

Paweł ANTKOWIAK

Partnerstwo lokalne – nowe wyzwanie dla samorządu terytorialnego w Polsce

Abstract

Local Partnership – a New Challenge for Local Government in Poland

Systemic Transformation in Poland contributed to the re-development of self-government. The structure of local government in Poland from the formal and legal should be considered consistent. After almost two decades of local government's work some queries about its future have arisen. It seems that it should increasingly incorporate other – external entities for management structures in order to improve and rationalize the process of public decision-making. The aim of this article are produced in Poland, local partnerships as innovative ideas for the development of local government in Poland, whose main objective is the economic development of the region.

Innowacje w sferze publicznej odnosić można do wielu pól eksplanacyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że przestrzenią, w której testowanych jest najwięcej pomysłów mogących nosić miano innowacyjnych jest sfera lokalna.

Demokracja obywatelska stanowi jeden z fundamentów ustrojowych 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 rea-

lizuje się najpełniej w samorządzie¹. Jest on wyrazem procesu decentralizacji, która odegrała kluczową rolę w polskiej transformacji systemowej. Decentralizacja to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych podmiotów sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Wyodrębnione w ten sposób podmioty są wolne od hierarchicznego podporządkowania i posiadają osobowość prawną. Samorząd to zatem jedna z form zdecentralizowanej administracji publicznej, która powołana jest w formie związku publicznoprawnego do wykonywania zadań państwowych. Stanowi również swego rodzaju ograniczenie dla wszechwładztwa państwowego i jest znakomitą szkołą kompetencji obywatelskich, która przyczynia się do tworzenia w Polsce społeczeństwa obywatelskiego.

Przestrzeń lokalna jest również odpowiednim polem do testowania nowych – innowacyjnych rozwiązań w sferze społecznej i publicznej. W ostatnich latach wzrasta liczba pomysłów, których celem jest rozwiązywanie problemów w nowy sposób. Do tego rodzaju instrumentów zaliczyć można: konsultacje społeczne, tworzenie różnego rodzaju rad (gospodarczych, młodzieżowych, senioralnych), budżety obywatelskie, współpracę międzysektorową w ramach koncepcji *multilevel governance*, tworzenie paktów współpracy czy partnerstw lokalnych itp. Instrumenty te są dobrze rozpoznane w państwach demokracji zachodnich, ale w Polsce stanowią ciągle *novum* – nie do końca rozpoznane i często nieprawidłowo wdrażane. Należy także zauważyć, że zabiegi te wydają się często pozorowane, a intencje ich autorów są zgoła odmienne od deklarowanych.

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 państwowych².

Z perspektywy lat widać wyraźnie, że szeroka decentralizacja sfery władztwa publicznego doprowadziła do realnego upodmiotowienia polskiego społeczeństwa³. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa samorząd terytorialny. Jego strukturę w Polsce można od strony formalnoprawnej uznać za spójną. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie postrzegane są, mimo

¹ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

² P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa-Poznań 2012, s. 7.

³ 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.

pewnych zastrzeżeń dotyczących podziału kompetencji oraz sposobu pożytkiwania przychodów budżetowych, jako ważne jednostki administracji publicznej⁴.

W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym)⁵, 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, powiaty⁶ i województwa⁷. Należy to niewątpliwie postrzegać jako wzmocnienie struktur państwa, w którym znaczącą rolę odgrywa czynnik obywatelski.

Po ponad dwóch dekadach funkcjonowania samorządu terytorialnego pojawiają się jednak liczne 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 zrationalizować proces podejmowania decyzji publicznych, co bezpośrednio przekłada się na rozwój gospodarczy danego regionu. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie jest koncepcja zarządzania publicznego.

Zarządzanie publiczne

Termin *governance* rozumiany jest bardzo szeroko, a jego wieloznaczność wciąż się pogłębia. Pojęcie *governance* może być rozumiane m.in. 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*

⁴ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 7-8.

⁵ DzU 1990 Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

governance)⁸. 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 obszaru⁹.

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 samorządowych¹⁰. Organizacje pozarządowe skupiają swoje działania na rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych¹¹. Nie dysponują one jednak wystarczającym kapitałem, ale ich kreatywność i mobilność działania mogą stanowić wielki atut.

Governance to 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, które nie musi należeć wyłącznie do władzy pub-

⁸ 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.

⁹ Zob. A. Frączkiewicz-Wronka, *Nowe zarządzanie publiczne jako praktyczne i teoretyczne ramy odniesienia dla lokalnej polityki społecznej*, [w:] *Partnerstwo lokalne...*, s. 13-60; por. A. Austen, *Zastosowanie koncepcji sieci do wzmacniania efektywności działań podejmowanych w sektorze publicznym*, [w:] *Partnerstwo lokalne...*, s. 61-84.

¹⁰ 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 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. Kmieciak, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2012, s. 30-38.

¹¹ Więcej: D. Polakowski, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną*, [w:] *Partnerstwo lokalne...*, s. 143-166.

licznej, łączy się z odchodzeniem od traktowania obywateli tylko jako wyborców, wolontariuszy czy konsumentów usług publicznych i 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 w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli¹³.

Governance powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego porządkowania 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 rządzeniem” (*multi-level governance*). Demokracja taka nierozzerwalnie 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 m.in. poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem, organizacjami pozarządowymi i środowiskiem społecznym przedsiębiorców.

Francis Fukuyama zauważa, że 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. Uwydatnia 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-oby-

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

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

¹⁴ Tamże, s. 34.

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

watelskie, 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 istotę oddają w pełni założenia powyższej koncepcji. Jest ona od wielu lat z powodzeniem wdrażana w państwach zachodnich, ale również – co warto jest szczególnie podkreślić – od pewnego czasu w Polsce. Nieśmiałe próby tworzenia partnerstw różnego rodzaju, w tym w szczególności partnerstw lokalnych pokazują, że istnieje realna potrzeba rozpowszechnienia tej metody zarządzania publicznego i wskazania swoistego rodzaju wytycznych, dotyczących ich sprawnego funkcjonowania. Innowacyjność tej idei oraz niewielkie doświadczenia w jej wdrażaniu sprawiają, że warto przyjrzeć się jej nieco bliżej.

Partnerstwo lokalne

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.

Po raz pierwszy zagadnienie partnerstwa lokalnego zaistniało w debacie publicznej w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku 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, które istniały w końcu lat osiemdziesiątych (głównie w Wielkiej Brytanii), w związku z procesami restrukturyzacyjnymi w miejscowej gospodarce. Wówczas okazało się, że klasyczne mechanizmy rozwiązywania tych problemów (wsparcie określonych osób lub przedsiębiorstw przez jedną instytucję – np. zasiłki dla bezrobotnych) przestały być efektywne. Rozpoczęto więc poszukiwania nowych metod rozwiązywania problemów społecz-

¹⁶ Tamże, 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.

nych, 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 powstał 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 z reguły przechodziły do historii, bowiem przychodzi, dla której były powoływane, przestawała istnieć¹⁹.

Wraz z biegiem czasu rola, forma i obszar działania lokalnych inicjatyw partnerskich ulegały zmianie. W miarę rozwoju struktur przyszłej Unii Europejskiej również sens istnienia partnerstw lokalnych podlegał ewolucji. Lokalne grupy partnerskie postawiły sobie bowiem za główny cel 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 ukierunkowane zostało na promowanie spójności społecznej oraz budowę lokalnej tożsamości pośród członków społeczności lokalnych²⁰. W konsekwencji w samej (przyszłej) Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku XXI wieku dostrzeżono potencjał i możliwości, jakimi dysponuje partnerstwo lokalne. Zasada partnerstwa stała się jedną z kluczowych reguł obowiązujących przy realizacji inicjatyw prorozwojowych, wspieranych ze środków UE²¹.

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 Tamże.

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:] *Partnerstwa międzysektorowe...*, s. 60-71.

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

Podstawowym aktem prawnym, który zawiera 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 włączyć 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, monitorowanie i ocenę pomocy, czyli całość realizacji przedsięwzięcia włącznie z jego rozliczeniem i oceną efektywności²².

Termin *partnerstwo lokalne* nie ma jednej, obowiązującej definicji. Wynika to przede wszystkim z wieloaspektowości i różnorodności form współpracy partnerskiej. W oparciu o istniejące formy partnerstw lokalnych i lokalnych inicjatyw partnerskich możemy stwierdzić, że najczęściej przybierają one formę forów 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, możemy przyjąć definicję, 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. Ich celem jest zaś rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności²³.

Niezmiernie ważną cechą partnerstw lokalnych jest współpraca partnerów na każdym etapie realizacji określonych działań prorozwojowych²⁴. W trak-

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/fields/partnership_pl.htm, stan na dzień 7.10.2014 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.

cie funkcjonowania partnerstwa tworzy się bowiem system trwałych 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 deklaracyjną i efektowną współpracą²⁵.

Tworzenie partnerstw lokalnych nie jest łatwe, bowiem wymaga to pełnego zaangażowania wszystkich stron zawiązywanego porozumienia. W Polsce, która od ponad dwóch dekad próbuje budować społeczeństwo obywatelskie, jest to szczególnie trudne, a potencjał tkwiący w partnerstwie lokalnym jest nadal słabo wykorzystywany.

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 agro-

²⁵ K. Tęczar, J. Dubajka, *Partnerstwo lokalne...*, s. 23.

turystyki – lecz jednocześnie braki w jednym z obszarów mogą powodować 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 grono 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 do grona potencjalnych współpracowników wchodzących w skład partnerstwa lokalnego powinny wchodzić trzy sektory: publiczny, gospodarczy i społeczny.

Co ważne, zakres podmiotów mogących wchodzić w skład poszczególnych sektorów jest bardzo szeroki, ale ich dobór 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.

Odpowiedni dobór partnerów jest jedną z kluczowych spraw na samym początku tworzenia partnerstwa. Może się bowiem okazać, że w skład partnerstwa wejdą osoby niepożądane, których działalność przyniesie więcej strat niż korzyści. 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;

²⁶ M. Bergmann, *Partnerstwa lokalne – dlaczego warto współpracować?* <http://www.ie-ries.com.pl/artkuł/y/244-partnerstwo-lokalne-dlaczego-warto-wspopracowa-magdalena-bermann.html>, stan na dzień 7.10.2014 r., s. 3-4.

²⁷ Tamże, s. 4.

- 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 do 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 konfliktów²⁸.

Nawiązanie partnerstwa nie odbywa się rewolucyjnie. Powinno ono zostać oparte na systematycznych działaniach, których kolejność i waga nie jest przypadkowa. Etapy budowy partnerstwa to:

1. Ustalenie zakresu działania – zrozumienie wyzwania, zebranie informacji, konsultacja z partnerami, z zewnętrznymi dostawcami środków, budowanie wizji partnerstwa.
2. Identyfikacja – identyfikowanie potencjalnych partnerów i, jeśli są odpowiedni, zapewnienie ich udziału, motywowanie i zachęcenie 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) rozpoznają i mobilizują środki finansowe i niefinansowe.
7. Wdrożenie – praca według uzgodnionego harmonogramu, dobrze jest, gdy z zapewnieniem „rozwiązań awaryjnych” (kiedy środki są zebrane i projekt jest uzgodniony w szczegółach).
8. Monitoring – mierzenie i raportowanie wpływu i efektywności wyników – odpowiedź na pytanie: czy partnerstwo osiąga swoje cele?

²⁸ G. Gęśicka, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Katowice 1996, s. 18.

9. Przegląd struktury – przegląd partnerstwa, odpowiedzi na pytania: 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 partnerów²⁹.

Próbując wskazać zakresy 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 służy 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 oparte na posiadanych zasobach lokalnych oraz analizie 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 następują w gospodarce na danym obszarze. Obejmuje on zmiany dotyczące produkcji, zatrudnienia, inwestycji, kapitałów, dochodów ludności, konsumpcji itp. 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 osiągnięcia 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. Rozwój powinien być zatem zrównoważony³⁰.

²⁹ K. Tęczar, J. Dubajka, *Partnerstwo lokalne...*, s. 25.

³⁰ K. Rokoszewski, J. Olszowska-Urban, B. Pawłowicz, E. Roszczak, A. Rabiej, E. Nawrocka, I. Pacholska, *Partnerstwo lokalne. Budowanie partnerstwa na rzecz zatrudnienia*, Kraków 2007, s. 25-29.

Wnioski

Aby podsumować dotychczasowe 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. Natomiast wadą tego podejścia jest rozmycie działalności i chaotyczne próby rozwiązywania wielu różnych problemów na raz, na co często nie pozwalają zasoby ludzkie i rzeczowe³¹.

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. To chyba jedno z najważniejszych dziś świadectw tkwiącego w nich potencjału. 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 nauczycielskiej³².

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, wykorzystując posiadane zasoby lokalne;

³¹ *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Kraków-Toruń 2010, s. 4-5.

³² Tamże, s. 6-7.

- 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 projekty gospodarcze, możliwe 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 szans;
 - angażują lokalne media w tworzenie w społeczności pozytywnego klimatu dla aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu i ożywienia gospodarczego.
- Dla środowiska gospodarczego:
- umożliwiają promocję firm, produktów, innowacji i stosowanych technologii;
 - umożliwiają przedstawienie własnych problemów i potrzeb szerokiemu gremium;
 - umożliwiają poznanie potrzeb mieszkańców (ewentualnych klientów);
 - poszerzają kontakty handlowe;
 - odkrywają nowe rynki zbytu;
 - umożliwiają poznanie niszy gospodarczych (możliwość ich wypełnienia);
 - ułatwiają funkcjonowanie lokalnych firm dzięki tworzeniu pozytywnego klimatu rozwoju gospodarczego, poprzez powoływanie do życia instytucji okołobiznesowych, zmianę nastawienia władz samorządowych, dostosowanie oferty bankowej do potrzeb lokalnej przedsiębiorczości itp.;
 - budują partnerskie relacje między biznesem, samorządem lokalnym, różnymi instytucjami (ZUS, Urząd Skarbowy, Urząd Pracy), a także mieszkańcami.
- Dla samorządu lokalnego:
- umożliwiają zmianę wizerunku i postrzegania urzędu i urzędników przez mieszkańców;
 - umożliwiają kontakt z różnymi środowiskami (potencjalni wyborcy);
 - umożliwiają poznanie problemów i realnych potrzeb mieszkańców (z różnych punktów widzenia) i możliwość ich rozwiązywania;
 - umożliwiają promocję urzędu i ludzi;
 - wzmacniają środowisko gospodarcze;

- umożliwiają bezpośrednie wyjście do mieszkańców;
- umożliwiają pozyskanie konkretnych projektów gospodarczych, popartych przez społeczność lokalną i gotowych do realizacji;
- tworzą miejsca pracy dla mieszkańców w oparciu o lokalne zasoby i firmy³³.

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 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 narzucał własną wolę³⁴.

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 działalność. Nie ulega wątpliwości, że nowe wyzwania, jakie stoją przed jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce, mogą być sprawniej i efektywniej realizowane w oparciu o szerszy kompromis społeczny w ramach tworzonych partnerstw lokalnych, których celem jest rozwój gospodarczy na danym terytorium. Powodzenie tego rodzaju inicjatyw zależy w głównej mierze od ludzi, którzy poświęcą nie tylko swój czas, ale również będą w stanie osiągnąć kompromis, godząc – często sprzeczne ze sobą – interesy danych grup w ramach wspólnego przedsięwzięcia. Należy mieć nadzieję, że partnerstwa lokalne obejmować będą coraz większe obszary, włączając w aktywne działania członków wspólnoty lokalnej.

Tego rodzaju inicjatywy stanowią niewątpliwie krok naprzód w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Są one przetestowane w państwach Europy Zachodniej, ale w Polsce ciągle stanowią swoistego rodzaju *novum*. Ich rozwój uzależniony jest zarówno od dobrej woli politycznych decydentów, jak również zaangażowania lokalnych władz oraz mieszkańców.

³³ J. Olszowska-Urban, M. Karlińska, A. Rabiej, B. Pawłowicz, *Partnerstwo lokalne...*, s. 64-65.

³⁴ K. Rokoszewski, J. Oszowska-Urban, B. Pawłowicz, E. Roszczak, A. Rabiej, E. Nawrocka, I. Pacholiska, *Partnerstwo lokalne...*, s. 88.