukturze społecznej.

Uprawnione jest przywołanie stwierdzenia, charakteryzującego współczesną epokę jako „erę hybrydowego współrzędzenia” (Klitgaard, Treverton 2004: 22), w której granice sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego ulegają szybkiej erozji. Modyfikuje to funkcjonowanie instytucji rządzenia, rynku i społeczeństwa obywatelskiego i wymaga współpracy wszystkich na rzecz realizowania wspólnych celów.

5. Podsumowanie

Przekonanie, że rozwój obszarów wiejskich jest zadaniem złożonym i bez współpracy różnych aktorów społecznych nie da się go zrealizować, jest już chyba wystarczająco ugruntowane w społeczeństwie polskim. Trudno wyrokować, czy jest powszechnie podzielane. Zamieszczone w niniejszym tekście uwagi i spostrzeżenia skłaniają raczej do stawiania nowych pytań o cele i sens aktywizowania społeczności wiejskich, o efektywność tych form współpracy, które promuje program LEADER. Dotychczas prowadzone badania nad partnerstwami powstałymi w wyniku realizacji programów LEADER i LEADER+ nie udzieliły odpowiedzi na pytanie, jak wiele działających w Polsce partnerstw rozwojowych zdoła osiągnąć „integracyjny” etap rozwoju. Odpowiedzi będzie można udzielić w przyszłości, gdy efekty działań zrealizowanych na obszarach wiejskich w ramach współpracy będą bardziej trwałe i widoczne. Budowane sieci współpracy będą zapewne napotykały wiele barier i trudności w zakorzenianiu się w strukturach społecznych wsi. Socjologowie wsi poprzez swoje badania mogliby współpraco-

wać z innymi aktorami społecznymi na rzecz ich przezwyciężania. Zrozumienie pułapek działań zbiorowych wymaga znajomości kontekstu społecznego, historii, kultury lokalnej, gdyż to te czynniki budują infrastrukturę współpracy.

Bibliografia

- Bartkowski J. (2007), *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa, s. 54–97.
- Bovaird T., Loeffler E., Parrado-Diez S. [2002], *Emerging Practices in network Management at Local Levels in Europe*, <http://www.uned.es/113016/archivos/sample-chapter-nomos1.pdf>, 15.01.2013.
- Craig G. (2005), *Community capacity-building: Definitions, scope, measurements and critiques*, www.iacdglobal.org/.../OECDcomcapbldg102007.pdf, 15.01.2013.
- Etzioni A. (2003), *Communitarianism*, [w:] K. Christensen, D. Levinson (eds.), *Encyclopedia of Community: from the Village to the Virtual World*, Vol. 1, A–D, Sage Publications, Boston, s. 224–228.
- Goodwin M. (2004), *Rural Governance: A review of Relevant Literature. Paper prepared for ESRC, Countryside Agency and Defra*, www.defra.gov.uk/rural/pdfs/research/governance_lit_review.pdf, 15.01.2013.
- Helling L., Serrano R., Warren D. (2005), *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision through a Local Development Framework*, „Social Protection Discussion Papers”, No. 535, World Bank, Washington, D.C.
- Howe K. S. (2005), *Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Europie: kwestia zrównowazenia*, [w:] K. Zawalińska (red.), *Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 31–44.
- Kamensky J. M., Burlin T. J. (red.) (2004), *Collaboration: Using Networks and Partnerships*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Oxford.
- Każmierczak T., Hernik K. (red.) (2008), *Spoleczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny, Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Klitgaard R., Treverton G. F. (2004), *Assesing Partnerships: New Forms of Collaboration*, [w:] J. M. Kamensky, T. J. Burlin (eds.) (2004), *Collaboration: Using Networks and Partnerships*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Oxford, s. 21–59.
- Lowe P., Murdoch J., Ward N. (1995), *Network in Rural Development: beyond Endogenous and Exogenous Approaches*, [w:] J. D. van der Ploeg, G. van Dijk (eds.), *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*, Van Gorcum, Assen (Netherlands), s. 87–105.
- Mansuri G., Rao V. (2013), *Localizing Development. Does participation work?*, World Bank, Washington D.C., <http://www.publications.worldbank.org>, 10.01.2013.
- Mattessich P. W., Murray-Close M., Money B. R. (2007), *Collaboration: What Makes it Work?*, 2nd Ed., Fieldstone Alliance, Saint Paul (MN).
- Nemes G. (2005), *Integrated Rural Development. The Concept and its Operation*, <http://www.policy.hu/nemes/publikaciok/muhelytaulmanyok>, 10.12.2012.
- Osborne S., P. (ed.) (2008), *The Third Sector in Europe*, Routledge, Taylor & Francis Group, London–New York.

- Podedworna H. (2008), *Przedmowa*, [w:] H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa, s. 9–16.
- Starosta P. (1995), *Poza metropolią*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo „Znak”, Kraków.
- Wierzbicki Z. T. (red.) (1973), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, Ossolineum, Wrocław.
- Woolcock M., Narayan D. (2000), *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, „The World Bank Research Observer”, Vol. 15, No. 2, <http://www.worldbank/research/journals/wbro/obsangoo>, 10.12.2012.

Hanna Podedworna

COMMUNITY CAPACITY BUILDING, PARTICIPATION, COOPERATION: SPLENDORS AND MISERIES

Summary. The article focuses on discussion of crucial concepts related to the new approach to rural development, like rural community capacity building, local participation and development of cooperative partnership. Different approaches to the concepts and their relations are investigated, basing on scientific literature and World Bank Report concerning both development processes and social participation. The analysis suggests that hitherto belief about positive character of all types of civic actions and development of participation is exaggerated and that the negative aspects should be taken in consideration too.

Keywords: rural development, rural communities capacity building, local participation, cooperation partnership, development partnership, stages in partnership development.