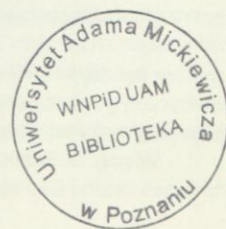


Paweł Antkowiak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia partnerstwa lokalnego jako nowej metody zarządzania publicznego



Wprowadzenie

Transformacja systemowa w Polsce przyczyniła się do ponownego rozwoju samorządności. Podejmując reformy decentralizacyjne zdano sobie sprawę, że budowa centralistycznego modelu administracji nie służy państwu i może mieć wobec niego dysfunkcyjny charakter. Słusznie uznano również, że brak partycypacji społecznej w życiu publicznym oraz alienacja elit władzy stanowią zarzewie kryzysu struktur państwowych¹.

Z perspektywy lat wyraźnie widać, że szeroka decentralizacja sfery władztwa publicznego doprowadziła do realnego upodmiotowienia polskiego społeczeństwa. W znaczeniu prawa administracyjnego decentralizację rozumiemy jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publiczno-prawnymi przy jednym centralnym. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zorganizowanym korporacyjnie grupom osób pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu². Kluczową rolę w tym procesie odgrywa samorząd terytorialny. Jego strukturę w Polsce można od strony formalno-prawnej uznać za spójną. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie postrzegane są, mimo pewnych zastrzeżeń dotyczących podziału kompetencji oraz sposobu generowania przychodów budżetowych, jako ważne jednostki administracji publicznej³.

W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym)⁴, która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych zwieńczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami stały się gminy, powiaty⁵ i województwa⁶. Należy to niewątpliwie postrzegać jako wzmocnienie struktur państwa, w którym znaczącą rolę odgrywa czynnik obywatelski.

W tradycyjnym rozumieniu, podział ról w życiu społecznym jest jasno określony. Otóż administracja samorządowa ze względu na swoją pozycję ustrojową, posiadane kompetencje oraz możliwości rozwojowe sprawuje władzę na danym terytorium i wykonuje zadania publiczne. Przedsiębiorcy dążą do uzyskania zysku, dobrze jeśli przy prowadzeniu swojej działalności kierują się zasadami etyki biznesu. Dysponują oni odpowiednim kapitałem pieniężnym, a ich doświadczenia gospodarcze stanowią nieocenioną wartość. Organizacje zrzeszające przedsiębiorców są odpowiedzialne za reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych i samorządowych⁷. Organizacje pozarządowe skupiają swoje działania na rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych⁸. Nie dysponują one jednak wystarczającym kapitałem, ale ich kreatywność i mobilność działania mogą stanowić wielki atut.

¹ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa-Poznań 2012, s. 7.

² Więcej na temat decentralizacji: W. Koczur, *Decentralizacja jako podstawa skutecznego rozwiązywania lokalnych problemów społecznych*, [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 85-110.

³ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 7-8.

⁴ Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

⁷ Należy się jednak zastanowić nad reprezentatywnością tego typu struktur oraz ich pozycją w systemie wielopoziomowego zarządzania. Widoczne jest bowiem niewielkie zainteresowanie członkostwem w tych organizacjach ze strony przedsiębiorców. Wynika to ze słabej pozycji ustrojowej wymienionych organizacji, będącej konsekwencją ich prywatnoprawnego charakteru. Brak tego typu struktur w sferze publicznej jest jednym z głównych powodów ich marginalizowania przez władze samorządowe, które nie widzą potrzeby i możliwości przekazywania kompetencji administracyjnych na rzecz rozproszonego środowiska gospodarczego. Wynikająca z tego słabość strukturalna i programowa organizacji biznesowych wydaje się być główną przeszkodą na drodze do stworzenia efektywnego systemu wielopoziomowego zarządzania, który mógłby zniwelować zbyt asymetryczne obecnie relacje pomiędzy samorządem terytorialnym i reprezentacją przedsiębiorców. Zob. R. Kmiecik, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2012, s. 30-38.

⁸ Więcej: D. Polakowski, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną*, [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 111-120.

Po ponad dwóch dekadach funkcjonowania samorządu terytorialnego pojawiają się pytania dotyczące jego przyszłości. W debacie publicznej wskazuje się na różne zagrożenia wynikające albo z naturalnej skłonności coraz bardziej rozbudowanych struktur administracyjnych samorządu do biurokratyzacji, albo z dążeń centralistycznych i etatystycznych państwa. Niekorzystny rozwój zdarzeń w obu przypadkach może skutkować zanikiem wspólnotowego charakteru samorządu terytorialnego w Polsce. Widać również wyraźnie, że wyczerpała się statyczna formuła prowadzenia polityki lokalnej. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty do struktur zarządczych po to, aby usprawnić i zracjonalizować proces podejmowania decyzji publicznych. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie jest koncepcja „zarządzania publicznego”, a mianowicie *public governance*. W badaniach politologicznych podkreśla się, że myślenie w kategoriach *governance* stwarza ramy prawne rozwoju demokracji.

Zarządzanie publiczne

Demokracja obywatelska stanowi jeden z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej. Jest ona przeciwieństwem funkcjonującego w Polsce do 1989 r. systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Jak się powszechnie uważa istota systemu demokracji obywatelskiej realizuje się najpełniej w samorządzie, który stanowi granicę dla wszechwładztwa państwowego i powinien być formą samoobrony społeczeństwa przed biurokracją scentralizowanego państwa⁹.

Termin *governance* rozumiany jest bardzo szeroko, a jego wieloznaczność wciąż się pogłębia. Pojęcie *governance* może być rozumiane między innymi jako: kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), dobre rządzenie (*good governance*) czy jako koordynacja w obrębie sieci powstających między podmiotami gospodarczymi (*inter-firm governance*)¹⁰. Szczególnie istotne jest jednak odniesienie się do koncepcji *governance* w kontekście funkcjonowania szczebla lokalnego. Takie założenie przybliży nas do koncepcji nowego regionalizmu, która opiera się na współpracy administracji publicznej, mieszkańców, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli sektora komercyjnego w ramach danego obszaru¹¹.

Governance to zatem funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów. Definicję tę można odnieść także do *public governance*. Jak zauważa Hubert Izdebski, takie publiczne zarządzanie nie musi należeć wyłącznie do władzy publicznej. Łączy się ono z odchodzeniem od traktowania obywateli tylko jako wyborców, wolontariuszy, konsumentów usług publicznych. Łączy się także z przejściem do upatrywania w nich interesariuszy oraz – dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą – współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra¹².

Rolą władz publicznych jest zatem w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Administracja publiczna ujmowana w kategoriach *governance*, w tym jej tak istotny element jakim jest samorząd, stanowi część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą

9 A. Kroński, Teoria samorządu terytorialnego, Warszawa 1932, s. 8.

10 J. Sroka, Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka, Wrocław 2009, s. 45-46; por. R. Gawłowski, Koncepcja nowego regionalizmu. Polska polityka miejska wobec wyzwań XXI wieku, [w:] Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010, s. 138.

11 Zob. A. Frąckiewicz-Wronka, Nowe zarządzanie publiczne jako praktyczne i teoretyczne ramy odniesienia dla lokalnej polityki społecznej, [w:] Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 13-60; por. A. Austen, Zastosowanie koncepcji sieci do wzmacniania efektywności działań podejmowanych w sektorze publicznym, [w:] Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 61-84.

12 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 33.

w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli¹³.

Governance powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji – na różnych jej szczeblach: ponadpaństwowym, państwowym, regionalnym i lokalnym – pluralistycznemu społeczeństwu. W konsekwencji, w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną” – w ramach tego, co nazywane jest „wieloszczeblowym zarządzaniem” (multi-level governance). Demokracja taka nierozdzielnie łączy się z poszukiwaniem konsensu społecznego i z dialogiem społecznym¹⁴. Bazą dla tego typu procesów powinien być odpowiedni kapitał społeczny, a więc działania służące wzrostowi zaufania społecznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że zaufanie traktuje się jako jeden z podstawowych elementów sukcesu ekonomicznego, który można osiągnąć między innymi poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem, organizacjami pozarządowymi i środowiskiem społecznym przedsiębiorców.

Jak zauważa Francis Fukuyama, społeczeństwa o wysokim poziomie zaufania zorientowane są na grupy wykraczające poza rodzinę, funkcjonujące zarówno w sektorze gospodarczym, jak i w sektorze organizacji typu non-profit, a więc w obrębie społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. F. Fukuyama podkreśla zatem związki pomiędzy skutecznym funkcjonowaniem gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego. Podzielając ten pogląd Marek Ziółkowski zwraca uwagę na fakt, że zależność jest obustronna: zaufanie wpływa na działania gospodarcze i społeczno-obywatelskie, a dobrze działające instytucje gospodarcze i obywatelskie mogą być szkołą oddolnej współpracy i zaufania¹⁶.

Instrumentem, który służy budowie systemu wieloszczeblowego zarządzania publicznego jest niewątpliwie idea partnerstwa, której istota oddaje w pełni założenia powyższej koncepcji. Jest ona od wielu lat z powodzeniem wdrażana w państwach zachodnich, ale również – co warto jest szczególnie podkreślić – w Polsce. Nieśmiało próby tworzenia partnerstw różnego rodzaju, w tym w szczególności partnerstw lokalnych pokazują, że istnieje realna potrzeba rozpowszechniania tej metody zarządzania publicznego i wskazania swoistego rodzaju wytycznych dotyczących ich sprawnego funkcjonowania.

Istota partnerstwa lokalnego

Termin partnerstwo lokalne coraz częściej pojawia się w publikacjach dotyczących problematyki rozwoju i promocji lokalnych środowisk społeczno-gospodarczych oraz rozwoju lokalnego¹⁷. W Europie i na świecie istnieje wiele form współpracy partnerskiej pomiędzy podmiotami realizującymi różnorodne zadania. Chcąc precyzyjnie i spójnie zdefiniować ten termin należy sięgnąć do źródeł tego zjawiska.

Po raz pierwszy zagadnienie partnerstwa lokalnego pojawiło się w debacie publicznej w połowie lat 80. XX w. w krajach anglosaskich, bowiem to tu najwcześniej pojawiła się idea współpracy wielu podmiotów skierowanej na rozwój społeczności lokalnych. Działanie takie było konsekwencją prób rozwiązania licznych problemów społeczno-ekonomicznych występujących w tych krajach (głównie w Wielkiej Brytanii), które pojawiły się w końcu lat 80. w związku z procesami restrukturyzacyjnymi w miejscowej gospodarce. Wówczas okazało się, że klasyczne mechanizmy rozwiązywania tych problemów (wsparcie określonych

13 R. Kmiecik, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska...*, op. cit., s. 11.

14 Ibidem, s. 34.

15 F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997; cyt. za M. Ziółkowski, *Spółeczeństwo obywatelskie, transformacja i tradycja we wspólnotach lokalnych*, [w:] *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M. S. Szczepański, P. Śliwa, Poznań 2005, s. 35.

16 M. Ziółkowski, op. cit., s. 35.

17 Więcej: S. Kantyka, *Partnerstwo lokalne w kontekście idei zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 111-142.

osób lub przedsiębiorstw przez jedną instytucję – np. zasiłki dla bezrobotnych) przestały być wystarczające dla ich rozwiązania. Rozpoczęto więc poszukiwania nowych metod rozwiązywania problemów społecznych, w których znaczna część działań polegałaby na udziale różnych instytucji przy likwidowaniu negatywnych zjawisk¹⁸.

We wstępnej fazie swojego funkcjonowania różne inicjatywy partnerskie przybierały na ogół formę partnerstw publiczno-prywatnych, mających charakter średnio- bądź krótkoterminowych porozumień o współpracy podpisywanych przez miejscowy sektor publiczny i lokalny biznes. W większości przypadków porozumienia te były głównie powoływane w celu rozwiązania konkretnego problemu, jaki pojawił się w lokalnym środowisku społecznym lub na lokalnym rynku pracy, jak np. likwidacja fabryki i związane z tym bezpośrednio zwolnienia grupowe. Działania, jakie zostały przewidziane do podjęcia w ramach podpisanego porozumienia, obejmowały na ogół tylko jedno konkretne zagadnienie, jeden obszar problemowy. Po interwencji, tak zorganizowane inicjatywy partnerskie na ogół przechodziły do historii, bowiem przyczyna, dla której były powoływane, przestawała istnieć¹⁹.

Wraz z biegiem czasu rola, forma i obszar działania lokalnych inicjatyw partnerskich ulegała zmianie. W miarę rozwoju wspólnych struktur przyszłej Unii Europejskiej również cel istnienia partnerstw lokalnych ulegał ewolucji. Lokalne grupy partnerskie postawiły sobie bowiem za główny cel swojego istnienia prowadzenie działań skierowanych na zdobywanie funduszy pomocowych, przeznaczonych na realizację konkretnych projektów. W późniejszym czasie nastąpiła jednak istotna zmiana w pojmowaniu idei partnerstwa lokalnego, bowiem zaczęło ono być postrzegane jako wielopłaszczyznowy oraz międzysektorowy czynnik i mechanizm promujący rozwój lokalny. Partnerstwo lokalne przestało być więc tylko narzędziem bezpośredniej realizacji konkretnych działań zapobiegawczo-osłonowych. W nowym kształcie partnerstwo lokalne ukierunkowane zostało na promowanie spójności społecznej oraz budowę lokalnej tożsamości pośród członków społeczności lokalnych²⁰. W konsekwencji w samej (przyszłej) Unii Europejskiej w latach 90. XX w. i na początku XXI w. dostrzeżono potencjał i możliwości, jakie niesie ze sobą partnerstwo lokalne. Zasada partnerstwa stała się jedną z kluczowych reguł obowiązujących przy realizacji inicjatyw prorozwojowych wspieranych ze środków UE²¹.

Podstawowym aktem prawnym, w którym znalazły się zapisy dotyczące partnerstwa jest rozporządzenie Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. nr 1083/2006, ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Artykuł 11 tego aktu prawnego stwierdza, że zgodnie z zasadą subsydiarności w skład partnerstw należy włączać przede wszystkim:

- władze regionalne i lokalne oraz inne właściwe władze publiczne;
- partnerów gospodarczych i społecznych;
- inne kompetentne ciała w tych ramach.

W rozporządzeniu stwierdzono także, iż „partnerstwo realizowane jest z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów (...)”. Oznacza to, że partnerzy powinni być dobrani do realizacji przedsięwzięcia zgodnie z właściwym dla siebie obszarem działania. Wskazuje się także, iż partnerstwo powinno obejmować przygotowanie, finansowanie,

18 Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy, red. A. Sobolewski, R. Krzewicka, G. Och, J. Olszowska-Urban, J. Piekutowski, G. Podławiak, T. Sobolewski, Warszawa 2007, s. 9.

19 Ibidem.

20 Zob. A. Jabłońska, M. Drażba, Partnerstwo publiczno-społeczne jako „przystępna” forma partnerstwa międzysektorowego, [w:] Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, red. M. Perkowski, Białystok 2009, s. 33-39; por. W. Hryniewska, M. Siemion, Partnerstwo projektowe jako płaszczyzna rozwoju partnerstwa międzysektorowego, [w:] Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, red. M. Perkowski, Białystok 2009, s. 60-71.

21 Por. Kreator rozwoju gospodarki lokalnej, red. M. Kamińska-Dojnikowska, Suwałki 2003, s. 66-67.

monitorowanie i ocenę pomocy, czyli całość realizacji przedsięwzięcia włącznie z jego rozliczeniem i oceną efektywności²².

Termin „partnerstwo lokalne” nie doczekał się jednej obowiązującej definicji. Wynika to przede wszystkim z wieloaspektowości i różnorodności form współpracy partnerskiej. W oparciu o istniejące formy funkcjonowania partnerstw lokalnych i lokalnych inicjatyw partnerskich możemy stwierdzić, że najczęściej przybierają one formułę forum współpracy partnerów, wspólnie realizujących określone działania i wdrażających różnorodne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej. Takie pojmowanie partnerstwa lokalnego jest jednak zbyt ogólne i niewystarczające. Uszczegóławiając to zagadnienie, przyjąć możemy w miarę precyzyjną definicję partnerstwa lokalnego, która ujmuje partnerstwo jako platformę współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności²³.

Niezmiennie ważną cechą partnerstw lokalnych jest współpraca partnerów na każdym etapie realizacji określonych działań prorozwojowych²⁴. W trakcie funkcjonowania partnerstwa tworzy się bowiem system trwałych więzi i powiązań pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Ponadto bardzo istotnym czynnikiem, jakim wyróżnia się partnerstwo lokalne jest zaangażowanie w prace partnerów reprezentujących różne sektory, takie jak gospodarka, rynek pracy, kultura, edukacja i opieka społeczna. Nie jest bezwzględnie wymagane, aby w skład partnerstwa wchodził przedstawiciele wszystkich rodzajów organizacji funkcjonujących na danym obszarze. Ważne jest natomiast, aby byli to partnerzy zainteresowani rzeczywistością i efektywną – a nie tylko deklaratywną i efektowną współpracą²⁵.

Tworzenie partnerstw lokalnych nie jest rzeczą łatwą, bowiem wymaga to pełnego zaangażowania wszystkich stron zawiązywanego porozumienia. W Polsce, która od ponad dwóch dekad próbuje budować społeczeństwo obywatelskie jest to szczególnie trudne. Instytut Spraw Publicznych prowadził badania w Gdańsku dotyczące udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Okazuje się, że co czwarty badany w ciągu ostatniego roku poszukiwał informacji na temat decyzji podjętych przez władze, co dziesiąty wziął udział w konsultacjach społecznych, jeden na czterdziestu pytanych stwierdził, że współdecydował z władzami w ramach prac w zespołach roboczych, a co pięćdziesiąty wziął udział w pracach zespołów samodzielnie wypracowujących rozwiązania w sprawach ważnych dla gminy. Odpowiedzi respondentów obrazuje wykres 1.

22 Więcej: R. Geisler, Partnerstwo instytucji. Wprowadzenie, [w:] Partnerstwo instytucji przeciw wykluczeniu społecznemu – analiza badawcza, Rybnik 2008, s. 5-30; por. Partnerstwo w polityce spójności, http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fi_elds/partnership_pl.htm, 7.03.2013 r.

23 K. Tęczar, J. Dubajka, Partnerstwo lokalne. Dobre praktyki w budowaniu partnerstwa na rzecz zatrudnienia i nowoczesnego rynku pracy, Kraków 2007, s. 23.

24 Zob. M. Wenclik, Sfera publiczna i prywatna – interakcje, [w:] Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, red. M. Perkowski, Białystok 2009, s. 12-32.

25 K. Tęczar, J. Dubajka, Partnerstwo lokalne..., op. cit., s. 23.

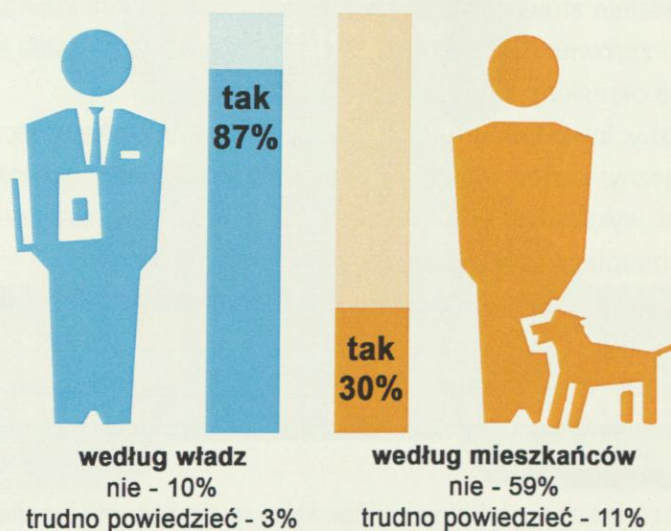
Wykres 1. Odsetek mieszkańców włączających się w proces podejmowania decyzji w ciągu ostatniego roku



Źródło: Instytut Spraw Publicznych, próba 1 000 mieszkańców.

W tym samym badaniu zapytano mieszkańców oraz władze: Czy mieszkańcy mają wpływ na działania władz? Odpowiedzi wóldarzy i przeciętnych mieszkańców znacząco się różnią. Otóż 30% mieszkańców uznało jednoznacznie, że mają wpływ na decyzje podejmowane przez władze. Zdaniem władz mieszkańcy zdecydowanie mają wpływ na ich działania - takiej odpowiedz udzieliło aż 87%. Szczegółowe zestawienie ilustruje wykres 2.

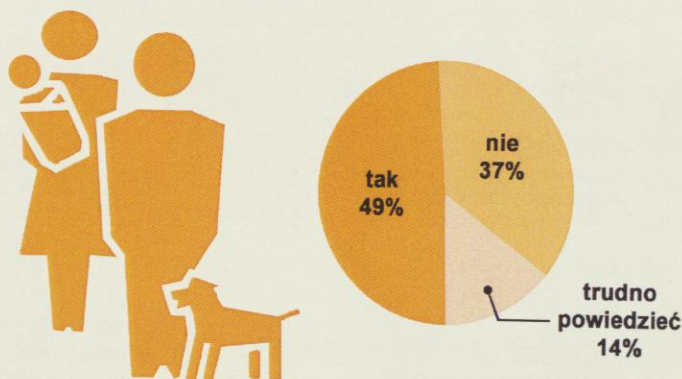
Wykres 2. Czy mieszkańcy mają wpływ na działania władz?



Źródło: Instytut Spraw Publicznych, próba 1 000 mieszkańców oraz 400 przedstawicieli władz.

W tej samej grupie mieszkańców zapytano również, czy działając wspólnie są oni w stanie przyczynić się do rozwiązania problemów gminy. Niemalże połowa pytaných osób uznała, że tak, co pozwala optymistycznie spoglądać w przyszłość. Ilustruje to wykres 3.

Wykres 3. Czy (zdaniem mieszkańców), działając wspólnie jesteśmy w stanie przyczynić się do rozwiązania problemów gminy?



Źródło: Instytut Spraw Publicznych, próba 1 000 mieszkańców.

Potencjał tkwiący w partnerstwie lokalnym jest nadal słabo wykorzystywany w Polsce. Stąd dobrze się stało, że projekt „Bądź gotowy na zmianę” uzyskał finansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Warto jednak wskazać podstawowe reguły tworzenia partnerstwa lokalnego.

Zasady tworzenia partnerstwa lokalnego

Idea partnerstwa uznawana jest za optymalny kierunek działań lokalnej polityki. Jules Pretty, brytyjski naukowiec i praktyk w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, twórca teorii kapitału lokalnego, zidentyfikował sześć obszarów/zasobów – zarówno materialnych, jak i niematerialnych – jakie zastają lub mogą wytworzyć ludzkie wspólnoty żyjące na określonym terytorium. Należą do nich:

- kapitał fizyczny: infrastruktura, transport, sieć telekomunikacyjna;
- kapitał społeczny: współpraca, więzi społeczne, aktywność społeczna, organizacje i instytucje;
- kapitał ludzki: wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie, struktura siły roboczej, umiejętności społeczne i adaptacyjność ludzi;
- kapitał finansowy: dochody ludności, środki własne, środki publiczne, dotacje, stypendia, pomoc społeczna;
- kapitał naturalny: zasoby naturalne, cechy środowiska, ukształtowanie terenu;
- kapitał intelektualny: know-how; wiedza i doświadczenie w realizacji określonych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych.

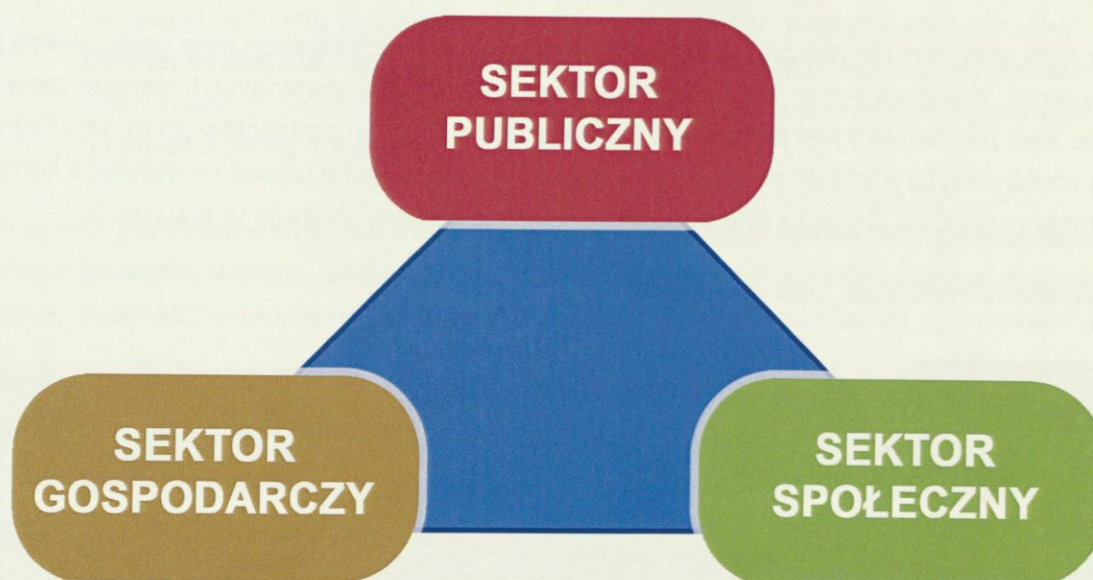
Tak rozumiane zasoby stanowią lokalny kapitał, który może stanowić o sile społeczności – np. ciekawe walory środowiskowe tworzące zaplecze dla agroturystyki, lecz jednocześnie braki w jednym z obszarów mogą generować inne (np. zły stan infrastruktury drogowej i transportu publicznego utrudniający dojazdy do pracy czy szkoły). Świadomość takich atutów i deficytów jest ważnym elementem kreowania partnerstwa, które działając na rzecz społeczności będzie – naturalną kolejną rzeczą – korzystać z jej kapitału. To także ważna część diagnozowania lokalnych problemów²⁶.

Trudno również wskazać listę podmiotów, które powinny tworzyć partnerstwo lokalne. Najczęściej wymienia się bardzo szerokie spektrum jego potencjalnych uczestników:

- publiczne służby zatrudnienia;
- instytucje pomocy społecznej;
- inne podmioty administracji publicznej;
- organizacje pozarządowe (NGO);
- organizacje pracodawców i przedsiębiorstw;
- przedsiębiorstwa prywatne;
- związki zawodowe;
- instytucje szkoleniowe;
- agencje zatrudnienia;
- organizacje i związki wyznaniowe;
- lokalne media;
- szkoły i uczelnie;
- jednostki naukowo-badawcze;
- mieszkańcy²⁷.

Warto dodać, że grono potencjalnych współpracowników wchodzących w skład partnerstwa lokalnego, w tym również tych powstających w ramach projektu „Bądź gotowy na zmianę”, powinny wchodzić trzy sektory, co obrazuje rysunek 1.

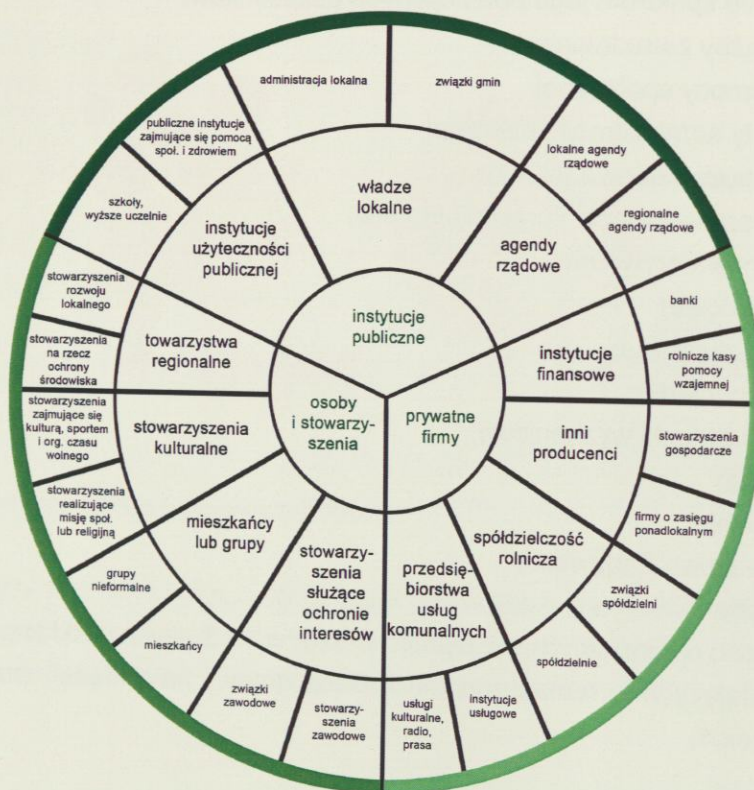
Rysunek 1. Trzy sektory w partnerstwie lokalnym



Źródło: Partycypacja społeczna w rządzeniu gminą w oparciu o współpracę. Idea partnerstwa trójstronnego, MSAP – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Oczywiście zakres podmiotów mogących wchodzić w skład poszczególnych sektorów jest bardzo szeroki. Widać to na rysunku 2, chociaż należy od razu dodać, że przedstawiony w sposób graficzny katalog podmiotów nie jest katalogiem zamkniętym, a ma charakter jedynie poglądowy.

Rysunek 2. Potencjalny skład sektorów w partnerstwie lokalnym



Źródło: J. Duriasz-Bułhak, R. Milewski, Partnerstwo w rozwoju lokalnym, Warszawa 2003, s. 13.

Dobór tych sektorów nie jest przypadkowy, bowiem każdy z nich posiada inne umocowanie prawne, zakres kompetencji, doświadczenie, cel funkcjonowania, inne zasoby materialne i niematerialne. Należy powiedzieć, że ideą partnerstwa jest przede wszystkim łączenie różnych podmiotów po to, aby każdy z nich dołożył swoją część merytoryczną do powstającego projektu – taką w której posiada największe kompetencje oraz jest w stanie przyjąć na siebie pewne zobowiązania. Szczegółowo ilustruje to rysunek 3.

Rysunek 3. Cechy sektorów tworzących partnerstwo lokalne

SEKTOR PUBLICZNY

- Koncentracja na prawach i obowiązkach.
- Sektor publiczny umożliwia korzystanie z należnych praw, informuje, zapewnia stabilność i usankcjonowanie prawne.

SEKTOR GOSPODARCZY

- Koncentracja na zyskach.
- Sektor gospodarczy charakteryzuje inwencja, produktywność, wysoka motywacja i szybkość działania.

SEKTOR SPOŁECZNY

- Skoncentrowany na wartościach.
- Sektor społeczny charakteryzuje wrażliwość, ekspresja, wyobraźnia i otwartość.

Źródło: Partycypacja społeczna w rządzeniu gminą w oparciu o współpracę. Idea partnerstwa trójstronnego, MSAP – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Odpowiedni dobór partnerów jest jedną z kluczowych spraw na samym początku jego tworzenia. Może się bowiem okazać, że w skład partnerstwa wejdą osoby niepożądane, których działalność przyniesie więcej strat aniżeli korzyści. W literaturze wymienia się różnego rodzaju typy partnerów, które mogą nastręczać trudności. Do podstawowych należą:

- **partner Zosia-samosia/wyrywny** – błyskawicznie zapomina o zasadach podziału zadań; uważa, że ma potencjał do zrealizowania każdego zadania w projekcie, w związku z czym z chęcią je przyjmuje (a raczej przejmuje) od innych partnerów;
- **partner kula u szyi/pasożyt** – partner wykazujący małą samodzielność w realizacji projektu; o wszystko pyta personel partnera, stale angażuje go do rozwiązywania swoich wewnętrznych problemów – dobrze jeśli tylko związanych z realizacją projektu;
- **partner pochłaniacz czasu** – wszystkie spotkania z nim trwają godzinami; zawsze ma bardzo ważne sprawy konieczne do omówienia; bardziej zainteresowany jest dywagacjami niż znalezieniem konkretnego rozwiązania problemu;
- **partner „to się robi”** – typ partnera wiecznego luzaka, który na pytanie czy realizuje zadania zgodnie z wyznaczonym harmonogramem odpowiada: „NIE, ale to się robi”; nie ma zwyczaju określania ram standardów czasowych wykonywanych zadań i osób za nie odpowiadających;
- **partner doskonały** – posiada bardzo wysokie mniemanie o sobie; za wszystkie problemy i pojawiające się błędy, przerzuca odpowiedzialność na partnera; on swoje zadania wykonuje zawsze perfekcyjnie tylko inni są niekompetentni lub właśnie się uwzięli;
- **partner bez szefa** – typ partnera, u którego występuje permanentny problem z podejmowaniem decyzji; nigdy do końca nie wiadomo kto, i w jakim obszarze może decydować, a właściwie to muszą skierować pisemną prośbę lub pytanie do „wyższej instancji” i wtedy podejmą decyzję; wszystkie ustalenia wymagają więc czasu i cierpliwości pozostałych partnerów;
- **partner to mój sukces** – typ partnera, który w sytuacjach oficjalnych błyskawicznie zapomina z kim realizuje prezentowany projekt; jego „ja” zasłania wszystkich, którzy ciężko pracowali na prezentowany sukces²⁸.

Uczestnik partnerstwa to osoba o określonych cechach. Przyjmuje się, że w partnerstwie muszą brać udział osoby najbardziej aktywne, zdolne do skutecznego działania i posiadające pewne właściwości i cechy. Osoba, której obecność w projekcie jest jak najbardziej pożądana, powinna się odznaczać następującymi cechami:

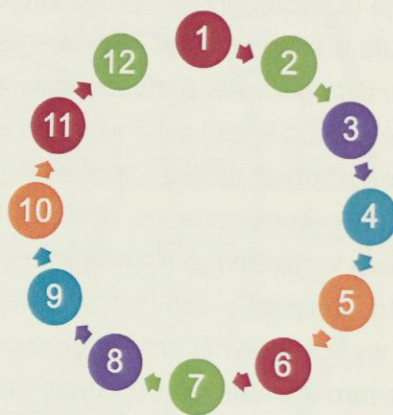
- umiejętnością zdefiniowania potrzeb i celów rozwoju lokalnego, w szczególności posiadaniem sprecyzowanej wizji dotyczącej rozwoju całości lub pewnych dziedzin układu lokalnego;
- reprezentowaniem interesów istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnej, nawet gdy nie przyjmują one formy zinstytucjonalizowanej;
- reprezentowaniem instytucji czy organizacji ważnej z punktu widzenia społeczności lokalnej;
- posiadaniem odpowiedniej mocy decyzyjnej oraz dostępu do odpowiednich zasobów, w tym kapitału, środków materialnych, kompetencji, energii, kontaktów i powiązań, które są niezbędne w momencie wdrażania działań powstałych na bazie wcześniejszej diagnozy potrzeb przez partnerów;
- posiadaniem specyficznych cech osobowości, takich jak: kooperatywność, skłonność do myślenia i działania w skali szerszej aniżeli wąsko pojęty interes własny, zainteresowanie i motywacja

do działania na rzecz społeczności lokalnej, pogoda ducha i dowcip, umiejętność rozładowywania napięć i rozwiązywania konfliktów²⁹.

Powstanie partnerstwa nie odbywa się rewolucyjnie. Powinno ono zostać oparte o szereg działań, których kolejność i waga nie jest przypadkowa. Obrazuje to dokładnie rysunek 4.

Rysunek 4. Etapy budowania partnerstwa

1. Ustalanie zakresu działania
2. Identyfikacja
3. Zawiązanie partnerstwa
4. Planowanie
5. Zarządzanie
6. Zapewnienie potrzebnych zasobów
7. Wdrożenie
8. Monitoring
9. Przegląd struktury
10. Korekta
11. Instytucjonalizacja
12. Kontynuacja lub zakończenie współpracy



Źródło: K. Tęczar, J. Dubajka, Partnerstwo lokalne..., op. cit., s. 25.

Rozwijając ten wątek warto nieco sprecyzować poszczególne etapy budowy partnerstwa:

1. Ustalenie zakresu działania – zrozumienie wyzwania, zebranie informacji, konsultacja z partnerami i z zewnętrznymi dostawcami środków, budowanie wizji partnerstwa.
2. Identyfikacja – identyfikowanie potencjalnych partnerów i jeśli są odpowiedni zapewnienie im udziału, motywowanie i zachęcanie ich do wspólnej pracy.
3. Zawiązanie partnerstwa – partnerzy budują swoje relacje robocze poprzez uzgadnianie wspólnych celów, zadań i podstawowych zasad, na których opierać się będzie ich partnerstwo.
4. Planowanie – partnerzy planują program działań i zaczynają szkicować spójny projekt.
5. Zarządzanie – partnerzy badają strukturę i zarządzanie swojego partnerstwa średnio- i długoterminowo.
6. Zapewnienie potrzebnych zasobów – partnerzy (i inni wspierający) identyfikują i mobilizują środki finansowe i niefinansowe.
7. Wdrożenie – praca według uzgodnionego harmonogramu, dobrze jest, gdy wiąże się z zapewnieniem „rozwiązań awaryjnych” (kiedy środki są zebrane i projekt jest uzgodniony w szczegółach).
8. Monitoring – mierzenie i raportowanie wpływu i efektywności wyników – czy partnerstwo osiąga swoje cele?
9. Przegląd struktury – przegląd partnerstwa: jaki jest wpływ partnerstwa na partnerów? Czy to jest czas na opuszczenie partnerstwa przez niektórych partnerów i/lub włączenie nowych partnerów?
10. Korekta – korygowanie partnerstwa, programu działania lub projektu.
11. Instytucjonalizacja – budowanie odpowiednich struktur i mechanizmów partnerstwa dla zapewnienia długofalowego porozumienia i ciągłości.
12. Kontynuacja lub zakończenie współpracy – stworzenie trwałej i stabilnej struktury lub zakończenie współpracy przez partnerów³⁰.

Należy także zwrócić uwagę na warunki stanowiące o efektywności partnerstwa, które prezentują się w następujący sposób:

- dobrowolność i otwartość uczestnictwa wszystkich zaangażowanych organizacji i instytucji;
- równe i równoprawne (partnerskie) traktowanie wszystkich uczestników (sektorów) partnerstwa;
- zapewnienie reprezentatywności uczestniczących organizacji przynależnych do sektora gospodarczego, publicznego i pozarządowego;
- wspólne kształtowanie wizji, celów, strategii, programów i planów działania partnerstwa;
- kierowanie się przez partnerów etyką i nastawieniem „raczej dawać” niż „raczej oczekiwać”; nie oznacza to, iż partnerzy funkcjonują na zasadach charytatywnych; w początkowym okresie pierwszoplanowy powinien być wkład i zaangażowanie organizacji partnerskich; korzyści dla poszczególnych (sektorowych) partnerów powinny wynikać z efektu synergii – osiągania celów ich organizacji nakładem mniejszych kosztów, dzięki współdziałaniu organizacji partnerskich;
- możliwie najwcześniejsze rozpoznanie potencjalnych, wewnętrznych obszarów problemowych i konfliktogennych między członkami partnerstwa oraz wypracowanie sposobów ich unikania lub osiągania konsensusu/kompromisu;
- podejmowanie praktycznych działań przy zaangażowaniu możliwie największej liczby partnerów;
- przejrzyste wyartykułowanie wkładu (oferty) partnerów i ich wzajemnych oczekiwań;
- tworzenie partnerskich struktur komunikacji z zewnętrzną publicznością (społecznością lokalną) oraz ze środkami społecznego przekazu;
- stała wola doskonalenia organizacji partnerstwa przez wszystkich członków;
- zapewnienie zainteresowanym organizacjom i instytucjom uczestnictwa w partnerstwie w charakterze obserwatora;
- systematyczny monitoring i ocena osiągnięć partnerstwa, szczególnie ze względu na cele ekorozwoju;
- okresowe i systematyczne formułowanie raportów z działalności partnerstwa, dla potrzeb PR i informacyjnych, uwzględniające:
 - sposób, w jaki działanie partnerstwa przyczynia się do realizowania misji i strategii partnerstwa, celów rozwoju lokalnego i regionalnego;
 - wymierny szacunek osiągniętych efektów w wymiarze środowiskowym, społecznym i gospodarczym;
 - zmiany organizacyjne, ich cel, zakres i charakter;
 - finansowanie partnerstwa;
 - identyfikację sukcesów i barier rozwoju partnerstwa³¹.

Próbując wskazać spektrum działania powstających aktualnie w Polsce partnerstw lokalnych należałoby wymienić cztery obszary, a mianowicie sferę rynku pracy, gospodarczą, infrastrukturalną oraz sferę edukacji. Niezależnie jednak od tego rodzaju typologii większość z nich, w tym również partnerstwa powstające w ramach realizowanego projektu „Bądź gotowy na zmianę”, służą przede wszystkim lokalnemu ożywieniu gospodarczemu, które pomaga społecznościom lokalnym w systematycznym pobudzaniu rozwoju gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy przy aktywnym udziale mieszkańców. Pozwala ono wypracować projekty – programy gospodarcze w oparciu o posiadane zasoby lokalne oraz analizę problemów i potrzeb, których wdrożenie przyczyni się do ożywienia gospodarczego gminy/powiatu/regionu oraz do powstania nowych miejsc pracy dla mieszkańców. Lokalny rozwój gospodarczy jest więc długofalowym procesem przemian, które dokonują się w gospodarce na danym obszarze. Obejmuje on zmiany

dotyczące produkcji, zatrudnienia, inwestycji, kapitałów, dochodów ludności, konsumpcji itd. Proces ten jest przewidywalny, planowany i wdrażany przez sektor prywatny i publiczny, samorząd i społeczność lokalną. Podstawową rolę odgrywa w nim pełne wykorzystanie zasobów ludzkich i naturalnych w celu tworzenia zatrudnienia i osiągania dobrobytu mieszkańców. Lokalny rozwój gospodarczy powinien być stymulowany przez samorząd. Rolą władz jest m.in. wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, przyciąganie nowych inwestorów, podnoszenie kwalifikacji mieszkańców, w tym promowanie kształcenia ustawicznego, stwarzanie warunków do stałych kontaktów pomiędzy sektorem publicznym, społecznym i prywatnym. Nie można jednak zapominać o obowiązku zachowania dziedzictwa kulturowego dla następnych pokoleń i ochronie środowiska naturalnego. Zatem rozwój powinien być zrównoważony³².

Warto również dodać, że celem lokalnego ożywienia gospodarczego jest wypracowanie strategii systematycznego wzrostu gospodarczego na poziomie lokalnym, a w konsekwencji powstawanie nowych miejsc pracy i przeciwdziałanie bezrobociu w gminach i powiatach, które chcą zdynamizować swój rozwój ekonomiczny, opierając go w większym stopniu na konsensusie lokalnych partnerów w sferze rozwoju gospodarczego i rynku pracy lub poszukiwać innowacyjnych metod wzrostu. Ma to również miejsce w realizowanym projekcie³³.

Członkostwo w partnerstwie niesie ze sobą również pewne ryzyko, które czasem staje się elementem powstrzymującym potencjalnych kandydatów do wejścia w skład tworzonej organizacji. Ryzyko uczestnictwa w inicjatywie partnerskiej to:

- utrata reputacji – np. w związku z ewentualnymi niepowodzeniami; to chyba najczęściej wymieniana obawa przed przystąpieniem do partnerstwa: co będzie gdy partner nie wywiąże się ze swoich zobowiązań?; będziemy musieli ponosić pełną odpowiedzialność za jego poczynania i własnymi siłami doprowadzić do celu całe przedsięwzięcie; poprzez współpracę z nierzetelnym partnerem ucierpi nasz wizerunek; aby uniknąć tego zagrożenia warto zapraszać sprawdzonych partnerów;
- utrata autonomii – ścisła współpraca może zmniejszyć niezależność organizacji w obszarach współpracy; dotyczy to szczególnie małych, młodych organizacji, które wchodzą w partnerstwo z instytucjami większymi czy bardziej doświadczonymi;
- „rozdwojenie jaźni” pomiędzy działalnością organizacji a działalnością partnerstwa; działalność w ramach partnerstwa jest najczęściej tylko częścią działań organizacji; mimo rozdzielenia obu tych obszarów zazwyczaj pokrywają się one i przenikają, co może spowodować zamieszanie kompetencyjne; musimy pamiętać kiedy np. wypowiadamy się jako przedstawiciele partnerstwa, a kiedy zabieramy głos tylko w imieniu własnej organizacji;
- konflikt interesów – na poziomie strategicznym jak i operacyjnym; partnerstwo to ciągłe dyskusje i dążenie do kompromisu, który powstaje z różnych zdań i opinii; interes całego partnerstwa nie zawsze będzie zgodny z celem pojedynczego partnera (np. decyzja partnerstwa o złożeniu wspólnego wniosku o dofinansowanie projektu jest słuszną z punktu widzenia partnerstwa, gdyż zmniejsza konkurencję w walce o pieniądze, ale w interesie każdego z partnerów jest zdobycie jak największych środków na finansowanie swojej działalności poprzez składanie wielu wniosków o dofinansowanie; w takim przypadku występuje konflikt interesów pomiędzy członkiem partnerstwa a partnerstwem, który partnerzy muszą rozwiązać);
- ograniczenie współpracy ze środowiskiem, które straci w wyniku zawiązania partnerstwa – jeżeli

³² K. Rokoszewski, J. Oszowska-Urban, B. Pawłowicz, E. Roszczak, A. Rabiej, E. Nawrocka, I. Pacholska, Partnerstwo lokalne. Budowanie partnerstwa na rzecz zatrudnienia, Kraków 2007, s. 25-29.

³³ J. Olszowska-Urban, M. Karlińska, A. Rabiej, B. Pawłowicz, Partnerstwo lokalne. Poradnik specjalisty partnerstwa lokalnego – koordynatora wdrażania warsztatów lokalnego ożywienia gospodarczego w gminie, powiecie, Kraków 2007, s. 10-11.

decydujemy się na sojusz z organizacją X, organizacja Y może na tym stracić, dlatego nie będzie chciała już z nami współpracować; gdy np. do lokalnego partnerstwa wchodzi największa lokalna firma, która do tej pory wspierała wiele lokalnych inicjatyw; wejście do partnerstwa oznacza ograniczenie jej zaangażowania (także finansowego) do działań partnerstwa; tracą na tym organizacje, które dotychczas korzystały z jej wsparcia, a które znalazły się poza partnerstwem; w tej sytuacji mogą nie być zainteresowane współpracą z poszczególnymi członkami partnerstwa;

- drenaż zasobów – partnerstwo zazwyczaj wymaga sporych nakładów (np. czasu) na długo przed osiągnięciem korzyści;
- wyzwania związane z realizacją projektów – po utworzeniu partnerstwa i zgromadzeniu zasobów nastąpi realizacja projektów, czyli nowe zobowiązania i wyzwania dla organizacji³⁴.

W praktyce funkcjonowania partnerstw (w ujęciu dynamicznym), ich kształt i efektywność zależą zarówno od czynników zwiększających ich intensywność, jak i od czynników, które je osłabiają. Czynnikami wzmacniającymi partnerstwo są:

- realizowanie coraz większej liczby przedsięwzięć zorientowanych na partnerstwo;
- doskonalenie związków tradycyjnych, dzięki ich powtarzaniu;
- wprowadzenie wartości emocjonalnych i etycznych w powiązaniach biznesowych;
- przekonanie do partnerstwa drugiej strony;
- dostrzeganie w partnerstwie nowych korzyści dzięki dojrzałym i zweryfikowanym przez czas związkom wzajemnym;
- pobudzanie partnera do nowych inicjatyw, przedsięwzięć, reakcji i postaw³⁵.

Czynnikami, które osłabiają funkcjonowanie partnerstw lokalnych to przede wszystkim:

- utrzymywanie stosunków wzajemnych w stanie niezmienionym przez dłuższy czas, co prowadzi do stagnacji i braku dopływu „świeżego powietrza”;
- relatywne zmniejszenie oryginalności przedsięwzięć partnerskich przejętych i zastosowanych przez inne podmioty;
- wyczerpywanie się zasobu pomysłów zorientowanych na kształtowanie i podtrzymywanie partnerstwa (rutyna i schematyczność działań);
- zmiany kryteriów oceny atrakcyjności partnerstwa między podmiotami³⁶.

Warto także dodać, że budowanie partnerstwa lokalnego powinno być umocowane w szerszym kontekście lokalnych uwarunkowań strategicznych. Dobrze byłoby, gdyby zawiązywane inicjatywy partnerskie wiązały się z lokalnymi strategiami czy planami rozwoju lokalnego, stanowiąc ich integralny element, uzupełnienie, bądź po prostu z nich wynikały. Aby dobrze przygotować plan rozwoju lokalnego należy bezwzględnie zachować pewne etapy:

- ocena istniejącego stanu;
- opracowanie strategii rozwoju;
- sformułowanie projektów rozwoju;
- wybór i szczegółowe określenie zadań;
- ocena efektów rozwoju³⁷.

Powstające plany rozwoju lokalnego muszą być zgodne z ogólną strategią jednostki terytorialnej, która to powinna być przecież wynikiem ustaleń i konsensusu co do jej długookresowych efektów.

34 K. Tęczar, J. Dubajka, Partnerstwo lokalne..., op. cit., s. 33-34

35 A. Szromnik, Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku, Kraków 2007, s. 167.

36 Ibidem, s. 168.

37 J. J. Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Poznań 1997, s. 124.

Istota i specyfika procesów planowania strategicznego w gminach, powiatach czy regionach, których integralną częścią jest budowanie współpracy i partnerstwa, powinna sprowadzać się do:

- długookresowego spojrzenia na rozwój jednostki terytorialnej;
- uwzględnienia i respektowania wpływu otoczenia na rozwój regionu;
- koncentracji celów i środków realizacji na wybranych (strategicznym) obszarach rozwoju regionu;
- bazowaniu w rozwoju na współdecydowaniu i współdziałaniu różnorodnych aktorów regionalnych, tak w fazie tworzenia, jak i realizacji wypracowanej strategii;
- dynamicznego i ciągłego stymulowania procesami rozwojowymi regionu³⁸.

Wymienione powyżej elementy muszą obejmować trzy główne zakresy tematyczne:

- wnikliwe, kompleksowe i retrospektywne spojrzenie w głąb regionu pozwalające uzyskać obraz i stan wewnętrznego potencjału jednostki;
- szerokie spojrzenie na zewnątrz regionu, na otoczenie w jakim funkcjonuje oraz określenie siły i charakteru interakcji zachodzących pomiędzy regionem a otoczeniem;
- spojrzenie w przyszłość – określenie pożądanego stanu rozwoju regionu³⁹.

Podsumowanie

Chcąc podsumować powyższe rozważania warto odwołać się do badań dotyczących funkcjonowania partnerstw w Polsce. Otóż okazuje się, że stosunkowo dobrze znają oraz oceniają one swoje otoczenie społeczne, gospodarcze i przyrodnicze. Szczególnie dobrze postrzegane jest dziedzictwo przyrodnicze, które traktowane jest albo jako szansa na rozwój albo też podstawowy motor rozwojowy. Dobrze oceniany jest również potencjał społeczno-gospodarczy terenu działania partnerstw. Partnerstwa lokalne w Polsce funkcjonują na niezwykle szeroko zdefiniowanym polu aktywności – co ma swoje plusy, ale i minusy. Wartością jest szerokie podejście do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Wadą natomiast tego podejścia jest rozmycie działalności i chaotyczne próby rozwiązywania wielu różnych problemów na raz, na co często nie pozwalają zasoby (ludzkie i rzeczowe) partnerstw⁴⁰.

Charakterystyczną cechą działalności partnerstw lokalnych w Polsce jest różnorodność form ich aktywności: od wydarzeń jednodniowych, przez imprezy cykliczne, od organizacji konferencji międzynarodowych przez lokalne spotkania dyskusyjne, po zebrania i debaty wiejskie, od wydawania publikacji periodycznych, przez wydawnictwa jednorazowe, po tworzenie i prowadzenie portali internetowych. Większość partnerstw wytworzyło także dokumenty o charakterze strategicznym, często alternatywne wobec scenariuszy rozwoju proponowanych dotąd w sposób monopolistyczny przez lokalne samorządy i władze regionalne. Dokumenty te mają charakter wielowymiarowy i wielosektorowy. Tak stało się również w projekcie „Bądź gotowy na zmianę”. To chyba jedno z najważniejszych dziś świadectw potencjału w nich tkwiącego. Partnerstwa lokalne odgrywają też istotną rolę w tworzeniu i rozwoju kapitału ludzkiego. Prowadzą one bardzo rozbudowaną działalność edukacyjną oraz doradczą, wspierając się przy tym często współpracą z wyspecjalizowanymi ośrodkami naukowymi i oświatowymi, w ostateczności zaś korzystają z zasobów lokalnej kadry nauczycielskiej⁴¹.

38 A. Nowakowska, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, [w:] *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, red. J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, Warszawa 2007, s. 231.

39 Ibidem.

40 Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy, Kraków-Toruń 2010, s. 4-5.

41 Ibidem, s. 6-7.

Korzyści płynące z funkcjonowania partnerstwa lokalnego są bardzo szerokie i można je podzielić ze względu na ich beneficjentów:

- dla społeczności lokalnej:
 - integrują społeczność lokalną;
 - aktywizują lokalnych liderów z różnych środowisk;
 - zwiększają udział mieszkańców w rozwoju powiatu, gmin, regionu;
 - tworzą nowe miejsca pracy w oparciu o posiadane zasoby lokalne;
 - przyczyniają się do tworzenia lokalnych organizacji gospodarczych lub wzmocnienia już istniejących;
 - wzmacniają i integrują środowisko gospodarcze;
 - upowszechniają wiedzę o zasadach rozwoju gospodarczego;
 - zdobywają społeczne – lokalne poparcie dla projektów gospodarczych;
 - są metodą powtarzalną, można je z powodzeniem wprowadzać co dwa, trzy lata;
 - wypracowują szereg projektów gospodarczych możliwych do realizacji przy wykorzystaniu zasobów lokalnych;
 - rozpatrują sytuacje i okazje gospodarcze w danej społeczności nie tylko pod względem problemów, ale także jej potrzeb, zasobów i okienek okazji (szans – możliwości do wykorzystania);
 - angażują lokalne media w tworzenie w społeczności pozytywnego klimatu dla aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu i ożywienia gospodarczego;
- dla środowiska gospodarczego:
 - możliwość promocji firm, produktów, innowacji i stosowanych technologii;
 - możliwość przedstawienia własnych problemów i potrzeb na szerokim gremium;
 - poznanie potrzeb mieszkańców (ewentualnych klientów);
 - poszerzanie kontaktów handlowych;
 - odkrywanie nowych rynków zbytu;
 - poznanie niszy gospodarczych (możliwość ich wypełnienia);
 - ułatwienie funkcjonowania lokalnych firm dzięki tworzeniu pozytywnego klimatu rozwoju gospodarczego, poprzez tworzenie instytucji okołobiznesowych, zmianę nastawienia władz samorządowych, dostosowanie oferty bankowej do potrzeb lokalnej przedsiębiorczości itp.;
 - budowanie partnerskich relacji między biznesem, samorządem lokalnym, różnymi instytucjami (ZUS, Urząd Skarbowy, Urząd Pracy), a także mieszkańcami;
- dla samorządu lokalnego:
 - możliwość zmiany wizerunku i postrzegania urzędu i urzędników przez mieszkańców;
 - kontakt z różnymi środowiskami (potencjalni wyborcy);
 - poznanie problemów i realnych potrzeb mieszkańców (z różnych punktów widzenia) i możliwość ich rozwiązywania;
 - możliwość promocji urzędu i ludzi;
 - wzmacnianie środowiska gospodarczego;
 - bezpośrednie wyjście do mieszkańców;
 - pozyskanie konkretnych projektów gospodarczych popartych przez społeczność lokalną i gotowych do realizacji;
 - tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców w oparciu o lokalne zasoby i firmy⁴².

Należy również pamiętać, że bodaj najważniejszym wyznacznikiem skuteczności działań podejmowanych w partnerstwie są zasoby ludzkie. To bowiem przede wszystkim od ludzkiej kreatywności, innowacyjności oraz charyzmatycznego lidera zależą ostateczne rezultaty całego przedsięwzięcia. Charyzma nie oznacza jednak bezwzględnego narzucania zdania przez lidera i autorytarnego rządzenia. Praktyka zarządzania publicznego pokazuje, że dzisiejsze warunki gospodarcze wymagają raczej lidera – koordynatora, który będzie potrafił sprawnie wykorzystywać indywidualne potencjały i mocne strony innych, aniżeli narzucać własną wolę⁴³.

Ocena funkcjonowania istniejących już partnerstw lokalnych nie jest jednoznaczna. Większość z nich powstaje w oparciu o realizowane projekty, w znakomitej części finansowane ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Po zakończeniu finansowania część z nich nie podejmuje nowych aktywności i kończy swoją działalność. W Polsce są jednak pozytywne przykłady, gdzie zawiązane partnerstwo w ramach realizowanego projektu przetrwało próbę czasu i kontynuuje sprawnie swoją działalność⁴⁴. Należy mieć nadzieję, że tak właśnie będzie w przypadku inicjatyw powołanych w ramach projektu „Bądź gotowy na zmianę”.

⁴³ K. Rokoszewski, J. Oszowska-Urban, B. Pawłowicz, E. Roszczak, A. Rabiej, E. Nawrocka, I. Pacholska, *Partnerstwo lokalne...*, op. cit., s. 88.

⁴⁴ Zob. *Blaski i cienie realizacji lokalnych partnerstw społecznych – rekomendacje*, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&sqi=2&ved=0CD4QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.jestesmyaktywni.pl%2Fuserfiles%2Ffile%2FBlaski-Cienie-podglad.pdf&ei=fPw4UaWIGoLOOM_tgYAO&usg=AFQjCNEYEbXMC3LZBzIMCMXNO2TZ8wEbg&bvm=bv.43287494,d.ZWU, 7.03.2013 r.