

**Agnieszka Ziomek**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

---

## **PRZYSZŁOŚĆ PARTNERSTW LOKALNYCH W POLSCE – OCENA I REKOMENDACJE ZMIAN W ICH FUNKCJONOWANIU**

---

**Streszczenie:** Głównym przedmiotem rozważań w opracowaniu jest przyszłość partnerstwa lokalnego w Polsce. W odniesieniu do przyszłości partnerstw lokalnych (PL) niezbędna jest zmiana dotychczasowych zasad działania PL, by wyniki przez nie uzyskane były wymierne w sferze gospodarczej i realnie przyczyniały się do postępu rozwoju lokalnego. Zmiana zasad działania powinna polegać na „ekonomizacji” metody działania partnerstwa lokalnego.

### **1. Wstęp**

Partnerstwo lokalne to działanie grupowe obejmujące wybrane podmioty, które stanowią zrzeszenie o charakterze celowym. Stosunki współpracy oparte są na „kontrakcie”, inaczej umowie, w ramach której członkowie grupy regulują podział ról i obowiązki uczestników, a także precyzują cele i zadania działania grupy. W toku rozwoju współpracy umowa może stać się podstawą do zainicjowania stowarzyszenia powołanego w celu wzajemnego wspierania się uczestników w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych i gospodarczych. Wówczas bywa ono początkiem nowej działalności gospodarczej, realizowanej w ramach spółdzielni lub stowarzyszenia. Stosowany termin „partnerstwo” wyznacza charakter uczestnictwa w zrzeszeniu, gdzie sposób działania jednostki jest pozbawiony ingerencji cech osobistych, a partnerzy realizują zadania w sposób uregulowany umową.

Partnerstwa lokalnego (PL) nie należy utożsamiać z partnerstwem publiczno-prywatnym bądź branżowym czy też projektowym. Uczestnikami partnerstw lokalnych są przedstawiciele lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji i instytucji lokalnych, przedsiębiorcy oraz mieszkańcy. Współpraca partnerska ma doprowadzić do osiągnięcia wspólnych celów, zgodnych z celami indywidualnymi, uczestników grupy. Szczegółowo priorytetami działania zrzeszeń są cele społeczne, takie jak: pobudzanie aktywności mieszkańców, integracja mieszkańców oraz instytucji, władz i podmiotów gospodarczych, a także cele ekonomiczne, takie jak wzrost zatrudnienia oraz liczby przedsiębiorstw, poprawa zagospodarowania terenu.

Od 2000 r. w Polsce obserwowany jest wzrost liczby partnerstw lokalnych [Ziomek 2008a, s. 73-97; 2008b, s. 211-221]. Znane są przykłady rozwijających się, ale także gasnących partnerstw, inicjowanych aktywnością animatora i obejmujących terytorialnie obszar od jednej gminy do kilku powiatów. Partnerstwa te funkcjonują obecnie na terenie wszystkich województw w kraju. Efektem tej aktywności są wspólne inicjatywy lokalnej społeczności, których celem jest rozwiązanie lokalnych problemów, jakimi są m.in.: słabo rozwinięty rynek usług i produkcji, wąska oferta zatrudnienia, wysoka emigracja zarobkowa. Z dotychczasowych działań partnerstw wynika, że ich inicjatywy zwykle koncentrują się na integracji społecznej mieszkańców i kształtowaniu cech społeczeństwa obywatelskiego. Nie pozostawia wątpliwości fakt, iż osiągnięcie celów społecznych wzmacnia proces rozwoju lokalnego, niemniej jednak wobec występujących problemów ważne jest osiągnięcie wymiernych rezultatów działań zrzeszenia w aspekcie ekonomicznym. Twierdząc, iż „ekonomizacja” działania partnerstwa lokalnego jest potrzebna, należy postawić pytanie o to, jak ukształtować przyszłe działania partnerstw lokalnych w Polsce, by osiągnąć pożądane rezultaty. Jednym z rozwiązań jest zmiana dotychczasowych zasad działania PL, by wyniki przez nie uzyskane były wymierne w sferze gospodarczej i realnie przyczyniały się do postępu rozwoju lokalnego. Zmiana zasad działania powinna polegać na „ekonomizacji” partnerstwa lokalnego. Ekonomizację w niniejszym opracowaniu określa się jako proces zmian, polegający na transformacji celów i zadań partnerstwa, by możliwe było osiągnięcie efektów ekonomicznych ich działań w postaci wzrostu produkcji dóbr i usług oraz wzrostu zatrudnienia. Proces ten dotyczy przekształcenia form i metod działania partnerstw oraz zidentyfikowania obszaru działań partnerstw według modelu strategii biznesowej.

## **2. Wartość partnerstw lokalnych dla rozwoju lokalnego a ich „ekonomizacja”**

Rozwój lokalny ma charakter wielowymiarowy, wyraża się m.in. w rozwijaniu indywidualnej i grupowej przedsiębiorczości przy wykorzystaniu zasobów lokalnych [Jałowiecki 1989, s. 345]. Dlatego proces rozwoju to postęp w działaniach zarówno społecznych, jak i gospodarczych, który prowadzi do zmiany systemu lokalnego.

W procesie rozwoju procesy ekonomiczne oraz społeczne toczą się równolegle. Koncepcję procesowego ujęcia zjawiska rozwoju lokalnego prezentuje J. Parysek [2001, s. 49]. W ujęciu tym autor nawiązuje do wspomnianych definicji rozwoju lokalnego, pisząc o koniecznym uwikłaniu społeczności lokalnych w zaplanowanym, skoordynowanym, innowacyjnym procesie rozwoju. Proces ten, wymagający wielokierunkowych działań, powinien być skoordynowany.

Wartość partnerskiej współpracy dla rozwoju gospodarczego jednostki lokalnej została ujęta w dokumencie „Strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013”. Zaleca się tu uwzględnienie roli szeroko określonego partner-

stwa w opracowywaniu i wdrażaniu strategii rozwoju regionalnego [*Strategiczne wytyczne...* 2007, s. 15]. Z zapisu wynika, że występuje relacja pomiędzy rozwojem ekonomicznym jednostki lokalnej a działaniem partnerstwa. Ponadto cel rozwoju lokalnego powinien być osiąganym przez oddolny udział instytucji, organizacji i mieszkańców wspólnot lokalnych<sup>1</sup>.

W jaki sposób PL przyczyniają się do rozwoju lokalnego? Zrzeszenie ma olbrzymią przewagę w inicjowaniu ekonomicznych przedsięwzięć na rynku. Przewaga ta wynika ze wspólnego działania podmiotów, zaangażowania miejscowych aktorów, przekonania o konieczności realizacji wspólnych zadań, gotowości do dzielenia się czasem i wiedzą. Dzięki „inicjatywom partnerskim” możliwe jest przekształcanie zasobów w dobra i usługi oraz wzrost ich wartości. Partnerstwa lokalne są potencjalnym źródłem innowacji, zapewniają udział sektora prywatnego w finansowaniu i planowaniu założeń rozwoju na poziomie lokalnym [*Dokument roboczy...* 2006, s. 3]. Zatem dzięki zaangażowaniu wspólnot lokalnych możliwe jest osiągnięcie korzyści z lokalnych zasobów, w tym zasobów, takich jak: walory użytkowe terenu, zasoby kapitałowe, zasoby ludzkie<sup>2</sup>.

Powróćmy teraz do pytania o to, co stanie się po ustaniu finansowania projektów ze środków UE. W odpowiedzi należy zaznaczyć, iż partnerstwa lokalne otrzymują obecnie środki głównie z programów finansowanych z funduszy strukturalnych, w tym EFS-u, oraz Funduszu Rozwoju Regionalnego. Liczba partnerstw lokalnych w latach 2007-2008 wyniosła 479 umów partnerskich<sup>3</sup>. Działania realizowane w wyniku tych umów są wspierane środkami UE. Wobec silnego uzależnienia partnerstw od dopływu środków z funduszy strukturalnych można spodziewać się, że zabraknie źródeł finansowania ich działalności po zakończeniu aktualnej perspektywy finansowej UE, a współpraca partnerska osłabnie lub zniknie.

Inną kwestią jest efektywność współpracy partnerskiej wyrażona w pytaniu o to, czy wierzyć w trwałość efektów pobudzenia współpracy w okresie finansowania działań partnerstw ze środków UE. Efektywność współpracy partnerskiej jest możliwa do utrzymania, pod warunkiem że nie zabraknie przesłanek do rozwoju współpracy oraz idei pozyskania funduszy na rozwój.

---

<sup>1</sup> Najczęściej wśród podmiotów współpracy partnerskiej wymienia się: Instytucje PUP, WUP, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, szkoły i ośrodki szkoleniowe, agencje pośrednictwa pracy, radnych samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, instytucje sfery rzemiosła, lokalne media. Partners Network, materiały szkoleniowe.

<sup>2</sup> W rezultacie działania partnerstwa tworzy się synergia wśród grupy współpracującej, co wzbudza większą motywację i zaangażowanie niż praca indywidualna. Stanowi to podstawę do kreatywnego rozwiązywania lokalnych problemów społeczno-gospodarczych. Por. [Skrzypczak 2009, s. 90-94].

<sup>3</sup> Umowy są przygotowywane przy współpracy mieszkańców z animatorami ROEFS-u, instytucji działającej przy Urzędzie Marszałkowskim. Ośrodki ROEFS-u powstały z inicjatywy PARP w 2006 r. Ich działania są kontynuowane na podstawie zdecentralizowanej struktury, w której podlegają one marszałkowi województwa w każdym z województw w kraju [Internet 1].

Istnienie partnerstw lokalnych i ich dalszy rozwój są istotne ze względu na to, że główną przesłanką do utrzymania współpracy jest potrzeba rozwiązania problemów wynikających z niskiego rozwoju lokalnego. Problemy tego rodzaju związane są szczególnie ze wzrostem bezrobocia, spadkiem przedsiębiorczości oraz koniecznością modernizacji majątku trwałego. Ich rozwiązanie wymaga ustanowienia powiązań partnerstwa lokalnego z rynkiem w sensie istnienia relacji partnerstwa jako inicjatywy lokalnej z popytem, podażą i ceną.

Dla ustalenia, czy w obecnie istniejących partnerstwach występują relacje z rynkiem, przeprowadzono w styczniu 2009 r. badanie. Posłużono się w nim narzędziem ankiety z zastosowaniem metody SFM [Hayden 2006, s. 108-143; Tarajkowski 2008, s. 69-143; Sterman 2000, s. 43-56]. W badaniu zadano pytanie: „czy istnieją związki partnerstwa lokalnego z rynkiem?”. Respondentami badania było 15 animatorów pracujących na rzecz aktywizacji partnerstw lokalnych w kraju w ramach struktury ROEFS. W odpowiedzi na wymienione wyżej pytanie wskazano na występowanie następujących relacji: rynek–metody zarobkowania: 13 odpowiedzi potwierdzających istnienie relacji, rynek–przedsiębiorczość/innowacyjność: 14 odpowiedzi potwierdzających istnienie relacji, rynek–wspólnota wśród mieszkańców: 0 odpowiedzi potwierdzających istnienie relacji.

Z badania wynika m.in., że animatorzy zdecydowanie dostrzegają relacje: rynek–metody zarobkowania oraz rynek–przedsiębiorczość/innowacyjność, w odpowiedniej liczbie wskazań (jak podano wyżej). Zauważmy jednak, że relacje te stanowią otoczenie współpracy realizowanej za pomocą partnerstwa lokalnego i nie wskazują bezpośrednio na rynkowe powiązania partnerstw lokalnych. Taka właśnie relacja występowałaby w powiązaniu: rynek–wspólnota wśród mieszkańców, w wypadku którego animatorzy nie wskazali istnienia powiązania. Tę informację można interpretować jako brak powiązania partnerstw z rynkiem. Zatem wobec tymczasowości finansowania działań środkami UE konieczna staje się ekonomizacja inicjatyw partnerstwa lokalnego.

### **3. Rekomendowane zmiany w modelu działania partnerstwa lokalnego**

Wskazanie potencjalnych relacji partnerstwa lokalnego z rynkiem oraz sposób ich ustanowienia mają charakter rekomendacji. Rekomendowane zmiany odnoszą się do zmiany zasad działań PL. Zasady te wyrażają się w przyjęciu określonej formy organizacyjnej. Przykładem form organizacyjnych dla tego rodzaju działań są: spółdzielnie, przedsiębiorstwa społeczne, stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą, spółki celowe współtworzące inicjatywę klastrową. Działanie na podstawie przytoczonych, dość zróżnicowanych form prawnych przynosi korzyść w postaci generowania zysku koniecznego do sfinansowania kosztów działania i inwe-

stycji i pozwala częściowo uniezależnić aktywność partnerstw od transferów Unii Europejskiej.

Kolejnym elementem ekonomizacji działania partnerstw jest adaptacja elementów strategii biznesowej do działań wspólnoty. Polega ona na wykonaniu diagnozy ekonomicznej. Zakładając, że celem działania partnerstwa jest stymulowanie rozwoju lokalnego przez rozwiązywanie lokalnych problemów społeczno-gospodarczych, warto wykonać diagnozę gospodarki lokalnej pod kątem wykorzystania wewnętrznych zasobów, koncepcja ekonomizacji partnerstw bowiem opiera się na postulatcie, iż ich działania powinny polegać na przetwarzaniu lokalnych zasobów w dobra i usługi, które jest włączone w procesy rynkowe i kreuje zysk.

Przydatnym narzędziem do wykonania diagnozy jest katalog zasad ożywienia gospodarczego [Olszowska-Urban, Rabiej 2005]. Zasady te to: zapobieganie tzw. wyciekom przez wykorzystanie własnych zasobów zamiast sprowadzania ich z zewnątrz, ożywienie wewnętrznych obrotów finansowych, podnoszenie wartości produktów lokalnych, tworzenie powiązań organizacyjnych pomiędzy uczestnikami procesu gospodarczego, przyciąganie zasobów spoza społeczności.

Działania partnerstwa powinny zostać oparte na właściwie dobranych dziedzinach działalności dla uzyskania efektów rozwoju lokalnego. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń partnerstw można rekomendować wybór takich działań, jak: edukacja i szkolenia, sprzedaż usług informacyjnych, turystycznych. Jeśli chodzi o edukację, partnerstwo może zajmować się szkoleniem, np. w zakresie pozyskiwania środków unijnych, nowoczesnych technologii lub szkoleń o charakterze branżowym. Podobnie działanie w zakresie sprzedaży. Może ono dotyczyć usług turystycznych, powszechnie rozwijanej branży przez przedsiębiorstwa społeczne i wioski tematyczne, oraz sprzedaży usług informacyjnych dzięki zakładanym bankom danych i konsultingowych.

Wymienione obszary działań to zapewne jedne z wielu propozycji. Należy pamiętać, że rzeczywisty kierunek zmian powinien być nakreślony przez wyniki bieżącej diagnozy i aktualne możliwości działania partnerów.

Postulowanie idei „ekonomizacji partnerstw” nie jest obarczone zagrożeniami i barierami. Wśród barier wymienić należy brak wiedzy i doświadczenia w rozwijaniu kooperatyw, wiąże się to z umiejętnością zarządzania, kierowania oraz planowania. Poważnym zagrożeniem mogą być także ograniczenia prawne i kompetencyjne partnerów, co może całkowicie ograniczyć „ekonomizację partnerstw”. Dlatego rekomendowane jest uczestnictwo organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców w partnerstwie. Wymienione tu zagrożenia „ekonomizacji” to jedne z wielu niekorzystnych uwarunkowań. Niemniej jednak warto zastanowić się nad wdrażaniem niepozbawionej uzasadnienia idei „ekonomizacji” po to, by osiągnąć wymierny postęp rozwoju lokalnego w sferze gospodarczej dzięki wysiłkowi, jaki towarzyszy inicjowaniu partnerstw lokalnych.

## 4. Podsumowanie

Celem istnienia partnerstwa lokalnego jest rozwiązanie lokalnych problemów wynikających z niskiego rozwoju lokalnego. Oznacza to, że powinno ono uruchamiać mechanizmy ograniczające ryzyko wystąpienia podobnych problemów w postaci inicjatyw ekonomicznych. Zatem wymierne korzyści dla rozwoju lokalnego pojawiają się, gdy działania PL znajdują wyraz we wzroście lokalnej produktywności. Skłania to do rozważania przyszłości partnerstw lokalnych w kategoriach nadania im cech działalności gospodarczej, co określono w opracowaniu terminem „ekonomizacji partnerstw lokalnych”, w efekcie której możemy uzyskać wzrost zasobu kapitału przez: rozwój infrastruktury, wzrost produkcji, rozwój rynków zbytu, wzrost kwalifikacji mieszkańców, poprawę dostępności usług publicznych [Domański 2008].

Idea ekonomizacji partnerstw lokalnych jest ze względu na czas postępującej dywergencji pomiędzy regionami centralnymi a przygranicznymi w kraju dość istotna. Powstawanie zrzeszeń na poziomie lokalnym stanowi doskonale narzędzie postępu rozwoju. Uzasadnieniem tego jest istnienie w systemie gospodarki lokalnej sfery zintegrowanych procesów, które stanowią adekwatną do sposobu działania partnerstwa bazę rozwoju współpracy. Procesy te są wzajemnie powiązane. Występujące sprzężenia pomiędzy zjawiskami prowadzą do wniosku, iż działania w sferze społecznej są powiązane z procesami toczącymi się w sferze ekonomicznej. Dlatego też oczekiwane wyniki działań partnerstwa powinny być widoczne w sferze ekonomicznej.

Zagadnienie zmiany modelu działania partnerstw lokalnych opracowano w charakterze rekomendacji, odnosząc je do zmiany formy i przedmiotu działania. Istnieją poza nimi kolejne obszary warte rozważenia pod kątem zmian. Jest to na przykład struktura funkcjonowania PL, która mogłaby funkcjonować na wzór struktury gron, a dokładniej inicjatyw klastrowych. Istotne jest jednak to, by struktura działania partnerstwa była adekwatnie ukształtowana i umożliwiała dopływ środków finansowych. Jednym z takich rozwiązań jest zalecenie wdrożenia udziałowych form finansowania działań dla stabilizacji ryzyka powodzenia inicjatywy.

Rekomendowane propozycje zmian wymagają dalszych badań, które są niezbędne, by wobec istniejących zagrożeń partnerstwa lokalne rozwijały się intensywnie w Polsce na korzyść rozwoju lokalnego.

## Literatura

- Dokument roboczy w sprawie wkładu przyszłej polityki regionalnej w zwiększenie zdolności innowacyjnych Unii Europejskiej*, Komisja rozwoju regionalnego, Parlament Europejski, 21.09.2006.
- Domański B., *Mechanizmy terytorialnego różnicowania inwestycji kapitałowych – rekomendacje dla KPZK*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 21.02.2008.

- Hayden G., *Policy Making for a Good Society, the Social Fabric Matrix Approach to Policy Analysis and Program Evaluation*, University of Nebraska, Springer, 2006.
- Jałowiecki B., *Rozwój lokalny, rozwój regionalny, samorząd terytorialny*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
- Olszowska-Urban J., Rabiej A. (red.), *Podręcznik uczestnika Warsztatów Lokalnego Ożywienia Gospodarczego*, Międzynarodowe Centrum Partnerstwa, Partners Network, Kraków 2005.
- Pałysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Skrzypczak B., *Dobre praktyki we współpracy partnerskiej*, [w:] *Pomiędzy tożsamością a skutecznością. Dobre praktyki społecznego konstruowania partnerstw lokalnych*, Raporty i analizy, t. 3, Stowarzyszenie CAL, Warszawa 2009.
- Sterman J.D., *Business Dynamics*, Irwin McGraw-Hill, Boston 2000.
- Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Tarajkowski J. (red.), *Elementy dynamiki systemów*, AE, Poznań 2008.
- Ziomek A., *Inicjowanie partnerstw lokalnych w Polsce (wybrane przykłady)*, [w:] *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, J. Olszewski, M. Słodowa-Helpa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania w Poznaniu, Poznań 2008a.
- Ziomek A., *Zintegrowane podejście do rozwoju. Polityka spójności a polityka społeczna Unii Europejskiej. Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, T. Grosse (red.), Warszawa 2008b.

## Źródła internetowe

[www.roefs.pl](http://www.roefs.pl).

### **FUTURE OF LOCAL PARTNERSHIP IN POLAND – EVALUATION AND RECOMMENDATION OF THEIR ACTIVITY**

**Summary:** The main aspect of the paper refers to the future of local partnership in Poland. With reference to the future aspect which is mentioned, it seems to be necessary to develop the current activity model. This change is recommended in order to achieve the economic results supporting the local development, based on the company performance.