



# Siła partnerstwa





Si





Andrzej Zybała

# Siła partnerstwa

**Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom  
pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości**

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG”  
WARSZAWA 2007



© Copyright by Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG,  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007

Redakcja tekstu:  
*Agnieszka Gutkowska*

Korekta:  
*Eugenia Dubelska*

Projekt okładki:  
*Olga Figurska, studio LUNATIKOT*

ISBN 978-83-926203-0-3

Przygotowanie do druku:  
SUMUS; [www.sumus.com.pl](http://www.sumus.com.pl)

Druk i oprawa:  
Argraf, sp. z o.o.



Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG  
ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa  
sekretariat: tel. (+48 22) 380 50 50, fax: (+48 22) 380 50 52.  
e-mail: [sekretariat@cpsdialog.pl](mailto:sekretariat@cpsdialog.pl)  
[www.cpsdialog.pl](http://www.cpsdialog.pl)

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa  
tel. (+48 22) 556 42 60  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – projekt „Dialog społeczny jako platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynki pracy”



## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
Lokalne partnerstwa społeczne „obudowują” lokalną demokrację dodatkowymi typami aktywności obywateli. Nie tylko mobilizują do rozwiązywania problemów, ale mogą też wspierać miejscowe władze i instytucje. W Polsce system partnerstwa ma jeszcze przed sobą długą drogę. Można przypuszczać, że m.in. właśnie z jego niedojrzałości wynikają trudności rozwojowe środowisk lokalnych oraz wiele innych problemów w skali kraju.	
<b>I. Odkrywanie potencjału</b> .....	11
Lokalne partnerstwa społeczne zyskiwały na znaczeniu w miarę, jak centralne zarządzanie programami i politykami publicznymi okazywało się coraz mniej efektywne wobec problemów dotyczących dzisiejsze społeczeństwa. Dostrzeżono wówczas potencjał środowisk lokalnych i uznano, że to właśnie tu powinny powstawać programy przeciwdziałające najpoważniejszym zagrożeniom – długoterminowemu bezrobociu, wykluczeniu społecznemu, czy niedostosowaniu do wymogów konkurencji ekonomicznej.	
<b>II. Partnerstwa na rzecz społecznie integrujących rynków pracy</b> .....	37
Lokalne partnerstwa społeczne dają szansę zbudowania rynków pracy przyjaznych społecznie, tzn. zapewniających możliwie najwyższe zatrudnienie osobom doświadczonym przez los, a mającym różnorodne kwalifikacje. Partnerstwa mogą bowiem tworzyć rozwiązania, które likwidują bariery przed jakimi stają niektórzy poszukujący pracy, zwłaszcza osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym.	
<b>III. Różne odmiany partnerstw: Irlandia, Finlandia, Wielka Brytania</b> .....	53
Wyrafinowany i cieszący się dużym uznaniem model lokalnego partnerstwa społecznego ma Irlandia. Powstały tam system działań odgrywa kluczową rolę w radzeniu sobie z trudnymi problemami lokalnymi,	

zwłaszcza związanymi z integracją trwale bezrobotnych na rynku pracy. Partnerstwa realizują tam projekty, które znacznie łagodzą problemy odczuwane przez osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem.

#### **IV. Dialog i partnerstwo lokalne w Polsce ..... 103**

W Polsce lokalne partnerstwa rozwijają się z trudem. Istnieją bowiem poważne bariery ograniczające ich rozwój: niesprzyjający system prawny, brak narzędzi do analizowania lokalnych realiów oraz budowania projektów zmian. Nie ma też systemu koordynacji rozwoju partnerstw i tworzenia katalogów dobrych praktyk. Mimo to, i u nas są miejsca gdzie partnerstwa udało się sformalizować i nadać im dynamikę.

#### **V. Zakończenie. Psychologia partnerstw ..... 143**

Partnerstwa chcąc działać efektywnie i w sposób dojrzały muszą pokonać liczne bariery. Ich rozwój wymaga też budowania zaawansowanej kultury relacji międzyludzkich. Partnerzy muszą z definicji – nauczyć się działania w formule ciągłej dyskusji wielu nad pomysłami i propozycjami rozwiązywania lokalnych problemów. Ich naturalną formą pracy jest prezentacja różnych, często odmiennych, podejść, poglądów, doświadczeń.

## Wstęp

Lokalne partnerstwo społeczne (lps) – czyli sposób działania oparty na współpracy organizacji społecznych i publicznych ma w wielu państwach europejskich długą historię. Polska została pod tym względem znacznie w tyle...

Tymczasem partnerstwo społeczne – zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym – jest wielką szansą na „doposażenie” polskiej demokracji oraz wzbogacenie mechanizmów zarządzania społecznego, od których zależy poziom naszego życia.

Jako obywatele narzekamy często na niską jakość działania urzędów, na wolne tempo załatwiania spraw związanych z lokalnymi drogami, szkołami, działkami budowlanymi, pomocą społeczną itp. W jakiejś mierze jest to skutek tego, że nasz system przedstawicielski nie został „obudowany” dodatkowymi typami obywatelskiej aktywności, które miałyby charakter zarówno mobilizujący, jak i kontrolujący lokalne instytucje. Co więcej, nie jest też systemem „uczącym się” tzn. opartym na wiedzy i doświadczeniach różnych grup społecznych. M.in. dlatego właśnie wciąż mamy kłopoty z zarządzaniem lokalnymi problemami, a w konsekwencji także ze sprawami na szczeblu państwa. Dlatego, w wielu wypadkach słabo radzimy sobie ze złożonością kwestii społecznych i ekonomicznych związanych z rozwojem, wykluczeniem czy spójnością społeczną itp. Radzenie sobie z nimi wymaga bowiem stosowania innowacyjnych metod gromadzenia wiedzy oraz wymiany doświadczeń pomiędzy wieloma różnorodnymi organizacjami społecznymi i ekonomicznymi. W tym bogactwie konfiguracji tkwi olbrzymi potencjał rozwojowy. I to z niego trzeba korzystać, konstruując dynamiczne struktury organi-

zacyjne, które umożliwią współpracę w ramach społeczności lokalnych, regionalnych, a także ogólnokrajowych.

Dialog społeczny staje się dziś istotnym uzupełnieniem mechanizmów demokratycznych. Procedury wyborcze (podstawa podmiotowości i poczucia wartości współczesnych społeczeństw) umożliwiają wyłanianie osób, które biorą na siebie odpowiedzialność za zarządzanie krajem, regionem, czy społecznością lokalną. Jednak sam mechanizm elekcji nie wystarcza do tego, aby państwo – na szczeblu centralnym, czy lokalnym – było zarządzane profesjonalnie oraz umiało definiować i realizować interes całego społeczeństwa. Stojące przed nami wyzwania ekonomiczne i społeczne wymagają bardziej złożonych mechanizmów zarządzania, w tym budowania instytucji kumulujących wiedzę społeczną będącą podstawą do projektowania optymalnych metod radzenia sobie z problemami. Wiedza ta musi zawierać zarówno elementy trafnej diagnozy sytuacji, jak i sposoby konstruowania rozwiązań.

Niestety, na razie nie mamy w Polsce zbyt wielu przykładów partnerstw społecznych, które mogłyby być wzorem zbiorowego działania. Również dialog na szczeblu ogólnokrajowym nie ma takiego statusu, jak w innych krajach unijnych. Od 1990 roku mieliśmy tylko jedną umowę społeczną. Od tamtej pory niewiele też było prób sformułowania generalnych umów łączących punkt widzenia rządu, pracodawców, pracobiorców i przedstawicieli innych grup społecznych. To wielka wada naszego systemu zarządzania państwem i jego podstawowymi programami/politykami publicznymi. Nie jest jednak przesądzone, że w przyszłości nie uda się nadrobić straconego dystansu. Wszystko zależy od dojrzałości obywateli i ich przedstawicieli.

Musimy pamiętać, że sprawne funkcjonowanie dzisiejszych społeczności narodowych, regionalnych, czy lokalnych stawia naprawdę olbrzymie wymagania. Partnerstwo i dialog społeczny zwiększają szansę sprostanania im. Jeśli jej nie wykorzy-





stamy, cena może być olbrzymia: wielkie prawdopodobieństwo chaosu, marnowania szans rozwojowych, narastania kontrastów społecznych i ekonomicznych, destrukcji sfery publicznej, a w konsekwencji niska jakość życia obywateli.

\*\*\*

Niniejsza publikacja nie rości sobie pretensji do prezentacji całości problematyki lokalnych partnerstw społecznych, która jest niezmiernie rozległa i skomplikowana. Jej celem jest tylko zarysowanie podstawowych zagadnień rozwoju partnerstw oraz pokazanie zjawisk i trendów, które sprawiły, że partnerstwa stały się istotnym ogniwem w systemie zarządzania na szczeblu lokalnym i w skali państwa. W przypadku rozdziału poświęconego Polsce, celem było pokazanie najważniejszych przedsięwzięć związanych z rozwojem partnerstw, a nie dogłębna analiza zjawiska.

Reasumując: publikacja ta jest próbą nieco pośpiesznego uzupełnienia braków istniejących w polskiej bibliografii tematu. Znacznym ograniczeniem jest jej objętość, a także czas trwania projektu unijnego „Budowanie lokalnego partnerstwa społecznego na rzecz lokalnych strategii rozwoju i zatrudnienia” realizowanego przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w ramach, którego powstała. Nie zmienia to faktu, że w znacznym stopniu jest ona efektem badań i doświadczeń mających miejsce w trakcie jego realizacji. Projekt umożliwił bowiem przeprowadzenie cyklu szkoleń i seminariów, na których dochodziło do istotnych dyskusji z udziałem praktyków i teoretyków. Mam nadzieję, że zgromadzona w tym czasie wiedza będzie procentowała w środowiskach przekonanych o wartości partnerskiego działania w systemie publicznego zarządzania.

W tym miejscu chcę podziękować współpracownikom, którzy realizowali projekt za włożoną weń pracę. Bogdan Kowalski zadał sobie trud przeczytania całości niniejszej publikacji



i wniósł istotne sugestie. Słowa podziękowania należą się też uczestnikom szkoleń, oraz prowadzącym je, m.in. Antoniemu Sobolewskiemu, Romanie Krzywickiej, Tomaszowi Kozłowskiemu, Ewie Gliwickiej, Andrzejowi Tomeczkowi. Ich cenne refleksje na temat partnerstwa, obecne są w tej publikacji. Ponadto dwie ostatnie osoby poświęciły swój czas na przeczytanie fragmentów dotyczących przedsięwzięć, w których realizację byli zaangażowani. Wyrazy wdzięczności należą się także współpracownikom portalu internetowego działającego w ramach projektu i dostarczającego mi wielu istotnych informacji. Szczególne podziękowania kieruję do Philipa O'Connora, szefa Dublińskiego Paktu na Rzecz Zatrudnienia, który nie szczędził mi czasu na rozmowy i wyjaśnienia.

## I. Odkrywanie potencjału

Lokalne partnerstwa społeczne zyskiwały na znaczeniu w miarę, jak zarządzanie ze szczebla centralnego programami i politykami publicznymi stawało się coraz mniej efektywne wobec nowych problemów dotyczących współczesne społeczeństwa. Nadzieję zaczęto więc pokładać w środowiskach lokalnych, uznano, że tu powinny powstawać programy przeciwdziałające najpoważniejszym zagrożeniom: długoterminowemu bezrobociu, wykluczeniu społecznemu, czy niedostosowaniu do wymogów konkurencji ekonomicznej.



Na początku naszych analiz warto stwierdzić rzecz dość oczywistą, a mianowicie, że nie ma jednego modelu lokalnego partnerstwa. Gdy analizujemy sposób działania partnerstw w państwach unijnych, okazuje się, że mają one różną strukturę oraz zadania. W jednych krajach są mocno zinstytucjonalizowane, z wyraźnie określoną strukturą oraz systemem rekrutowania członków, w innych są mniej sformalizowane. Bywa tak, że partnerstwa są strukturami powołanymi do wykonywania konkretnych działań na rzecz mieszkańców, a gdzie indziej pełnią rolę tylko mobilizującą do udziału w kształtowaniu strategii rozwoju lokalnego. Pomimo tej różnorodności można wymienić pewne cechy, przesądzające o tym, że mamy do czynienia z partnerstwem społecznym, a nie z jakąś inną formą współpracy na poziomie lokalnym.

Mike Geddes, brytyjski analityk, wyróżnił cztery takie główne cechy<sup>1</sup>. Otóż z lokalnym partnerstwem społecznym mamy do czynienia gdy: (1) istnieje formalna struktura organizacyjna, której celem jest tworzenie i wdrażanie programów/polityk publicznych, (2) współdziałają ze sobą grupy społeczne o różnych interesach, (3) istnieje wypracowany wspólnie terminarz i wielowymiarowy plan działań, (4) wśród celów działania są: walka z bezrobociem, biedą i społecznym wykluczeniem oraz promocja idei spójności społecznej.

<sup>1</sup> Michael Geddes, *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, European Research Report European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, s. 15.

W tym zestawieniu autor nie uwzględnił jeszcze jednej cechy, którą trzeba wymienić. Otóż pewna część partnerstw za cel stawia sobie też inicjowanie, albo wspieranie działań pro-rozwojowych: promocję przedsiębiorczości, tworzenie nowych firm, udostępnianie wiedzy ekonomicznej itp. Warto tu przypomnieć tzw. deklarację wiedeńską podpisaną przez przedstawicieli lokalnych partnerstw zrzeszonych w OECD LEED (OECD Local Economic and Employment Development). OECD LEED bowiem, na podstawie doświadczeń swoich członków z większości krajów rozwiniętych doszła do wniosku, że wśród podstawowych obszarów działania partnerstw obok problematyki rynku pracy i spraw społecznych są również kwestie rozwoju gospodarczego<sup>2</sup>.

Powyższa definicja jest o tyle ważna, że wskazuje, iż nie wszystkie rodzaje współpracy podejmowane przez organizacje lokalne należy uznawać za partnerstwa. Są one bowiem taką formą współdziałania, która zakłada pewną instytucjonalizację, czyli przyjęcie ramowej struktury i podjęcie systematycznej działalności. W wielu krajach, jak na przykład w Irlandii, partnerstwa posiadają wyraźnie sprecyzowaną misję społeczną oraz miejsce w systemie realizacji usług publicznych.

Zwłaszcza w Polsce ważne jest podkreślenie tych cech wyróżniających partnerstwa z prawdziwego zdarzenia. Partnerstw bowiem mamy sporo, ale tylko nieliczne spełniają warunki uznania ich za „naprawdę” lokalne. Nie są bowiem organizowane z myślą o działalności w obrębie konkretnego środowiska lokalnego. Większość to partnerstwa projektowe, zorganizowane w celu realizacji projektów unijnych. Można mieć jednak nadzieję, że z czasem (zwłaszcza po zakończeniu projektów) niektóre partnerstwa projektowe będą przekształcały się w lokalne.

---

<sup>2</sup> Deklaracja w języku polskim zamieszczona jest w Piśmie Dialogu Społecznego 2/2007, ss. 41-42.

## Historia lokalnych partnerstw i fazy rozwoju

W latach 80. i na początku lat 90. partnerstwa inicjowano z myślą, że staną się one swoistymi wehikułami efektywnie wspierającymi walkę z narastającymi trudnościami na rynku pracy. Problemy te – jak wiadomo – wynikały m.in. z konieczności restrukturyzacji lokalnych przedsiębiorstw i sektorów, które znalazły się pod presją wzrastającej konkurencji ze strony rywali z różnych części globalnej gospodarki. Wiele firm przegrywało tę rywalizację i musiało redukować zatrudnienie, a niektóre z nich nawet upadały. (W Polsce lat 90. taki właśnie był los łódzkich fabryk włókienniczych i śląskiego przemysłu ciężkiego). Społeczności lokalne stanęły więc przed problemem zagospodarowania zwalnianych pracowników – projektowano dla nich programy pomocowe, szkoleniowe itp.

W tym też czasie pojawiały się nowe zjawiska społeczne: bezrobocie długoterminowe, niepełne zatrudnienie (*underemployment*), rosnące bezrobocie wśród młodzieży. Całe grupy osób miały zatrudnienie, ale w niewystarczającym zakresie. Z tymi problemami łączył się kolejny – wykluczenia społecznego. Okazało się, że ludzie źle funkcjonujący na rynku pracy są zagrożeni izolacją społeczną. Sytuację na tym rynku zmienił m.in. rosnący w nim udział kobiet, wynikający z nowego modelu życia i roli kobiety w społeczeństwie.

## Oddolne rozwiązania

Zatem pakiety i partnerstwo społeczne zrodziły się z nadziei, że będą one wspierać walkę z coraz bardziej skomplikowanymi problemami społecznymi i ekonomicznymi. Szukając nowych pomysłów i koncepcji na uporanie się z nimi, dostrzeżono potencjał środowisk lokalnych. Uznano, że programy zaradcze powinny powstawać tam, gdzie zjawiska te występują. Liczono na wiedzę tych środowisk, doświadczenie, ak-

tywność. Chodziło głównie o animowanie lokalnej aktywności w budowaniu zasobów „oddolnej” wiedzy, pomocnej w tworzeniu rozwiązań ogólnokrajowych. Lokalni aktorzy sceny społecznej mieli projektować nowatorskie rozwiązania i sposoby ich wdrażania na rynku pracy, zwłaszcza programy związane z zagrożeniem bezrobociem długoterminowym. Mieli też wyodrębnić miejscowe interesy i budować równowagę między nimi. Szybko okazało się, że samorządy i środowiska lokalne tworząc sieć partnerstw społecznych lepiej zarządzają istotnymi sferami dotyczącymi, np. zatrudnienia, rozwoju, polityki społecznej.

Z opisanych doświadczeń narodziła się koncepcja tzw. bottom-up, czyli oddolnego budowania rozwiązań.

### **Rosnąca rola partnerstw**

Zgodnie z oczekiwaniami, w ostatnich latach rola partnerstw w krajach Unii Europejskiej systematycznie się zwiększa. Partnerzy społeczni coraz energiczniej uczestniczą w kreowaniu strategii lokalnych. Rośnie ranga organizacji pozarządowych, zwłaszcza biznesowych, które dostrzegły, że mogą wpływać w ten sposób na warunki wzrostu ekonomicznego. Także związki zawodowe odkryły na tym polu przestrzeń dla własnej aktywności. Spotyka się to zazwyczaj z przychylnym przyjęciem ze strony lokalnych instytucji publicznych.

Według ekspertów z OECD partnerstwa coraz efektywniej odgrywają też rolę koordynatora zintegrowanego rozwoju. Wiele krajowych sieci partnerstw ma za zadanie tworzenie kompleksowej strategii rozwoju, dostosowanej do wymogów danego obszaru i opartej na korzyściach wypływających z osiągnięcia wysokiego poziomu konkurencyjności. We Francji i Irlandii działają w tym duchu rady rozwojowe, utworzone na poziomie subregionalnym. Podobnie, choć w mniej systematyczny sposób, pracują partnerstwa we Włoszech. W Wielkiej Bryta-



nii, z kolei, działa sieć lokalnego partnerstwa strategicznego<sup>3</sup>, a Szwedzi tworzą porozumienia dla wzrostu regionalnego. Z rozmachem powstawały też partnerstwa w Austrii, które działają już w każdym z dziewięciu landów.

Eksperti z OECD twierdzą, że działania partnerstw są szczególnie efektywne w trzech głównych sferach lokalnych problemów i tym samym w trzech sferach zarządzania:

1. Optymalizują funkcjonowanie rządowych programów i dopasowują je do lokalnych priorytetów, w zakresie np. rozwoju ekonomicznego, czy spójności społecznej. Partnerstwa pracują bowiem z potencjalnymi odbiorcami odgórnie konstruowanych usług publicznych;

2. Pomagają mieszkańcom lokalnych społeczności w korzystaniu z tych programów, wspomagają lokalne grupy w ubieganiu się o granty, upowszechniają informacje o nich;

3. Przekonują swoich członków do łączenia zasobów we wspólnych projektach. Kojarzą lokalne programy i inicjatywy, uczą współpracy pomiędzy różnymi organizacjami i instytucjami optymalizując ich wzajemne oddziaływanie. Synergia taka pozwala na maksymalizowanie oddziaływania różnych wysiłków i zaangażowań zgodnych z lokalnymi priorytetami.

Raport OECD Local Governance and Partnership, udowadnia, że partnerstwa mogą odgrywać rolę modelu pokazującego, w jaki sposób społeczeństwo wpływa na zmiany w gospodarce i realia życia zbiorowego. Są one zatem typem lokalnej aktywności, która służy współkształtowaniu polityki ogólnokrajowej, tak aby była ona odpowiedzią na problemy powstające na szczeblu lokalnym. W rezultacie partnerstwa mają też wpływ na usprawnianie zarządzania w skali ogólnokrajowej. Zdaniem OECD, w wielu państwach rządy tworzyły i wspierały partnerstwa po to, by usprawnić proces opracowywania programów i polityk publicznych oraz poprawić jakość ich

<sup>3</sup> <http://www.neighbourhood.gov.uk/default.asp>.

wdrażania. W raporcie czytamy: „Partnerstwa jako porozumienia w sprawie długoterminowych priorytetów – w szerokim gronie interesariuszy (stakeholders) – mogą być wykorzystywane jako przewodniki umożliwiające formułowanie programów i usług zgodnych z lokalnymi warunkami oraz pozwalające na alokowanie zasobów w sposób sprzyjający trwałemu rozwojowi. Partnerstwa ułatwiają konsultację, współpracę i koordynację. Krótko mówiąc, są narzędziami usprawniającymi zarządzanie”<sup>4</sup>. Powyższe zalety partnerstw wynikają z „wymuszania” przez nie długoterminowej współpracy pomiędzy partnerami lokalnymi, co umożliwia łączenie wiedzy, doświadczeń, dobrych praktyk i w konsekwencji tworzenie skutecznych koncepcji zarządzania problemami.

Rządy uznały partnerstwa za ważny podmiot, zaczęły je aktywnie wspierać. Stwierdziły, że są one szansą na realizację ogólnokrajowych celów, począwszy od stymulowania rozwoju ekonomicznego po promowanie spójności społecznej. Dostrzegły też, że koszty wspierania partnerstw są niewielkie, a korzyści znaczne. Np. w Irlandii partnerstwa na realizację wszystkich swoich projektów miały do dyspozycji środki odpowiadające około 3 proc. krajowych wydatków na aktywne działania na rynku pracy. Podobne proporcje występowały też w innych krajach<sup>5</sup>. W Wielkiej Brytanii kilka lat temu rząd uznał, że partnerstwa mogą odegrać kluczową rolę w procesie formułowania najistotniejszych kwestii strategicznych na poziomie lokalnym, co może także racjonalizować realizację narodowych planów odnowy środowisk lokalnych w sensie ekonomicznym i społecznym. Dotyczyło to

<sup>4</sup> Local Governance and Partnership. A Summary of the Findings of the OECD Study on local Partnership, OECD LEED, s. 13. Local Governance and Partnership. A Summary of the Findings of the OECD Study on local Partnership, OECD LEED, s. 5.

<sup>5</sup> Local Governance and Partnership. A Summary of the Findings of the OECD Study on local Partnership, OECD LEED, s. 13. Local Governance and Partnership. A Summary of the Findings of the OECD Study on local Partnership, OECD LEED, s. 5.

zwłaszcza działania partnerstw w wydzielonych 88 okręgach, które były najboleśniej dotknięte załamaniem lokalnych gospodarek i w których konieczny był proces ekonomicznej regeneracji poprzez przyciągnięcie nowych inwestycji, efektywniejsze nakłady w edukację, innowacje, w spójność i integrację społeczną.

### **Konsensus wokół roli środowisk lokalnych**

W wielu krajach Unii rozwój lokalnych partnerstw nastąpił dzięki zgodzie co do tego, że działania na szczeblu lokalnym są kluczowe dla powodzenia skutecznej polityki zatrudnienia, czyli tworzenia rynku pracy bogatego w różnorodne miejsca pracy. Jak mówi jeden z unijnych dokumentów „lokalna wiedza, lokalne zaangażowanie, lokalna koordynacja są niezbędne do tego, aby z powodzeniem wdrażać strategię zatrudniania”<sup>6</sup>. Mocno podkreśla to także odnowiona Strategia Lizbońska głosząca, że państwa członkowskie chcąc dobrze radzić sobie z problemami rynku pracy powinny „ustanowić szerokie partnerstwo na rzecz zmian poprzez zaangażowanie ciał parlamentarnych i interesariuszy, włącznie z tymi na poziomie regionalnym i lokalnym”<sup>7</sup>. Miałoby to stworzyć szanse na realizację celów europejskiej strategii zatrudnienia.

Warto dodać, że Wspólnota Europejska już w latach 80. dostrzegła potencjał oddolnych inicjatyw na rzecz lokalnych rynków pracy, ale konkretne przedsięwzięcia w kierunku jego wykorzystania ruszyły dopiero w kolejnej dekadzie<sup>8</sup>. Komisja

<sup>6</sup> Promoting Benchmarking within Local Employment Development (LED), background paper, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, December 2005, s.1.

<sup>7</sup> Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). Commission Recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community, Brussels, 12.4.2005. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf)

<sup>8</sup> Duże znaczenie dla formowania lokalnego wymiaru polityki zatrudnienia w UE miał White Paper on Growth, Competitvity and Employment z 1993 r. Komisja Europejska pisze, uogólniając, że

Europejska (KE) wspierała np. Program Działań na rzecz Rozwoju Lokalnego Zatrudnienia (Local Employment Development Action), czy program organizowania lokalnych paktów społecznych na rzecz zatrudnienia (territorial employment pacts) oraz partnerstw na terenach wiejskich (program LEADER). Realizowano też wiele projektów pilotażowych dotyczących np. wzbogacania lokalnego zatrudnienia przez organizacje pozarządowe (Third system and employment), czy wspierania systemu na rzecz lokalnego zatrudnienia (program IDELE).

W ostatnich latach Komisja przesunęła punkt ciężkości – nie finansuje już projektów, a formułuje zalecenia. Promuje m.in. benchmarking, czyli system konfrontowania różnych narodowych rozwiązań po to, by kraje członkowskie mogły korzystać ze swoich doświadczeń w zakresie lokalnej polityki zatrudnienia. Ponadto rozwinięta została koncepcja lokalnego wymiaru europejskiej strategii zatrudnienia. Przez pierwsze lata zakładała ona działania na poziomie państw narodowych i (w mniejszym stopniu) na poziomie regionalnym. Zmieniło się to zaledwie siedem lat temu. Wówczas, po raz

---

gospodarka rynkowa ma decentralizujący efekt. Powstają nowe struktury społeczne odzwierciedlające narastającą złożoność życia społecznego i gospodarczego. Zmienia to sposób funkcjonowania biznesu. Modelem stają się małe firmy głęboko zakorzenione lokalnie. Ponadto zamianom musi ulec sposób zarządzania. Bardziej efektywny staje się model współpracujących podmiotów tworzących sieci wzajemnego oddziaływania, niż model hierarchicznych zależności. Biała Księga wskazuje również na to, że partnerstwa społeczne są najlepszym modelem przechodzenia przez okres intensywne przekształceń społecznych i ekonomicznych zmierzających w kierunku powstania społeczeństwa informacyjnego (information society). Są to procesy wynikające z pojawiania się nowych technologii, nowych sposobów produkcji, komunikacji itp.

Zob. Working Together At Local Level for More and Better Jobs for all. The Local Dimension of the European Employment Strategy, European Commission, 2003.

pierwszy, Komisja podkreśliła w swoim komunikacie znaczenie lokalnych działań na rzecz polityki zatrudnienia<sup>9</sup>. Przyznała też, że ten jej aspekt długo uważano za marginalny w porównaniu z narodowymi strategiami strukturalnymi i makroekonomicznymi. Jednak rosnąca presja bezrobocia i zmian zachodzących w otoczeniu gospodarczym, które następowały pod wpływem stosowania najnowszych technologii i otwierania rynków narodowych sprawiła, że zaczęto poszukiwać nowych rozwiązań.

Okazało się, że lokalnie można wymyślać rozwiązania, które ograniczają negatywne konsekwencje przemian mających miejsce w skali globalnej. Na przykład w skali lokalnej można dostosowywać zasoby do tego, aby przyciągać globalnych graczy do inwestowania. Lokalne firmy mogą tworzyć konfiguracje produkcyjne wpisujące się w ich potrzeby, np. w postaci łańcuchów kooperacyjnych, które będą dostarczały im produkty i usługi o możliwie największej wartości dodanej. Mogą one pochodzić z oddolnych zasobów małej i średniej przedsiębiorczości. Lokalne społeczności mogą też stosunkowo łatwo dostosowywać kwalifikacje swoich pracowników do zmieniających się wymogów stawianych przez przedsiębiorstwa rywalizujące na międzynarodowych rynkach.

Ponadto KE skonstatowała, że to władze lokalne w znacznym stopniu wpływają na sytuację na rynkach pracy. W wielu krajach (Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji) dysponują one bowiem budżetami większymi od władz centralnych. W państwach skandynawskich władze lokalne zatrudniają 20 proc. wszystkich pracujących! W niektórych miastach, (np. Berlinie czy Helsinkach) władze municypalne dają pracę pośrednio, lub bezpośrednio 40 proc. pracujących.

Dla wielu lokalnych polityków skuteczne programy na rzecz zatrudnienia są wykładnią ich społecznej wiarygodno-

<sup>9</sup> Acting Locally for Employment. A local Dimension for the European employment Strategy, Communication from the Commission, Brussels 2000, s. 3.

ści i odpowiedzialności. Sztuka lokalnego zarządzania polega zatem na tym, aby zgromadzić energię i zasoby lokalnych podmiotów, a jednocześnie stworzyć system wspomagania ich przez władze regionalne i narodowe<sup>10</sup>.

Według komisji potencjał lokalnego rynku pracy jest duży<sup>11</sup>, bo wiele miejsc pracy związanych jest z miejscową gospodarką, zwłaszcza z usługami (socjalnymi, ochroną zdrowia, turystyką, sportem, hotelarstwem). W sumie wyodrębniono aż 17 dziedzin mających znaczny potencjał w tworzeniu lokalnych miejsc pracy<sup>12</sup>. Pod koniec lat 90. liczba miejsc pracy rosła w nich o 1,5 proc. rocznie. Działo się tak głównie w sektorze małych i średnich firm, a także w sektorze pozarządowym, z reguły działającym na rzecz lokalnych środowisk. Komisja zwraca także uwagę na możliwości tkwiące w tzw. sektorze ekonomii społecznej, który pracuje nie tylko dla zysku, ale kieruje się zasadą użyteczności społecznej. Są to przedsięwzięcia (np. spółdzielnie socjalne), mocno zrośnięte z miejscem i jego społecznością. Powstają, aby zaspokoić lokalne potrzeby i rozwiązywać występujące tam problemy społeczne. I to też jest rosnący sektor miejsc pracy – w niektórych krajach UE pracuje w nim ok. 10 proc. wszystkich zatrudnionych. Dynamika wzrostu zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej bywa wyższa (i to znacznie), niż w gospodarce w ogóle. Np. w Niemczech, w latach 80. zatrudnienie w całej gospodarce wzrosło o 3,7 proc., a w sekto-

<sup>10</sup> Acting Locally for Employment. A local Dimension for the European employment Strategy, Communication from the Commission, Brussels 2000, s. 6.

<sup>11</sup> Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). Commission Recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community, Brussels, 12.4.2005. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf)

<sup>12</sup> A European Strategy for Encouraging Local Development and Employment Initiatives, Commission of European communities, Brussels 1995, s. 2.

rze społecznym o 11 proc., we Francji ten rozróż jest jeszcze większy: odpowiednio 4,2 proc., i niemal 16 proc.<sup>13</sup>

## Unijny pilotaż

Komisja Europejska próbowała dokonać zmiany filozofii rynku pracy. Tradycyjnie rynek ten kształtowany był centralnie w wyniku realizowania programów rządowych. Natomiast KE uznała, że lokalne działania mogą być co najmniej równie skuteczne i zaczęła uruchamiać pilotażowe projekty, badające jak duży potencjał w nich tkwi. Po raz pierwszy taki projekt, polegający na wspieraniu powstawania lokalnych partnerstw społecznych na rzecz zatrudnienia, Komisja uruchomiła w krajach członkowskich w 1997 r. Okazało się, że „lokalne inicjatywy nie są tylko sposobem na tworzenie nowych miejsc pracy w przyszłości, ale uzupełniają również inne sposoby zwiększania intensywności zatrudnienia na skutek wzrostu gospodarczego”<sup>14</sup>. Jak już wspominałem, mobilizacją do działania było bezrobocie groźnie rosnące w Unii już od początku lat 90. W połowie dekady wynosiło ono ponad 11 proc., co oznaczało, że pracy nie miało prawie 18,5 miliona osób<sup>15</sup>. Groziło to społecznymi i ekonomicznymi zaburzeniami. Dodatkowym czynnikiem mobilizacji była rosnąca konkurencja ze strony USA i Azji. Tworzenie, a nawet tylko ocalenie europejskich miejsc pracy, wymagało więc coraz bardziej przemysłanych

<sup>13</sup> Acting Locally for Employment. A local Dimension for the European Employment Strategy, Communication from the Commission, Brussels 2000, s. 11.

<sup>14</sup> A European Strategy for Encouraging Local Development and Employment Initiatives, Commission of European Communities, Brussels 1995, s. 3.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/sum_en.pdf).

polityk publicznych. W efekcie tej sytuacji rosło znaczenie problematyki zatrudnienia jako polityki wspólnotowej<sup>16</sup>.

W czerwcu 1996 r. KE zaproponowała państwom Wspólnoty, partnerom społecznym i obywatelom *Pakt Zaufania na rzecz Zatrudnienia* (Confidence Pact for Employment<sup>17</sup>), który miał mobilizować unijne podmioty (partnerów społecznych, NGO, samorządy) do wspólnych działań w tej sferze<sup>18</sup>. Chodziło o to, aby podkreślić znaczenie kwestii tworzenia miejsc pracy we wszystkich unijnych programach<sup>19</sup>, zwłaszcza strukturalnych. Komisja zapowiedziała zrewidowanie w nich swoich priorytetów, tak aby bardziej odpowiadały wymogom koniecznym do przezwyciężenia bezrobocia<sup>20</sup>. Częścią tych przedsięwzięć było ustanowienie terytorialnych paktów na rzecz zatrudniania. Rada Europejska, zgromadzona we Florencji, postanowiła, że każde państwo członkowskie może zgłaszać regiony, w których Komisja będzie finansowała działanie partnerstw<sup>21</sup>. W sumie kraje członkowskie zgłosiły 89 obszarów, chętnych do organizowania paktów. W grudniu 1996 r. podczas posiedzenia w Dublinie, Rada zachęcała do realizacji partnerstw lokalnych w 60 obszarach Unii<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Po wielu dyskusjach i analizach polityka zatrudnienia zyskała charakter priorytetowy w UE z końcem lat 90. W Traktacie Amsterdamskim (z 1 maja 1999 r.) wprowadzono rozdział poświęcony zatrudnieniu (tytuł VIII – art. 125–130). Zatrudnienie zaliczono do celów wspólnotowych, które są „przedmiotem wspólnej troski” (art. 2 Traktatu o WE). Zapisy w Traktacie sprawiły, że problematyka zatrudnienia jest uwzględniana przy kształtowaniu wszelkiego typu polityki w Unii Europejskiej.

<sup>17</sup> <http://eurofound.europa.eu/eiro/1997/02/feature/eu9702101f.html>.

<sup>18</sup> New blow to confidence pact for jobs, *European Voice*, Vol. 2 No. 21 : 23 May 1996.

<sup>19</sup> Second Interim Progress Report on the Territorial Employment Pacts, Commission staff working paper, november 1999, s. 1.

<sup>20</sup> [http://aei.pitt.edu/6217/01/003378\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/6217/01/003378_1.pdf).

<sup>21</sup> <http://europa.eu.int/en/record/florence/flore-en.htm>; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/09/feature/es9709121f.html>.

<sup>22</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_en.htm#).



Pakty były próbą szukania nowych pomysłów rozwojowych, nowych form walki z bezrobociem oraz sposobów identyfikowania trudności, które napotykają środowiska lokalne w dziedzinie zatrudnienia. Pakty rozumiano również jako sposób na tworzenie zintegrowanej strategii zatrudnienia i koordynowanie działań tworzących oraz stabilizujących miejsca pracy. Chodziło również o angażowanie wszystkich tych podmiotów i organizacji, które mogą wnieść coś w poprawę sytuacji na rynkach pracy.

Komisja Europejska określiła ramy dla tych środowisk lokalnych, które chciały tworzyć u siebie partnerstwa i zdobywać fundusze na ich działanie. Były one dość elastyczne i pozwalały na funkcjonowanie partnerstw zgodnie z narodowymi preferencjami. Musiały one jednak sprostać czterem warunkom. Oto one:

**1. Partnerstwa szerokie, aktywne i wyzwajające potencjał.**

Partnerstwa miały składać się z szerokiego spektrum lokalnych instytucji i organizacji. W pakcie mieli uczestniczyć przedstawiciele związków zawodowych, pracodawców oraz innych organizacji społecznych i ekonomicznych. Ich udział nie mógł być tylko formalny. Musieli być zaangażowani we wdrażanie lub współfinansowanie paktu. Towarzyszyło temu założenie, że środowiska lokalne i regionalne mają potencjał do prowadzenia skutecznej polityki zatrudnienia i rozwoju ekonomicznego, zwłaszcza w zakresie walki z bezrobociem.

**2. Partnerstwa „oddolne”.** Inicjatywa powstania paktu miała wypływać ze środowisk lokalnych, a nie od rządu. Podejście „oddolne”, oznaczało też angażowanie wielu różnorodnych podmiotów lokalnych do tworzenia publicznych programów i polityk. Komisja uznawała bowiem, że szerokie partnerstwo maksymalizuje efektywność lokalnych inicjatyw.

W praktyce niektóre z partnerstw liczyły pięciu członków, a inne nawet 105. Jednak w 70 proc. przypadków liczba partnerów oscylowała od 11 do 50. Pakty miały być zawierane na terenie większym niż pojedyncza jednostka samorządu, ale mniejszym niż region. Te wymagania były jednak różnie in-

terpretowane. W praktyce jedne partnerstwa obejmowały obszar zamieszkały przez 16 tysięcy ludzi, a inne nawet przez trzy miliony. Jednak ponad połowa paktów organizowana była na terenach o zaludnieniu od 100 do 700 tys. osób.

**3. Tworzenie strategii.** Partnerstwa musiały stworzyć strategię, obejmującą problematykę zatrudnienia zarówno z perspektywy podaży miejsc pracy, jak i popytu. Innymi słowy, programy lokalne miały być dostosowane do miejscowych realiów, czyli wspierać powstawanie miejsc pracy przeznaczonych dla mieszkańców. Oznaczało to dopasowanie ich kwalifikacji do potrzeb miejscowego biznesu.

**4. Innowacje w zwalczaniu bezrobocia.** Na swoim terenie partnerstwa powinny wprowadzać nowatorskie rozwiązania lokalnych problemów bezrobocia. Pod względem programowym, miały być wielosektorowe i szerokie<sup>23</sup>.

Partnerstwa, które spełniały te warunki mogły pozyskiwać pieniądze na realizację swoich projektów z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. W pierwszym etapie, partnerstwa, mogły liczyć na wsparcie z *Programu Pomoc Techniczna* do 300 tys. euro. Ta kwota była przeznaczona na zorganizowanie partnerstw oraz przygotowanie planów działania. Gdy te ostatnie zostały zaakceptowane przez KE, wówczas partnerstwa mogły ubiegać się o dalsze finansowanie z funduszy strukturalnych. Najczęściej jednak ich budżety były uzupełniane o dodatkowe pieniądze pochodzące od rządów, sponsorów, albo nawet własnych członków<sup>24</sup>.

Komisja doradzała, aby pierwszym krokiem partnerstw było zdiagnozowanie problemów lokalnych oraz zdefiniowa-

---

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/en/public/terp/en/intro.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/en/public/terp/en/intro.htm).

<sup>24</sup> *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Final Report to Directorate General Regional Policy*, October 2002, s. i.

nie potencjalnych możliwości uczestników przy realizacji projektów ograniczających bezrobocie. Partnerstwa miały mobilizować wszelkie możliwe źródła poparcia dla paktu, stale polepszać koordynację działań i wprowadzać programy wspierające rozwój zatrudnienia.

Pakty oceniała Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, która im patronowała. Ich ewaluacja wypadła przeważnie pomyślnie. Na przykład ok. 60 proc. partnerstw spełniło oczekiwania w zakresie ich zdolności do oddolnego tworzenia programów (*bottom-up*). Podobny procent zrealizował założenia szerokiej reprezentatywności w społeczności lokalnej. Z kolei wymóg stworzenia zintegrowanej strategii działania udało się osiągnąć 60 proc. partnerstw, a wymóg związany z innowacyjnością – 75 proc.

## Rozwój lokalny

Rozkwit partnerstw odbywał się przy rosnącym przekonaniu, że rozwój gospodarczy uzależniony jest w znacznym stopniu od czynników lokalnych<sup>25</sup>. Coraz częściej dostrzegano konieczność odwołania się do oddolnych strategii rozwoju i wyzwania endogennych czynników rozwoju<sup>26</sup>. W wielu kręgach to podejście stało się na swój sposób modne. Pojawiło się ono jako swoista reakcja na nowe zjawiska lat 80., kiedy okazywało się coraz wyraźniej, że nie można już efektywnie zarządzać gospodarką odgórnie (z pomocą subsydiów, zwolnień podatkowych, czy centralnie planowanych inwestycji infrastrukturalnych), jak to miało miejsce przez powojenne dziesięciolecie.

<sup>25</sup> K. Birkholzer, Lokalny rozwój gospodarczy i jego potencjał, [w:] Z teorii i praktyki gospodarki społecznej (E. Leś, M. Ołdak), Collegium civitas Press, Warszawa 2006.

<sup>26</sup> J. Meyer-Stamer, Governance and Territorial Development. Policy, Politics and Polity in Local Economic Development, mesopartner working paper 07/2004.

Potrzeba nowego, oddolnego podejścia była widoczna zwłaszcza podczas realizacji programów restrukturyzacji w licznych regionach Europy.

Decydującą zmianę spowodowały jednak – postępująca (w wyniku liberalizacji) globalizacja rynków oraz rewolucja technologiczna, zwiększająca znacznie mobilność przedsiębiorstw i zasięg ich działania. Wszystko to wpływało na stabilność przedsiębiorstw funkcjonujących w lokalnych społecznościach. Coraz częściej korzystały one z możliwości łatwego przemieszczenia produkcji do rejonów, w których robocizna była tańsza lub pracownicy lepiej wykwalifikowani. Nierzadko też w wyniku przejęć stawały się częścią globalnych korporacji. W nowych realiach środowiska lokalne musiały walczyć o zapewnienie sobie obecności w globalnych łańcuchach produkcji i konkurować o przyciąganie najlepszych inwestycji. A trzeba pamiętać, że działo się to w czasie, gdy na arenę światowej gospodarki wkraczały Chiny (i kilka innych krajów Trzeciego Świata), przejmując znaczną część produkcji wielu sektorów dzięki taniej sile roboczej. Równocześnie w Europie zanikały różne tradycyjne przemysły, albo też ulegały głębokim przekształceniom. W konsekwencji załamywały się całe regiony, zwłaszcza te, charakteryzujące się monokulturą przemysłową. Zmieniały się także czynniki przyciągające do regionu inwestycje. Kiedyś firmy wybierały lokalizację kierując się dostępem do surowców, do rynków, czy rozważając korzyści w porównaniu z innymi lokalizacjami. Dziś kluczowe znaczenie zyskują czynniki związane z jakością zasobów ludzkich, dostępem do bazy badawczej, jakością środowiska naturalnego i warunkami życia, sieciami transportowymi itp.<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> B. Jałowiecki, *Polityka restrukturyzacji regionów – doświadczenia europejskie*, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1993, s. 37-40.

Odpowiedzią na nową sytuację było większe upodmiotowienie lokalnych środowisk i wykorzystanie ich potencjału w zmaganiach o zachowanie zdolności do rozwoju<sup>28</sup>. W latach 80. przyjmowało ono postać lokalnych, czy regionalnych agencji rozwoju, ale już wtedy pojawiało się coraz więcej lokalnych przedsięwzięć na rzecz tworzenia miejsc pracy, w których uczestniczyły i związki zawodowe, i prywatne firmy. W konsekwencji zaczął się proces decentralizacji w kształtowaniu polityk i programów krajowych. Działo się tak nawet we Francji słynącej z centralistycznego modelu realizowania polityk publicznych. Już w latach 70. rząd zawierał tam ze wspólnotami miejskimi kontrakty dotyczące wspierania przedsiębiorczości, poprawy warunków życia, rozwoju instytucji kulturalnych i edukacyjnych<sup>29</sup>. Z kolei restrukturyzację gospodarki rejonu wokół Sheffield, czwartego co do wielkości miasta Anglii przeprowadzono w oparciu o plany samorządu miejskiego (ale znaczna część pieniędzy pochodziła z budżetu centralnego oraz funduszy unijnych). Samorząd był też ośrodkiem niezwykle skomplikowanej restrukturyzacji ekonomicznej włoskiego miasta Terni. Było ono w znacznym stopniu monokulturą przemysłową (dominacja hutnictwa i przemysłu chemicznego), dość sztucznie zindustrializowaną z powodów m.in. militarnych. W latach 80., wraz z kryzysem przemysłu hutniczego załamały się podstawy bytu gospodarczego miasta. Dzięki mobilizacji lokalnej społeczności oraz wsparciu z unijnych funduszy, udało się jednak zróżnicować jego profil ekonomiczny. Powstały miejsca pracy w sferze innowacji, rozwinęto oddolną przedsiębiorczość<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Zob. *Creating Jobs at the Local Level. Local Initiatives for Employment Creation*, OECD, Paris 1985.

<sup>29</sup> B. Jałowiecki, *Polityka restrukturyzacji regionów – doświadczenia europejskie*, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1993, s. 59.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 121-126.

Sztandarowym przykładem fiaska centralistycznej polityki (widocznego gołym okiem w wielu krajach Unii) było włoskie Południe, tradycyjnie zacofane i odbiegające poziomem rozwoju od Północy. Od dziesięcioleci dostawało ono znaczną pomoc z budżetu państwa, a mimo to nie udawało się zasympać przepaści rozwojowej<sup>31</sup>. Dopiero analizy z lat 80. (oraz późniejsze), wykazały, że trudno będzie osiągnąć postęp bez skorygowania otoczenia instytucjonalnego: poprawy sposobu funkcjonowania systemu reprezentacji społecznej i prawa, zredukowania korupcji, a przede wszystkim bez pobudzenia aktywności społecznej, która wyrażałaby się w budowaniu oddolnych czynników rozwoju (przedsiębiorczości, instytucji wsparcia biznesu itp.). Anna Gąsior-Niemiec pisze: „można zaryzykować stwierdzenie, że rzeczywistą, ogólną przyczyną nieudanej modernizacji włoskiego Południa była chęć narzucenia z zewnątrz modelu rozwojowego, który w żadnej mierze nie znajdował oparcia w istniejących warunkach ekonomicznych, społecznych czy kulturowych. Innymi słowy, fiasko tego projektu było funkcją braku symetrii między istniejącym a zakładanym i pożądanym porządkiem instytucjonalnym na Południu oraz braku lokalnych agentów zmiany”<sup>32</sup>. Uznano, że

<sup>31</sup> Zob. Małgorzata Gogół: Wpływ funduszy strukturalnych UE na polaryzację regionalną Włoch, „Dysproporcje pomiędzy Północą a Mezzogiorno są wyraźne. Na Południu niższa jest nie tylko stopa życiowa, poziom oświaty i przygotowanie zawodowe, ale także poziom inwestycji, który w niewielkim stopniu przewyższa 10% wszystkich alokacji. Południe ma swój udział w wypracowaniu zaledwie 25% dochodu narodowego, 8% włoskiego eksportu, 14% dochodów z turystyki, 22% produkcji przemysłowej, a przeciętny dochód na mieszkańca utrzymuje się tutaj poniżej 60% dochodu osiąganego w północnych i środkowych regionach kraju. Na ten region przypada blisko 60% całego bezrobocia; średnia stopa bezrobocia w 1997 r. wynosiła tam 14%”. <http://www.psz.pl/index2.php?option=content&task=view&id=4370&pop=1&page=0????>

<sup>32</sup> A. Gąsior-Niemiec, Mezzogiorno: próba reinterpretacji, *Studia Regionalne i Lokalne* 1 (11)/2003, s. 128.

chcąc rozwijać się Południe musi najpierw pokonać własne bariery – klientelizm wokół lokalnej władzy, mafijne powiązania, konfliktowe relacje między głównymi grupami społecznymi, degradację instytucjonalną, erozję sfery publicznej, przestępczość, brak zaufania do instytucji publicznych, oligarchizację. Z czasem na Południu zaczęto wdrażać projekty promocji partnerstw społecznych, lokalnych paktów, co następowało m.in. pod wpływem doświadczeń innych krajów Unii.

### **Rozwój oddolny (endogeny)**

Nie tylko Komisja Europejska ma zasługi w „promowaniu” lokalnych czynników rozwoju. Znaczącą rolę odegrała też OECD. Ta druga organizacja dokumentowała proces przechodzenia od centralnego do oddolnego trybu tworzenia programów społeczno-ekonomicznych. Otóż wcześniej – jak już wielokrotnie wspominałem – obszary lokalne były przedmiotem krajowej polityki rozwojowej. Projektowano dla nich rozwiązania transportowe, przemysłowe, wsparcie dla terenów przechodzących przekształcenia, schodzących sektorów itp. Nie przynosiło to jednak oczekiwanych efektów. W końcu za skuteczniejsze uznano wsparcie dla lokalnej przedsiębiorczości, rozwijania kapitału ludzkiego, upowszechniania innowacji i budowanie lokalnych instytucji i sieci firm<sup>33</sup>. Chodzi głównie o wspieranie tzw. endogennych czynników rozwoju. Ma to związek z nową oceną tego, czym jest rozwój ekonomiczny i nowymi teoriami dotyczącymi znaczenia środowiska lokalnego dla konkurencyjności firm. Zrozumiano bowiem, że zwłaszcza w warunkach szybko zmieniających się rynków i technologii podstawą rozwoju jest jakość lokalnego środowiska. Od niego zależą warunki w jakich działają przedsiębiorstwa, a więc jakość infrastruktury transportowej, instytucji, usług dla biznesu, zasobów pracy, bazy technologicznej.

<sup>33</sup> Best Practices in Local Development, OECD LEED, s. 24.

Według OECD lokalny rozwój to proces, w którym instytucje i mieszkańcy mobilizują się do wzmocnienia swojej społeczności dzięki wykorzystaniu jej zasobów; to oddolna próba poprawiania dostępności dochodu, możliwości zatrudnienia i jakości życia. Takie działania są zwykle odpowiedzią na niedomagania rynków, a także narodowych programów publicznych. Szczególne zadania rozwojowe mają społeczności słabo rozwinięte ekonomicznie oraz takie, które muszą dostosować strukturę swojej gospodarki do nowej sytuacji np. na skutek upadku znaczącej części bazy gospodarczej<sup>34</sup>.

Analizy OECD dowodzą, że pojęcie rozwoju ma sens jakościowy, a nie tylko ilościowy. Rozwój nie jest jedynie zwiększeniem produkcji towarów. Oznacza też generowanie nowych aktywności ekonomicznych i społecznych, których charakter uwarunkowany jest różnorodnością historycznych i ekonomicznych realiów. Jest odpowiedzią na lokalne potrzeby i cele wysuwane przez członków społeczności, a projektowanie i wdrażanie planów rozwojowych wymaga zaangażowania wielu lokalnych instytucji i organizacji. Wymaga on wreszcie, doskonalenia zdolności lokalnej społeczności do podejmowania inicjatyw w odpowiedzi na bieg zdarzeń, które mają wpływ na jej sytuację<sup>35</sup>.

U podstaw lokalnego rozwoju leży przekonanie, że partnerzy (z danego obszaru) wnoszą wartość dodaną w rozwój ekonomiczny i programy społeczne projektowane i wdrażane przez rząd centralny. Generują bowiem dodatkowe pomysły i inicjatywy oraz uruchamiają miejscowe zasoby i kompetencje. Proponując i realizując lokalne programy działają jako katalizator rozwoju. Wielkie znaczenie ma to, że dzięki wiedzy opartej na znajomości własnej społeczności dostosowują programy rozwojowe do potrzeb swoich „małych ojczyzn”.

<sup>34</sup> Best Practices in Local Development, OECD LEED, s. 22.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 22-23.



Według Edwarda Blakeya, znanego brytyjskiego specjalisty, lokalny rozwój to proces łączący aktywność miejscowych władz i zorganizowanych mieszkańców, żywo i zainteresowanych stymulowaniem lub przynajmniej utrzymaniem działalności gospodarczej i zatrudnienia (zwłaszcza w dziedzinach najważniejszych dla społeczności). Proces rozwoju zakłada wykorzystanie miejscowych zasobów naturalnych, ludzkich i instytucjonalnych. Kluczowym elementem w podejściu Blakeya jest sprawa zatrudnienia. Gdy bowiem lokalna społeczność musi dokonać restrukturyzacji ekonomicznej, na czoło wysuwa się wyzwanie kreowania nowych miejsc pracy, które zapewnią mieszkańcom właściwy standard życia. Kłopoty z zapewnieniem odpowiedniego poziomu zatrudnienia związane są z najpoważniejszymi społecznymi dolegliwościami, jak marginalizacja części społeczności, wzrost przestępczości, niedostosowanie do wymogów konkurencji itp. Ponadto bezrobocie wywołuje napięcia w publicznych budżetach z powodu konieczności finansowania pomocy społecznej. Dlatego celem każdej społeczności lokalnej powinno być „uzyskanie jak największego udziału w rynku pracy sektorów nowoczesnych, wymagających wysokich kwalifikacji, dających większe dochody oraz większą satysfakcję, stwarzających większą pewność zatrudnienia i utrzymania danego rodzaju działalności”<sup>36</sup>.

## **Bariery rozwojowe**

Lokalne działania rozwojowe są doceniane, ale nie brak też wstrzeźliwych głosów podkreślających, że ich rezultaty są ograniczone. Zdaniem krytyków społecznościom lokalnym trudno pokonać bariery rozwojowe wynikające z krajowej

<sup>36</sup> Gmina, przedsiębiorczość, promocja, (red. J.P. Gieorgica, G. Gorzelak), Wydawnictwa Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1992, s. 23.

polityki, czy też spowodowane innymi niezależnymi od nich czynnikami. Wydaje się jednak, że lokalny rozwój ma ogromne szanse jeśli tylko sformułowana zostanie właściwa koncepcja zarządzania, w ramach której ma być realizowany.

Jörg Meyer-Stamer uważa, że istotne jest sprecyzowanie, co lokalne podmioty mogą zrobić dla wzmożenia rozwoju poprzez tworzenie przyjaznych warunków dla biznesu, miejsc pracy i dochodu<sup>37</sup>. Zwraca on uwagę na zróżnicowanie lokalnej społeczności, nawet w obrębie tych samych środowisk. Stawia np. pytanie, czy wszystkim lokalnym przedsiębiorcom musi zależeć na rozwoju? Otóż – jego zdaniem – może być i tak, że ci, którzy już są w biznesie nie będą zainteresowani tworzeniem korzystnych warunków do pojawiania się nowych firm. Mogą więc blokować informacje o możliwościach otrzymania pomocy publicznej, doksztalcaniu itp. Inicjatywy z dziedziny mikrofinansów mogą być torpedowane przez banki komercyjne, a targowiska przez właścicieli sklepów, itd. W takich sytuacjach za istotne uznaje się wyartykułowanie wszystkich interesów oraz przeprowadzenie ich przetargu.

Niezmiernie ważna jest też kwestia rozpoznania wszystkich instytucji sprzyjających rozwojowi. Mogą to być specjalne agencje rozwojowe, ciała doradcze przy burmistrzach lub prezydentach miast. Rozwojowi sprzyjają też wszelkie pakti i umowy społeczne. Efektywnym sposobem wspierania lokalnego rozwoju jest organizowanie sieci działań różnych instytucji, organizacji i firm, czy też tzw. zarządzanie sieciowe (network governance). Lokalny rozwój bowiem wymaga zaangażowania różnych podmiotów, ponieważ każdy z nich wnosi inną perspektywę, wiedzę i zasoby. Sieciowość działań wynika jednak przede wszystkim z tego, że nie ma już jedne-

---

<sup>37</sup>J. Meyer-Stamer, Governance and Territorial Development. Policy, Politics and Polity in Local Economic Development, mesopartner working paper 07/2004, s. 4.

go dominującego podmiotu. Kiedyś były nim władze centralne, później lokalne i to one dysponowały zasobami, decydującymi o możliwościach rozwoju. Dziś lokalne podmioty są względnie równe jeśli chodzi o znaczenie dla procesów rozwojowych. Meyer-Stamer pisze: „Zarządzanie sieciowe wyłania się kiedy istotne zasoby są rozdystrybuowane wśród rządowych i nierządowych aktorów i tylko łączenie zasobów, inicjowanie bezpośrednich interakcji między tymi aktorami, może prowadzić do adekwatnego definiowania problemów i do opartego na niej tworzenia programów, których celem jest rozwiązywanie problemów... Sieciowe zarządzanie jest ważne w tym zakresie, że sam rząd nie może już rozwiązywać problemów, a ponadto aktorzy społeczni oczekują zaangażowania ich w formułowanie programów. Angażowanie aktorów społecznych staje się istotne, kiedy kluczowe zasoby – informacje, umiejętności, czas, pieniądze – nie są już w sposób dominujący w rękach rządu, ale są raczej rozdystrybuowane wśród różnych aktorów, w tym w spółkach i stowarzyszeniach biznesowych, NGO, instytucjach szkoleniowych i badawczych, itp.”<sup>38</sup>

Sieciowe zarządzanie nie należy do łatwych. Niezwykle trudny jest proces ucierania interesów i tworzenia wspólnego planu działania. Badania pokazują, że organizacja sieciowego zarządzania ma przed sobą sześć kluczowych dylematów:



**1. Odpowiedzialność za działania.** To głównie problem stopnia elastyczności struktury organizacyjnej sieci. Nie powinna ona być sztywna, aby nie odpychać nowych organizacji, ale musi też być właściwie scementowana, aby zapewnić efektywność.

**2. Dylemat zaufania.** Zaufanie jest niezbędne do uruchomienia procesu dzielenia się informacjami w sieci.

**3. Dylemat samoorganizacji.** Mieści się tu kwestia ile koordynacji powinno być w działaniach partnerów.

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 11.



**4. Dylemat komunikacji.** Obejmuje problem sposobu rozwiązywania konfliktów: albo ignorowanie ich, albo próby sprostanienia im.

**5. Dylemat legitymacji.** To kwestia uprawomocnienia do prowadzenia działań na rzecz lokalnej społeczności.

**6. Dylemat kompatybilności.** Obejmuje kwestie zgodności struktury sieci zarządzania rozwojem ze strukturą wewnętrzną jej członków. Jeśli różnica między nimi jest zbyt duża przeważnie cierpi na tym komunikacja.



## **II. Partnerstwa na rzecz społecznie integrujących rynków pracy**

Lokalne partnerstwa społeczne dają szansę zbudowania rynków pracy przyjaznych społecznie, tzn. zapewniających możliwie najwyższe zatrudnienie osobom doświadczonym przez los, a mającym różnorodne kwalifikacje. Partnerstwa mogą bowiem tworzyć rozwiązania, które likwidują bariery przed jakimi stają niektórzy poszukujący pracy, zwłaszcza osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym.



*Dla wielu partnerstw istotą ich misji jest działalność na lokalnych rynkach pracy, szczególnie na rzecz tych, którzy mają trudność w poradzeniu sobie na nich. Partnerstwa wspierają więc budowę inkluzywnego, przyjaznego rynku pracy, który zapewnia maksimum integracji społecznej. Ich wysiłki służą temu, aby były na nim oferty pracy dla wszystkich chcących pracować<sup>39</sup>, łącznie z tymi, którzy czują się wykluczeni z powodu wieku, niskich kwalifikacji czy sytuacji życiowej<sup>40</sup>. W tym celu partnerstwa formułują projekty wspierające takie osoby w dostosowaniu do szybko zmieniających się realiów na rynkach pracy i w gospodarce.*

W Polsce, w obecnej sytuacji, taka misja partnerstw wydaje się oczywista. Wprawdzie spada u nas bezrobocie, ale wciąż najważniejszym problemem jest niska stopa zatrudnienia wskazująca, że zbyt mała część społeczeństwa jest aktywna zawodowo. W okresie wysokiego bezrobocia doszło do dezaktywizacji,

<sup>39</sup> Zob. *Creating a More Inclusive Labour Market*, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006.

<sup>40</sup> Partnerstwa wzbogacają lokalny rynek pracy i usuwają bariery stojące przed grupami zagrożonymi marginalizacją. Spełniają tym samym istotne zadanie uzupełniania zapotrzebowania na pracę, co ma znaczenie w obliczu spadku wielkości populacji w wieku produkcyjnym. Poza tym wysoki poziom zatrudnienia to również szansa na osiągnięcie większej spójności społecznej. Większa liczba pracujących jest najlepszym sposobem zabezpieczenia stabilności systemów zabezpieczenia społecznego. Zob. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and Employment Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004, s. 31.

a nawet marginalizacji całych grup. Dzisiaj mamy tego skutki – wysokiemu wciąż bezrobociu towarzyszy brak rąk do pracy, ponieważ spora liczba Polaków została na rynku pracy zmarginalizowana. Kluczowym zadaniem wydaje się więc tworzenie koncepcji pozwalających na ich aktywizację zawodową.

### **Partnerstwa a zmiany na rynku pracy**

Rolą partnerstw jest łagodzenie problemów wynikających z wielkich zmian zachodzących na rynkach pracy. Te gwałtowne przekształcenia zachodzą na niemal całym świecie przynajmniej od dwóch dekad i są dla społeczeństw coraz bardziej dolegliwe. Pracownicy odczuwają to najgłębiej, gdy znikają zawody, które wykonywali, a lokalni przedsiębiorcy, gdy rynek odrzuca ich produkty, bo konkurenci proponują lepsze, albo tańsze. Pojawiają się wprawdzie nowe profesje, ale wymagają nowych kwalifikacji. Rewolucja technologiczna oraz globalizacja, czyli otwieranie narodowych gospodarek na międzynarodową konkurencję, sprawiają, że jako konsumenci cieszymy się z coraz lepszych produktów, które ułatwiają nam życie i są źródłem niemałych przyjemności<sup>41</sup>. Jednak rewolucja technologiczna wygląda inaczej, gdy spojrzymy na nią z punktu widzenia pracownika, czy w ogóle osób będących na rynku pracy. Przede wszystkim rosną wymagania wobec nich<sup>42</sup>. Obecnie niemal każde stanowisko pracy wyposażone jest w urządzenia elektroniczne, czy sterowane oprogramowaniem. Np. jeszcze na przełomie lat 80. i 90. drukarze posługiwali się

<sup>41</sup> Peter Drucker pisał, że jego przodkowie zajmujący się drukarstwem w okresie od początku XVI wieku do połowy XVIII, w ogóle nie musieli niczego zmieniać w swoim biznesie. Drukowano wciąż w ten sam sposób. Przeciwnie stały się dzisiejsze czasy, kiedy pojawiają się wciąż nowe technologie, które zmieniają czasami wszystko w danej branży.

<sup>42</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/3/34/1918339.pdf>



ołowianymi czcionkami, a po kilku latach branża poligraficzna była już niemal w stu procentach skomputeryzowana. Czytelnik dostawał lepiej wydrukowane pismo, czy książkę, ale dla drukarza zmiana oznaczała konieczność opanowania olbrzymiego zakresu dodatkowej wiedzy o działaniu nowych urządzeń. Tak działo się w większości branż. W naszych czasach człowiek pracujący musi szybko opanowywać szereg umiejętności.

Często dziś słychać angielskie powiedzenie: *plyniesz, albo toniesz*. Nie ma trzeciej drogi. Albo podnosisz kwalifikacje i dostosowujesz się do wymogów rynku albo wypadasz z niego, być może bezpowrotnie. Prezes Sun Electronics wyraził to jeszcze mocniej, mówiąc: „albo masz na lunch, albo sam stajesz się lunch'em”. Dzisiejsza gospodarka cechuje się bowiem dużą bezwzględnością. Większość społeczeństw jest przerażona perspektywami dalszych zmian, które dokonują równocześnie głębokich przetasowań w sposobie życia większości z nas. Rewolucja technologiczna drastycznie zmieniła sposób organizacji ludzkiej pracy, a także zmniejszyła zapotrzebowanie na pewne zawody, które kiedyś były podstawą gospodarek. Znaczna część produkcji, zwłaszcza wymagającej dużego nakładu pracy, transferowana jest do Chin, Indii, czy innych krajów, gdzie siła robocza jest tania. Nikt nie widzi sposobu na zatrzymanie tego procesu, który pozbawia zatrudnienia miliony ludzi w krajach Zachodu. Po Europie wciąż krąży widmo dwucyfrowego bezrobocia, a nawet wizja 20/80, czyli społeczeństwa, w którym praca będzie tylko dla 20 proc. populacji. Obecnie problem jest łagodzony przez tworzenie miejsc pracy w usługach, ale są to często prace niskiej jakości, o marnych zarobkach. Pewną nadzieją natomiast wydaje się sektor ekonomii społecznej, w niektórych krajach zapewnia on już około 10 proc. wszystkich miejsc pracy. Niewątpliwie jednak problem bezrobocia będzie już na stałe wpisany w naszą cywilizację, o ile jej paradygmat pozostanie ten sam. Mało kto wierzy, że

„wolumen pracy“ na świecie zwiększy się. Trwa przecież proces dalszej automatyzacji, nawet w usługach, w tym w handlu.

### **Niedobór pracy**

Ludzie dzielą się pracą od wielu dziesięcioleci, ale i to nie rodzi już wielkich nadziei, że dzięki temu obdarzymy zajęciem wszystkich, którzy tego chcą. Na początku XX wieku przeciętny pracownik przepracowywał tygodniowo około 65 godzin w ciągu 6 dni, w ostatnich latach tylko 40 godzin przez 5 dni. We Francji, w części gospodarki wprowadzono 35-godzinny tydzień pracy oraz promowane jest zatrudnienie „w niepełnym wymiarze czasu”. W Zachodnich Niemczech w maju 1985 roku weszła w życie ustawa będąca podstawą do tzw. uelastycznienia rynku i prawa pracy. Dzięki niej pracodawcy mogli legalnie angażować pracowników w niepełnym wymiarze czasu, na część etatu, na umowy czasowe itp. Wprawdzie takie przepisy miały obowiązywać tylko przez pięć lat, ale ten sposób zatrudniania pozostał i dzisiaj blisko jedna czwarta pracujących angażowana jest na „niepełnowartościowych” umowach o pracę<sup>43</sup>.

Mimo tych wszystkich zabiegów wciąż istnieje konieczność dzielenia „systematycznie produkowanego niedoboru pracy”. Zdaniem Ulricha Becka, niemieckiego socjologa, te formy dystrybucji pracy mają olbrzymie konsekwencje społeczne. Decydują bowiem o nowym podziale szans życiowych wśród współczesnych ludzi, a także określają charakter nowych nierówności i zagrożeń. „Podziałowi czasu pracy towarzyszy [...] nowy podział zarobków, zabezpieczeń socjalnych, szans na karierę, pozycja w zakładzie pracy”.

---

<sup>43</sup> Zob. A. Zybala, *Globalna korekta. Szanse Polski w zglobalizowanym świecie*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2004.

Podstawowym refleksem problemów z pracą jest oczywiście bezrobocie, które urosło do niebotycznych rozmiarów w porównaniu do lat 70, kiedy kończył się okres stabilnego rozwoju na Zachodzie. Jeszcze w 1980 roku, w Niemczech stopa bezrobocia wynosiła zaledwie 3,2 proc. Dziesięć lat później wzrosła do 4,7 proc, a w 1999 roku sięgnęła niemal 9 proc. W niektórych krajach udało się w ostatnich latach zmniejszyć bezrobocie, ale stało się to dzięki rozwojowi miejsc pracy w sektorze publicznym, a także w pozarządowych organizacjach społecznych. Na Zachodzie bowiem oficjalnie nadal prowadzi się politykę pełnego zatrudnienia ogłoszoną zaraz po wojnie. Ale często przegrywa ona z innymi priorytetami, przede wszystkim z polityką makroekonomiczną i monetarną. Nowe podejście znalazło odbicie w traktatach z Maastrich i Amsterdamu. Zdaniem Marka Kleinmana, brytyjskiego naukowca, projekt integracji europejskiej zakorzeniony został silnie w dominującej ortodoksji ekonomicznej, która drastycznie ograniczyła zestaw narzędzi do walki z bezrobociem. Budżety państw nie mogły przecież mieć wyższego deficytu niż 3-procentowy, a zadłużenie finansów publicznych miało być ograniczone do 60 proc. Rządy musiały więc ograniczać zaangażowanie finansowe w politykę publiczną.

### **Znieczulenie dzięki partnerstwom**

W wielu krajach lokalne partnerstwa społeczne są swoistym amortyzatorem kosztów transformacji gospodarek i rynków pracy oraz starają się znieczulać ból przemian. Z jednej strony – jak już wspominałem – wypracowują metody ułatwiające środowiskom lokalnym sprostanie zaostarzającym się wymogom rynkowym, z drugiej pomagają nieprzystosowanym do zmian członkom społeczności.

Komisja Europejska podkreśla, że partnerstwa mają służyć powstawaniu różnorodnych miejsc pracy, również dla tych, którym najtrudniej zaadoptować się w realiach wysokokon-

kurencyjnego rynku. Nawet ci, którzy pozostawali na długoterminowym bezrobociu, powinni mieć szansę powrotu na rynek pracy. Z myślą o nich powstał sektor ekonomii społecznej oferujący miejsca pracy na nieco złagodzonych warunkach (spółdzielnie socjalne czy subsydiowane miejsca pracy).

Wim Kok, były holenderski premier, a później unijny polityk, w swoim często cytowanym raporcie z 2003 r. głosi, że partnerstwa są potrzebne jako metoda wypracowywania rozwiązań pozwalających na „miękkie” przejście przez okres burzliwych przemian i to zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Na tym pierwszym powinny starać się godzić wymogi konkurencyjności, a także zatrudnienia z ochroną socjalną<sup>44</sup>. Z kolei w ramach partnerstw lokalnych można powiększać zdolności adaptacyjne pracowników czyli umiejętności przystosowania się i elastycznego reagowania na zmiany. Na obu poziomach lejtymotywnym pozostaje sposób zaadaptowania się w zmieniającym świecie pracy i konkurencji ekonomicznej. Jest to kluczowe zagadnienie najważniejszych polityk europejskich.

Warto przypomnieć, że Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ) zawiera cztery filary działań na rynku pracy i wszystkie są związane z adaptacyjnością. Wskazują bowiem na kwestie zatrudnienia, przedsiębiorczości i równości szans. Ten ostatni filar uczula też na aspekty związane z problemem zbiorowego dostosowania do nowych warunków. Podobnie odnowiona Strategia Lizbońska zawiera wytyczne podkreślające znaczenie adaptacyjności. Także Kok w swoim raporcie stwierdza, że potencjał adaptacyjny pracowników i przedsiębiorstw jest pierwszym czynnikiem decydującym o powodzeniu na ryn-

---

<sup>44</sup> Praca, praca, praca. Tworzenie nowych miejsc pracy w Europie. Raport Grupy Roboczej ds. Zatrudnienia pod przewodnictwem Wima Koka z listopada 2003, magazyn Rynek Pracy, grudzień 2004, s. 128-130.

ku pracy. Kolejnym są inwestycje w kapitał ludzki, czyli w to, co decyduje o zdolności do partnerskiego działania<sup>45</sup>.

Według Koka, w interesie całego społeczeństwa leży przystosowanie się do zmian gospodarczych, a także wzmocnienie potencjału adaptacyjnego pracowników na rynku pracy. Bowiem tylko dzięki temu można liczyć na to, że europejskie gospodarki pozostaną konkurencyjne w stosunku do USA i azjatyckich tygrysów, a więc będą w stanie generować dochody na zachowanie wysokiego poziomu życia na naszym kontynencie.

### **Rynek pracy a marginalizacja społeczna**

Partnerstwa lokalne odgrywają na rynku pracy podwójną rolę. Dbając o wysoką jakość strategii rozwojowych w swoich społecznościach, współtworzą programy umożliwiające podnoszenie kwalifikacji w ślad za wymaganiami lokalnych firm. Z drugiej strony działają też z myślą o grupach i środowiskach, które mają największe problemy w funkcjonowaniu na rynku pracy, np. długoletni bezrobotni, osoby o niskich kwalifikacjach albo pracujące w tzw. niestabilnych formach zatrudnienia.

Członkowie dojrzałych partnerstw wiedzą, że nie wszyscy dobrze radzą sobie na rynku pracy, zwłaszcza trudnym i przechodzącym liczne zawirowania, jak choćby w Polsce. Ale nawet w krajach najwyżej rozwiniętych istnieje grupa ludzi, która nie znajduje zatrudnienia albo pracuje w sektorach cechujących się niestabilnością, słabymi warunkami płacowymi i perspektywami rozwoju zawodowego. W efekcie osoby takie są zagrożone wykluczeniem społecznym i marginalizacją. Dotyczy to zwłaszcza pracujących w sektorach, w których nie są potrzebne wysokie kwalifikacje, czyli tam, gdzie wykonuje się proste prace, głównie w usługach (gastronomia, hotelarstwo, część handlu, usługi opiekuńcze itp.). Ich położenie jest zazwy-

---

<sup>45</sup> Ibidem, s. 5.

czaj trudne. To ich zawody najczęściej znikają, ponieważ są wypierane przez maszyny, albo w wyniku restrukturyzacji przekazywane są do sektora małych firm, gdzie standardy pracy i płacy są często niższe<sup>46</sup>. Jako pierwsi tracą zatrudnienie, gdy nadchodzi recesja lub spadek koniunktury. Często wpadają w swoiste koło niemożności i pozostają z niskimi kwalifikacjami i niewielkimi perspektywami rozwoju zawodowego, w tym z brakiem szans na uzyskanie zajęć lepiej płatnych.

Takie osoby potrzebują wielu programów i inicjatyw ułatwiających pokonanie barier, z jakimi spotykają się na rynku pracy. Paradoksalnie jednak mają oni utrudniony dostęp do szkoleń. I to nie dlatego, że brakuje im pieniędzy na ich opłacenie; nie jest im łatwo dostać się nawet na te bezpłatne. W krajach OECD systematycznie spada udział bezrobotnych w szkoleniach. W 1985 roku bezrobotni stanowili 80 proc. szkolących się, a 2000 r. już tylko 40 proc.<sup>47</sup>. Z kolei we Francji jedynie 17 proc. uczestników szkoleń pochodziło z grupy osób nieposiadających kwalifikacji, około 50 proc. stanowiły zaś osoby na stanowiskach menedżerskich, a 27 proc. – ze średnimi kwalifikacjami<sup>48</sup>. Warto pamiętać, że osoby słabo wykształcone, niskowyzkwalifikowane, bezrobotne mają zwykle obniżoną samoocenę i tym samym sprawność w poruszaniu się wśród formalnych zawiłości związanych z uczestnictwem w programach społecznych, w tym szkoleniowych.

## **Rynki pracy nie są doskonałe same w sobie**

Siły rynkowe określają sytuację na lokalnym rynku pracy<sup>49</sup>, ale jednocześnie nie ma żadnego mechanizmu, który sprawiałby,

<sup>46</sup> E. Kryńska, Dylematy polskiego rynku pracy, IPiSS Warszawa 2001, s. 120.

<sup>47</sup> Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda. An Exploratory Report, OECD LEED, May 2002, s. 16.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>49</sup> Creating a More Inclusive Labour Market NESF Report 33, Dublin 2006, s. XII

że na poziomie lokalnym czy krajowym, wszyscy będą z rynku zadowoleni, ponieważ dostarcza wymarzonych miejsc pracy i to dla wszystkich grup osób o danych kwalifikacjach i wiedzy<sup>50</sup>. W teorii ekonomii przykładem wad rynkowych jest zwłaszcza bezrobocie, czyli niewystarczający popyt na istniejące zasoby pracy. Z uwagi na to państwa konstruowały różnorodne programy interwencji. Obecnie wiele z nich organizowanych jest przez same podmioty rynkowe. Np. w ramach układów zbiorowych pracownicy i pracodawcy konstruują programy wspierania kwalifikacji, na które istnieje największy popyt.

Takie interwencje niwelujące niedomogi mechanizmu rynkowego organizują również partnerstwa lokalne. Ich działania często obejmują upowszechnianie kwalifikacji najczęściej poszukiwanych przez pracodawców. Przeważnie adresowane są do osób o niskich kwalifikacjach i o najsłabszej pozycji na rynku pracy, stojących przed groźbą utraty zatrudnienia czy obarczonych innego typu niedostosowaniem, które grozi popadnięciem w wykluczenie społeczne.

Partnerstwa muszą najpierw zbadać lokalne realia, aby móc zdefiniować grupy, które pozostają w najtrudniejszej pozycji na rynku pracy (tzw. grupy docelowe). Eksperti z OECD uważają, że najczęściej należą do nich<sup>51</sup>: (1) słabozarabiający (poniżej 2/3 mediany płacy), (2) klienci pomocy społecznej, (3) osoby o niskich kwalifikacjach, (4) osoby o niskich umiejętnościach – słabo piszące, czytające, liczące, oraz takie, którym brakuje „kluczowych umiejętności” – motywacji, zaufania, umiejętności komunikowania, chęci uczenia się. W grupach takich można znaleźć emigrantów, osoby niesprawne, kobie-

<sup>50</sup> U. Sztanderska, Lokalne rynki pracy, wystąpienie w CPS „Dialog” 24.03.2007.

<sup>51</sup> Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda. An Exploratory Report, OECD LEED, May 2002, s. 8-9.

ty, starszych wiekiem pracowników oraz debiutantów na rynku pracy. Partnerstwa wypracowują dla takich ludzi pełne menu wsparcia<sup>52</sup>. Jak słusznie bowiem twierdzą irlandzcy partnerzy społeczni, efektywna strategia rynku pracy musi odpowiedzieć na pełną gamę trudności, jakich człowiek na nim doświadcza. Irlandczycy wyróżniają trzy grupy społeczne, które w największym stopniu napotykać bariery na rynku pracy. W pierwszej są przede wszystkim ludzie o niskich kwalifikacjach i wykształceniu, którzy dodatkowo mają problemy zdrowotne lub są niepełnosprawni. Ponadto osoby o niskiej samoocenie, a także z uzależnieniami, bezdomni oraz z wyrokami więzienia. Druga grupa to wyłączeni z rynku pracy, w tym ci, którzy przedwcześnie porzucili szkołę<sup>53</sup>, osoby o niskich kwalifikacjach i wykształceniu, z przestarzałymi kwalifikacjami (zwolnieni z pracy, starsi) i emigranci. Do trzeciej kategorii zaliczają się tzw. biedni pracujący (*working poor*), zatrudnieni w mało stabilnych miejscach ze słabymi perspektywami na poprawę kwalifikacji. W wielu krajach, w tym w Irlandii oraz w Polsce, jest to grupa stale powiększająca się<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Creating a More Inclusive Labour Market, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. XIV.

<sup>53</sup> Partnerstwa w Irlandii duży nacisk kładą na działania w sprawie młodzieży przedwcześnie opuszczającej szkoły. Ta grupa natrafia w następnych latach na poważne trudności w zatrudnieniu w znacznej mierze z uwagi na niskie kwalifikacje. W Irlandii około 13 proc. młodzieży opuszcza szkołę bez formalnego jej ukończenia. Ten odsetek jest znacznie wyższy w niektórych środowiskach, czasami nawet 4-50 proc. Stopa bezrobocia wśród takiej młodzieży wynosi 18 proc. w skali kraju, więc jest znacznie wyższa niż dla całej Irlandii. Zob. Creating a More Inclusive Labour Market NESF Report 33, Dublin 2006, s. XI.

<sup>54</sup> Creating a More Inclusive Labour Market, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. XII.



## Partnerskie strategie rynku pracy

Komisja Europejska zaleca, aby lokalne strategie zatrudnienia miały cztery zasadnicze cele: (1) tworzenie nowych miejsc pracy, (2) podnoszenie poziomu zatrudnialności lokalnych mieszkańców, (3) wspomaganie w staraniach o pracę i (4) redukcja nierówności.

Do realizacji pierwszego celu KE rekomenduje: skupienie się na promowaniu lokalnego obszaru jako miejsca inwestycji; zachęcaniu do tworzenia nowych firm; zakładaniu przedsiębiorstw społecznych; wspomaganie miejscowej przedsiębiorczości; wyszukiwaniu wolnych miejsc pracy w sąsiednich społecznościach.

Aby podnieść poziom zatrudnienia lokalnych pracowników Komisja zaleca: badanie potrzeb pracodawców co do umiejętności pracowników i szkolenie ich w celu zaspokojenia tych potrzeb; rozpoznawanie sektorów potencjalnego wzrostu i szkolenie ludzi, by mogli w nich pracować; rozpoznanie poprzednich doświadczeń i umiejętności jednostek i społeczności; tworzenie „pośredniego” i „chronionego” zatrudnienia, by pomóc długoterminowym bezrobotnym wrócić na rynek pracy; odnajdywanie i przeszkalanie pracowników, których zatrudnienie jest zagrożone oraz zachęcanie osób z dobrymi umiejętnościami do dojeżdżania z innych obszarów.

Partnerstwa mogą organizować pomoc w znajdowaniu zatrudnienia poprzez: oferowanie pracownikom możliwości opieki nad dziećmi i innymi osobami jej potrzebującymi; dofinansowanie kosztów dojazdów; rozwiązywanie problemów transportowych; dostarczanie informacji o wakatach; zachęcanie pracodawców do stosowania elastycznych form zatrudniania; organizowanie przedsięwzięć, które umożliwiają kontakt pracodawców i pracobiorców.

Niezmiernie ważne są też działania partnerstw na rzecz redukcji nierówności. Można to osiągać tworząc miejsca

pracy dla grup zagrożonych marginalizacją i specjalne usługi doradcze, zapobiegające dyskryminowaniu ich w dostępie do edukacji, szkoleń i zatrudnienia, zachęcając pracodawców do prowadzenia rekrutacji w tym środowisku oraz włączając grupy docelowe do planowania i realizowania projektów<sup>55</sup>.

Podsumowując: partnerstwa powinny wypracować programy zindywidualizowanych usług dla wszystkich osób poszukujących pracy na wczesnym etapie kariery, w formie poradnictwa, szkoleń lub możliwości nowego zatrudnienia, zgodnie z Europejskimi Wytocznymi w sprawie Zatrudnienia w zakresie zapobiegania bezrobociu i aktywizacji.

### **Partnerstwa dla zachowania konkurencyjności**

Partnerstwa, pomimo koncentracji działalności na pomocy grupom zagrożonym marginalizacją wspierają też środowiska bardziej aktywne. Odgrywają znaczną rolę w dziedzinie utrzymania konkurencyjności biznesowej lokalnych przedsiębiorstw. Mogą bowiem wpływać na jakość szkoleń służących podniesieniu umiejętności pracowniczych, które są dla niej decydujące. Partnerstwa są także aktywne w dyskusjach dotyczących sposobów organizacji pracy miejscowych firm i współpracy między nimi. Animują działania publicznych służb zatrudnienia, które pełnią podstawową rolę w dostosowywaniu rynku pracy do potrzeb lokalnej społeczności. Dzięki partnerstwu urzędy pracy nie działają w izolacji od innych podmiotów, a wspólnie z nimi budują lokalne strategie rozwojowe.

Jak już wcześniej zostało powiedziane, partnerstwa mają do wypełnienia szczególne zadania w kwestii podnoszenia kwalifikacji pracowników. Sztuką jest zwłaszcza skorelowa-

---

<sup>55</sup> Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States & Candidate Countries of the European Union, European Commission, 2004, s. 21-22.

nie ich umiejętności z wymaganiami lokalnych pracodawców. Co więcej, jak słusznie podkreśla profesor Mieczysław Kabaj, z potrzebami gospodarki musi być skoordynowany także system lokalnej edukacji. U nas, według jego oceny, wiele szkół „wypuszcza” potencjalnych bezrobotnych<sup>56</sup>. Położono bowiem nacisk na szkolnictwo ogólnokształcące kosztem praktycznego kształcenia zawodowego. Z kolei Elżbieta Kryńska, ekonomista z Uniwersytetu Łódzkiego, ocenia, że w Polsce „ludzie są wykształceni, ale często źle wykształceni, ze względu na nieadekwatną w stosunku do nowych wymagań strukturę kwalifikacji, umiejętności i wiedzy”<sup>57</sup>. Zdaniem Kabaja, aby skoordynować kształcenie w szkołach z potrzebami miejscowych przedsiębiorstw, trzeba prowadzić lokalny monitoring zawodów nadwyżkowych – których firmy już nie potrzebują i deficytowych – na które jest popyt. Konieczne jest także prognozowanie zapotrzebowania na określone zawody i kwalifikacje. Kabaj proponuje również zawieranie trójstronnych lub dwustronnych umów szkoleniowych między szkołami a przedsiębiorstwami. Za istotny uważa powrót do systemu kształcenia dualnego, czyli połączenia nauki w szkole z praktykami w przedsiębiorstwach<sup>58</sup>.



Partnerstwa, zajmując się podnoszeniem pracowniczych umiejętności muszą pamiętać, że z jednej strony niektóre zawody znikają, z drugiej zaś pojawiają się nowe, które wymagają odmiennych kwalifikacji. Badania wykazywały, że w Polsce zaistniało już takie zjawisko, ale nie uruchomiło masowej aktywności szkoleniowej<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004, s. 241.

<sup>57</sup> E. Kryńska, Dylematy polskiego rynku pracy, IPiSS Warszawa 2001, s. 125.

<sup>58</sup> M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 189-203.

<sup>59</sup> E. Kryńska, Dylematy polskiego rynku pracy, IPiSS Warszawa 2001, s. 124-125



Wiele środowisk lokalnych poniosło z tego tytułu straty ekonomiczne. Gdy upadały stare zakłady przemysłowe, nie umiały one zachęcić do powstawania nowych, zwłaszcza w nowoczesnych branżach i nie radziły sobie z unowocześnieniem kwalifikacji pracowników. Kryńska zbadała, że w Polsce w drugiej połowie lat 90. rosło zapotrzebowanie zwłaszcza na specjalistów wspomagających biznes, pracowników obsługujących nowoczesne technologie informatyczne, informatyków, serwisantów komputerowych, a także pracowników obsługujących nowoczesne urządzenia w tradycyjnych przemysłach (spożywczym, papierniczym, drzewnym, szklarskim), specjalistów od ochrony środowiska itp. We wszystkich tych zawodach kwalifikacje i wysokie umiejętności są podstawowym kryterium dostępu do nich.



### **III. Różne modele partnerstw: Irlandia, Finlandia, Wielka Brytania**

W Irlandii partnerstwa społeczne są ważnym elementem budowania i realizowania narodowych polityk i programów. Uznano tam, że partnerskie zaangażowanie środowisk lokalnych podniesie zdolność kraju do zaadoptowania się w wysocce konkurencyjnych realiach dzisiejszego kapitalizmu. Globalizacja wymaga lokalnych odpowiedzi czyli wytwarzania przemyślanych koncepcji i programów wpływających z doświadczeń aktywnych obywateli. Dziś sukces w gospodarce nie zależy bowiem wyłącznie od instytucji rynkowych, ale od całego otoczenia społecznego.



W krajach Unii funkcjonują różne modele lokalnych partnerstw, co wynika z odmienności realiów i uwarunkowań narodowych. Z jednej strony warto przeanalizować przykłady partnerstw w Irlandii, czy Finlandii, gdzie są one dość silnie sformalizowane, mają swoje rady, organy wykonawcze i zatrudniają pracowników etatowych. Wykonują bezpośrednio wiele projektów na rzecz mieszkańców, zwłaszcza zagrożonych długoterminowym bezrobociem, wykluczeniem społecznym, itp.<sup>60</sup>. Z drugiej strony interesujące są partnerstwa działające w Wielkiej Brytanii, które nie mają tak sformalizowanej organizacji. Podobnie jest w Austrii, gdzie wyróżnikiem jest jeszcze to, że rdzeniem partnerstw są instytucje publiczne, a ich główną funkcją koordynowanie własnych działań w zakresie głównie rynku pracy.

## **Irlandzkie wzory**

Irlandia jest uważana za kraj udanych i efektywnie działających partnerstw społecznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Są one ważnym składnikiem irlandzkiej demokracji i sposobem na radzenie sobie z problemami społecznymi w skali państwa<sup>61</sup>. Uznano, że partnerstwa to szansa na

---

<sup>60</sup> Local Strategic Partnership. Government Guidance, Department of the Environment, Transport and Regions, London March 2001, s. 11.

<sup>61</sup> Marion Byrne, Partnership Approach In Ireland, [http://www.forumpartnerships.net/attach/IR\\_02\\_CD\\_Byrne\\_Partnershipapproach.pdf](http://www.forumpartnerships.net/attach/IR_02_CD_Byrne_Partnershipapproach.pdf).

osiągnięcie lepszej jakości zarządzania na szczeblu lokalnym w kluczowych sprawach gospodarczych i społecznych, a także szansa na tworzenie lepszych programów publicznych w skali kraju, a to z tej racji, że podczas ich tworzenia następuje wykorzystanie wiedzy lokalnych organizacji<sup>62</sup>. Szczebel lokalny ma o tyle duże znaczenie w rozwiązywaniu problemów, że widać tam najwyraźniej wyłanianie się nowych zjawisk społecznych (w tym zagrożeń), i tutaj najlepiej można dopasować programy publiczne do potrzeb konkretnych grup ludzi, np. walczących z długoterminowym bezrobociem.

Co więcej, jak ocenia Lucio Baccaro z Międzynarodowego Instytutu na rzecz Studiów nad Pracą<sup>63</sup>, partnerstwo przyczyniło się do lepszych związków między programami publicznymi i decyzjami administracji publicznej, a potrzebami społeczności lokalnych. Administracja stała się bardziej kooperatywna a nawet mniej biurokratyczna. Raport OECD *Local Partnerships for Better Governance* wskazuje, że to partnerstwa odegrały istotną rolę w stymulowaniu reform w administracji publicznej<sup>64</sup>.

Warto podkreślić, że rozwój irlandzkich partnerstw lokalnych następował na gruncie znakomicie przygotowanym przez partnerów społecznych działających na szczeblu centralnym. Od 1987 roku, co trzy lata zawierają oni – czyli rząd, związki zawodowe, pracodawcy, organizacje pozarządowe i rolnicy – pakt społeczny, w których uzgadniają najważniejsze programy publiczne z punktu widzenia sytuacji panującej w kraju.

<sup>62</sup> Zob. *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, OECD Publications, Paris 1996.

<sup>63</sup> Paul Teague i Mary C. Murphy, *Social partnership and local development in Ireland: The limits to deliberation*, International Institute for Labour Studies, Geneva 2004. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp15604.pdf>.

<sup>64</sup> *Local Partnerships for Better Governance. Territorial Economy*, OECD, 2001, s. 16.



Pierwszy pakt pod nazwą *Program Narodowego Ożywienia*<sup>65</sup> podpisano w czasie poważnego kryzysu ekonomicznego. Nadszedł on z początkiem lat 80. po dwóch dekadach, które można uznać za dość udane (tempo wzrostu gospodarczego wynosiło ok. 4 proc. rocznie). Pakt ten stał się odbiciem do przewyciężenia kryzysu. Zawarto w nim bowiem daleko idące porozumienia w sprawach, które były decydujące dla wyjścia z zapaści (chodziło głównie o politykę płacową, od której zależała stabilizacja makroekonomiczna). Pakt przyniósł też wskazanie na partnerstwo społeczne jako zasadniczy mechanizm kształtowania zarządzania w dziedzinach kluczowych dla kraju. Obejmowało to również sferę partnerskiego działania na szczeblu lokalnym.

W następnym pakcie z 1990 r. (*Program na rzecz postępu ekonomicznego i społecznego*<sup>66</sup>), rząd, pracodawcy, związki zawodowe, organizacje pozarządowe podkreślili jeszcze znaczenie lokalnych partnerstw<sup>67</sup>. Uznali, że właśnie na poziomie lokalnym można efektywnie zmagać się z najtrudniejszymi problemami społecznymi – długoterminowym bezrobociem, wykluczeniem społecznym itp. I to tu ma następować integracja wszelkich odgórnie finansowanych programów pomocowych nakierowanych na walkę z tymi zjawiskami. Podkreślono, że długoterminowe bezrobocie będzie zjawiskiem trwałym, które stale może dotyczyć pewną grupę osób. W gospodarce istnieją bowiem mechanizmy, które sprawiają, że ono się jakby samonapędza. Dlatego trzeba świadomych i dobrze zaprojektowanych zabiegów, aby przerwać błędne koło marginaliza-

<sup>65</sup> Program Narodowego Ożywienia, Pismo Dialogu Społecznego, 3/2006 (12).

<sup>66</sup> Jest to wyłożone w rozdziale VII Area-based Response to Long-Term Unemployment.

<sup>67</sup> Working Together Working for Change. The Achievements of the Local Development Social Inclusion Programme 2000-2006, Pobal, Dublin 2006, s. 12. <http://www.pobal.ie/live/LDSIP>

cji, w które wpadają ludzie nieradzący sobie na rynku pracy. Poza tym pakt mówi o redystrybucji szans na pracę, co wskazuje na chęć zarządzania sferą zatrudnienia.

W pakcie tym, uzgodniono ramowe formy organizacyjne dla partnerstw (spółki typu non-profit), ich skład (miejskowe władze, przedstawiciele agencji państwowych działających na poziomie lokalnym i sektora obywatelskiego, pracodawcy, związki zawodowe, rolnicy itp.). Za generalną zasadę działania uznano szukanie konsensusu i równowagi w realizacji interesów grupowych. Zaplanowano także powołanie struktury koordynującej funkcjonowanie partnerstw. Kolejny ogólnonarodowy pakt społeczny – *Program na rzecz konkurencyjności i pracy (1994–1996)*, wzmocnił poparcie dla lokalnych działań w walce z bezrobociem. Nowym elementem były programy tworzenia subsydiowanych miejsc pracy. Ponadto rola partnerstw została dodatkowo wzmocniona w *Narodowym Planie Rozwoju na lata 1994–1999*. Zakładał on rozwinięcie i zintegrowanie lokalnych usług dla bezrobotnych. Szczególną uwagę zwrócono na potrzebę tworzenia planów pomocy dla młodych ludzi porzucających przedwcześnie szkoły i tych, którzy osiągnęły słabe wyniki w nauce oraz dla środowisk słabszych ekonomicznie. – Irlandia powinna wykorzystać partnerstwa społeczne jako ważny element w budowaniu narodowych polityk i programów publicznych – uznali partnerzy społeczni w do-rocznym raporcie z 1996 roku. Według nich kraj musi być zarządzany w oparciu o pluralistyczny model, w którym uczestniczą partnerzy społeczni od związków zawodowych i organizacji bezrobotnych po pracodawców i rolników. Taki zdecentralizowany model odpowiadał, ich zdaniem, specyfice kraju. Pluralizm rozumiano jako udział szerokich grup społecznych w kształtowaniu narodowych programów działania w kluczowych sferach np. rynku pracy, polityki dochodowej, społecznej, podatkowej itp. Takie nastawienie wynikało również z intensywnej analizy sytuacji międzynarodowej, w której funkcjonowała

Irlandia. Uznano, że globalizacja, która z zasady ogranicza możliwości realizacji pewnych elementów narodowej suwerenności gospodarczej, wymaga przemyślanych koncepcji i programów. Aby były one naprawdę efektywne i innowacyjne, muszą wypływać z szerokiej aktywności obywateli<sup>68</sup>. Sukces w gospodarce nie zależy bowiem wyłącznie od instytucji rynkowych, ale od całego otoczenia społecznego i instytucji, jakie tworzy społeczeństwo.

Ponadto rozwój partnerstw odwoływał się do programów działań lokalnych, które realizowano już wcześniej w latach 20., 50. i 60. Wówczas była to odpowiedź na rosnącą emigrację spowodowaną biedą w kraju. Podejście z akcentem na lokalność nie oznaczało oczywiście, że Irlandia zrezygnowała z polityki strukturalnej realizowanej z pozycji państwa (w sensie polityki podatkowej, społecznej, czy nawet przemysłowej)<sup>69</sup>. Dbano jednak o uzupełnienie polityki centralnej lokalną, bo rozumiano, że zdolność tej pierwszej do zapewniania właściwych rezultatów zmniejsza się na skutek globalizacji.

W tym czasie, w zasadzie, w całej Europie uznano, że za takie wyzwania, jak spójność społeczna, czy rozwój społeczny odpowiada nie tylko rząd. Również aktorzy społeczni z kręgów biznesu i społeczeństwa obywatelskiego coraz bardziej stają się tu aktywnie zaangażowani<sup>70</sup>.

## Od pilotażu do partnerstw

Obecnie blisko 3 miliony Irlandczyków (na 4,2 mln) żyje na terenach działania lokalnych partnerstw. Swój początek miały

<sup>68</sup> Strategy into the 21st Century, National Economic and Social Council, Dublin 1996, s. 63.

<sup>69</sup> Zob.: Better Policies – Better Outcomes. Promoting Mainstreaming Social Inclusion, The Combat Poverty Agency 2006, s.158-159.

<sup>70</sup> Local partnership in Europe. An Action Research Project, (red. Louise Kjaer), The Copenhagen Center, s. 13.

one w 1991 r.<sup>71</sup>. Z inicjatywy rządu powstało wówczas 12 pilotażowych partnerstw<sup>72</sup>, których zadaniem było wypracowywanie rozwiązań służących głównie walce z bezrobociem długoterminowym. Finansował je rząd oraz w znacznym stopniu Unia Europejska<sup>73</sup>. Eksperyment uznano za udany, co stało się bodźcem do podjęcia decyzji o zainicjowaniu kolejnych partnerstw. Ich liczba szybko wzrosła do 59<sup>74</sup>. W 2006 roku działało już 71 partnerstw<sup>75</sup>.

Z czasem partnerstwa zmieniały priorytety, co wynikało z ewolucji sytuacji w kraju. W latach 90. najważniejszym celem była walka z bezrobociem, które wtedy było w Irlandii

---

<sup>71</sup> Jeszcze przed tą datą powstały przedsięwzięcia partnerskie w ramach projektów: EU Pilot Programme for Integrated Rural Development (1988–90), pierwsza inicjatywa LEADER dla terenów wiejskich (1989–93), w ramach projektów afiliowanych w Third EU Poverty Programme, oraz w ramach lokalnych projektów rozwojowych wspieranych przez Department of Social, Community and Family Affairs and the Combat Poverty Agency. Zob. *Opportunities, Challenges and Capacities for Choice*, National Economic and Social Council, s. 112, [http://www.taoiseach.gov.ie/attached\\_files/Pdf%20files/NESC105.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/NESC105.pdf).

<sup>72</sup> Ciała partnerskie w Irlandii nie obejmują wyłącznie typowych partnerstw, ale również innego typu inicjatywy, jak County Enterprise Boards, the Local Employment Service, Community Drugs Teams i Educational Disadvantage Programmes. W 2000 r. ustanowione zostały rady rozwojowe (*development boards*) we wszystkich powiatach (*counties*) i miastach z zadaniem tworzenia strategii rozwojowych w zakresie gospodarki, kultury i spraw społecznych. Zob. *Opportunities, Challenges and Capacities for Choice*, National Economic and Social Council, s. 112, [http://www.taoiseach.gov.ie/attached\\_files/Pdf%20files/NESC105.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/NESC105.pdf).

<sup>73</sup> Jednym ze źródeł był program LEADER przeznaczony na finansowanie przedsięwzięć na terenach wiejskich.

<sup>74</sup> Marion Byrne, *Partnership Approach in Ireland*, s. 2. [http://www.forumpartnerships.net/attach/IR\\_02\\_CD\\_Byrne\\_Partnershipapproach.pdf](http://www.forumpartnerships.net/attach/IR_02_CD_Byrne_Partnershipapproach.pdf).

<sup>75</sup> *Partnership Dynamics. Key Lessons from Local Partnership in Practice*, Pobal, 2006, s. 7.

jeszcze dość wysokie. Dopiero w ostatnich latach istotniejsze stały się problemy ludzi, którzy pomimo niskiego bezrobocia nadal mają kłopoty ze znalezieniem pracy i są zagrożeni różnymi odmianami społecznego wykluczenia. Dlatego partnerstwa realizują teraz projekty wspierające ich w powrocie na rynek pracy. Zatrudnienie uznano bowiem za najlepszy sposób na zapewnienie właściwego poziomu integracji społecznej. Partnerstwa podjęły się zatem zadania wypracowania pełnego *menu* wsparcia dla tych, którzy nie radzą sobie na rynku pracy<sup>76</sup>. Jak wcześniej nadmienialiśmy dotyczy to głównie trzech grup społecznych: (1) osoby o niskich kwalifikacjach i niskim wykształceniu, które dodatkowo mają problemy zdrowotne lub są niepełnosprawne, a także osoby o niskiej samoocenie, a także z uzależnieniami, bezdomni oraz z wyrokami więzienia. (2) osoby, które przedwcześnie porzuciły szkołę<sup>77</sup> bez uzyskania certyfikatów, co sprawiło, że mają niskie kwalifikacje i wykształcenie, a także osoby z przestarzałymi kwalifikacjami (zwolnieni z pracy, starsi) i emigranci. (3) pracujący w mało stabilnych formach zatrudnienia ze słabymi perspektywami na poprawę kwalifikacji. Dla oznaczenia tej grupy stosuje się termin „biedni pracujący” (*working poor*)<sup>78</sup>. Innymi sło-

<sup>76</sup> Creating a More Inclusive Labour Market, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. XIV.

<sup>77</sup> Partnerstwa w Irlandii duży nacisk kładą na działania w sprawie młodzieży przedwcześnie opuszczającej szkoły. Ta grupa natrafia w następnych latach na poważne trudności w zatrudnieniu w znacznej mierze z uwagi na niskie kwalifikacje. W Irlandii około 13 proc. młodzieży opuszcza szkołę bez formalnego jej ukończenia. Ten odsetek jest znacznie wyższy w niektórych środowiskach, czasami nawet 4-50 proc. Stopa bezrobocia wśród takiej młodzieży wynosi 18 proc. w skali kraju, więc jest znacznie wyższa niż dla całej Irlandii. Zob. Creating a More Inclusive Labour Market NESF Report 33, Dublin 2006, s. XI.

<sup>78</sup> Creating a More Inclusive Labour Market, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. XII.

wy, „klientami” partnerstw są: długotrwale bezrobotni, pracownicy zatrudniani w niewystarczającym zakresie czasu, w tym sezonowi, kobiety w trudnej sytuacji życiowej i słabej kondycji ekonomicznej (*disadvantaged women*), ludzie starsi, bezdomni, byli więźniowie, rodziny rolnicze o niskim dochodzie, uchodźcy, poszukujący azylu, pracownicy zagraniczni, Romowie, samotni rodzice, młodzi ludzie będący w złej kondycji ekonomicznej i/lub w trudnej sytuacji życiowej, osoby przedwcześnie porzucające szkoły, społeczności o złej kondycji ekonomicznej<sup>79</sup>.

Partnerstwa koncentrują swoje działania wokół trzech dziedzin: (1) usług dla bezrobotnych, (2) rozwoju społeczności [pomoc dla osób zagrożonych marginalizacją], (3) pomocy dla młodych osób. Największa grupa otrzymała wsparcie związane z poszukiwaniem zatrudnienia i funkcjonowaniem na rynku pracy. W latach 2000-2005 taką pomocą objęto ponad 143 tysiące osób (ponad połowa to kobiety!) – w efekcie 20 proc. podjęło pracę, a 12 proc. założyło własną firmę. 54 proc. osób przeszło przez szkolenia i różne formy dodatkowej edukacji. Z kolei w ramach wsparcia ludzi młodych, odbiorcami pomocy było 303 tysięcy osób<sup>80</sup>.

W ramach wsparcia dla bezrobotnych partnerstwa oferują doradztwo i szkolenia. Jedną z form jest system mentorów, czyli doradców zawodowych pomagających osobom najbardziej zaniedbanym społecznie, z którymi pracuje się indywidualnie. W 24 obszarach Irlandii partnerstwa prowadzą usługi urzędów pracy (*local employment services*), informują o możliwościach zdobycia zatrudnienia, nowych kwalifikacji, uzupełnie-

<sup>79</sup> Working Together Working for Change. The Achievements of the Local Development Social Inclusion Programme 2000-2006, Pobal, Dublin 2006, s. 16.

<sup>80</sup> Working Together Working for Change. The Achievements of the Local Development Social Inclusion Programme 2000-2006, Pobal, Dublin 2006, s. 17.

nia wykształcenia. Poszukujący zatrudnienia mogą skorzystać z klubów pracy. Osoby chcące rozpocząć własną działalność gospodarczą wspiera się organizacyjnie i finansowo. Tworzone są również spółdzielnie socjalne, albo też kreowane zatrudnienie w sektorze „non-profit”.

W strategicznych planach partnerstw znalazło się wsparcie dla kobiet na rynku pracy, najczęściej w postaci organizowania systemu opieki na dziećmi<sup>81</sup>. Na ten cel partnerstwa dostają pieniądze z Programu Equal Opportunities Childcare Programme. Dzięki nim powstają Komitety ds. Opieki na dziećmi (np. County/City Childcare Committees). Takie działania wynikają z faktu, że Irlandki są rzadziej aktywne zawodowo niż kobiety w innych krajach Unii (stopa zatrudnienia dla kobiet z dwojgiem dzieci wynosi ok. 40 proc., a np. w Szwecji ponad 80 proc.). Nakłady z budżetu centralnego na wspieranie systemu opieki nad dziećmi nie są duże, co powoduje, że opłaty za przedszkola są dość wysokie. Pochłaniają one znaczną część kobiecych zarobków, co często czyni pracę nieopłacalną. Brakuje też dodatkowych zajęć dla młodszych dzieci w wieku szkolnym<sup>82</sup>.

Zadaniem partnerstw jest również angażowanie przedstawicieli słabszych ekonomicznie grup społecznych w formułowanie programów działań, które mają im pomóc. W latach 2000-2005 partnerstwa wsparły prawie 5,6 tysiąca takich oddolnych grup społecznych. Na ich rzecz zrealizowano 1,3 tysięcy projektów (polegały one głównie na pewnych udoskonaleniach infrastrukturalnych). Największą grupą odbiorców tego typu pomocy były kobiety znajdujące się w trudnym położeniu materialnym, samotni rodzice, starsi ludzie, młodzi

<sup>81</sup> Working Together Working for Change. The Achievements of the Local Development Social Inclusion Programme 2000-2006, Pobal, Dublin 2006, s. 64.

<sup>82</sup> OECD Economic Surveys Ireland, OECD 2006, s. 104.

przeżywający trudności, niepełnosprawni, osoby z niedostatecznym dochodem, Romowie. Praca w tych środowiskach polega na wzmacnianiu ich zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie i rozwoju ekonomicznego oraz przeciwdziałanie dyskryminacji.

### **Działania na rzecz młodzieży**

Wśród najważniejszych inicjatyw w tym zakresie są te, które zapobiegają przedwczesnemu porzucaniu szkół. Jest to poważny kłopot ponieważ taka młodzież nie zdobywa już później odpowiednich kwalifikacji i z czasem zaczyna odczuwać trudności na rynku pracy. Prowadzone są więc analizy, mające wyodrębnić potencjalną grupę, która ma kłopoty w szkole i może ją przedwcześnie opuścić (dzieci z trudnościami w nauce, zaburzeniami mentalnymi, dysfunkcjami itp.). W różnego typu klubach i świetlicach pomaga im w odrabianiu lekcji, udziela korepetycji itp. Partnerstwa pracują także z rodzicami i wspierają ich w prawidłowym wychowywaniu potomstwa. Wiele partnerstw przygotowuje też specjalne programy wsparcia umożliwiające ukończenie szkół bez konieczności rezygnowania z pracy.

### **Pomoc dla środowisk wiejskich**

Ruszyła ona dzięki temu, że ważną częścią partnerskich prac jest monitoring lokalnych potrzeb oraz dopasowanie do nich programów pomocowych. Analizy wykazały bowiem, że wsparcia potrzebują także drobni rolnicy zagrożeni wykluczeniem społecznym z powodu zbyt niskich dochodów wypracowywanych przez ich małe gospodarstwa. W odpowiedzi na tę sytuację powstał dla tej grupy szereg programów pomagających w uzupełnieniu dochodu na otwartym rynku pracy. Wiejskie partnerstwa były organizatorami pierwszych usług rynku pracy, których wcześniej na wsiach w ogóle nie było, bo wszyscy żyli z rolnictwa. Ciekawe jest, że to nie państwowe agencje



organizowały tam swoje placówki, ale właśnie partnerstwa. Wiedzano już bowiem, że aby poradzić sobie w takim środowisku potrzebna jest specyficzna, oddolna wiedza i aktywność.

W wiejskich partnerstwach zatrudniono specjalnie przygotowanych pracowników ds. rozwoju (*development officer*), którzy pomagają rolnikom w zdobyciu nowych kwalifikacji, koniecznych do znalezienia dodatkowego zatrudnienia lub prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Organizują oni różne grupy wsparcia, które pomagają rolnikom przełamać poczucie izolacji i braku szans życiowych. Pobudzają ich inicjatywę i przedsiębiorczość. Samozatrudnienie jest tu najbardziej cenioną opcją, jakkolwiek wykorzystywane są również rozwiązania z zakresu ekonomii społecznej<sup>83</sup>. W latach 2000–2003 zatrudnienie w tym sektorze znalazło ponad dwa tysiące osób zagrożonych marginalizacją.

Inną formą pomocy ludziom ze środowisk wiejskich jest organizowanie tanich usług transportowych. Partnerstwa doprowadzają do uruchomienia kursów autobusowych do miejscowości, w których można zdobyć pracę. Z takich usług firm transportowych (często są to spółdzielnie socjalne), korzystają też osoby starsze i ubogie. Dzięki specjalnym autobusom, które podjeżdżają pod dom o umówionej porze, mogą one w pobliskim miasteczku pójść do lekarza, na pocztę, do sklepu. Np. w miejscowości Longford uruchomiono linię, na której po okolicznym terenie kursuje 14 autobusów.

## Szybkie reagowanie

Partnerstwa wypracowują także metody szybkiego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, np. gdy dochodzi do za-

---

<sup>83</sup> Breeda Kennedy, Rural Strategies for Employment and Enterprise, Newsletter of the Local Development Social Inclusion Programme, Autumn 2006, s. 10-11.

mknięcia znaczącego dla danego obszaru zakładu pracy lub poważnych zwolnień. Organizują wtedy dla zredukowanych pracowników pośrednictwo pracy, a także poradnictwo, kursy przekwalifikowania itp. W mieście Limerick takie specjalne partnerstwo powstało w 1999 roku po likwidacji kluczowej dla tego obszaru fabryki Kruppa. W ciągu roku przejęło ono miejsce po fabryce i zaangażowało się w tworzenie tam Parku Rozwoju (park biznesowy). W efekcie stworzyło więcej miejsc pracy, niż miała zlikwidowana fabryka<sup>84</sup>. Wynajęto wszystkie pomieszczenia. Zainstalował się tam np. call center, producent materiałów elektronicznych, firma dystrybucyjna itp.

Podsumowując: za irlandzkimi ekspertami Trutz Haase i Kieranem McKeown, można wskazać trzy czynniki decydujące dla powstawania partnerstw<sup>85</sup>. Pierwszy to obawy wynikające ze skutków istnienia znacznego długoterminowego bezrobocia, w niektórych społecznościach kraju oraz przekonanie, że kumulowanie się niedostatku w środowiskach lokalnych jest groźne dla kraju i społeczeństwa jako takiego. Drugim, było narastanie świadomości, że państwo/rząd stoi wobec znacznych ograniczeń w rozwijaniu efektywnych mechanizmów dostarczania usług publicznych na poziomie lokalnym. Trzecim – zmiany treści i metod działania zachodzące w partnerstwie na poziomie centralnym (rozszerzenie porozumień społecznych zawieranych na szczeblu centralnym o nowe polityki/programy publiczne). Haase i McKeown podkreślają, że terytorialne/lokalne podejście do tworzenia programów publicznych zyskiwało na znaczeniu w sytuacji, kiedy spójność społeczna stawała się zagrożona z powodu nabierających siły procesów upośledzania i wyłączenia społecznego.

<sup>84</sup> Local Partnership in Europe. The Third Local Report, Limerick, Ireland, The Copenhagen Center 2002, s. 5.

<sup>85</sup> Trutz Haase, Kieran McKeown, Developing Disadvantaged Areas through Area-Based Initiatives. Reflections on over a Decade of Local Development Strategies, ADM, April 2003.

## Dubliński Pakt na rzecz Zatrudnienia

Ciekawym przykładem lokalnego partnerstwa społecznego jest Dubliński Pakt na rzecz Zatrudnienia. Powstał on w 1998 roku w ramach projektu zainicjowanego przez Komisję Europejską. Główną dziedziną jego działania miało być wsparcie długoterminowych bezrobotnych w staraniach o zatrudnienie i usuwanie barier jakie napotykać oni w poszukiwaniu pracy. W tym okresie w Irlandii bezrobocie wynosiło 14 proc. (połowę stanowili bezrobotni długoterminowi). Pakt analizował realia dublińskiego rynku pracy, a po badaniach formułował pomysły na działania. Obecnie bezrobocie długoterminowe znacznie zmalało, ale wciąż pozostaje w orbicie zainteresowań tego partnerstwa.

W 2007 roku dublińskie partnerstwo przyjęło cztery cele: (1) budowanie koherentnej strategii integracji społecznej (*social inclusion*), (2) tworzenie bardziej otwartego, przystępnego, integrującego społecznie rynku pracy, (3) podniesienie poziomu innowacyjności programów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości oraz (4) budowanie innowacyjnych rozwiązań pozwalających na doskonalenie umiejętności zawodowych.

Dubliński Pakt tworzy aż 200 organizacji i instytucji. Ale do realizacji konkretnych projektów angażują się te z nich, które odpowiadają im profilem. Philip O'Connor, dyrektor paktu, mówi, że gdy uruchamia projekt kształcenia i szkoleń w zakładach pracy przeznaczonych dla osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, to do współpracy zaprasza jedynie ludzi i organizacje zajmujące się tego typu działaniami.

Pakt ma swoją radę, w skład której wchodzi przedstawiciele wszystkich partnerów, czyli innymi słowy, grup interesów występujących w Dublinie: samorządów lokalnych, związków zawodowych, pracodawców, organizacji pozarządowych itp. Rada liczy 20 osób. Jej członkowie nie pobierają wynagrodzeń, ponieważ na co dzień pracują dla swoich orga-

nizacji. Z kolei sam pakt zatrudnia tylko 5 osób. Znaczna część pracy zlecana jest konsultantom, podwykonawcom, lokalnym organizacjom. Praca w tematycznych grupach roboczych ma charakter wolontariatu.

## Równi w pracy

Jednym z ważniejszych przedsięwzięć paktu była realizacja, w latach 2002-2004 projektu Równi w Pracy (*Equal at Work*)<sup>86</sup>. Jego celem było ułatwienie dostępu do rynku pracy osobom, które nie mają formalnych kwalifikacji związanych z danym zawodem, mają jednak praktyczne umiejętności pozwalające na jego wykonywanie. Analizy pokazały, że dla części mieszkańców Dublina barierą w dostępie do zatrudnienia są właśnie nadmiernie restrykcyjne procedury przyjęć do pracy stosowane przez tutejsze firmy i instytucje. Projekt miał sprawić, aby doszło do skorygowania ich. Do tej pory firmy oceniając kandydatów przeważnie odrzucały osoby, które nie miały „właściwego” przebiegu kariery zawodowej, doświadczenia w danym zawodzie lub nie ukończyły konkretnej szkoły, czy kursów. Projekt miał pomóc firmom i instytucjom w skonstruowaniu odpowiednio „otwartych” zasad przyjęcia do pracy. Chodziło o to, aby szansę na nią mieli też ludzie, którzy porzucili szkołę, osoby po kryzysach życiowych, byli więźniowie, osoby starsze. Procedury przyjęcia do pracy miały teraz zostać tak skonstruowane, by można było ocenić praktyczne umiejętności konieczne w danym fachu.

W poszczególnych firmach oraz instytucjach zostały zatem wybrane określone stanowiska, do rekrutacji na nie przygotowano inkluzywne, czyli integrujące, procedury przyjęć.

---

<sup>86</sup> New HR Strategies to Promote Equality in Organizations. An Evaluation of the Dublin Employment Pact Equal at Work Project, Hibernian Consulting, September 2004.

W sektorze publicznym przebadano istniejące reguły rekrutacji na dwa typy stanowisk pracowników biurowych. W placówkach przeprowadzono wszechstronne konsultacje z pracownikami, przełożonymi, związkami zawodowymi, niezależnymi ekspertami. W konsekwencji powstał dokument pod nazwą Ramowe Kompetencje Stanowisk Pracy. Dzięki niemu oraz skorygowaniu wymogów co do formalnego wykształcenia, na pracę w dublińskim sektorze publicznym mogło liczyć dodatkowe 10 tysięcy osób! Wcześniej te stanowiska były dla nich niedostępne z racji zbyt wysokich wymogów formalnych.

W realizacji projektu Równi w Pracy uczestniczyło 50 firm i instytucji. Przystąpiły do niego tak duże firmy, jak Meteor (operator telefonii komórkowej), Eircom (operator telefonii stacjonarnej, który ma 80 proc. rynku), a także szpitale, rady miejskie, organizacje społeczne, szkoły itp. Niektóre firmy miały rzeczywiste problemy z rekrutacją do pracy i dlatego zdecydowały się na zwiększenie elastyczności w zasadach zatrudniania. Warto dodać, że firmy uczestniczące w projekcie zgodziły się też na przeprowadzenie u nich audytu oceniającego procedury zatrudnienia, politykę personalną i szkoleniową z punktu widzenia otwartości na rekrutowanie pracowników z różnych środowisk społecznych i o różnym poziomie formalnych kwalifikacji.

W ramach projektu prowadzono także działania, które miały umożliwić zatrudnienie w dublińskim samorządzie na wybrane stanowiska biurowe i do prac porządkowych Romów (tam nazywa się ich Travellers). Utrzymuje się bowiem wśród nich wysokie bezrobocie (37 proc.) i jest to środowisko, które odczuwa znaczne bariery w dostępie do pracy. Szkolenia trwały sześć miesięcy, a zajęcia odbywały się trzy razy w tygodniu. Warto dodać, że do tamtej pory żaden irlandzki Rom nie pracował w radzie miejskiej. Nieliczne aplikacje były odrzucane z powodu niespełniania wymagań formalnych. W rezultacie

szkoleń, większość uczestników przeszła przewidziane w programie egzaminy i zdobyła zatrudnienie<sup>87</sup>.

### **Rotacja miejsc pracy**

Częścią projektu Równi w miejscu pracy było przedsięwzięcie pod hasłem „rotacja stanowisk pracy” (*Job Rotation*). Polegało ono na umożliwieniu bezrobotnym zajęcia miejsc pracy osób, które są na szkoleniach zaplanowanych przez pracodawców. Pomysł powstał w Danii, ale realizowano go także w wielu innych krajach unijnych. W Irlandii został chętnie podchwycony. Powodem były m.in. obawy, że wydatki na szkolenia są zbyt niskie – wskazywały na to porównania z innymi państwami – a to może obniżyć konkurencyjność kraju. „Rotacja stanowisk pracy” dawała bezrobotnym szansę podtrzymania kwalifikacji, a pracującym uczestniczenia w szkoleniach. Ponadto w ramach tego przedsięwzięcia szkolono osoby, które odgrywały potem rolę mentorów dla przychodzących na zastępstwa. Jednak jego zasadniczą zaletą było to, że ci, którzy najpierw pracowali na zastępstwach, potem często dostawali stałe zatrudnienie.

### **„Nauka w Pracy”**

Dubliński Pakt realizował także projekty pod nazwą „Nauka w Pracy” (*Learning @ Work*). Powstały one na bazie analizy, z której wynikało, że zwiększa się liczba młodych ludzi przedwcześnie opuszczających szkoły i bez odpowiednich kwalifikacji wchodzących na rynek pracy<sup>88</sup>. Jak już wspominałem – z wczes-

<sup>87</sup> Opening Pathways to Employment for Travellers in South Dublin County Council, Dublin Employment Pact, March 2006 with update March 2007,

<sup>88</sup> Challenges of Workplace Learning. An Evaluation of the Second Round of Learning@Work – a pilot programme on learning opportunities for people with low skills, Hibernian Consulting, Dublin Employment Pact, December 2006.

śniejszych doświadczeń wiadomo, że w niedalekiej przyszłości natrafią oni na poważne bariery w rozwoju zawodowym: niskie płace, słabe możliwości awansów i uczestniczenia w szkoleniach itp. Jednocześnie stwierdzono, że są programy wsparcia dla młodych bezrobotnych, a nie ma takich programów dla tych, którzy wprawdzie pracują, ale ich niskie kwalifikacje sprawiają, że często lądują na bezrobociu. Pomysł polegał więc na tym, aby pomóc im zachować stałe zatrudnienie dzięki szkoleniom podnoszącym umiejętności i kompetencje, a także poziom pewności siebie na rynku pracy.

Problem młodych ludzi porzucających szkoły jest stale podnoszony w licznych irlandzkich raportach i opracowaniach. Jest to niebagatelny kłopot, bo w skali całego kraju aż 18 proc. młodych opuszcza szkoły bez świadectw (a w niektórych środowiskach nawet ponad 50 proc.). Skala problemu jest zatem większa niż w innych państwach UE. Ponadto w Irlandii odsetek pracujących o niskich kwalifikacjach jest bardzo duży (30 proc.) w porównaniu do np. sąsiedniej Wielkiej Brytanii (13 proc.), czy Niemiec (16 proc.)<sup>89</sup>. Uznano, że bez uporania się z tą kwestią trudno będzie zagwarantować irlandzkiej gospodarce odpowiedni poziom konkurencyjności. Rzeczą dotyczy także kwestii spójności społecznej. Ludzi o słabych kwalifikacjach dotyka problem niskich dochodów, co często oznacza brak możliwości korzystania z owoców rozwoju technologicznego.

Znaczenie problemu mocno podkreślono w narodowych umowach społecznych np. w „Sustaining Progress” (obowiązywała w latach 2003-05), a także w najnowszym ogólnokrajowym pakcie „Towards 2016” oraz w opracowaniach Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej, która skupia wszystkich partnerów społecznych. W ślad za tymi rekomendacjami rząd udostępnił pieniądze na liczne projekty wspierające edukację opisanej kategorii młodych ludzi.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 17.

Realizację kilku prowadził m.in. Dubliński Pakt na rzecz Zatrudnienia. Za najważniejsze uznano, aby młody człowiek nie był zmuszony do wyboru: praca, albo edukacja/szkolenia. Młodzi ludzie pracując powinni mieć dostęp do podnoszenia kwalifikacji. Rzecz w tym jednak, że tylko nieliczne firmy mają programy podnoszenia kwalifikacji dla młodych bez ukończonych szkół.

Pierwszy projekt pilotażowy, realizowano w latach 2000-2001, następny między 2004, a 2006 rokiem. Partnerstwo docierało do pracodawców, rekrutowało ich do programu i przekonywało, że w ich interesie leży szkolenie pracowniczej młodzieży. Projekt przewidywał głównie szkolenia zawodowe oraz personalne. Pierwsze przedsięwzięcie natrafiło na spore trudności związane z rekrutacją zarówno młodych ludzi, jak i firm. Ostatecznie jednak ewaluacja programu wypadła pomyślnie. Udało się zwerbować osiem dużych przedsiębiorstw.

Następny projekt przewidywał szkolenia (kilka godzin tygodniowo), które zapewnia pracodawca. Młodzi ludzie mogli też uczestniczyć w szkoleniach poza firmą (zwykle przez pół dnia w ciągu tygodnia). Prowadzono je początkowo dla osób pracujących w wieku 17-21 lat, a później górny próg wiekowy podniesiono do lat 25. Część szkoleń poświęcono technologiom informatycznym. Świadectwa ukończenia szkoleń dostało 98 osób. Szkolenia miały wesprzeć umiejętności zawodowe, rozszerzyć możliwość kariery poprzez rozwój zawodowy i pokazanie znaczenia edukacji. Rekrutowano zwłaszcza osoby z sektorów gospodarki, które wyróżniają się dużą rotacją personelu, np. pracowników zajmujących się pielęgnacją koni wyścigowych. Tracą oni często pracę i albo nie znajdują stabilniejszej, albo trafiają na bezrobocie. Sytuacja pogarsza się znacznie, gdy się starzeją i nie mają już sił do ciężkiej fizycznej pracy. Gdy są młodzi i zaczynają pracować często twierdzą, że nie potrzeba im szkoleń, bo znają się na swoim fachu. Umyka im jednak konieczność tworzenia planu osobistej kariery zawodowej.



## Jak to robią w Irlandii?

Pod względem organizacyjnym partnerstwa mają postać spółek typu non-profit (formalnie działają, jak firmy komercyjne z tą różnicą, że udziałowcom nie wypłacają zysków). „Bezpośrednio zarządzają nimi” rady dyrektorów. W ich skład wchodzi przedstawiciele organizacji i instytucji wywodzących się z czterech sektorów: instytucji publicznych rządowych i samorządowych, partnerów społecznych (związki zawodowe, pracodawcy, rolnicy), i obywatelskich – organizacje pozarządowe. Od 1999 roku w radzie dyrektorów/radzie partnerstw zasiadają też samorządowcy, czyli osoby pochodzące z lokalnych wyborów. To wynik dyskusji na ile partnerstwa posiadają legitymację społeczną do decydowania w ważnych sprawach lokalnych. Udział osób pochodzących z wyboru społecznego wzmacnia tę legitymację i ułatwia zarządzanie nimi.

Rada partnerstwa liczy zwykle 20–25 osób. Działa w niej szereg tematycznych grup roboczych, które w swoich dziedzinach odgrywają czołową rolę. Na etapie jest zwykle tylko kilka osób, które zajmują się koordynacją programów.

Jak już wspomniałem, w Irlandii zadania partnerstw lokalnych są ściśle sprzężone z programami rządowymi. Rząd po konsultacjach z partnerami społecznymi określa priorytety w sferze rynku pracy i pomocy społecznej oraz tworzy fundusze finansujące konkretne działania. Do partnerstw pieniądze trafiają w systemie grantów, po przedstawieniu przez nie sześciolletniej strategii rozwoju lokalnego oraz trzyletnich programów działań<sup>90</sup>. Gdy zostaną one zaakceptowane przez rządową agencję Pobal<sup>91</sup>, otwiera się droga do pieniędzy na konkretne projekty. *Partnerstwa muszą pokazać, że umieją analizować*

<sup>90</sup> [http://www.planet.ie/docs/publications/planet\\_strategic\\_plan\\_2006.pdf](http://www.planet.ie/docs/publications/planet_strategic_plan_2006.pdf).

<sup>91</sup> <http://www.adm.ie/index1.htm>.

*i identyfikować lokalne problemy.* Między innymi sporządzają tak zwany indeks niedostatku (*deprivation index*), który pozwala na ocenę stanu społeczno-ekonomicznego danego hrabstwa/powiatu. Starają się też odczytywać nowe zjawiska, które w przyszłości mogą być zagrożeniem dla określonych grup w lokalnej społeczności. Analizy umożliwiają partnerstwom inicjowanie trafnych projektów i przedsięwzięć pomocowych.

Agencja Pobal monitoruje sposób wykorzystania przyznanych pieniędzy oraz efekty jakie przynoszą. Sporo pieniędzy pochodzi z *Programu Społeczna Spójność i Lokalny Rozwój Społeczny* (The Local Development Social Inclusion Programme, LDSIP), którym zarządza właśnie Pobal. Instytucja ta nadzoruje finanse, dostarcza partnerstwom wsparcia w zakresie tworzenia strategii działań, wdrożeń programów i zarządzania<sup>92</sup>. Wydaje się, że powyższy system wpływa na partnerstwa mobilizująco i niejako wymusza na nich profesjonalizm.

W efekcie, jak ocenia Lucio Baccaro, rząd zachowuje ścisłą kontrolę nad projektami i działaniami, które partnerstwa realizują. Z pewnością można tu mówić o występowaniu specyficznego sprzężenia między polityką rządu a działalnością partnerstw, czy zazębianiu się w kluczowych programach i dążeniach, zwłaszcza w zakresie programów społecznych. Sprzężenie to widać dobrze na przykładzie dwóch programów oferujących wsparcie w powrocie na rynek pracy (Community Employment, Job Initiative).

Otóż partnerstwa określają warunki wdrażania tych programów, ale muszą też wypełniać założenia rządowe. Mają pewną elastyczność w wykorzystaniu budżetu programów (w granicach 10 proc.), ale rząd pozostawia sobie prawo do oceny realizacji programów.

---

<sup>92</sup> Working Together Working for Change. The Achievements of the Local Development Social Inclusion Programme 2000-2006, Pobal, Dublin 2006, s. 13.

Partnerstwa z jednej strony podlegają znacznemu wpływowi polityk rządowych, ale z drugiej strony są zachęcane, aby starały się budować własne kanały wpływu na politykę rządu. Wielu barier w dostępie do rynku pracy nie da się bowiem usunąć wyłącznie na poziomie lokalnym, np. bariery finansowe, choćby takie, jak niskie płace w zawodach o słabych kwalifikacjach. Łagodzenie tego problemu leży w kompetencjach władz centralnych, które mogą np. wprowadzić kredyty podatkowe dla osób o małych dochodach, czy dodatkowe zwolnienia podatkowe.

### **Siła płynąca ze słabości**

Warto zaznaczyć, że powstawanie partnerstw w Irlandii w tak dużej skali wiązało się z przekonaniem o historycznej słabości struktur samorządowych. Mają one tam tylko jeden szczebel i są skoncentrowane głównie na utrzymaniu infrastruktury, np. dróg. Poza ich kompetencjami są takie kwestie, jak edukacja, pomoc społeczna, rozwój lokalny, przedsiębiorczość itp. Irlandczycy uznali zatem, że wyjściem jest „obudowanie” struktur samorządowych, – partnerskimi, które wniosą dodatkowy wzmacniający potencjał wiedzy i zaangażowania. Oczekiwano w szczególności, że partnerstwa podejmą się identyfikacji zagrożeń społecznych na swoim poziomie, zwłaszcza tych związanych z wykluczeniem społecznym. Partnerstwa miały analizować sytuację pod tym właśnie kątem i realizować projekty przeciwdziałające powyższym problemom. Miały także tworzyć wizje rozwoju lokalnego, łączyć plany lokalne i sektorowe oraz działać na rzecz wypracowania efektywnych zasad współpracy i koordynacji między podmiotami lokalnymi. Ivan Turok, ekspert OECD, pisze: *Lokalne partnerstwa były postrzegane przez niektórych jako sposób odnowienia kultury zarządzania poprzez uczynienie instytucji publicznych bardziej dynamicznymi i otwartymi na potrzeby społeczeństwa obywa-*

telskiego...<sup>93</sup>. Partnerstwa mocno wplecione w lokalny system zarządzania przybierają różne kształty. Poza omówionymi tu partnerstwami powołano także lokalne rady rozwojowe, które też integrują lokalne instytucje i organizacje (County/City Development Boards). Powstały na początku 2000 roku we wszystkich hrabstwach/powiatkach i miastach<sup>94</sup>. Działają także lokalne rady przedsiębiorczości (County/City Enterprise Boards)<sup>95</sup>. Turok uważa, że w Irlandii partnerstwa i zaangażowane w nie lokalne organizacje i instytucje przyczyniły się do uformowania poczucia zbiorowej odpowiedzialności i podmiotowości<sup>96</sup>. *„Istnieje szeroki dialog i wzajemne relacje między partnerami, a także rozwija się zakres wspólnego rozumienia problemów społecznych. Z kolei wzrastająca świadomość współzależności między różnymi organizacjami w partnerstwach pomaga efektywniej zarządzać zasobami, czego historycznie brakowało w Irlandii na poziomie lokalnym. Natomiast koncentracja na praktycznym rozwiązywaniu problemów redukuje ideologiczne różnice między partykularnymi interesami i wzmacnia zaufanie<sup>97</sup>”* – pisze ekspert. W konsekwencji, według Paula Teague i Mary C. Murphy, powstał typ „obradującego” zarządzania (*deliberative governance*), albo nawet „obradujący” model tworzenia publicznych polityk i programów<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> Ivan Turok, *Local Partnership In Ireland*, March 2000, s. 3.

<sup>94</sup> <http://www.cdb.ie/whatare.htm>

<sup>95</sup> <http://www.entemp.ie/enterprise/local/cebcontact.htm>

<sup>96</sup> Ivan Turok, *Local Partnership In Ireland*, March 2000, s. 5.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>98</sup> Paul Teague i Mary C. Murphy, *Social partnership and local development in Ireland: The limits to deliberation*, International Institute for Labour Studies, Geneva 2004. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp15604.pdf>

## Partnerska Finlandia

Tu, podobnie, jak w Irlandii, partnerstwa nabierały rozmachu w sytuacji znacznego kryzysu. W tym przypadku źródłem perypetii był rozpad Związku Radzieckiego (1991) i związane z tym załamanie eksportu. Utrata ogromnego rynku w sposób oczywisty pociągnęła za sobą spadek produkcji, co z kolei wywindowało bezrobocie (w 1994 roku aż do 17 proc.). W konsekwencji nastąpiła największa w okresie powojennym recesja. Poziom życia spadł, poszły w górę podatki, oraz nastąpiły cięcia w wydatkach społecznych. Na polityków i obywateli padł błąd strach.

Finom nie było łatwo wyrwać się z tarapatów. Dokuczała im skomplikowana struktura bezrobocia; istniała spora grupa długotrwale bezrobotnych. Pojawiała się pokusa łatwej poprawy statystyk: wysłania części pracowników na wcześniejsze emerytury. Z drugiej strony okazało się, że bezrobociu towarzyszy brak wykwalifikowanych pracowników w sektorach, które mają szansę na rozwój. Część z nich, zwłaszcza starszych miała trudności w unowocześnieniu i dostosowaniu kwalifikacji, czy zdobyciu nowych. Ponadto istniały także zróżnicowania terytorialne między obszarami pogrążonymi w trudnościach, a tymi z niezłymi perspektywami rozwojowymi (np. Helsinki). Odczuwano, że trzeba większych inwestycji w edukację i szkolenia.

Rząd próbował zaradzać trudnościom, ale okazywało się coraz wyraźniej, że tradycyjne interwencje podejmowane ze szczebla centralnego zawodzą. Szukano więc alternatywnych sposobów radzenia sobie z wysokim bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Przyglądano się doświadczeniom irlandzkim. W 1994 roku fińscy eksperci wybrali się do Irlandii, aby zobaczyć, jak tam wygląda oddolna walka z problemami społecznymi. Odnieśli pozytywne wrażenia. Ważną rolę odegrał także raport OECD LEED: *Irlandia. Lokalne partnerstwa i spo-*

*teczne innowacje* (1996 r.). Po jego lekturze z większym przekonaniem ruszyli do realizacji własnego, pilotażowego projektu partnerskiego, choć mieli wątpliwości, czy da się wprowadzić rozwiązania wyrosłe w odmiennych realiach. Jak twierdzi autor wspomnianego raportu – na początku nie do końca rozumiano w Finlandii, że partnerstwa oznaczają ideę wychodzenie poza sektor publiczny i tworzenie wspólnych struktur dialogu z sektorem prywatnym i pozarządowym. Termin „partnerstwo” brzmiał Finom jeszcze przez jakiś czas bardzo abstrakcyjnie. Dawał się we znaki brak głębszej tradycji dialogu między pracodawcami, związkowcami i bezrobotnymi, duchownymi, urzędnikami państwowymi oraz działaczami organizacji pozarządowych.

Klimat dla partnerstwa poprawił się po przystąpieniu Finlandii do Unii Europejskiej w 1995 roku. Już wtedy KE mocno podkreśla znaczenie społecznych partnerstw lokalnych. Mniej więcej w tym czasie Bruksela przygotowywała do wdrożenia pilotażowy program pod nazwą „terytorialne pakt na rzecz zatrudnienia”, który miał pomóc w zwalczaniu bezrobocia i wspieraniu tworzenia miejsc pracy poprzez oddolne inicjatywy partnerskie w unijnych krajach. Fińskie Ministerstwo Pracy zdecydowało, że Finlandia będzie uczestniczyła w tym programie, a nawet uznało, że warto go rozszerzyć na cały kraj. W grudniu '96 ministerstwo ogłosiło, że przyjmuje wnioski od środowisk lokalnych pokazujące gotowość uczestnictwa w programie. Nadeszło 78, wybrano 26. Do programu trafiły te środowiska lokalne, które włączyły w swoje struktury większość grup lokalnej społeczności: sektor prywatny, pozarządowy, publiczny, a także bezrobotnych. Liczyło się ich zaangażowanie, gotowość do pracy w projekcie, innowacyjność pomysłów na zwalczanie bezrobocia i tworzenie stałych miejsc pracy oraz zapobieganie długotrwałemu bezrobociu. W tym czasie lokalni działacze zainspirowani eksperymentem założyli spontanicznie 10 kolejnych partnerstw. Pieniądze na funk-

cjonowanie tych struktur pochodziły głównie od rządu i lokalnych partnerów.

Partnerstwa powstały między majem a sierpniem 1997 roku. Objęły prawie 2 miliony ludzi zamieszkałych w 81 gminach miejskich. Największe powierzchniowo partnerstwo obejmowało 230-tysięczną populację, najmniejsze – zaledwie 8-tysięczną.

Działania fińskich partnerstw były w pewnym stopniu koordynowane przez ministerstwo pracy. Powołało tam specjalny zespół do koordynowania prac 26 „oficjalnych” partnerstw. Pracowały w nim tylko dwie osoby na pełnym etacie, dziewięć pomagało dorywczo (rekrutowali się ze Stowarzyszenia Fińskich Lokalnych Władz Samorządowych, organizacji biznesowych, stowarzyszeń na rzecz osób bezrobotnych, Kościołów i organizacji społecznych). Zespół wspierał lokalnych partnerów poprzez doradztwo, know-how, a także informowanie o przykładach dobrych praktyk (fińskich i zagranicznych). Z kolei poszczególne partnerstwa zatrudniały w biurach 2-3 pracowników jako koordynatorów konkretnych projektów.

### **„Cios wymierzony bezrobociu”**

W Finlandii jest wiele przykładów dobrze działających partnerstw. Poniżej zaprezentujemy doświadczenia partnerstwa o nazwie „iisalmen seudun kumppanuus” (ISKU), co oznacza „cios wymierzony bezrobociu”. Objęło ono zasięgiem trzy gminy miejskie: Iisalmi, Sonkajarvi i Vierema..

W sensie organizacyjnym partnerstwo Iisalmi to konsorcjum lokalnych partnerów, i jako takie nie ma osobowości prawnej. Umowę o partnerstwie podpisało blisko 50 lokalnych podmiotów z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, w tym samorząd, regionalne Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia, urząd pracy w Iisalmi, producenci rolni i leśni, stowarzyszenia osób bezrobotnych, organizacje pozarządowe. Wiodącą rolę odgrywały trzy urzędy miejskie człon-

ków-założycieli oraz lokalne i dzielnicowe urzędy pracy. Udział sektora prywatnego, a zwłaszcza większych przedsiębiorstw był dość skromny.

Partnerstwo utworzyło komitet zarządzający do podejmowania strategicznych decyzji (8 osób). Zbiera się on zazwyczaj raz w miesiącu. Działa też 16-osobowy komitet sterujący, którego zadaniem jest doradztwo strategiczne. Ciało to spotyka się 2-4 razy w roku. Sprawy bieżące załatwiają zatrudnieni pracownicy partnerstwa. Natomiast zasadnicza część pracy merytorycznej realizowana jest głównie poprzez komitety tematyczne. Opracowują one projekty konkretnych działań, pracują nad zaangażowaniem odpowiedniego spektrum interesariuszy. Budżet partnerstwa na lata 1997-1999 wyniósł nieco ponad 300 tysięcy euro. 75 proc. pochodziło ze środków UE, a 25 proc. – z funduszy trzech urzędów miasta. Lwią część budżetu pochłonęły pensje dla pracowników, a pozostała – wynajem biura, a także wydatki administracyjne.

Partnerstwo zakładano gdy bezrobocie sięgało 20 proc., przy czym jedna piąta bezrobotnych, to były osoby starsze i od dawna bezrobotne. W rzeczywistości zjawisko bezrobocia obejmowało znacznie szerszą grupę, bo wiele osób miało zatrudnienie tylko tymczasowe dzięki specjalnym publicznym programom zwalczania bezrobocia. Poprawiało to na moment statystyki, ale nie było trwałym rozwiązaniem problemu. Co gorsza, największymi pracodawcami były trzy urzędy miejskie. Dodatkowym problemem tych społeczności były masowe wyjazdy młodych na południe kraju w poszukiwaniu pracy. W związku z tym przyrost naturalny był znikomy, a społeczeństwo zdominowane przez ludzi starszych.

Partnerstwo chciało obniżenia bezrobocia albo przynajmniej zahamowania jego wzrostu. Zaplanowało, że doprowadzi do utworzenia 150 nowych miejsc pracy w latach 1997-1999 i zachowania 50 zagrożonych likwidacją. Środkiem miało być pobudzenie wzrostu gospodarczego i tym samym – zatrudnie-



nia. Gwarantem powodzenia miało być zaangażowanie i współpraca lokalnych partnerów przy realizacji projektów. Niektóre z nich, członkowie partnerstw wykonywali w trakcie swoich normalnych zadań we własnych organizacjach, czy instytucjach. Inne (np. popołudniową opiekę nad uczniami, opiekę nad niepełnosprawnymi i weteranami wojennymi, usługi domowe, renowację starych budynków prowadzącą do odrodzenia tradycyjnych metod budowlanych i powstania teatru na świeżym powietrzu), realizował personel zatrudniony w strukturach partnerstwa. Latem, co noc, na ulicach Iisalmi wystawiany był happening artystyczny Via Dolorosa. Wielu aktorów-amatorów wywodziło się z grona osób trwale bezrobotnych.

Partnerstwo realizowało także projekty rozwojowe na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw. Powstał inkubator przedsiębiorczości koncentrujący się zwłaszcza na technologiach informatycznych. Utworzono bazę danych wykwalifikowanych młodych ludzi, by pracodawcy mieli łatwy dostęp do lokalnych zasobów pracy, co jednocześnie miało powstrzymać drenaż mózgow z obszaru partnerstwa.

Ważną inicjatywą był program wsparcia dla młodych ludzi ze środowisk patologicznych w Kehypaja. Realizowała go organizacja działająca na rzecz pomocy młodzieży Iisalmi Youth Aid. Dzięki warsztatom zawodowym i szkoleniom młodzież odkrywała swoje predyspozycje i talenty, dzięki którym mogli chętniej rozpoczynać życie zawodowe. Długotrwale bezrobotni posiadający doświadczenie zawodowe mogli pracować w charakterze „mistrzów”, od których młodzi uczestnicy szkoleń uczyli się rzemiosła. Zajęcia sprawiły, że wyprodukowano różnorakie dobra i usługi, na których zarobiono około 900 tysięcy euro.

## **Lokalny łącznik**

Partnerstwo ISKU odgrywa rolę lokalnego brokera, który łączy różne odłamy środowiska w celu wykonywania przedsię-

wzięć służących jego rozwojowi, spójności, integracji społecznej. W jego ramach tworzono usługi, których wolny rynek sam nie mógł wygenerować, choć istniało zapotrzebowanie na nie. Np. wielu rodzinom potrzebna była kilkugodzinna pomoc domowa. Żadna z nich nie mogła jednak zatrudnić pomocy domowej, choćby z racji trudności prawnych i organizacyjnych. Partnerstwo zauważyło i wykorzystało tę sytuację. Stworzyło kręgi gospodarstw domowych, które wynajmowały wspólnie pomoc domową. W ten sposób powstały całetatowe miejsca pracy dla osób trwale bezrobotnych. Partnerstwo stało się także pośrednikiem w rekrutacji bezrobotnych na rzecz lokalnych pracodawców, w tym urzędów miejskich. Budowało ono bowiem sieć powiązań pomiędzy pracodawcami, bezrobotnymi, urzędami pracy, firmami szkoleniowymi i innymi organizacjami. Partnerstwa okazały się niezwykle pożyteczne dla lokalnych urzędów pracy, których personel pochłonięty na co dzień rutynowymi działaniami nie miał czasu na nowatorskie przedsięwzięcia.

Jak podaje raport OECD<sup>99</sup>, partnerstwo ISKU w ciągu pierwszych trzech lat działania zrealizowało prawie wszystkie założone cele. W efekcie jego projektów i przedsięwzięć towarzyszących utworzono ponad 100 stałych miejsc pracy i prawie 400 tymczasowych, powstało też 28 nowych firm (prawie trzy razy więcej, niż początkowo zakładano). Nie udało się natomiast utrzymać 45 zagrożonych likwidacją miejsc pracy. Najpoważniejszym problemem okazał się brak zaangażowania prywatnych firm. Nie przeprowadzono też kilku eksperymentalnych projektów – przeszkodą okazały się obostrzenia prawne oraz trudności administracyjne.

Partnerstwo ISKU, poza działaniami wspierającymi najsłabsze ekonomicznie osoby, badało charakter bezrobocia na swo-

---

<sup>99</sup> Local Partnerships and Social Innovation, LEED Programme report, OECD 1996

im obszarze oraz jakich kwalifikacji potrzebują lokalne firmy. Wspierało przeprowadzenie studiów wykonalności w konkretnych dziedzinach, np. technologii informatycznych. Organizowało również forum wymiany myśli i prezentacji dobrych praktyk w zwalczaniu bezrobocia i aktywizacji zawodowej lokalnych społeczności z innymi regionami Finlandii, a także Unii Europejskiej. Uczestniczyło w opracowaniu lokalnych i regionalnych polityk i strategii.

Działanie partnerstwa zainspirowało mieszkańców do założenia nowych organizacji pozarządowych, działających na rzecz lokalnych potrzeb. W tych fundacjach i stowarzyszeniach pracę znajdowali bezrobotni. Niezmiernie istotne wydaje się również to, że partnerstwo umożliwiło samym bezrobotnym uczestniczenie w tworzeniu programów oraz pozwoliło szeroko uczestniczyć w życiu społeczności.

## **Stowarzyszenie miast**

Warto przyjrzeć się z bliska także partnerstwu Keski-Uusimaa. Powstało w 1997 roku, a zasięgiem objęło trzy miasta położone ok. 30 kilometrów na zachód od Helsinek. Początkowo miało formę stowarzyszenia z osobowością prawną, ale w trakcie działania dokonano zmian organizacyjnych, by dostosować je do charakteru prac partnerstwa. Podobnie, jak w przypadku ISKU, Keski-Uusimaa również działało pod znacznym wpływem urzędów miejskich stowarzyszonych miast. Każde z nich wprowadziło do zarządu partnerstwa po dwóch dyrektorów (urzędnik plus reprezentant lokalnej społeczności). Zarząd podejmował nie tylko decyzje strategiczne, ale też angażował się w kierowanie wykonaniem podjętych ustaleń. Obok tego powołano komitet sterujący liczący 30 osób reprezentujących różne instytucje i organizacje partnerskie. Grupy robocze składające się z ekspertów, koordynowały realizację projektów. Stowarzyszenie zatrudniało trzy osoby: kierowni-

ka, sekretarkę i oddelegowanego doń pracownika lokalnego urzędu pracy. Zajmowali się oni planowaniem i praktyczną realizacją projektów. W latach 1997-1999 budżet partnerstwa na wydatki administracyjne wynosił ponad 370 tys. euro. Pieniądze te pochodziły z Unii Europejskiej, ministerstwa pracy i trzech stowarzyszonych urzędów miasta. Same projekty były finansowane przede wszystkim przez organizacje i instytucje aktywnie współpracujące z partnerstwem – zrealizowano projekty na sumę prawie dwóch milionów euro.

Partnerstwo Keski-Uusimaa nie miało przed sobą tak dużego problemu bezrobocia i wykluczenia społecznego, jak ISKU. Problemy miały charakter bardziej wycinkowy, bo dotyczyły konkretnych obszarów, a zwłaszcza blokowisk w Järvenpää. Sytuację zaognił tam upadek tradycyjnego przemysłu, co spowodowało likwidację wielu miejsc pracy. Jednak dla społeczności 8-procentowy wskaźnik bezrobocia odnotowany w 1999 roku wydał się i tak niepokojący, tym bardziej, że jedna piąta bezrobotnych, była bez zajęcia od dawna, a wielu z nich miało słabe lub wręcz żadne kwalifikacje. Dodatkowo obciążał ich problem niedostosowania społecznego oraz kłopoty ze zdrowiem, co pomniejszało szanse na znalezienie pracy. Poza tym część pracujących miała zatrudnienie tylko dzięki publicznym programom walki z bezrobociem.

Mimo tych kłopotów wskaźnik bezrobocia i tak był stosunkowo niski, a to dlatego, że wielu mieszkańców uczestniczyło w szkoleniach, przez co statystyki ich nie obejmowały.

Partnerstwo chciało wziąć się za bary przede wszystkim z bezrobociem długoterminowym, oraz z wykluczeniem społecznym, które to problemy zwykle występują razem. Zaczęło od opracowania strategicznego planu działań i rozwoju obszaru stowarzyszonych miast (zastosowano pogłębioną analizę SWOT). W powstawaniu strategii uczestniczyło ponad 50 lokalnych organizacji. Uzgodniono cztery podstawowe kierunki działania: (1) wzmocnienie informacji na temat moż-

liwości rozwoju biznesu i zatrudnienia; (2) pomoc w przezwyciężaniu trudności w uruchamianiu działalności gospodarczej; (3) identyfikowanie nowych możliwości zatrudnienia w miejscowej gospodarce; (4) wsparcie dla lokalnych zasobów ludzkich.

Planując konkretne przedsięwzięcia rozglądano się za innowacyjnymi rozwiązaniami. Szans upatrywano w inicjowaniu projektów społeczno-kulturalnych, które mogłyby zaowocować nowymi miejscami pracy, a także we wspieraniu trzeciego sektora. Nowatorskim projektem był np. Młyn Kulturalny – centrum biznesowe, skierowany przede wszystkim do absolwentów uczelni artystycznych, lokalnych artystów i rzemieślników. Młyn oferował im pod jednym dachem pomieszczenia biurowe, sprzęt, wsparcie techniczne, doradztwo, szkolenia. Partnerstwo promowało w ten sposób powstawanie i rozwój firm działających w sferze kultury. Utworzono też inkubator przedsiębiorczości, który obok dostawców usług biznesowych, firm szkoleniowych, prywatnych przedsiębiorców wspomagał też instytucje edukacji artystycznej,

Inne projekty zakładały rozpowszechnianie informacji o możliwościach kariery na lokalnym rynku pracy, a także organizowanie objazdowych, lokalnych targów pracy. Z kolei projekt „Środowisko 2000” oferował szkolenia dla bezrobotnych, po których mieli oni szansę na pracę w sektorze ochrony środowiska. W ramach projektu „Trzecia Baza” prowadzono szkolenia umożliwiające podjęcie pracy w organizacjach charytatywnych i pozarządowych.

Jak ocenia raport OECD, partnerstwo Keski-Uusimaa w stosunkowo krótkim czasie osiągnęło sukces. Jego źródłem było między innymi sprawne kierownictwo, a także precyzyjna strategia działania i właściwy dobór projektów. W konsekwencji rezultaty przekroczyły plany. Powstało 120 nowych firm, które stworzyły ponad 150 miejsc pracy. Utworzono też 250 dodatkowych tymczasowych lub pełnoetatowych miejsc pracy.

Problemem było jednak to, że po trzech latach działania partnerstwo nadal było w dużym stopniu zdominowane przez urzędy miasta, którym udało się nawiązać ściślejszą i efektywniejszą niż dotąd współpracę. Dzięki partnerstwu także publiczne służby zatrudnienia lepiej współpracowały z otoczeniem. Gorzej wyglądał natomiast udział w nim sektora pozarządowego i prywatnego. W procesy decyzyjne nie byli też włączeni przedstawiciele bezrobotnych.

### **Partnerstwo w kręgu zamożności**

Kolejne partnerstwo – w gminie Sipoo jest specyficzne o tyle, że powstało w społeczności, której nie dręczyło szczególnie ani bezrobocie, ani szeroka marginalizacja społeczna. Sipoo, dzięki położeniu blisko stolicy, jest gminą stosunkowo zamożną. Wielu mieszkańców znajduje bowiem zatrudnienie w Helsinkach. Gdy partnerstwo zaczynało działać stopa bezrobocia była niższa niż w innych częściach kraju – pracy nie miało niespełna 500 osób na ponad 8 tysięcy pracujących. Problemem była natomiast znaczna skala osadnictwa, która była zagrożeniem dla wiejskiego charakteru gminy. Władze lokalne zdecydowały się zahamować napływ przybyszów, a jednocześnie promować taki sposób osiedlania się w regionie, który umożliwi zachowanie tradycyjnych walorów otoczenia.

Partnerstwo zdecydowało się na działania na rynku pracy, ale skierowało je do osób, które nie są w stanie same sobie na nim poradzić mimo obfitości miejsc pracy. Główną inicjatywą było utworzenie w zabudowaniach dawnego szpitala Centrum Zwalczania Bezrobocia i Wykluczenia Społecznego Varglyan. Był to projekt wsparcia przede wszystkim osób upośledzonych psychicznie. Założono, że ich integracji będzie sprzyjała przyjazna atmosfera, którą udało się stworzyć w Centrum, oraz podejmowanie przez te osoby pracy. Zatrudnieni w Centrum zaczęli świadczyć usługi urzędowi gminy Sipoo i innym zle-

ceniodawcom. Oczywiście nie było to przedsięwzięcie, które mogło samodzielnie utrzymać się na rynku. Dostawało wsparcie z różnych źródeł, w tym z kasy samorządu lokalnego.

W dawnym szpitalu zaadoptowanym na potrzeby Centrum znalazło swoje miejsce wiele organizacji realizujących prospołeczne inicjatywy, np. Kościół luterański uruchomił biuro pracy (pomagał mu pracownik oddelegowany z urzędu pracy). Z kolei Lokalne Stowarzyszenie Federacji Fińskich Pracodawców ulokowało tam swoją siedzibę i zatrudniło dwie, przedtem długotrwale bezrobotne osoby do organizacji targów promujących lokalne przedsiębiorstwa oraz aranżowania spotkań i szkoleń dla członków Federacji. Na terenie Centrum działa również organizacja wolontariacka. W Varglyan znalazło też zatrudnienie dwóch członków lokalnego stowarzyszenia bezrobotnych, którzy założyli tam własne biuro. Obsługiwali oni kawiarenkę i jadalnię dla bezrobotnych, zorganizowali bank żywności i usługi recyclingu.

Centrum zaczęło odgrywać rolę swoistego ośrodka społecznego i nadal przyciąga ono różne organizacje. Odbywa się w nim wiele imprez. Pozostający na marginesie społeczeństwa ludzie mogą się tu spotykać, zintegrować, pożywić, podjąć szkolenie, pracę, a nawet w cieplarnianych warunkach założyć własną firmę.

Obok utworzenia Centrum Varglyan, partnerstwu udało się wypracować mechanizm wspierania ducha współpracy i zespołowych działań, a także wciągania do nich grup ludzi zagrożonych marginalizacją. Zaowocowało to kolejnymi oddolnymi inicjatywami. Partnerstwu udaje się stopniowo przełamywać barierę niechęci i braku zrozumienia mieszkańców do kultury współuczestnictwa, współodpowiedzialności i zbiorowego podejmowania decyzji.

Niemniej pojawiały się też problemy. Instytucje finansujące program nie rozumiały specyfiki pracy z ludźmi zagrożonymi marginalizacją i oczekiwały szybkich, konkretnych efek-

tów. Finansowanie przedsięwzięć partnerstwa miało też krótkoterminowy horyzont, co uniemożliwiało perspektywiczne planowanie projektów.

Partnerstwo przybrało więc formę stowarzyszenia skupiającego 14 partnerów z sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Pracom przewodzi urzędnik gminy Sipoo, pozostali członkowie zarządu pochodzą ze stowarzyszenia bezrobotnych, luterańskiej gminy wyznaniowej, urzędu pracy, lokalnego stowarzyszenia fińskich związków zawodowych, lokalnego stowarzyszenia Federacji Fińskich Pracodawców oraz z firm prywatnych. Zarząd spotyka się zazwyczaj raz w miesiącu.

Na budżet partnerstwa składają się wpłaty rządowe, datki kościelne, dotacje z samorządu, a także składki członkowskie. Najwięcej pieniędzy pochłaniają pensje pracowników, a następnie wynajem biura i wydatki administracyjne.

## Polityka zgody

Finom udało się z partnerstwami. Sprzyjała im niewątpliwie istniejąca w tym kraju długa tradycja dążeń do wypracowywania rozwiązań społecznych i gospodarczych opartych na konsensusie. Partnerzy społeczni od lat z powodzeniem zawierają trójstronne umowy na poziomie centralnym. Dzięki temu w latach 90. łatwiej było wprowadzić partnerstwa na poziom lokalny. Pierwsze pilotażowe projekty wzbudziły znaczne oczekiwania wśród Finów, zwłaszcza, że byli już zmęczeni kryzysem spowodowanym załamaniem rynku eksportowego w dawnym ZSRR.

Analizy fińskich partnerstw autorstwa Agnieszki Ostrowskiej<sup>100</sup> pokazują, że mają one szansę powodzenia, gdy precyzyjnie zorganizują własne struktury, określą role swoich członków i jasno wyznaczą cele. Ważne jest pozyskanie zaangażowania grup zmarginalizowanych, rozwinięcie kultury uczestnictwa

<sup>100</sup> <http://www.dialogspoleczny.pl/tabs/index/118>



i wypracowanie mechanizmów ułatwiających powstawanie zintegrowanych rozwiązań skomplikowanych problemów. Co więcej, prawdziwe uczestnictwo mieszkańców wymaga znaczącej demokratyzacji procesu podejmowania decyzji, a zwłaszcza – wysłuchiwanie głosów, które nie były do tej pory dość dobrze uwzględniane. Fińskie doświadczenia pokazują, że partnerstwa muszą mieć wystarczające środki na utrzymanie a także kompetencje do podejmowania samodzielnych działań. Ważne jest koordynowanie działalności na poziomie centralnym. Partnerstwa lokalne potrzebują bowiem wsparcia, w tym doradztwa, ale także wymagają stałej ewaluacji, choćby po to, aby nie zawiodły oczekiwań opinii publicznej. Konieczne są analizy pokazujące wyniki działań partnerskich, ich projektów. Na tej podstawie powinna być generowana wiedza o źródłach sukcesów i porażek poszczególnych działań. Ważne jest również, upublicznienie tej wiedzy, zwłaszcza wśród decydentów, co może wywierać wpływ na kreowanie polityk krajowych (mainstreaming).

### **Brytyjski model strategicznego partnerstwa lokalnego (LSP)**

W drugiej połowie lat 90. zaczęto intensywnie organizować lokalne partnerstwa w Wielkiej Brytanii. Ułatwieniem było to, że Brytyjczycy mieli już wcześniej żywą tradycję organizowania działań partnerskich w gronie organizacji pozarządowych i instytucji publicznych. Wiatru w żagle dodał im rząd Partii Pracy, który objął władzę w 1997 roku i nadał partnerstwom nowy profil organizacyjny i tematyczny. Robił to z nadzieją, że partnerstwa wesprą jego narodową strategię odnowy lokalnych środowisk oraz reformę lokalnego zarządzania<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Mike Geddes, *Evaluating English Experience of Governments and Communities in Partnership: The Empire Strike Back?*, Paper for Governments and Communities in Partnership conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne, 2006.

Inicjatywa rządu zbiegła się z nowym programem Komisji Europejskiej, która rozpoczynała pilotażowy projekt dotyczący inicjowania lokalnych paktów/partnerstw na rzecz zatrudnienia.

Ciekawe jest to, że o ile poprzedni rząd Johna Majora, jakby instynktownie odrzucił propozycję wejścia w to przedsięwzięcie, o tyle nowy – Tony Blaira instynktownie je podjął, a nawet wyszedł poza jego ramy oferując środowiskom lokalnym dodatkowe możliwości finansowania projektów partnerskich.

Animusz rządu Blaira do tworzenia partnerstw wypływał z przekonania, że mogą one być formą scalenia i wykorzystania potencjału wypływającego z aktywności oddolnych organizacji oraz obywateli. Rząd uznał, że będzie to sprzyjało poprawianiu funkcjonowania lokalnych środowisk oraz zwiększaniu dostępu obywateli do lokalnych usług publicznych. Ponadto organizacje obywatelskie postrzegano jako wsparcie, dzięki któremu samorządy mogłyby skuteczniej radzić sobie z problemami. Władze uznały, że ten sektor scalony w partnerstwach społecznych usprawni zaplanowaną odnowę tych lokalnych środowisk, które w poprzednich latach pogrążyły się w szczególnie poważnych i dolegliwych trudnościach. Rząd zaplanował dodatkowe pieniądze dla nich, ale obawiał się jednak, że jeśli będą wydawane starymi sposobami (poprzez administrację), to część z nich może zostać zmarnowana.

Ponadto rząd doszedł do wniosku, że organizacje obywatelskie mogą odegrać większą rolę w świadczeniu różnych lokalnych usług i przejąć niektóre obowiązki państwa w świadczeniu usług publicznych. Najważniejsze było, aby ich jakość poprawiła się odczuwalnie dla odbiorców. Według oceny dziennika „The Guardian” po raz pierwszy sektor pozarządowy uznany został za klucz do powodzenia realizacji rządowej strategii<sup>102</sup>. Rządowi Blaira szczególnie zależało na pozyska-

---

<sup>102</sup> Voluntary groups «optimistic» about neighbourhood plans, Guardian, November 9, 2000.

niu nowych partnerów, ponieważ obiecywał znaczne zwiększenie wydatków na poprawę usług publicznych. A ponadto nie wierzył, że odbudowa lokalnych środowisk uda się za pomocą tradycyjnych, odgórnie projektowanych metod. Nie są one bowiem w stanie poradzić sobie z olbrzymią złożonością problemów dotyczących lokalne środowiska. Jak pisze Mike Geddes, rząd partii New Labour uznał, że wiele problemów społecznych ma niejako systemową naturę, co oznacza, że są trwałe i wymagają nowych narzędzi do radzenia sobie z nimi. Najważniejsze z nich to tworzenie lokalnych instytucji<sup>103</sup>.

Partnerstwa uznano zatem za istotny składnik polityki zarządzania na szczeblu lokalnym, a już szczególną rolę odgrywają one w 88 okręgach, które wydzielił rząd. Są to obszary uznane za szczególnie zaniedbane gospodarczo. Na tych terenach tworzone są Strategie Lokalnej Odnowy (Local Neighbourhood Renewal Strategy). Zgodnie z wolą rządu, partnerstwa wraz ze swoimi członkami z organizacji społecznych, publicznych czy biznesowych angażują się w ich powstawanie. Angażują swoją wiedzę i doświadczenia oraz zasoby organizacyjne<sup>104</sup>. Strategie kreślą sposoby osiągnięcia poprawy warunków dla rozwoju gospodarczego, społecznego, a także określają metody, dzięki którym możliwe staje się podwyższenie poziomu życia na poziomie lokalnym<sup>105</sup>. Strategie uznano za długoterminową, realną wizję rozwoju, a także plan konkretnych działań wokół krótkoterminowych priorytetów będące formą realizacji, „wizji”.

<sup>103</sup> Mike Geddes, *Evaluating English Experience of Governments and Communities in Partnership: The Empire Strike Back?*, Paper for Governments and Communities in Partnership conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne, 2006, s.5.

<sup>104</sup> *Local Strategic Partnership. Government Guidance*, Department of the Environment, Transport and Regions, London March 2001.

<sup>105</sup> *New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy. Action Plan. Report by the Social Exclusion Unit*, 2001, s. 28.

Strategie stały się także pewną formą mobilizacji wszelkich lokalnych zasobów, które można wykorzystać do zwiększania szans rozwojowych. Miały one współgrać z realizacją zamierzeń rządu zakładających ograniczenie różnic rozwojowych między regionami. W niektórych z nich sytuacja znacznie odbiegała od średniej krajowej. Np. pod koniec lat 90. stopa zatrudnienia w podlondyńskim okręgu Tower Hamlets wynosiła 55 proc., a średnia stopa w kraju – 74 proc. W północnym Manchesterze notowano 24,8 włamań do domów na tysiąc mieszkańców, gdy krajowy wskaźnik wynosił 8,7. W tym mieście odnotowano 38 aktów przemocy na tysiąc mieszkańców, a w skali kraju tylko 11,4. Obliczono również, że na 10 procentach najbardziej zaniedbanych gospodarczo terenów, jedna piąta wszystkich domów jest opuszczona i popada w ruinę natomiast w skali kraju ten problem dotyczy tylko 5 proc. budynków mieszkalnych<sup>106</sup>.

Warto zaznaczyć, że w latach 80 i 90. wiele środowisk lokalnych podupadło. Zazwyczaj był to skutek trudności gospodarczych wynikających z likwidacji lokalnych przedsiębiorstw, które nie radziły sobie na rynku w nowych realiach globalizacji i przemian technologicznych (np. kopalnie zamknięte w czasach rządów M. Thatcher). W rezultacie nad Wielką Brytanią krążyło widmo pogłębiających się problemów społecznych z racji choćby niewystarczających dochodów wielu grup. Rząd Blaira ogłosił narodową strategię, która miała wesprzeć odrodzenie najbardziej pogrążonych ekonomicznie środowisk. Sformułowano dążenia do osiągnięcia czterech celów: więcej miejsc pracy, lepsza edukacja, walka z przestępczością i lepsza służba zdrowia. Metodą było ożywienie lokalnych gospodarek, włączenie lokalnych środowisk, wspieranie przywództwa, współpracy, zapewnienie przyzwoitych usług publicznych<sup>107</sup>.

<sup>106</sup>New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy. Action Plan. Report by the Social Exclusion Unit, 2001, s. 12-13.

<sup>107</sup>Ibidem.

## Pieniądze dla zdolnych

Partnerstwa działające we wspomnianych wyżej 88 okręgach mają prawo korzystać ze specjalnego Funduszu Odnowy Lokalnej (Neighbourhood Renewal Fund) na realizację zaplanowanych projektów wsparcia. Pieniądze stają się dostępne, gdy partnerstwu uda się podpisać Lokalne Porozumienie (Local Area Agreement) z rządem (regional government office, GO). W imieniu partnerstwa negocjują je władze lokalne, a zawierane są na trzy lata. W porozumieniach zostają zapisane priorytety, które mają być realizowane dzięki lokalnym projektom. Muszą one mieścić się w rządowych priorytetach narodowych. Po stronie lokalnych instytucji i organizacji mają znaleźć się te placówki, które zajmują się świadczeniem lokalnych usług publicznych. Porozumienia służą temu, aby uzgadniać sposoby zasypywania przepaści między najbardziej zaniedbanymi miejscowościami, a resztą kraju.

Partnerstwa uznają, że wszyscy ich członkowie zobowiązują się do realizacji „wizji” rozwoju. Ustalają sposoby monitorowania przebiegu jej wykonania, okresowego aktualizowania strategii i raportowania wyników obywatelom. Z drugiej strony rząd stawia partnerstwom wymogi, ponieważ wprowadził system akredytacji dla tych, które działają w wybranych 88 okręgach. Zyskanie jej zapewnia dostęp do pieniędzy z Funduszu Odnowy Lokalnej (Neighbourhood Renewal Fund). Aby otrzymać akredytację partnerstwa muszą udowodnić, że rozwijają działania i stają się coraz istotniejszą częścią lokalnej wspólnoty. Muszą też pokazać, że dostarczają na swoim terenie coraz lepsze usługi publiczne. Rząd wymaga, aby partnerstwa doskonalily metody monitorowania realizacji lokalnych celów, tak by można było ocenić ich postępy w tym zakresie. Partnerstwa mają także zachęcać członków pochodzących z sektora publicznego do przeformułowywania ogólnych programów z myślą o lepszym zaspokajaniu lokalnych potrzeb/prioryte-

tów związanych z odbudową lokalnego potencjału. Niezmiernie istotnym ich celem jest też działanie na rzecz silnego i efektywnego partnerstwa między instytucjami sektora publicznego, a organizacjami pozarządowymi<sup>108</sup>.

### **Rządowy system wsparcia partnerstw**

Rząd stworzył go poprzez swoje regionalne agendy (Government Offices – GO). Pomoc nadchodzi, gdy partnerstwo nie radzi sobie z wciągnięciem w swoje struktury jakiejś ważnej agencji publicznej, czy usługodawców. Wtedy GO podejmuje się mediacji, a także zapewnia, by przedstawiciele administracji centralnej w pełni uczestniczyli w ich strukturach. Agendy rządu zabiegają o podtrzymywanie trwałych kontaktów między partnerstwami a organizacjami regionalnymi oraz o przepływ informacji na temat dobrych praktyk. Pełnią też rolę mediatora gdy relacje między partnerami psują się. Ponadto rząd co pięć lat bada i ocenia wszystkie partnerstwa działające w ramach rządowego programu. W wyniku tego powstają raporty określające stopień realizacji najważniejszych zadań nakreślonych przez partnerstwa<sup>109</sup>.

Lokalne partnerstwo strategiczne stało się zatem w Wielkiej Brytanii platformą współdziałania różnych organizacji i instytucji, która pozwala na eliminowanie dublowania ich działań. W efekcie tego możliwe jest racjonalizowanie działań, w tym zmniejszenie biurokracji. Partnerstwa są również narzędziem służącym promowaniu równego traktowania i integracji społecznej<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Accreditation 2002/03: Guidance for Local Strategic Partnerships;

<sup>109</sup> Więcej: z [www.dialogspoleczny.pl](http://www.dialogspoleczny.pl)

<sup>110</sup> Źródła: Local Strategic Partnership, Government Guidance, London 2001, Local Strategic Partnership, ODMP Newsletter / Research Update, Issue 1 – February 2003, [www.neighbourhood.gov.uk](http://www.neighbourhood.gov.uk), [www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk)

oraz specyficznym forum łączenia celów indywidualnych z ogólnospołecznymi.

## **W interesie mieszkańców**

Zgodnie z sugestią rządu, partnerstwa nie koncentrują się na rozbudowywaniu własnych struktur wykonawczych, ale zwykle opierają się na strukturach swoich członków<sup>111</sup>. Niemniej o konkretnej strukturze organizacyjnej decydują sami członkowie i zależy ona od charakteru problemów, z którymi partnerstwo się boryka. Lokalne władze mają za zadanie zapewnić, aby w agendzie partnerstwa interes mieszkańców zawsze był na pierwszym miejscu. Samorząd włącza również inne publiczne organizacje, np. instytucje zajmujące się pomocą publiczną, a także policję i placówki służby zdrowia (takie wymogi stawia instrukcja rządowa). Za wskazane uważa się również zaproszenie przedstawicieli instytucji edukacyjnych, agencji zatrudnienia, dróg, ochrony środowiska, sportu, turystyki, kultury, władz transportu osobowego i innych organizacji w tym regionalnych (władze parków narodowych, agencje rozwoju regionalnego itp.).

Rząd próbuje oddziaływać na kierunek rozwoju partnerstw. Te z nich, które działają sprawnie, mają szanse na wsparcie finansowe swoich projektów. Prowadzona jest stała ewaluacja partnerstw. Ostatnia przeprowadzona w 2006 roku w obrębie Anglii wskazuje na ich rozwój<sup>112</sup>.

O ile w latach 2001 - 2003 partnerstwa zdobywały pierwsze doświadczenia w zakresie np. tworzenia struktur, czy strategii, o tyle w następnym okresie kładziono już nacisk na uspraw-

<sup>111</sup> Local Strategic Partnership. Government Guidance, Department of the Environment, Transport and Regions, London March 2001, s. 11.

<sup>112</sup> Zob.: National Evaluation of Local Strategic Partnerships. Report on the 2006 Survey of all English LSPs, Department for Communities and Local Government, June 2007.

nianie realizacji długoterminowych planów. Uznano, że partnerstwa muszą mieć niezbędne narzędzia, które pozwolą im na odgrywanie roli, przypisanej przez rząd<sup>113</sup>. Chodziło o narzędzia dotyczące np. monitorowania procesu realizacji strategii w jej poszczególnych etapach i częściach, trafne wskazywanie podstawowych spraw i ustalanie priorytetów, usprawnianie bieżącego planowania i aktualizacji krótkoterminowych celów. W konsekwencji wypracowano też metodę umożliwiającą dokonanie samooceny realizowanych projektów i identyfikowanie aspektów wymagających poprawy (Ramy Zarządzania Rezultatami, ang. Performance Management Framework, PMF). Stworzył ją Zespół Odnowy Sąsiedztwa (Neighbourhood Renewal Unit, NRU), który w administracji rządowej odpowiada za monitorowanie działań partnerstw. Metoda umożliwia dokonanie przeglądu projektów w siedmiu kategoriach: (1) rezultatów, (2) wiarygodności partnerstwa, (3) spójności programu i zarządzania, (4) zasobów, zarządzania finansowego i administracji, (5) pracy ze społecznością w celu podjęcia kwestii równości ras i sprawiedliwego dostępu, (6) pracy z innymi organizacjami i kluczowymi podmiotami, (7) uczenia się, doskonalenia i planowania.

Powstał także Pakiet Narzędzi dla Strategicznych Partnerstw Lokalnych „Na początek” (LSP Delivery Toolkit). Służy pomocą w tworzeniu wiarygodnych planów działań, określaniu środków umożliwiających osiągnięcie celów. Jest to też metoda wspomagająca tworzenie zasad wykonywania przeglądów i doskonalenie istniejących strategii. Pakiet zawiera wiele praktycznych rad i przykładów. Istnieje również Pakiet Planu Działania i Celu Podstawowego (Floor Target Action Plan Toolkit) przeznaczony dla partnerstw działających w okręgach szczególnie trudnych społecznie, które mają najsłabsze wyniki w osiągnięciu podstawowych celów. Pakiet służy do pięcio-

<sup>113</sup> Zob. <http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=537>



etapowego przygotowania dobrego planu, w oparciu o analizę danych i ocenę sytuacji.

### **Partnerstwo lokalne w angielskim Leeds<sup>114</sup>**

Ma ono początki we współpracy między radą miejską a Izbą Handlową z 1990 roku. Chodziło wówczas o wspieranie rozwoju gospodarczego miasta. Z czasem inicjatywa rozrosła się zarówno pod względem tematycznym, jak i organizacyjnym. Dzisiaj w partnerstwie o nazwie Inicjatywa Leeds zaangażowanych jest ponad 500 podmiotów. Za najbardziej żywotne problemy miasta, z którymi trzeba się zmierzyć, uznano kwestie: bezpieczeństwa, zdrowia, edukacji, pracy i mieszkalnictwa.

Partnerstwo wraz z władzami miasta pozyskało 27 mln funtów z rządowego Funduszu Odnowy Sąsiedztw na inwestycje w najbiedniejszych obszarach miasta. Zaangażowało się także w przygotowywanie strategii dla społeczności lokalnej oraz jej realizację. Włączyło się w koordynowanie lokalnych planów i inicjatyw, aby zapewnić im większą efektywność. Wzięło również na siebie prowadzenie uzgodnień w sprawach usług publicznych oraz tworzenie strategii lokalnego sąsiedztwa w zakresie realizacji narodowych celów zwalczania ubóstwa.

Na czele partnerstwa stoi 37-osobowa rada, która odpowiada za strategiczne decyzje i programy. Składa się ona z reprezentantów najważniejszych organizacji z całej społeczności. W partnerstwie są dwa ciała wykonawcze odpowiadające za cele społeczne: Narrowing Gap Executive i Going Up a League Executive. Działa również 7 grup strategicznych, z których każda odpowiada za jeden lub więcej głównych celów lub tematów strategii, oraz 14 grup partnerskich działających w konkretnych sektorach czy dziedzinach np. finansowym czy mediów.

---

<sup>114</sup> Zob.: [www.leedsinitiative.org](http://www.leedsinitiative.org), [www.dialogspoleczny.pl](http://www.dialogspoleczny.pl)

Zgodnie z postanowieniem rządu, partnerstwo wraz z władzami miasta, zaangażowało się w tworzenie strategii. Ostatnia pochodzi z 2004 roku i jest przewidziana na lata 2004 – 2020. Zawiera ona wizję Leeds w przyszłości i priorytety rozwoju. Określa również jakie role mają odegrać poszczególne grupy społeczne i instytucje, w tym partnerstwo, przy jej realizacji. Ciekawe jest to, że w proces tworzenia strategii udało się wciągnąć wielu mieszkańców. Jak pokazują badania – 71 proc. mieszkańców Leeds (ok. 500 tys. osób), wiedziało że strategia jest tworzona. W bezpośrednich konsultacjach wzięło udział 6200 osób, a 24 tys. uczestniczyło w badaniach opinii społecznej. Konsultacje objęły m.in. ludzi młodych i starszych, mniejszości etniczne, lokalne grupy społeczne i wolontariackie. Rozdano 28 tysięcy egzemplarzy projektu strategii.

Strategia zakładała, że do 2020 roku partnerstwo i jego członkowie osiągną:

(1) zwiększanie rangi i prestiżu Leeds, tak by zajęło ono wysoką pozycję w międzynarodowym rankingu miast i stało się miejscem, które ludzie wybierają ze względu na wysokie standardy życia, pracy i nauki,

(2) zredukowanie różnic pomiędzy najuboższymi a resztą obywateli,

(3) dynamiczny rozwój Leeds jako stolicy regionu, który dzięki temu również będzie odczuwał skutki ożywienia.

Partnerstwo w Leeds angażuje się w niemal każdy z aspektów życia miasta. Wspecyfikowało osiem strategicznych tematów: kultura, przedsiębiorczość i gospodarka, środowisko, zharmonizowane społeczności, zdrowie, nauka, nowoczesny system transportowy, rozwój wszystkich dzielnic. Ważnym przedsięwzięciem jest rozbudowywanie projektu lokalnej statystyki i zbieranie oraz upowszechnianie informacji. Udostępniane są one na stronie internetowej <http://statistics.leeds.gov.uk/> i pełnią rolę narzędzia dla tych, którzy są zainteresowani działaniem w mieście, inwestorów, przedsiębiorców itp. Strona zawiera pogrupo-

wane informacje na temat np. struktury populacji, wysokości dochodów, poziomu edukacji. Dzięki nim przedsiębiorcy mogą lepiej zrozumieć potrzeby lokalnych grup społecznych, planując inwestycje lub świadczenie usług. Mogą też lepiej argumentować przy wnioskowaniu o fundusze lub uzyskać punkty odniesienia pozwalające śledzić postępy w realizacji projektów.

Partnerstwo angażuje się również w przygotowanie i prezentowanie planów wykorzystania terenów miejskich i renowacji budynków. Założono, że nowe budynki czy przebudowy istniejących mają odbywać się tylko zgodnie z najwyższej jakości projektami, które zachowywać będą charakter danej dzielnicy i wyrażać jej indywidualny charakter. Tu przydaje się udział w partnerstwie prywatnego biznesu, który szczególnie dba o to, aby miasto przyciągało turystów i inwestorów. Ponadto jest on też znacznym źródłem pieniędzy na renowację biedniejszych dzielnic miasta.

## **Polskie drogi**

Żaden z powyższych modeli nie powinien być kopiowany w Polsce, nawet gdyby było to możliwe w jakiejś sytuacji. Ale warto przyglądać się poszczególnym rozwiązaniom i ustalić w jakich warunkach bywają efektywne. Z naszego punktu widzenia w modelu brytyjskim cenne jest nastawienie na uczestniczenie partnerstw w procesie tworzenia strategicznych analiz i skupianie wokół nich lokalnych środowisk. Partnerstwa właśnie w tym miejscu powinny budować swój potencjał. Ich początkiem powinna być praca nad diagnozą sytuacji w lokalnym środowisku i określenie strategicznych kierunków rozwoju i wynikających z nich działań w najważniejszych sferach. Brytyjczycy położyli nacisk na strategiczne analizy, bo uznali, że dzisiejsze problemy społeczne mają charakter systemowy, to znaczy one są i będą zawsze i wszędzie, a wynika to ze złożoności dzisiejszego życia zbiorowego. Natomiast klu-

czową sprawą jest, aby mieć dobre narzędzia do radzenia sobie z nimi. Narzędzia muszą być także stale aktualizowane, ponieważ problemy ulegają zmianie, albo wyłaniają się nowe. Dlatego konieczne jest stałe analizowanie i badanie realiów. Na przykład zmieniają się czynniki, które decydują o rozwoju ekonomicznym, albo czynniki decydujące o przyczynach wykluczenia społecznego. Trzeba to szybko zauważać i budować programy działań.

Również Irlandczycy mają sporo elementów w swoich partnerstwach, które mogą okazać się przydatne w naszych warunkach. Tam niesłychanie ważne jest sprzężenie między działaniami centralnymi (rząd, agencje rządowe), a lokalnymi. Partnerstwa uznane zostały za integralną część całego systemu zarządzania w kraju w kilku ważnych politykach publicznych, głównie integracja społeczna i rynek pracy. Partnerstwa realizują projekty w tych dziedzinach. Ale ma to miejsce w sytuacji silnej stymulacji centralnych programów i instytucji. Ma to tę zaletę, że następuje łączenie perspektyw i wiedzy. Z jednej strony agencje rządowe oferują wiedzę wypływającą z ich analiz dotyczących trendów istniejących w skali ogólnokrajowej, czy nawet globalnej, a z drugiej strony środowiska lokalne generują wiedzę wynikającą z analiz wykonywanych na swoim poziomie. W konsekwencji powstał niezłe działający układ wzajemnego sprzężenia, który jest podstawą do projektowania działań. Zarówno agencje rządowe, jak i środowiska lokalne zdają sobie sprawę, że są od siebie wzajemnie uzależnieni i muszą to w praktyce respektować jeśli chcą być efektywni na swoich polach działania.

Ciekawe cechy mają również partnerstwa austriackie, które nie zostały tu opisane. Ale warto nadmienienia jest to, że są one pewnego rodzaju sieciami tworzonymi przez instytucje publiczne, głównie publiczne służby zatrudnienia i władze prowincji. Tworzą mechanizmy koordynacji inicjatyw w zakresie głównie na rynku pracy. Istnieje tu też wyraźne sprzę-

zenie z krajowymi programami zatrudnienia. Dla Austriaków ułatwieniem jest to, że mają długoletnią tradycję działań społecznych w formie związków partnerskich. Na przykład publiczne służby zatrudnienia funkcjonują tam z dużym udziałem pracowników i pracodawców<sup>115</sup>. Ciekawe jest też to, że Austriacy podeszli z wielkim animuszem do partnerstw mimo że nie mieli wielkich problemów na rynku pracy. Bezrobocie od lat oscyluje w granicach 4 proc., a więc mają jeden z niższych współczynników w Unii Europejskiej. Rynek pracy został przystosowany do sytuacji otwarcia ekonomicznego na kraje Europy Środkowej i Wschodniej na początku lat 90. oraz do członkostwa w Unii Europejskiej. Uznano jednak, że szereg problemów można efektywnie rozwiązywać poprzez działania partnerskie. Dotyczy to zwłaszcza działań na rzecz zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, które uznano za zbyt niskie, a także działań na rzecz pozostałych osób mających trwałe problemy z zatrudnieniem. Ich problemem jest niski współczynnik zatrudnienia pracowników między 55 a 64 rokiem życia. Stopa zatrudnienia wynosi tu zaledwie 24 procent. Za ważny obszar aktywności partnerstw uznano także działania na rzecz zmniejszenia różnic rozwojowych, zredukowanie koncentracji problemów społecznych w kilku regionach. Tego typu problemy wymagają działań innowacyjnych, a te są możliwe dzięki partnerstwom. Na przykład partnerstwo w austriackiej Przedarulanii zaproponowało nowe rozwiązanie, aby zwalczać długoterminowe bezrobocie – „przedsiębiorstwa włączające” (*insertion companies*). Umożliwiają one reintegrację zawodową różnych grup dyskryminowanych na rynku pracy poprzez angażowanie ich we wspólne przedsięwzięcia.

---

<sup>115</sup> A. Ostrowska, Na kłopoty – partnerstwa, czyli lokalne pakty na rzecz zatrudnienia w Austrii i Niemczech, Dialog 3/2007.



## IV. Dialog i partnerstwo lokalne w Polsce

Lokalne partnerstwa społeczne w Polsce nie mogą się na razie pochwalić spektakularnymi osiągnięciami, czy zaawansowanym poziomem istniejącej w ich ramach współpracy. Na mapie kraju można zaznaczyć wiele gmin i powiatów, gdzie idea partnerstwa była wdrażana, jednak miejsc, gdzie odniosły one sukces, jest jeszcze mało.





W Polsce nie udało się rozwinąć lokalnych partnerstw społecznych na taką skalę, jaką widzimy w innych krajach Unii. Jest wiele powodów tego stanu rzeczy. O niektórych związanych z aspektami psychologicznymi piszę w ostatnim rozdziale. W tym miejscu chciałbym omówić przyczyny związane z konstrukcją instytucji publicznych na szczeblu centralnym i lokalnym. Warto nadmienić, że wprawdzie przeprowadzono u nas decentralizację, czyli przeniesienie wielu struktur wykonawczych oraz programów / polityk publicznych na poziom lokalny, ale jednocześnie zabrakło umiejętności, aby zharmonizować działania lokalnych instytucji z celami nakreślonymi przez państwo. Rząd nie był w stanie monitorować, czy cele publiczne są realizowane na poziomie lokalnym, bo zabrakło mechanizmów sprzężenia między działaniami centralnymi i lokalnymi. Brakuje także klarownych mechanizmów ewaluacji działań w obrębie programów społecznych.

Dlatego większość środowisk lokalnych nie mogła realizować polityki zatrudnienia w sensie tworzenia projektów łagodzących problemy związane z bezrobociem. A po 1999 roku jakość działania zdecentralizowanych urzędów pracy bardzo się pogorszyła. Tymczasem lokalna administracja nie opanowała zdolności do zarządzania poprzez cele<sup>116</sup>, nie wypraco-

<sup>116</sup> Zob.; H. Mosley, Decentralizacja i odpowiedzialność w działaniach politycznych na rynku pracy (referat na konferencji pt. Decentralizacja polityki zatrudnienia i nowe formy zarządzania: podejmując wyzwanie odpowiedzialności, Warszawa 27-28 marca 2003).

wała ani narzędzi analizy lokalnych realiów, ani mechanizmów budowy projektów zapewniających poprawę w kluczowych sferach istotnych z punktu widzenia jakości życia.

Jednak gros niepowodzeń w rozwoju partnerstw to efekt konstrukcji naszego systemu samorządów terytorialnych. Nadmiernie rozbudowany, ma za wiele szczebli, a jego administracja zorganizowana jest w tradycyjny i biurokratyczny sposób i przez to jest mało komunikatywna i elastyczna. Po wszechnie za błąd uznaje się umiejscowienie urzędów pracy w powiatach. Ten szczebel samorządu nie ma narzędzi i zasobów pozwalających radzić sobie z polityką zatrudnienia, zwłaszcza w sytuacji braku odpowiedniej stymulacji programowej ze strony administracji centralnej. Powiaty nie mają narzędzi do prowadzenia lokalnej polityki gospodarczej, najbardziej związanej z kwestiami zatrudnienia. Natomiast gminy mają więcej możliwości działania w tym względzie, ponieważ prowadzą plany zagospodarowania przestrzennego i mają nieruchomości lokalne<sup>117</sup>. W sumie doświadczenia zbierane od momentu przekazania powiatom urzędów pracy są negatywne. PUP-y zostały zbiurokratyzowane, prowadzą głównie rejestrację bezrobotnych, natomiast w niewielkim stopniu wspierają ich w funkcjonowaniu na rynku pracy. Wprawdzie mają ustawową możliwość tworzenia partnerstw społecznych na rzecz zatrudnienia, to istnieje zbyt mało pozytywnych przykładów tego typu działań.

Dodatkowo wiele samorządów nie dostrzega potrzeby sięgania po współpracę z organizacjami społecznymi, czy innymi instytucjami publicznymi w realizowaniu zadań i dostarczaniu usług społecznych. Istotnym czynnikiem wydaje się też taki model lokalnej demokracji, w których znaczącą rysą jest silna polaryzacja, tendencja do agresywnych walk między

---

<sup>117</sup> Zob.: J. Hausner, *Pętle czasu. O polityce gospodarczej 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 156.

konkurencyjnymi środowiskami pretendującymi do władzy. Czynniki merytoryczne schodzą często na dalszy plan. Samorządowcy często szukają „żołnierzy” do walki, a nie partnerów do realizowania publicznych celów.

W polskim systemie administracji i tworzenia polityk publicznych nie ma miejsca dla partnerstw w takim sensie jak np. w Irlandii. Tam – jak już pisałem – powstała cała infrastruktura publiczna im służąca oraz rozbudowany system grantów na wykonywanie zadań. Nasz system tworzenia polityk społecznych i administrowania nimi jest niespójny, a dialog wokół nich nader słaby – słowem partnerstwom nie przypisano dotąd stosownego mandatu do działania i odgrywania odpowiedniej roli w przestrzeni publicznej (formalnie jest nią polityka zatrudnienia, co jest zapisane w ustawie o instytucjach rynku pracy). Warto przypomnieć, że np. w Wielkiej Brytanii partnerstwa mają mandat od rządu do uczestniczenia w procesach tworzenia lokalnych strategii rozwojowych<sup>118</sup>.

Poza tym szanse naszych partnerstw osłabia niedostateczny rozwój organizacji pozarządowych, które także nie zyskały umocowania w systemie zarządzania politykami publicznymi. Dodatkowo, administracja publiczna stała się typem korporacji, która silnie strzeże swojego pola działania, pomimo że od dawna ma kłopoty z wywiązaniem się z zadań. Przestała ona rozumieć otaczającą ją rzeczywistość, nie produkuje strategicznej wiedzy i nie jest w stanie wchodzić w innowacyjne systemy zarządzania, które byłyby nastawione na rozwiązywanie problemów.

Ponadto partnerstwa napotykają najbardziej elementarne przeszkody, jakie tylko można sobie wyobrazić. Środowi-

---

<sup>118</sup> Zob.: M. Considine Układy partnerskie, zarządzanie lokalne i kształt instytucjonalny, (referat na konferencji pt. Decentralizacja polityki zatrudnienia i nowe formy zarządzania: podejmując wyzwanie odpowiedzialności, Warszawa 27-28 marca 2003)

ska lokalne mają problemy nawet z wyborem dla nich formy prawnej. Polski system prawa nie przewidział dla nich jednej, optymalnej konstrukcji. Przemysław Fiedkiewicz, praktyk partnerstwa, przyznaje, „że w Polsce nie ma dobrej formy organizacyjnej, w sytuacji gdy partnerstwo chce ustanowić formalne struktury dla swojej działalności. Stowarzyszenie nie jest dobrą formą prawną, bo dotyczy tylko osób fizycznych. Osoby prawne, mogą się stowarzyszać jedynie jako jednostki wspierające, bez mocy decyzyjnej. Fundacje też nie są najlepszą formą, szczególnie dla samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, ze względu na konieczność wniesienia majątku do fundacji. Problematyczna jest też koncepcja funkcjonowania partnerstwa jako spółki prawa handlowego, ponieważ podstawową funkcją działania spółki jest osiągnięcie zysku”<sup>119</sup>.

## **Dialog społeczny na szczeblu centralnym**

Podobnie dialog społeczny na szczeblu centralnym nie uzyskał odpowiednio wysokiej rangi w naszym życiu publicznym. Wprawdzie mamy liczne instytucje dialogu, powołane na mocy ustawy, jak choćby ciało krajowe – Trójstronną Komisję, która grupuje trzy ogólnopolskie centrale związkowe, a także cztery organizacje pracodawców, ale dialog wciąż nie rodzi dojrzałych owoców w postaci istotnych porozumień społecznych. Partnerzy społeczni i rząd nie wypracowują paktów, czy choćby analiz, które ukazywałyby drogi rozwoju kraju. Ponadto instytucje dialogu na szczeblu województw (wojewódzkie komisje dialogu społecznego), są jeszcze na wczesnym etapie rozwoju; raczkuje także dialog na szczeblu branż (układy zbiorowe), czy na szczeblu przedsiębiorstw (rady zakładowe). Sfera współdziałania w Polsce nie rozwijała się ostatnimi laty,

<sup>119</sup> rozmowa z P. Fiedkiewiczem na [www.dialogspoleczny.pl](http://www.dialogspoleczny.pl).

a nawet można zaryzykować tezę, że ulegała destrukcji. Konsekwencją jest to, że wybuchają poważne konflikty interesów, które stanowią zagrożenie dla stabilnego rozwoju. Dialog nie jest stałą metodą ich godzenia, ale zazwyczaj ostatnią deską ratunku.

Wśród głębszych powodów tego stanu rzeczy – który rozwijał się od 1990 r. – najważniejszy był brak pojmowania społeczeństwa jako kontraktu, czyli czegoś, co negocjuje się między najważniejszymi grupami interesu. Inny istotny czynnik to niezdolność do uformowania „państwa transformacyjnego”, które byłoby w stanie odegrać twórczą rolę w adaptowaniu kraju do nowych warunków globalnej współzależności. Taki model państwa mógłby wykorzystać zasoby energii i wiedzy tkwiące w różnych środowiskach społecznych właśnie poprzez proces dialogu. Do tego dochodzi niezdolność klasy politycznej do odczytywania nowych trendów w dziedzinie zarządzania programami publicznymi. Tymczasem w innych krajach nabycie właśnie tej umiejętności było odpowiedzią na przekształcenia w funkcjonowaniu gospodarki i życia społecznego. Gdyby nasza klasa polityczna poszła tym tropem, mechanizmy dialogu zostałyby głębiej wpisane w funkcjonowanie państwa.

Ostatecznie agendę dialogu zdominowały sprawy ważne, ale jedynie dla bieżącego funkcjonowania partnerów społecznych. Krótko mówiąc, dialog trójstronny miał (i ma) szereg wad, które cechują i inne aspekty życia publicznego w Polsce. Kolejne czynniki, które miały wpływ na dialog trójstronny związane są z historycznym uformowaniem naszej kultury, ze sposobem w jaki współpracujemy ze sobą, w jaki postrzegamy siebie i świat zewnętrzny itp. Zagadnienie to wymaga jednak odrębnych studiów.

## Deficyt dialogu

Model dialogu, a w zasadzie jego deficyt, wykuwał się w pierwszym okresie po 1990 roku. Uruchomiono wówczas w szyb-

kim tempie daleko idący pakiet zmian gospodarczych (tzw. Plan Balcerowicza), który został pomyślany jako radykalne zerwanie z socjalistyczną gospodarką i jednocześnie jako wielki skok w realia wolnego rynku. W rzeczywistości był to jednak pakiet mający zapewnić stabilizację makroekonomiczną, głównie opanowanie inflacji, do czego doszło dopiero po kilku latach. Jednocześnie umożliwiał on dalsze uwolnienie prywatnej przedsiębiorczości zdobywającej kolejne branże, z biurokratycznych ograniczeń PRL-u. Nie było to jednak konsekwentne. Niedoceniono roli aktywnego tworzenia instytucji sprzyjających przedsiębiorczości. W wielkim skrócie rzecz ujmując, należy przypomnieć choćby to, że nadal nam brakuje sprawnego systemu arbitrażu gospodarczego (w tym sprawnych sądów gospodarczych) oraz spójnego systemu prawa i regulacji – od podatków po kwestie sanitarne. Nie udało się też opanować korupcji i oligarchizacji. Przedsiębiorcy marnowali czas na walkę w urzędach. Odnosili wrażenie, że biznes to dżungla, w której – co gorsza – wszelkie metody działań są dopuszczalne. Z drugiej strony bezrobocie szybko urosło do znaczących rozmiarów, następowała marginalizacja ekonomiczna znacznej części społeczeństwa co było widoczne zwłaszcza po malejącym wskaźniku zatrudnienia. Prowadzono bowiem odgórną politykę dezaktywizacji zawodowej, czyli przenoszenia na wcześniejsze emerytury, czy fikcyjne renty osób, które nie umiały odnaleźć się na rynku pracy. Nie potrafiono bowiem skonstruować skutecznych publicznych programów walki z bezrobociem. Jedynym wyjściem było tuszowanie go, aby nie szokować skalą zjawiska.

Z punktu widzenia dialogu, kluczowe jest to, że pakiet reform rynkowych nie został poddany poważnym negocjacjom społecznym z partnerami ze związków zawodowych i rodzących się organizacji pracodawców. Obrazuje to skalę niedoceny przez decydentów wagi tych zorganizowanych środowisk społecznych dla dalszego kształtu transformacji systemowej.

Dodatkowym problemem było to, że niewiele grup społecznych rozumiało do końca sens pomysłu na przeprowadzenie zmian systemowych. Jerzy Baczyński – redaktor naczelny tygodnika „Polityka”, a także obserwator i znawca problematyki transformacji, pisał: „niewiele osób, łącznie z członkami rządu i parlamentarzystami »Solidarności«, miało wtedy świadomość skali proponowanych zmian [...] ponieważ nikt nie przedstawił żadnego alternatywnego programu, nie było też żadnej specjalnej dyskusji”<sup>120</sup>. Hanna Suchocka, była premier, przyznała, że słabością środowisk solidarnościowych był brak jasnych koncepcji gospodarczych<sup>121</sup>. Stanisław Gomułka, emerytowany wykładowca London School of Economics, dokumentował stan świadomości i wiedzy na przełomie lat 1989/90. Według jego oceny: „nikt z polityków dobrze nie wiedział, co należy zrobić”. Wobec tego wielką władzą cieszyła się grupa ekonomistów skupionych wokół Leszka Balcerowicza. To oni stworzyli program. „Pierwszy zarys programu transformacji powstał zaledwie w dwa tygodnie, mniej więcej pod koniec września. Był sporządzony po angielsku, na potrzeby wyjazdu wicepremiera Balcerowicza do Waszyngtonu na spotkanie z przedstawicielami MFW, Banku Światowego i rządów państw zachodnich. To był kilkustronicowy dokument. Natomiast polska wersja, nieco zmieniona i rozszerzona, którą przygotował głównie Marek Dąbrowski [wiceminister finansów], została opublikowana w październiku”<sup>122</sup>. Tymczasem program transformacji został uruchomiony już 1 stycznia 1990 r.

Zdaniem Krzysztofa Hagemajera, eksperta z Międzynarodowej Organizacji Pracy, straconą szansą pierwszego nieko-

<sup>120</sup> J. Baczyński, *100 dni, które wstrząsnęły Polską*, „Polityka” nr 50, 11.12.2004.

<sup>121</sup> H. Suchocka, *Europa Środkowa 5 lat po przełomie*, w: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1995.

<sup>122</sup> Nasza piękna transformacja, rozmowa prof. Stanisława Gomółki z prof. T. Kowalikiem, „Gazeta Wyborcza” z 15.09.2007.

munistycznego rządu było to, że podjął się tak poważnej transformacji ekonomicznej kraju bez odwołania się do budowania konsensusu wokół przedsięwzięć kluczowych zarówno dla przemian ustrojowych, jak i dla sytuacji życiowej Polaków. Obawiano się, że konsultacje mogą doprowadzić do zablokowania zmian. Tymczasem Polacy byli na nie otwarci i ciekawi, jak nowa gospodarka może funkcjonować. Politycy wybrali jednak działania z zaskoczenia, bazując na niewiedzy i nieświadomości rodaków. Taka strategia doprowadziła do kumulowania sprzeciwu społecznego, rozczarowania oraz nieufności. „Ten plan [tj. plan Balcerowicza – az] był pod wieloma względami podobny do wielu innych programów antyinflacyjnych wprowadzanych wcześniej np. w krajach Ameryki Łacińskiej czy w Izraelu. Odróżniała go jednak jedna istotna cecha: tak trudnym reformom wszędzie towarzyszyły żmudne negocjacje ze związkami zawodowymi, prowadzące do kompromisów w kwestiach kontroli wzrostu płac i cen, zniesienia czy zawieszenia indeksacji”<sup>123</sup>.

Z kolei wielu polskich liberalnych reformatorów mających wpływ na decyzje w pierwszych latach transformacji nie widziało możliwości przechodzenia do kapitalizmu na drodze ustawicznie odnawianego konsensusu społecznego. Np. ekonomista Adam Lipowski twierdził, że w Polsce paktowanie nie rozładuje realnego konfliktu interesów. Niektórzy politycy i publicyści uważali wręcz, że należy, jak najszybciej przeformować zmiany, aby nie doszło właśnie do konieczności ich konsultowania. Śpieszono się ze zmianami tak, by dokonać ich jak najwięcej przed powstaniem organizacji reprezentantów grupowych interesów (wówczas trzeba by negocjować reformy).

Jeffrey Sachs, który odegrał istotną rolę w przygotowaniu pakietu zmian ekonomicznych, głosił tezę, że chcąc przesko-

---

<sup>123</sup> K. Hagemajer, Pakt, czyli szansa, „Gazeta Wyborcza” wydanie z 26.10.1992 (nr 252).



czyć przez przepaść nie da się zrobić dwóch kroków w powietrzu. Konieczny jest zatem jeden wielki skok w prywatną własność i system rynkowy. Pisał on: „Celem Polski jest ustanowienie ekonomicznej, prawnej i instytucjonalnej podstawy dla gospodarki prywatnego sektora w ciągu tylko jednego roku”<sup>124</sup>. Ocena Sachsa okazała się wyjątkowo nierealistyczna.

W efekcie proces reform stracił na publicznym charakterze. W coraz mniejszej mierze przebiegał zgodnie z interesami społeczeństwa jako całości, a głównym mechanizmem stała się giełda partykularnych interesów i wpływów. Nie udało się rozładować istotnego napięcia. Otóż, z jednej strony istniała presja na tempo zmian (aby stały się nieodwracalne), z drugiej pozostawał wymóg doprowadzenia do ukształtowania się istotnych interesów najważniejszych grup społecznych związanych z pracą i kapitałem po okresie wymuszonej równości. W efekcie zmianom nie towarzyszyło wystarczająco jasno sformułowanie interesów przez partnerów społecznych (poza doraźnymi). Nie uformowali pewnych punktów orientacyjnych w procesie transformacji. Podobna sytuacja była w sferze politycznej. Partie polityczne nie umiały sformułować priorytetów rozwojowych, co skazywało ich niejako na podatność ulegania partykularnym i doraźnym interesom coraz węższych grup. Zanikała refleksja dotycząca roli państwa w praktyce transformacji ustrojowej. Zaczynał przeważać pogląd, iż dla udanej transformacji wystarczy logika decyzji podejmowanych w skali mikro (np. prywatyzacja przedsiębiorstw bez wyznaczenia celów rozwojowych gospodarki jako całości). W konsekwencji rację zdaje się mieć Jadwiga Staniszkis, mówiąca o błędnej sekwencji przekształceń, która zdecydowała o niepowodzeniu wielu gospodarczych przedsięwzięć transformacyjnych. Efektem – wysokie bezrobocie, brak lokalnego kapitału, niesta-

<sup>124</sup>J. Sachs, What is to be done, The Economist, 19.01.1991.

bilność, słabe instytucje rozwoju, brak strategicznego podejścia, analiz itp.

Juliusz Gardawski, jeden z najwybitniejszych w Polsce znawców problematyki dialogu i stosunków pracy, twierdzi<sup>125</sup>, że po upadku komunizmu dialog podjęty został zbyt późno, bo dopiero po uruchomieniu zmian systemowych. Wcześniej rządzący politycy obawiali się, że dialog społeczny zahamuje przekształcenia, kwestionowano znaczenie jego mechanizmów. Tak wyraziła się niestety osoba, którą niezwykle cenię – Leszek Balcerowicz. To on, bez dwóch zdań powiedział: „żadnego dialogu z grupami interesu, które są anachroniczne, które zatrzymują Polskę, które realizują stary interes”. Balcerowicz był przekonany, że „dialogując” nie udałoby się wynegocjować wielkiej reformy w postaci szokowej terapii i szybkiego wprowadzenia rynkowych mechanizmów. Chciał zerwać z odwoływaniem się do grupowych interesów, „bo to zatrzyma rozwój kraju”.

Leszek Balcerowicz nie był oczywiście jedyną osobą, która miała wpływ na uformowanie sposobu tworzenia i realizacji programów i polityk w Polsce. Znalazł jednak liczną rzeszę naśladowców swojego podejścia, w którym brak było elementów dialogu. Funkcjonowali oni w większości obozów politycznych, co sprawiło, że utrzymywało się ono nawet wtedy, gdy Balcerowicz był już poza bieżącą polityką.

Do 1992 roku przeprowadzano zatem zmiany ustrojowe bez organizowania mechanizmów dialogu. Do sformułowania Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym doszło w 1993 roku, ale nastąpiło to dopiero, gdy niepokoje społeczne tak już narosły, że mogły zablokować przemiany. W pakcie chodziło głównie o możliwość kontynuowania prywatyzacji. Uzgod-

---

<sup>125</sup> Grzech pierworodny w dialogu. Zapis dyskusji w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Pismo Dialogu Społecznego 3/2006 (12), ss.5-6.

niono zapisy mówiące o preferencjach dla pracowników przy nabywaniu akcji prywatyzowanych firm.

Pakt nie spotkał się jednak z poparciem przeważającej części środowiska politycznego<sup>126</sup>. Niektórzy politycy, uważali, że jest on wyłącznie lewicowym pomysłem i wzmocni nadmiernie związki zawodowe. Twierdzili, że godzi w wolny rynek i będzie przeszkodą w rozwoju sektora prywatnego. Niektórzy przedstawiciele Kongresu Liberalno-Demokratycznego domagali się – w odpowiedzi na Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym – paktu o przedsiębiorstwie prywatnym. Krzysztof Hagemajer uważał to za propozycję godną poparcia, jeśli w jej ramach np. obok gwarancji stabilnej polityki podatkowej, znalazłyby się także rozwiązania zapewniające kontrolę wywiązywania się sektora prywatnego ze zobowiązań wobec fiskusa, ZUS oraz przestrzegania prawa pracy.

Niektórzy krytycy uważali, że u nas jest jeszcze za wcześnie na wdrażanie instytucji dojrzałego kapitalizmu – czyli mechanizmów dialogu społecznego. „Ich zdaniem, trzeba maksymalnie ograniczać wszystko, co przeszkadza oddziaływaniu przymusu ekonomicznego i sił rynkowych, tworząc tym samym warunki dla gospodarczej dynamiki oraz pomagając powstawaniu i bogaceniu się klasy średniej”.

Nawet część związkowców też była przeciw paktowi, bo podejrzewała, że osłabi on rolę związków zawodowych i reprezentacji pracowniczych zarówno w przedsiębiorstwie, jak i w państwie. Znaczenie paktu umniejszał także fakt organizacji partnerów społecznych, zwłaszcza pracodawców. Z kolei związki, mocno upolitycznione, zawzięcie walczyły między sobą o pierwszeństwo. Trudności wynikały także z braku doświadczeń w prowadzeniu trójstronnych negocjacji. Zdaniem Hagemajera najcenniejszą rzeczą była gotowość rządu do „negocjowania tak kompleksowych propozycji nowych

<sup>126</sup> „Gazeta Wyborcza” nr 252, wydanie z 26/10/1992, str. 12.

rozwiązań gospodarczych oraz uznanie negocjacji za stały element kształtowania polityki gospodarczej i dalszych przemian systemowych<sup>127</sup>.

Mimo wszystko pakt miał duże znaczenie systemowe. Przyniósł bowiem regulacje – bardzo płytkie, ale zawsze. Natomiast ustawę powołującą Trójstronną Komisję (i wojewódzkie komisje dialogu społecznego) uchwalono dopiero w 2001 roku. Oznaczało to instytucjonalizację dialogu społecznego, ale nie było równoznaczne z jego rozwojem. W kolejnych latach duch dialogu zamierał raczej niż ożywał. W komisji nie dochodziło bowiem do istotnych porozumień.

Ciekawą próbą „odkurzenia” dialogu była propozycja „Paktu dla Pracy i Rozwoju” wicepremiera Jerzego Hausnera z 2003 r. Nie udało się jej doprowadzić do końca, bo ponownie dało o sobie znać upolitycznienie procesu dialogu, a także słabe przygotowanie do dyskusowania merytorycznych kwestii zaproponowanych w pakcie. Pakt miał być wyrazem uznania przez rządzącą koalicję SLD-UP-PSL rangi dialogu społecznego. Premier Leszek Miller w expose zaznaczył, że „otwarcie na dialog społeczny ma szczególne znaczenie dla umocnienia demokratycznego charakteru państwa”. Ponadto w październiku 2002 r. rząd przyjął dokument programowy Zasady Dialogu Społecznego, gdzie określono reguły jego prowadzenia.

15 lutego 2003 r. członkowie Prezydium Trójstronnej Komisji podpisali założenia programowo-organizacyjne paktu. Stwierdzili w nich, że jest on potrzebny, ponieważ mamy stagnację gospodarczą, wysokie bezrobocie, zaostrzają się niepokoje społeczne związane z restrukturyzacją branż, wielkich przedsiębiorstw oraz strukturalnym dostosowywaniem polskiej gospodarki do wymogów międzynarodowej konkurencji. W obliczu powyższych zjawisk radykalizują się nastroje

<sup>127</sup> K. Hagemajer, Pakt, czyli szansa, „Gazeta Wyborcza” wydanie z 26.10.1992 (nr 252).

społeczne. – Alternatywą dla dialogu – jest ulica – twierdził Hausner.

Pakt miał pomóc w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki i krajowych przedsiębiorstw, (zwłaszcza małych i średnich), oraz w wykorzystaniu szans rozwojowych (a także funduszy strukturalnych), które stwarzało bliskie już przystąpienie do Unii Europejskiej. Miał służyć też przewycięzeniu застоju gospodarczego, pobudzeniu społecznej i obywatelskiej aktywności oraz zapobiec destabilizacji. Podpisanie paktu zaplanowano na 31 lipca 2003 r. Nie doszło jednak do tego.

Zdaniem Dągmira Długosza, byłego wiceministra pracy, porażka paktu sprawiła, że Trójstronna Komisja nie zdobyła w pełni społecznej legitymizacji. Stracona została także szansa na wzmożenie zdolności rozwojowych Polski wynikających z prowadzenia skutecznego dialogu społecznego. Według Długosza, przyczyną tej porażki były pogarszające się notowania rządu, co utrudniało wiarygodne przedstawienie jego idei przez ministra Hausnera. Przeszkodą był też motywowany politycznie sprzeciw „Solidarności”. Długosz pisze: „Powodzenie paktu mogło przynieść istotną zmianę w polityce społeczno-gospodarczej oraz poprawę nastrojów społecznych, o ile oczywiście zakres porozumienia byłby szeroki”<sup>128</sup>.

Kolejną próbę zawarcia paktu podjął rząd, którego trzonem było Prawo i Sprawiedliwość. Zaproponował go partnerom społecznym pod hasłem „Gospodarka-Praca-Rodzina-Dialog”. Kilkunastomiesięczne starania nie przyniosły efektu. Postęp utrudniały liczne zmiany personalne, a także napięte stosunki między koalicjantami tego rządu. Ostatecznie doszło do samorozwiązania parlamentu 7 września 2007 r.

---

<sup>128</sup> Dagmar Długosz, System dialogu społecznego w latach 2001–2003. Analiza uczestnika, cz. 1 i 2. „Polityka Społeczna” nr 4 (373) i 5(374)

## Dialog szkodliwy?

Kończąc opis dialogu na szczeblu centralnym warto przytoczyć ewolucję jaką przeszedł w tej dziedzinie profesor Jerzy Hausner. Gdy został ministrem w rządzie SLD/PSL w 2001 r. dynamizował dialog i zaproponował podpisanie paktu społecznego. Natomiast w swojej ostatniej książce będącej podsumowaniem kilku lat piastowania wysokiego stanowiska rządowego, ocenia, że dialog w obecnym kształcie jest szkodliwy dla kraju. Wykorzystywany jest bowiem przez grupy branżowo-korporacyjne do zabezpieczenia własnych interesów. Ma tu na myśli głównie grupy obecne w sektorze własności państwowej i w sferze administracji. Taki pogląd z pewnością brzmi dość radykalnie, ale odzwierciedla przekonania części ekspertów i polityków. Rzeczywiście w dzisiejszych realiach na forum dialogu dominuje problematyka grup, które w porównaniu np. ze środowiskami zagrożonymi marginalizacją i tak dobrze sobie radzą. Związki zawodowe reprezentują pracujących, zwłaszcza w sektorze publicznym. Pracodawcy z reguły reprezentują środowiska znakomicie radzące sobie w życiu. Przy stole dialogu brakuje natomiast tych, którzy ujmują się za najsłabszymi. Jeszcze gorzej sprawa wygląda w trójstronnych zespołach branżowych. Zdaniem Jerzego Hausnera, dialog w obecnym kształcie narzuca niejako branżową perspektywę patrzenia na gospodarkę i społeczeństwo, widoczną także po stronie przedstawicieli ministerstw i administracji. Píše: „dialog społeczny w Polsce nazbyt często bywa w Polsce fasadą, za którą ukrywa się korporatystyczna walka o grupowe interesy. Przypomnieć tu można choćby umowy społeczne zawierane przy okazji konsolidacji przedsiębiorstw energetycznych, zapewniające zatrudnionym w nich pracownikom i „menedżerom” nadzwyczajne przywileje. Przyzwolenie na to, aby umowy te stały się obowiązującym standardem, uzyskano w toku prac trójstronnego zespołu branżowego,

w którym dogadali się związkowcy, państwowi pracownicy i urzędnicy”<sup>129</sup>.

Korporacjonizm w rozumieniu Hausnera oznacza okopanie się najsilniejszych grup branżowych wokół swoich interesów. Są one na tyle silne, że potrafią inkorporować różne mniejsze grupy i tworzyć z nich przyczółki wszędzie tam, gdzie jest im to konieczne dla zabezpieczenia wpływów. W tym sensie przedłużeniem branżowych korporacji stała się znaczna część administracji rządowej oraz związki zawodowe. A dialog społeczny stał się w istocie forum dla tych interesów, wykorzystywanym do jeszcze lepszego ich zabezpieczenia. Korporatyzm jest też przeszkodą w zreformowaniu wielu struktur państwa, ponieważ posiada znaczną moc mobilizowania koalicji w razie zagrożenia niektórych jego elementów. Według Hausnera, korporatyzm sprawia też, że na forum publicznym, w tym dialogu nie pojawiają się problemy najsłabszych grup społecznych. Hausner pisze: „Struktury resortowo-korporacyjne dążą do utrzymania i poszerzenia swych domen, wykorzystując presję społeczną (protesty) i polityczne naciski. Sprzyjają partyjnej penetracji administracji publicznej i zawłaszczaniu państwa przez partyjno-administracyjno-biznesowe koterie, które skutecznie rozmiękczej finansy publiczne, łamią dyscyplinę budżetową i utrwalają korupcję. To stanowi główny mechanizm kształtowania się syndromu miękkiego państwa. Dominujący w takim państwie układ powiązań między politykami, administracją i grupami interesów działa na zasadzie żelaznej obręczy, dławiącej aktywność społeczną i przedsiębiorczość”<sup>130</sup>.

Według byłego wicepremiera jeszcze na początku lat 90. obecne instytucje dialogu były istotną innowacją społeczną, ponieważ pomagały łagodzić konflikty wybuchające we wstęp-

<sup>129</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>130</sup> J. Hausner, *Pętla czasu. O polityce gospodarczej 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 64.

nej fazie transformacji ustrojowej, z czasem jednak zaczęły hamować istotne przeobrażenia. Jako pierwszych winowajców wymienia związki zawodowe, które dialog traktują jako okazję do powiększenia swoich zasobów w stosunku do konkurencyjnych central związkowych. Co gorsza wprowadzają one do dialogu dawne podziały polityczne. „Solidarność” tradycyjnie optowała za rządami prawicowymi, a OPZZ za lewicowymi, co za każdym razem prowadziło do blokowania negocjacji inicjowanych przez poszczególne rządy.

W swojej książce Hausner wraca też do kwestii zaufania. „Żadna ze stron dialogu trójstronnego nie może powiedzieć, że cieszy się zaufaniem społecznym, gorzej: żadna nie ma wyraźnego poparcia swojej bazy. Jaki sens mają więc próby zmierzające do osłabienia którejś ze stron? A przede wszystkim jaki jest sens traktowania rządu jako przeciwnika politycznego, a nie strony dialogu. To, że nie możemy się porozumieć, nie tylko osłabia Komisję Trójstronną, dialog i nas samych jako partnerów dialogu. Oznacza to, że blokujemy działania, bez których rzeczywiste zmiany gospodarcze i społeczne nie nastąpią, a Polska będzie marnować swoje szanse” (s.136).

## Więcej dialogu obywatelskiego

Doświadczenia wicepremiera Hausnera skłoniły go do prze wartościowania zapatrywań na kształt dialogu. Pisze o potrzebie ograniczania obecnego dialogu korporacyjnego na rzecz szerszego dialogu obywatelskiego, który byłby prowadzony nie tylko na poziomie centralnym, ale także regionalnym i lokalnym. Istotne jest to, żeby włączone zostały do niego samorządy oraz organizacje pozarządowe. Te ostatnie wydają się dla autora gwarantem, że na forum dialogu pojawią się interesy środowisk najsłabszych społecznie i ekonomicznie. Tak jak w Irlandii, gdzie wśród partnerów społecznych są organizacje pozarządowe i charytatywne wnoszące wrażliwość na



problemy najsłabszych. Natomiast w stosunkach pracy chciałby Hausner widzieć dialog autonomiczny, czyli związków zawodowych i pracodawców (bez udziału rządu). Zaznacza jednak, że powinien on odbywać się głównie w przedsiębiorstwach.

Profesor Hausner wydaje się bliski pogładowi, że stan dialogu jest podobny do stanu państwa. Zarówno dialog, jak państwo zostały skolonizowane przez przemożne siły korporacyjne, które nie zostawiają miejsca ruchom reformatorskim. W tym kontekście pojawia się kilkakrotnie przywoływane sformułowanie: syndrom miękkiego państwa na oznaczenie państwa niezdolnego do zabezpieczenia interesu publicznego. W rezultacie prof. Hausner nie pozostawia wątpliwości – w dzisiejszym stanie rzeczy nie jesteśmy gotowi do wykorzystania szans rozwojowych, które wciąż istnieją. Może to się stać tylko wówczas, gdy będziemy budowali sprawne instytucje zdolne do rozwiązywania problemów, a nie ich akumulowania. Przyczyna niektórych porażek profesora jako polityka tu właśnie tkwi – niemożność takiego uformowania instytucji, aby służyły rozwiązywaniu problemów, a nie klientystycznym interesom. Przyznaje, że pomimo swojego zapału – nie był w stanie na przykład uporać się z przekształceniem publicznych służb zatrudnienia, pomimo że jasno widział ich nielogiczne umiejscowienie w strukturach samorządu. Okazuje się, że sama wysoka pozycja w strukturach władzy nie oznacza jeszcze posiadania mocy wystarczającej do przeprowadzenia racjonalnych ruchów.

## **Bez dialogu ani rusz**

Wielu niezależnych ekspertów uparcie jednak podkreśla potrzebę zawarcia paktu społecznego. Profesor Mieczysław Kabaj uważa, że może on być najlepszą odpowiedzią na wyzwania, przed którymi stoi Polska. W pakcie partnerzy społeczni

powinni uzgodnić rozwiązania, dzięki którym uda się przezwyciężyć najpoważniejsze zagrożenia dla rozwoju kraju. Większość z nich jest związana z trudnościami występującymi na rynku pracy: bezrobociem i niską stopą zatrudnienia. Oba wskaźniki ukazują niskie wykorzystanie zasobów pracy w Polsce<sup>131</sup>. W praktyce oznacza to zaostrzające się trudności w systemie ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej itp. Z kolei Jacek Sroka zaproponował w Piśmie Dialogu Społecznego, aby zwrócić uwagę na zalety średniookresowych pakatów społecznych dla rynku pracy, które z powodzeniem realizowano w Europie Zachodniej. „Za przykład mogą posłużyć choćby belgijskie ustalenia dotyczące polityki zatrudnienia z pierwszej połowy lat 90. Zawarta wówczas umowa zawierała rezultaty kompromisów w sprawach dotyczących zatrudnienia pracowników, którzy nie ukończyli 26 lat, parametrów zakładowej polityki zatrudnienia w okresie restrukturyzacji przedsiębiorstw, rozwoju i kształcenia zawodowego, uelastycznienia czasu pracy oraz wcześniejszych emerytur. Rozsądne ramy umowy sprawiły, że ustalenia tego paktu przetrwały zmianę ustroju państwa – z unitarnej na federalny i były realizowane jeszcze na początku obecnej dekady”<sup>132</sup>.

Według Sroki pakt społeczny w Polsce powinien dotyczyć zwiększenia zatrudnienia w gospodarce narodowej. Natomiast w ustaleniach kontraktu społecznego średniego dystansu nie może zabraknąć odniesień do: zatrudniania w poszczególnych grupach wiekowych, obniżenia kosztów tworzenia miejsc pracy, kształcenia zawodowego, równego traktowania w pracy kobiet i mężczyzn, nowych form organizacji pracy, samozatrudnienia, ograniczenia rozmiarów szarej strefy, upowszechnienia zbiorowych układów pracy, regulacji wynagrodzenia

<sup>131</sup> M. Kabaj, Pakt na rzecz pracy, Pismo Dialogu Społecznego 1/2006.

<sup>132</sup> J. Sroka, Czy Polsce potrzebna jest nowa umowa społeczna? Pismo Dialogu Społecznego 1/2006, s. 38.

minimalnego, przyszłości służb inspekcji pracy, rozwoju nowych form dialogu społecznego, itp.

Na potrzebę rozwiązywania problemów na drodze porozumień społecznych zwraca uwagę również Włodzimierz Pańków, znany analityk dialogu. Jego zdaniem „Polacy odkryli te prawdy znacznie wcześniej niż filozofowie francuskiego Oświecenia, czy współcześni teoretycy tzw. zrównoważonego rozwoju. Już u schyłku Średniowiecza uformowało się w Polsce tzw. Państwo Zgody, co znalazło swój wyraz w uchwalonej w 1505 roku konstytucji Nihil novi. Wprowadziła ona i utrwaliła praktykę obowiązkowej umowy władcy z dwoma głównymi stanami ówczesnego polskiego społeczeństwa, tzn. senatorskim i szlacheckim, która to umowa określała m.in. tzw. wolności obywateli i zobowiązania władcy względem tych obywateli”<sup>133</sup>.

Pańków podkreśla, że po 1989 roku kolejne polskie rządy nie radziły sobie z organizowaniem procesu społecznego porozumiewania się w kluczowych sprawach. Niepodjęcie dialogu będzie miało dramatyczne konsekwencje jeszcze przez długi czas, zarówno dla klasy politycznej, jak i wielu grup społecznych.

### **Partnerstwo lokalne po polsku**

Niedomogi dialogu na poziomie centralnym nie muszą być przeszkodą w rozwoju lokalnych partnerstw społecznych, choć trudno nie zauważyć istnienia tu negatywnego sprzężenia zwrotnego. Warto przypomnieć raz jeszcze opisywany już przykład Irlandii. Tam efektywnie prowadzony dialog na szczeblu centralnym okazał się znakomitym punktem odbicia dla rozwoju dialogu lokalnego. Co więcej, na szczeblu central-

---

<sup>133</sup> W. Pańków, Nowa umowa społeczna, Pismo Dialogu Społecznego 1/2006, s. 29.

nym podjęto zasadnicze decyzje o wspieraniu partnerstw lokalnych, a także stworzono im przestrzeń do uczestniczenia w tworzeniu i realizowaniu narodowych programów i polityk. Dotyczyło to zwłaszcza rynku pracy i budowania systemów wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tymczasem w Polsce w programach centralnych nie udało się uformować modelu lokalnych partnerstw i przypisać im określonej roli (poza rolę jako instytucji rynku pracy, ale bez sprecyzowania zakresu działań). Wprawdzie realizowano kilka projektów wspierających partnerstwa z przedakcesyjnych funduszy europejskich PHARE, ale nie doprowadziły one do systemowego wkomponowania ich w realia zarządzania i tworzenia programów publicznych. Dorobek tych programów (a także innych, o czym za chwilę), to za mało, aby nadać partnerstwom dynamikę i uczynić z nich istotny element kreowania polskich realiów, czy to w zakresie tworzenia lokalnej polityki rozwoju, koordynacji, czy programów polityki integracji i pomocy społecznej.

Mimo niesprzyjających warunków, lokalne partnerstwa społeczne powstawały po 1990 roku wraz z początkami autentycznej samorządności terytorialnej. Napędem do ich rozwoju było powstawanie coraz większej liczby lokalnych organizacji pozarządowych, a także niektórych instytucji publicznych – zwłaszcza powiatowych urzędów pracy – czy miejskich ośrodków pomocy społecznej. Zazwyczaj są to jednak partnerstwa powstające do wykonania projektów finansowanych z UE. Najczęściej nie mają trwałych struktur, a zakres członkostwa nie odzwierciedla całej złożoności interesów lokalnych grup społecznych. Budowane są często wokół instytucji publicznych (zwykle powiatowych urzędów pracy), albo liderów z organizacji pozarządowych.

## **Partnerstwo na mocy prawa**

Lokalne partnerstwa społeczne mają swoje miejsce w polskim systemie prawnym. W Ustawie o promocji zatrudnienia i in-

stytucjach rynku pracy jest mowa o partnerstwach jako instytucjach, które mogą działać dla wspierania tego rynku<sup>134</sup> (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm. z dnia 20 kwietnia 2004 r.), np. realizować inicjatywy proponowane przez związki zawodowe, pracodawców, organizacje pozarządowe, samorządy itp. Ponadto ustawa stwierdza, iż „*władze publiczne realizując politykę rynku pracy powinny opierać się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad zatrudnienia; partnerstwa lokalnego; uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia*”. Ustawa powierza staroście współpracę z partnerami społecznymi z myślą o inicjowaniu i realizowaniu projektów lokalnych, których celem jest promocja zatrudnienia i aktywizacja bezrobotnych oraz osób poszukujących pracy (art. 63.1.). Projekty lokalne i regionalne mają powstawać na zasadzie partnerstwa. Środki z Funduszu Pracy mogą zostać wykorzystane na pokrycie kosztów organizowania partnerstw lokalnych<sup>135</sup>.

Ustawa mówi również o wojewódzkich i powiatowych radach zatrudnienia. W zasadzie można je uznać za pewnego typu partnerstwa. W ich skład wchodzi bowiem organizacje związkowe, pracodawców, rolników, organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele nauki i reprezentant wojewody. Skład wydaje się właściwy, jednak rady nie dopracowały się wyraźnego profilu i nie są skarbnicą wiedzy i źródłem inspiracji do działań na rynku pracy. Ich rola jest dość zawężona, również dlatego, że są one organami opiniotawczo-doradczymi dla organów samorządu. W przypadku rad wojewódzkich ich rola ogranicza się do opiniowania rocznego regionalnego planu

<sup>134</sup> A. Sobolewski, Partnerstwo dla rozwoju, Pismo Dialogu Społecznego, 4/2006.

<sup>135</sup> A. Sobolewski, Partnerstwo dla rozwoju, Pismo Dialogu Społecznego, 4/2006

działań na rzecz zatrudnienia, przygotowywanego przez samorząd województwa. Zawiera on propozycję programów regionalnych, projekty lokalne, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia (art. 3 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia).

Członkowie rad z jednej strony często mają poczucie wpływu na programy rynku pracy, z drugiej towarzyszy im przekonanie o fasadowości rad i niemożliwością rozwiązania przy ich pomocy problemu bezrobocia ani lokalnie, ani regionalnie. Zdaniem ekspertów, kompetencje rad niższych szczebli, wskazują na to, że są one bardziej instytucjami społeczeństwa kontroli programów publicznych, niż instytucjami, które współdecydują o rynku pracy. Zwłaszcza pracodawcy podkreślają, że rady nie są dla nich atrakcyjnym forum artykulacji interesów. W opinii ekspertów, dialog w radach istnieje w formie szczątkowej z racji ograniczonych kompetencji i braku uprawnień stanowczych<sup>136</sup>.

Pewną formą partnerstwa społecznego, które jest umocowane ustawowo są także Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS). Działają one we wszystkich województwach (podstawą prawną jest ustawa o Trójstronnej Komisji). W ich skład wchodzi przedstawiciele wojewody jako strony rządowej, reprezentatywnych organizacji związkowych, organizacji pracodawców, a także ze strony samorządowej – przedstawiciele marszałka województwa. Wyniki badań pokazują, że WKDS-y nie są jednak aktywnymi forami dialogu. Duża część winy leży po stronie ustawodawcy i nieprecyzyjnie przez niego określonych kompetencji, do których zaliczył sprawy „objęte zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa”. Nic dziwnie-

---

<sup>136</sup>M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

go, że także wobec WKDS-ów formułowane są zarzuty fasadowości. Rzeczywiście – komisje nie wypracowały swojego profilu, nie kształtują programów społeczno-gospodarczych swoich województw. Natomiast uczestniczą w rozładowywaniu napięć, czy sytuacji strajkowych w zakładach pracy, gdzie dochodzi do sporów.

### **Siemianowicki Pakt na Rzecz Zatrudnienia**

To dojrzała struktura zdolna do efektywnego działania, jakkolwiek jest to partnerstwo mające charakter głównie przedsięwzięcia tworzonego pod potrzeby aplikowania po środki z europejskich funduszy. Podpisali go prezydenci i burmistrzowie wielu śląskich miast, starostowie powiatów, a także marszałek województwa śląskiego oraz dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Dokument parafował też metropolita katowicki arcybiskup Damian Zimoń oraz organizacje pozarządowe, cechy rzemieślników, stowarzyszenia przedsiębiorców, firmy. Pakt sygnowali prezydenci miast partnerskich – czeskiego Jablunkova, francuskiego Wattrelos, niemieckiego Köthen oraz rumuńskiej Câmpia Turzii i węgierskiego Mohács. Dokument podpisał również Philip O'Connor, kierujący w Dublinie tamtejszym paktem (Dublin Employment Pact).

Część partnerów społecznych przed przystąpieniem do paktu współpracowała ze sobą realizując różne przedsięwzięcia. Dla przykładu: Diecezja katowicka od roku 2001 wspiera działalność grup samopomocy dla osób bezrobotnych poprzez udostępnianie pomieszczeń, sprzętu oraz opiekę duszpasterską. Do paktu wniosła wkład w postaci miejsca na funkcjonowanie Punktów Pomocy Koleżeńskiej (PPK, finansowane są ze środków europejskich).

Pakt wprawdzie nie jest takim partnerstwem, jakie funkcjonują w Irlandii, czy Wielkiej Brytanii, które dopracowują się analiz strategicznych, ale mimo to w jego ramach zrealizo-

wano blisko dwadzieścia projektów, które znacznie poprawiły sytuację na lokalnym rynku pracy.

Siemianowicki Pakt nie ma osobowości prawnej i nie jest podmiotem z mocno sformalizowaną strukturą organizacyjną. Jest raczej syntezą możliwości działania i możliwości organizacyjnych partnerów. Biuro paktu działa w ramach Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich. Jest jednak dziewięcioosobowa rada paktu złożona z przedstawicieli sygnatariuszy. Ich plenarne spotkania odbywają się przynajmniej raz w roku. Warto podkreślić, że aktywnością w pakcie wyróżniają się władze samorządowe Siemianowic. Ciekawa wydaje się również aktywność miejscowej diecezji.

Pakt zrealizował szereg ciekawych projektów pomocy osobom długotrwale bezrobotnym. Warto jest tu pokrótce przywołać, ponieważ są znakomitą próbką dobrych praktyk. „**Nie jestem outsiderem**” aktywizował młodzież z wykształceniem zawodowym pozostającą bez pracy ponad 12 miesięcy. 200 osób przeszło poradnictwo zawodowe grupowe i indywidualne, a także psychologiczne. Każdy otrzymał indywidualny plan działania. Projekt „**Pomocna dłoń**” był programem dla bezrobotnych w wieku do 40 lat o kwalifikacjach nieadekwatnych do potrzeb rynku pracy. Przygotowano ich językowo i teoretycznie do staży w niemieckich domach opieki nad starszymi osobami oraz w szpitalu na oddziale geriatrycznym. Z kolei „**Miękkie lądowanie II**” był kompleksowym programem przeznaczonym dla byłych hutników z siemianowickiej huty „Jedność” i pracowników z firm, które były jej podwykonawcami. Mogli oni korzystać m.in. ze szkoleń zawodowych, pożyczek na rozpoczęcie działalności, a firmy, które ich zatrudniały dostawały refundację kosztów wynagrodzeń przez 12 lub 18 miesięcy. Budżet projektu wynosił 14 mln zł.

Projekt „**Punkty Pomocy Koleżeńskie**” skonstruowano dla bezrobotnych posiadających wykształcenie średnie lub wyższe, którzy nie mieli pracy powyżej 2 lat. Te osoby aktywizowano



w myśl zasady „pomagając innym pomagasz sobie”. Bezrobotni poprzez szkolenie i przygotowanie zawodowe angażowali się w pracę Punktów Pomocy Koleżeńskiej i wsparcie innych bezrobotnych. Uzyskują w ten sposób nowe umiejętności i doświadczenia, a w konsekwencji – zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Powstało 39 Punktów Pomocy Koleżeńskiej. Spośród 273 osób długotrwale bezrobotnych uczestniczących w projekcie, co druga podjęła zatrudnienie. Ponadto w ciągu 18 miesięcy swej działalności punkty udzieliły 22 104 porad osobom poszukującym pomocy.

Projekt **Punkty Pomocy Koleżeńskiej** realizowany był w partnerstwie pomiędzy organizacją pozarządową Instytutem Współpracy i Partnerstwa Lokalnego (IWiPL), a dziesięcioma powiatowymi urzędami pracy z: Bytomia, Chorzowa, Jaworzna, Katowic, Piekar Śląskich, Rudy Śląskiej, Siemianowic Śląskich (lider projektu), Świętochłowic, Zabrze oraz powiatu mikołowskiego. Punkty te były kontynuacją inicjatywy IWiPL wspierającego Kluby Pomocy Koleżeńskiej w województwie śląskim.

### **Polsko-Amerykański Programu Partnerstwa Lokalnego (P-APPL)**

Dla rozwoju partnerstwa w Polsce bardzo ważna jest realizacja dwóch przedsięwzięć finansowanych przez Departament Pracy Stanów Zjednoczonych. Pierwszym z nich był Program Rozwoju Zawodowego wdrażany pilotażowo w latach 1998 – 2000. Miał on ułatwić (głównie na Górnym Śląsku) restrukturyzację górnictwa węglowego i hutnictwa. Kontynuacją tego przedsięwzięcia był Program Partnerstwa Lokalnego (PPL) realizowany w latach 2002-2004. Popularyzował on metodologię Modelu Partnerstwa Lokalnego (MPL) zaadoptowanego do polskich realiów przez Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego.

MPL jest jednym z narzędzi budowania partnerstw na rzecz rozwoju społeczności lokalnej. Oferuje zwalnianym pracow-

nikom, przedsiębiorstwom i społecznościom lokalnym kompleksową strategię pomocy w dostosowaniu się do transformacji gospodarczej.

W budowaniu partnerstwa opiera się na inicjatywach oddolnych, dzięki którym poszczególnym pracownikom i mieszkańcom daje się możliwość samodzielnego planowania przyszłości i wpływania na rozwój swoich społeczności.

Programem zarządzał Worldwide Strategy Inc., a wdrażał go IWiPL. Przy jego realizacji współpracowała Kancelaria Prezydenta RP, ministerstwo gospodarki i pracy, departament pracy USA, ambasada USA, Związek Powiatów Polskich, urzędy marszałkowskie, wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, samorządy powiatowe i gminne, lokalni przedsiębiorcy, związki zawodowe, agencje rozwoju oraz organizacje pozarządowe. Program był współfinansowany przez wiele instytucji rządowych, samorządowych i organizacji trzeciego sektora.

PPL miał przekazywać wiedzę i umiejętności budowania trwałego partnerstwa pomiędzy instytucjami sektora publicznego, społecznego i biznesu. Jego realizacja przyniosła przeszkolenie 592 osobom oraz stworzenie sieci specjalistów partnerstwa lokalnego na poziomie krajowym, wojewódzkim oraz powiatowym. Program wyzwolił liczne inicjatywy, które zaowocowały partnerskimi przedsięwzięciami gospodarczymi, przyczyniającymi się do utrzymania lub powstawania miejsc pracy, albo do aktywizacji długotrwale bezrobotnych.

MPL zawierał trzy komponenty (zestawy działań)<sup>137</sup>:

- **Lokalne Ożywienie Gospodarcze (LOG)** – działania wspomagające społeczności lokalne we wspólnym opracowywaniu i wdrażaniu projektów gospodarczych tworzących miejsca pracy;
- **Szybkie Reagowanie** – działania wspierające osoby zwalniane i bezrobotne w szybkim zdobyciu ponownego zatrudnienia;

<sup>137</sup> <http://www.partners.net.pl/>.

• **Wzmacnianie Konkurencyjności Przedsiębiorstw** – działania wspierające lokalne firmy poprzez zastosowanie metody szybkich i efektywnych szkoleń czy przekwalifikowań pracowników lub poprzez utworzenie klastrów gospodarczych.

**Pierwszy komponent** modelu zakłada przeprowadzenie warsztatów, podczas których mieszkańcy gminy lub powiatu dążą do wspólnego wypracowania projektów, które mogłyby nakreślić miejscową gospodarkę na swoim terenie.

Największą korzyścią warsztatów jest jednak spotkanie liderów lokalnych środowisk i wspólna praca nad projektami, i koncepcjami rozwiązań lokalnych problemów oraz zbudowanie lokalnego partnerstwa między różnymi środowiskami w powiecie, w gminie.

Warsztaty LOG składają się z czterech części. Pierwsze dwie polegają na analizowaniu przez uczestników lokalnego środowiska gospodarczego. Trzeci warsztat upływa na tworzeniu projektów gospodarczych, które rozwiązują lokalne problemy i odpowiadają na potrzeby mieszkańców wykorzystując jednocześnie posiadane zasoby lokalne. Czwarty warsztat polega na opracowaniu każdego projektu pod kątem posiadanych i potrzebnych do jego realizacji zasobów, identyfikacji jego pułapek i wad. Trzeba też określić czas konieczny do zrealizowania projektu oraz z grupy interesu wspierające go oraz beneficjentów. Na końcu oceniane jest ryzyko, szanse i zagrożenia dla każdego z projektów.

Warsztaty, dzięki temu, że biorą w nich udział przedstawiciele różnych środowisk lokalnych (począwszy od samorządu, poprzez lokalne przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organizacje pozarządowe oraz mieszkańców), dają one szersze spojrzenie na problemy, potrzeby i zasoby danej gminy lub powiatu.

W latach 1998-2000 warsztaty LOG przeprowadzono w 13 społecznościach województw śląskiego i małopolskiego. W efekcie powstały tam lokalne grupy zadaniowe, składające się

z przedstawicieli różnych środowisk. Otrzymały one granty na wsparcie wdrożenia projektów ekonomicznych, które wybrały do realizacji. Osiem społeczności postanowiło przeznaczyć je na utworzenie ośrodków wspierania przedsiębiorczości, z czego cztery służyć miały przyciąganiu i obsłudze potencjalnych inwestorów. Np. w gminie Ruda Śląska powstało „Centrum Przedsiębiorczości i Edukacji Gospodarczej”, w powiecie tyskim – „Powiatowe Centrum Przedsiębiorczości – Studium lokalizacji Małych i Średnich przedsiębiorstw i Inkubator Przedsiębiorczości”, w gminie Jaworzno – „Centrum Promocji Przedsiębiorczości (CPP) w strukturze Agencji Rozwoju Lokalnego S.A. w Jaworznie”. W Dąbrowie Górniczej powstało „Centrum Informacji i Wspierania Biznesu”, w Piekarach Śląskich – „Centrum Rozwoju Gospodarczego, w powiecie tarnogórskim – Centrum Przedsiębiorczości i Edukacji Gospodarczej”, w Woli zorganizowano przedsięwzięcie edukacyjne, w ramach którego wyposażono sale szkoleniowe i przeprowadzono pilotażowy program aktywizacji zawodowej kobiet. W Bytomiu powstał wirtualny inkubator przedsiębiorczości.

W Oświęcimiu warsztaty zaowocowały wypracowaniem projektu „Światowe Centrum Obrony Praw Człowieka”. Chodziło o to, aby zmieniać wizerunek miasta. Uczestnicy uznali, że Oświęcim nie może się kojarzyć wyłącznie z ludobójstwem. By to zmienić wymyślano przedsięwzięcia pokazujące, że lokalna społeczność skierowana jest w przyszłość. Za najlepsze, uznano wdrożenie takich projektów, jak: Międzynarodowe Centrum Edukacji, Instytut Obrony Praw Człowieka, czy Międzynarodowe Centrum Kongresowe i Seminaryjne oraz Oświęcimski Instytut Badań i Studiów nad Ludobójstwem i Totalitaryzmami XX wieku.

## Szybkie Reagowanie

To drugi komponent modelu. Ma on doprowadzić do powstania Zespołów Przystosowania Zawodowego oraz grup Wspar-

cia Koleżeńskiego (Koledzy Doradcy). ZPZ to grupa osób złożona z przedstawicieli załogi, związków zawodowych i kierownictwa restrukturyzowanego przedsiębiorstwa. W skład zespołu wchodzi też reprezentanci władz lokalnych, urzędu pracy, Agencji Rozwoju Regionalnego, Agencji Inicjatyw Lokalnych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, ośrodka pomocy społecznej, Izb Handlowych, przedsiębiorców oraz Ośrodków Doskonalenia Zawodowego. Głównym celem ZPZ jest udzielanie wszechstronnej i możliwie najszybszej pomocy prawnej, edukacyjnej, organizacyjnej i psychologicznej pracownikom zwalnianym i zagrożonym zwolnieniami z restrukturyzowanych przedsiębiorstw.

Zespoły funkcjonowały na poziomie powiatu, gminy lub okręgu.

Jak informuje Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego, idea doradztwa koleżeńskiego pojawiła się w Polsce za sprawą jej współtwórczyni Lee Shore. Wywołała duże zainteresowanie wśród naszych związków zawodowych. W szkoleniach organizowanych przez Program Rozwoju Zawodowego w latach 1998-2000 uczestniczyli m.in. górnicy z restrukturyzowanych kopalń: „Czczott” w Miedznej-Woli i „Piaś” w Bieruniu, pielęgniarki, hutnicy, pracownicy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oraz związkowcy z delegatury NSZZ „Solidarność” na Śląsku.

Z kolei celem „Wsparcia Koleżeńskiego” jest stworzenie struktury mającej wspomagać pracowników tracących pracę lub zagrożonych utratą. Koledzy-Doradcy pomagają w planowaniu dla nich systemu świadczenia usług. Jak mówi Ewa Gliwicka z IWiPL, mają oni tworzyć mocny zespół łączący pracowników, osoby bezrobotne i ich rodziny z lokalnymi instytucjami pomocowymi. Są źródłem informacji o możliwych formach wsparcia, dobrymi słuchaczami oraz osobami umiejącymi wesprzeć w trudnej sytuacji. Swoimi działaniami potwierdzają prawo zwalnianych i bezrobotnych do negatywnych odczuć, przełamują ich izolację społeczną, pomagają

rozpocząć proces planowania i pokonać opór przed przekwalifikowaniem czy zatrudnieniem na innych warunkach.

Andrzej Tomeczek (także z IWIP) przekonuje, że inicjatorem programu Wsparcia Koleżeńskiego może być lider lokalnej społeczności, działacz samorządowy, organizacja pozarządowa, Zespół Przystosowania Zawodowego, związek zawodowy lub urząd pracy. Koleżeńscy Doradcy funkcjonują w środowisku lokalnym, na terenie zakładu pracy, czy też parafii.

Warto dodać, że przez rok (lata 1999-2000) powstało na Śląsku i w Małopolsce 17 ZPZ-etów. Pięć zespołów utworzono przy kopalniach węgla kamiennego, siedem w różnych branżach – medycznej, hutniczej i produkcyjnej oraz pięć na szczeblu powiatów. W zespołach działało w sumie 241 Kolegów-Doradców którzy pomogli prawie piętnastu tysiącom osób dotkniętych skutkami restrukturyzacji. Pomoc polegała na organizowaniu spotkań, szkoleń, targów pracy itp.

Warto zilustrować pokrótce niektóre działania podejmowane według powyższych założeń. Np. ZPZ w Miedznej Woli założony w 1999 roku działał w Kopalni Węgla Kamiennego „Piast Ruch II” i oferował pomoc dla zwalnianych pracowników – udostępniał informacje o możliwości nowego zatrudnienia i ułatwiał rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej. Organizował szkolenia, kursy, edukację młodzieży w kierunku przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Oferował dopłaty do porad prawnych i finansowych oraz szkoleń dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, a dla górników odchodzących z kopalni, giełdę pracy. Zespół zainicjował także powstanie Klubu Pomocy Zawodowej, w ramach którego zrealizowano Program Aktywizacji Zawodowej.

Z kolei zespół w Chorzowie pomógł w uruchomieniu Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Centrum Usług Pielęgniarskich”. Dzięki temu 2 bezrobotne pielęgniarki założyły działalność gospodarczą, 9 osób zatrudniono w pełnym wymiarze czasu, zatrudnienie znalazło też 6 stażystów. Zespół

przede wszystkim zmobilizował władze Chorzowa do podjęcia działań ułatwiających walkę z bezrobociem.

Ciekawą formą działania są Kluby Pomocy Koleżeńskiej (KPK), istniejące głównie przy parafiach, które inicjują samopomoc wśród zwalnianych z pracy, bezrobotnych i chcących powrócić na rynek pracy. Pierwszy KPK, o nazwie „Praca” powstał w parafii Matki Boskiej Piekarskiej w Katowicach we wrześniu 2001 roku. Pracowali w nim wolontariusze oraz Koledzy-Doradcy. Nim przystąpili do działania byli przygotowywani do organizowania działań samopomocowych. Przechodzili 40-godzinny cykl szkoleń i warsztatów. Organizował je IWiPL wraz z innymi organizacjami i instytucjami partnerskimi.

O powstaniu klubów informowali na mszach księży, a w sklepach, aptekach itp. rozkładano ulotki. Klientka KPK, pani Elżbieta powiedziała: „Kiedy przeczytałam tę kartkę – krzyknęłam: Praca! Lecę zobaczyć co to jest. Spodobała mi się atmosfera spotkania. Tam wszyscy mieli ten sam problem co ja. Opowiadali o tym, jak szukają pracy, dzielili się spostrzeżeniami. Tu znalazłam spokój ducha, jestem teraz taka podbudowana psychicznie”.

Kluby nawiązały kontakty z organizacjami państwowymi i samorządowymi zajmującymi się szeroko rozumianym wsparciem osób bezrobotnych i ich rodzin m.in. z Powiatowymi Urzędami Pracy, Ośrodkami Pomocy Rodzinie, Państwową Inspekcją Pracy, Wydziałem Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego, Wojewódzkim Urzędem Pracy. Pozwoliło to również na nawiązanie osobistych kontaktów, ułatwiających realną pomoc potrzebującym.

Wspomina uczestniczka KPK „Praca”, pani Ewa: „Przyszłam do klubu, bo byłam zmęczona psychicznie. Syn bez pracy, mąż także. A tu można się odprężyć, bo jak człowiek rozmawia z innymi, to nie czuje się tak osamotniony. W klubie znalazłam dorywczą pracę opiekunki do dziecka”. Z czasem pani Ewa stała się wolontariuszką „Pracy”. Także pan Janusz nie żałuje, że zawitał do KPK: „O istnieniu klubu powiedziała

mi sąsiadka. Pomyślałem, że warto spotkać się z ludźmi, którzy mają podobne problemy, też szukają pracy, chcą się czegoś nauczyć. Nie żałuję, że tu przyszedłem. Poznałem wspaniałych ludzi. Nie dołuje mnie to, że oni też nie mają pracy. Cieszę się, kiedy słyszę, że kolejna osoba znalazła zatrudnienie. Może trafi się coś dla mnie”<sup>138</sup>.

W „szybkim reagowaniu”, najważniejsze jest – co podkreśla IWiPL – oparcie struktury pomocowej na stabilnym gruncie społeczności lokalnej. Dzięki wsparciu ze strony duchownych, przedstawicieli struktur samorządowych i organizacji społecznych KPK „Praca” działające przy parafiach i instytucjach lokalnych stały się miejscem spotkań dla osób bezrobotnych i potrzebujących informacji i wsparcia.

**Wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw** i zachowywanie istniejących miejsc pracy to trzeci komponent MPL-u. W jego ramach działają wysokiej jakości szkolenia „Szybki Start”, dla pracowników przekwalifikowujących się. Mają one na celu wypracowanie **natychmiastowej zdolności produkcyjnej** w:

- nowych firmach zakładanych na danym obszarze;
- istniejących firmach, które chcą poszerzyć lub powiększyć swój personel;
- firmach, które muszą dokonać reorganizacji, korzystając z nowej technologii i sprzętu.

Szkolenia zakładają szczegółową analizę zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy, ocenę wymaganych umiejętności, wiedzy, narzędzi, materiałów, wyposażenia oraz zaleceń dotyczących bezpieczeństwa pracy. Na tej podstawie tworzony jest szczegółowy plan szkolenia i wprowadzenie udoskonaleń w funkcjonowaniu stanowisk pracy.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że Polsko-Amerykański Program Partnerstwa Lokalnego został wdrożony w różnych postaciach w wielu miejscach w Polsce. Przyczynił się także do

---

<sup>138</sup> Wszystkie wypowiedzi i informacje z [www.partnerstwo.org.pl](http://www.partnerstwo.org.pl)



powstania kilku znaczących organizacji pozarządowych<sup>139</sup> i wielu niewielkich, ale bardzo prężnie i skutecznie działających, np. w mazowieckim, w powiecie Łosice po warsztatach LOG, powstało Łosickie Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, Stowarzyszenie Rozwoju EQUUS. Realizują one różne ciekawe projekty. Jeden z nich „Grzybek” zaowocował założeniem spółdzielni socjalnej złożonej z pieczarkarzy. Spółdzielnia daje prace oraz z powodzeniem produkuje oraz sprzedaje lokalne wyroby.

Ponadto wojewódzkie urzędy pracy w wielu swoich projektach opierają się na metodach zaproponowanych przez PAPLP. Na tej metodologii opiera się też realizacja projektu „Partnerstwo i współpraca na rzecz budowy nowoczesnego rynku pracy”, który rozwijany jest w województwie podlaskim, mazowieckim, łódzkim i dolnośląskim. Liderem tego przedsięwzięcia jest Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, a jednym z partnerów – Międzynarodowe Centrum Partnerstwa Partners Network.

## **PHARE dla partnerstw lokalnych**

Kilka projektów finansowanych z przedakcesyjnych funduszy PHARE wspierało na początku obecnej dekady proces tworzenia lokalnych partnerstw społecznych. Ocena efektów tych działań nie jest jednak łatwa. Znaczna liczba partnerstw utworzonych w ramach PHARE nie potrafiła samodzielnie funkcjonować po zakończeniu wsparcia. Powstało jednak pewne środowisko żywo zainteresowane realizacją podejścia partnerskiego na szczeblu lokalnym. Jednak zdaniem części praktyków, programy PHARE (SSG 2001 i 2002), nie odegrały oczekiwanej roli, pomimo znacznego nakładu środków na nie. Przemysław

<sup>139</sup> M.in.: Centrum Społecznego Rozwoju w Mikołowie, Centrum Partnerstwa Lokalnego w Szczecinie oraz Stowarzyszenie Międzynarodowe Centrum Partnerstwa – Partners Network w Krakowie

Fiedkiewicz, akredytowany trener Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego (KOEFS) ocenia, że obecnie tylko w niewielu powiatach można dostrzec kontynuację partnerstw, które były inicjowane w ramach projektu. „Okazało się bowiem, że gdy były pieniądze na szkolenia, na funkcjonowanie partnerstw, wyjazdy, integrację, wszystko jakoś działało, ale gdy pieniądze się skończyły, skończyły się też partnerstwa”. Zdaniem Fiedkiewicza, trenera w zakresie partnerstw społecznych, chociaż wymiernych efektów nie ma zbyt wiele, to pozostało pewne doświadczenie, które mogłoby być w przyszłości punktem odbicia dla partnerstw. To co można zapisać im na plus to przepływ formalnych i nieformalnych informacji pomiędzy partnerami a więc przetarcie ścieżek porozumienia, które w niektórych społecznościach funkcjonują do dzisiaj.

Z kolei Antoni Sobolewski, ekspert od partnerstw lokalnych, uważa, że programy PHARE, odegrały sporą rolę w rozwoju inicjatyw partnerskich. Wszystkie przedsięwzięcia przygotowały bowiem grunt do coraz dojrzszych inicjatyw.

Pełna ocena PHARE jest utrudniona, bo brakuje materiałów, które pokazywałyby ich przebieg, a zwłaszcza wyniki. Pomimo kilku lat, które minęły od ich przeprowadzenia, materiały ewaluacyjne są niekompletne i stanowią słabą podstawę do ocen. W Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości dostępny jest jednak raport oceniający realizację programu „PHARE 2000 Spójność Społeczna i Gospodarcza komponent Rozwój Zasobów Ludzkich”. Z raportu dowiadujemy się, że program ten był wdrażany od 29 listopada 2002 r. do 31 marca 2004 r. w pięciu województwach – lubelskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim oraz śląskim. Program zawierał projekt polegający na wsparciu procesu tworzenia lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia. Miało to służyć wspieraniu realizacji w Polsce czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia (wzrost możliwości zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, umiejętność dostosowania się i rów-

ność szans na rynku pracy). Ponadto lokalne partnerstwa miały wspierać kompetencje samorządów lokalnych oraz innych organizacji, w szczególności w tworzeniu strategii aktywnych interwencji na lokalnych rynkach pracy. Wszystko to miało przyczynić się do zwiększenia efektywności działań miejscowych władz oraz ułatwić współpracę między partnerami. Raport stwierdza, że zgodnie z planem, doprowadzono do zakładanego w dokumentach programowych wzmocnienia potencjału ludzkiego w regionach.

Program opierał się głównie na szkoleniach i oferowaniu doradztwa w zakresie zakładania partnerstw, a także analizowania rynku pracy. Nacisk położony był na praktyczne zagadnienia – wskazywanie przykładów działań, które mogliby podejmować członkowie partnerstw, możliwości zdobycia pieniędzy na ich sfinansowanie, itp. Prowadzono też analizy udanych przykładów działań partnerskich na rzecz zatrudnienia.

Także statystyka projektu przedstawia się nie najgorzej. W województwie warmińsko-mazurskim projekt miał budżet liczący 401 tysięcy euro. Liczba beneficjentów sięgnęła 211 osób. W podlaskim na wspieranie rozwoju lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia przeznaczono 198 tys. euro, a liczba beneficjentów wyniosła 119 osób. Na Lubelszczyźnie przeznaczono na działania 759 tys. euro, a beneficjentów było aż 321. W podkarpackim na ten sam cel przeznaczono 951 tys. euro, a z projektu skorzystało 307 osób.

## **Animozje na bok**

Raport ewaluacyjny stwierdza jednak, że po zakończeniu projektu, w porównaniu z okresem przed szkoleniami, nie odnotowano znaczącego wzrostu częstotliwości wspólnych inicjatyw podejmowanych przez ich uczestników. Niemniej szkolący się przedstawiciele samorządu, organizacji pozarządowych, jak i biznesu uważali, że projekt przyniesie owoce w postaci przy-

szłych działań partnerskich. Twierdzili bowiem, że szkolenia i spotkania pozwoliły im dostrzec – w przedstawicielach innych stron – partnerów, z którymi mogą wspólnie „grać” na lokalnej scenie. Pozwoliły też na przełamywanie istniejących wcześniej animozji.

Jednak ożywienie działalności partnerskiej (w stosunku do okresu przed szkoleniami) raport odnotował tylko w województwie warmińsko-mazurskim. Podpisano kilka paktów, i doszło do kilku lokalnych inicjatyw takich jak: powołanie stowarzyszenia na rzecz zatrudnienia (wskazane przez 35 proc. badanych beneficjentów), opracowanie strategii na rzecz zatrudnienia konkretnej grupy społecznej (wskazane przez 32 proc.), czy też złożenie wniosku o dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej (wskazane przez 20 proc.).

Ale już w województwie podlaskim, w którym szkolenia ukończyło 116 osób i w 17 powiatach (na 5 planowanych) podpisano lokalne porozumienie na rzecz zatrudnienia, beneficjentom po skończeniu programu rzadko udawało się przeprowadzić wspólne działania. Podobnie było w lubelskim i w większości innych przypadków. Głównymi powodami tego stanu rzeczy – był zdaniem beneficjentów brak: pieniędzy, osób inicjujących dalsze działania, partnerów biznesowych oraz wsparcia instytucjonalnego.



### **Pilotażowy Program LEADER+ (PPL+)132**

Partnerstwa społeczne inicjowane były (i wciąż są) również w środowiskach wiejskich i miejsko-wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+ (PPL+). W ramach tych partnerstw powstają Lokalne Grupy Działania (LGD). Organizowano je w latach 2004-2006, jednak umowy zawarte z beneficjentami są realizowane do 2008 roku. Takich grup powstało 174, a o udział w programie starało się 249 środowisk lokalnych. Wszystkie razem mogły liczyć na ogólną kwotę wsparcia 22,8 mln zł.

Projekt organizowania partnerstw był próbą mobilizowania lokalnych środowisk do aktywnego udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Na razie jeszcze trudno dokonać oceny, bo w wielu miejscach realizacja projektów jeszcze trwa. Jedno można powiedzieć na pewno: część środowisk lokalnych wykorzystuje potencjał tkwiący w partnerskim działaniu, ale w wielu innych innowacyjne podejście, przebija się z oporami, z racji choćby tradycyjnych przyzwyczajeń, że wszystko zależy od tego co „postanowią na górze”.

Ciekawym przykładem właściwego zrozumienia założeń programu jest projekt realizowany przez LGD o nazwie Stowarzyszenie Dolina Rawki. Łączy ona przedstawicieli sektora publicznego, biznesowego i społecznego. Grupa obejmuje teren pięciu gmin leżących na Wysoczyźnie Rawskiej. Stworzyła ona Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW) i wzmacnia swoje struktury. Przeprowadza m.in. szkolenia i promocje związane ze stymulowaniem udziału mieszkańców i organizacji działających na terenie objętym projektem. Spotkania i warsztaty członków grupy przyniosły analizę posiadanych zasobów oraz analizy typu SWOT. Umożliwiają one zidentyfikowanie mocnych i słabych stron tego środowiska lokalnego. Na podstawie analiz wybrano tematy wiodące i określono główne cele, do których LGD będzie zmierzać. Najpierw wybrano zadania krótkoterminowe, które mają przygotować społeczność do zarządzania środkami na rozwój ich terenu w przyszłości.

Warto przypomnieć, że Program LEADER+ był pierwotnie inicjatywą Komisji Europejskiej, adresowaną do rolniczych i gorzej rozwiniętych regionów Unii. Finansowany był z zasobów Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (Działanie 2.7). Program – kontynuowany przez wiele lat – przyniósł pozytywne rezultaty, m.in. w Irlandii, gdzie zapoczątkował wielki ruch lokalnych partnerstw. U nas



działa on jednak nieco inaczej pod względem organizacyjnym. Nie podzielono go na działania, tylko na schematy (następujące po sobie etapy realizacji programu). W ramach pierwszego następuje przygotowanie do programu samorządów gmin, ich związków, fundacji, stowarzyszeń oraz organizacji pozarządowych. Chodzi o utworzenie LGD i przygotowanie przez nie Zintegrowanych Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich. W drugim - dochodzi do realizacji konkretnych programów rozwojowych, podobnych do tych realizowanych w „starych” krajach Unii.

Program LEADER będzie kontynuowany w nowym okresie programowania funduszy unijnych na lata 2007-2013. Został włączony do polityki rozwoju wsi.



## **Zakończenie. Psychologia partnerstw**

Partnerstwa stają przed olbrzymim problemem wynikającym z deficytu zaufania w polskim społeczeństwie. Bywa on często miażdżący, bo z jego powodu realizacja wielu istotnych przedsięwzięć społecznych jest albo trudna, albo wręcz niemożliwa. Zaufanie pełni zazwyczaj rolę swoistej oliwy w dzisiejszych mechanizmach życia społecznego. Napędza ich tryby i funkcje dostosowawcze.







Powyższa publikacja jest próbą pokazania roli partnerstw i ich działań, nie jest natomiast poradnikiem jak zakładać i prowadzić partnerstwa. Takie publikacje już w Polsce są i nie warto dublować pracy włożonej w ich powstanie<sup>140</sup>. Książka ta ma pokazać ideę partnerskiego działania w realiach wzrastającej współzależności społecznej, wymagającej łączenia wiedzy i umiejętności różnych środowisk lokalnych. Warto tu jednak pokusić się o kilka refleksji na temat czynników, które utrudniają w naszych warunkach zakładanie i funkcjonowanie partnerstw.

Generalnie tworzenie i funkcjonowanie partnerstw jest wielkim wyzwaniem nie tylko w sensie organizacyjnym, czy intelektualnym, ale też psychologicznym. Mają one bowiem szansę osiągnięcia dojrzałości o tyle, o ile właściwie zorganizują kulturę relacji międzyludzkich i postaw, w której będzie miejsce na konfrontowanie poglądów i idei.

Partnerstwa z definicji grupują ludzi z różnych środowisk społecznych i ekonomicznych. Ich naturalną formą pracy jest prezentacja różnorodnych, często odmiennych, podejść, poglądów, doświadczeń. W trakcie dyskusji na forum partnerstwa klarują się pomysły i wyłania wiedza, która ma być budulcem wspólnych działań. Partnerzy muszą zatem, jakby z zasady, zgodzić się na funkcjonowanie w formule krytycznego roz-

---

<sup>140</sup> Zobacz: „Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy” (red. A. Sobolewski) Warszawa 2007, MPiPS. <http://www.wup.pl/index.php?navi=ef>

ważania różnych pomysłów i propozycji rozwiązań lokalnych problemów. Janusz Hryniewicz, socjolog z Uniwersytetu Warszawskiego, słusznie twierdzi, że aby osiągnąć nowatorstwo w działaniu w ramach demokratycznych społeczności musimy zgodzić się na „indywidualne analizy krytyczne”, a także wykazać się umiejętnością „syntezy i osiągnięcia kompromisu...”<sup>141</sup>. Dlatego partnerstwa potrzebują forów dyskusji i wymiany opinii. Chcąc osiągnąć właściwą dynamikę rozwoju, powinny poradzić sobie z pokusą ograniczania krytycznych analiz i wypowiedzi. Tylko wówczas bowiem jest szansa na wyzwolenie pełnego potencjału intelektualnego lokalnej grupy, która może stać się typem „organizacji uczącej się”. Według Immanuela Kanta społeczeństwo rozwija się poprzez konfrontację z odmiennymi ideami i poglądami. Brak dążenia do doskonalenia i dyskusji określił Kant mianem „skandalu rozumu”.

Partnerstwa muszą poradzić sobie z kwestią, którą psychologowie i socjologowie określają mianem niskiej elastyczności poznawczej (dysonans poznawczy) niektórych ich uczestników. Osoby z takimi problemami odczuwają frustrację i cały szereg przykrych napięć psychicznych i lęków, gdy stykają się z nowymi poglądami, informacjami, czy postawami. Czasami może to przybierać nawet postać unikania dyskusji<sup>142</sup>. Tymczasem, jak już wspomniałem, charakter pracy w partnerstwach wymaga ducha analizy krytycznej wobec omawianych propozycji. Ponadto głębokim sensem partnerstw jest innowacyjność w działaniu i rozwiązywaniu skomplikowanych lokalnych kwestii. Pamiętajmy, że problemy standardowe ma rozwiązywać sama administracja. Partnerstwa muszą więc być innowacyjne i w diagnozowaniu, i w konstruowaniu propo-

<sup>141</sup>J. Hryniewicz, Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 2(2)/2000, s. 67.

<sup>142</sup>J. Hryniewicz, *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007.

zycji rozwiązań. A to jest możliwe tylko przy zdolności do weryfikowania dotychczasowej wiedzy i postaw. Ponadto partnerstwa mogą natrafić na swoistą przeszkodę w postaci dogmatyzmu poznawczego. Wyraża się on w postawie, czy skłonności do poszukiwania „jednej przyczyny wszystkiego”. Tymczasem dzisiejsze zjawiska społeczne i ekonomiczne są niezwykle złożone i wynikają właśnie z wielu źródeł. Cała sztuka polega na tym, aby te przyczyny wydobyć w dyskusjach i wspólnych analizach. Daje to szansę na odkrywanie właściwej hierarchii powodów występowania zjawisk.

Wielkim zadaniem partnerstw jest umiejętne zbudowanie grupowego procesu decyzyjnego, a także wdrażanie jego efektów. Rzecz w tym, aby upodmiotowić wszystkie grupy uczestniczące w partnerstwie. Zdaniem Hryniewicza, grupowy sposób decydowania ma szczególnie duże znaczenie w organizacjach dobrowolnych, a takimi są przecież partnerstwa. Takie decydowanie sprzyja integracji lokalnej społeczności wokół wspólnych celów, przeciwdziała rozpadowi grupy, a także zwiększa poziom zadowolenia z grupowego uczestnictwa. Partnerstwa powinny pamiętać, że szalenie istotny jest też sposób mobilizowania energii społecznej. Warto tu jeszcze raz przytoczyć opinię Hryniewicza, który napisał, że niechęć do kompromisu określa stopień w jakim dane społeczeństwo jest nieprzystosowane do kultury demokratycznego działania. Nieprzystosowanie to wyraża się również przekonaniem, że udział ludności w rządzeniu nie jest konieczny, czy wiarą w spiski jako przyczyną występowania negatywnych zjawisk społecznych.

### **„Choroba komunikacyjna”**

Partnerstwa chcące być efektywne i dojrzałe powinny uświadomić sobie kolejne bariery, z którymi przyjdzie im się zmierzyć w takiej czy innej postaci. To one sprawiły, że nie mamy u nas zbyt wielu przykładów dojrzałego dialogu społecznego. Nie-

którzy badacze podkreślają, że w Polsce jest trudno budować rozwiązania oparte na konsensusie ponieważ nasze społeczeństwo ma cechy społeczeństwa opartego na konflikcie. Zdaniem Dariusza Zalewskiego, socjologa, taka też jest nasza historia. „Rozwijaliśmy się częściej w rozmaitych formach starcia, aniżeli w formach negocjacji. I to jest pewna historyczna spuścizna, która ma wpływ na to, co dzieje się współcześnie z dialogiem społecznym”<sup>136</sup>.

Zalewski wskazuje też na kolejne głębsze problemy. Argumentuje, że wiele przejawów polskiego życia społecznego regulowane jest „wedle zasad, które – jak pisał przed laty świętej pamięci prof. Podgórecki – konstituowały tzw. brudne wspólnoty. Dziś mamy do czynienia z takim właśnie instytucjonalnym pęknięciem. Z jednej strony mamy oficjalne instytucje dialogu, które coś tam próbują robić, a z drugiej rzeczywistość kształtowaną lokalnie wedle kompletnie odmiennych zasad gry, „raczej rywalizacji i prób oszukiwania, przechytrzenia jeden drugiego aniżeli właśnie dialogu i konsensusu”.

Przeszkodą wydaje się być także język i sposoby naszego komunikowania się. Partnerstwo wymaga przecież określonego wspólnego kodu komunikacyjnego. Wiele ekspertów dostrzega jednak, że w Polsce strony dialogu nie mówią jednym językiem. Posługują się natomiast swoistymi idiomami, znanymi tylko wtajemniczonym z własnej grupy. Brakuje zatem dyskursu opartego na powszechnie zaakceptowanych zasadach. Kazimierz Krzysztofek, profesor psychologii, zauważył, że cierpimy na chorobę komunikacyjną. Przeważa bowiem język dominacji, a nie język dyskursu. „Każdy może każdego w każdej chwili obrazić i następuje taka negatywna spirala behawioralna, że ten obrażony obraża z kolei obrażającego i to się pogłębia, co widzimy na co dzień w języku polityki”<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> *Bieg z przeszkodami*, Pismo Dialogu Społecznego 4/2006.

## Deficyt zaufania?

Partnerstwa stoją także przed problemem niskiego poziomu kapitału społecznego. Zaledwie 14 proc. Polaków uważa, że można zaufać innym ludziom. 82 proc. twierdzi, że wobec ludzi trzeba być ostrożnym. Odsetek osób tak uważających wzrastał systematycznie w ostatnich latach. Jeszcze w 2002 roku takiego zdania było 73 proc. z nas. Dla porównania 72 proc. Duńczyków jest przekonanych, że innym można zaufać.

Zdaniem prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej, socjologa i dyrektora Instytutu Spraw Publicznych, „Polacy nie ufają sobie, są przekonani, że inni dbają tylko o swoje interesy. Brakuje poczucia, że trzeba troszczyć się o dobro wspólne. Rodzina i krewni to właściwie jedyna wspólnota, o którą należy się troszczyć. Towarzyszy temu zadawniona niechęć do instytucji i organizacji. Również politycy od początku przemian robili bardzo mało, żeby to zmienić. Lekceważą bądź krytykują organizacje pozarządowe. Winne są też organizacje pozarządowe, które nie nauczyły się pozyskiwać członków i sympatyków”<sup>144</sup>.

Brak zaufania bywa często niszczący. W praktyce bowiem oznacza, że wiele niezbędnych przedsięwzięć społecznych w ogóle nie powstanie, albo będzie wykonanych źle. Z powodu braku zaufania wiele osób rezygnuje z uczestniczenia w działaniach społecznych. Obawiają się, że ich zaangażowanie i poświęcenie zostaną zmarnowane albo wykorzystane do czyichś prywatnych celów. Wycofują się w granice prywatności czyli w życie rodzinne i koleżeńskie.

## Promień zaufania

Zaufanie jest swoistą oliwą w dzisiejszych mechanizmach społecznych. Napędza ich tryby i funkcje dostosowawcze. Wyda-

<sup>144</sup> *Gazeta Wyborcza* nr 19, wydanie z dnia 23/01/2007

je się szczególnie ważne dziś – w wieku bardzo złożonych współzależności między ludźmi i społecznościami. Załamują się stare formy organizacji społeczeństwa i instytucje, powstają nowe, coraz bardziej złożone wymagające intensywnej współpracy i wymiany między ludźmi. Znakomicie widać to na przykładzie administracji centralnej, czy lokalnej. Otóż ich dawne sektorowe działy typu: zatrudnienie, gospodarka, edukacja, pomoc społeczna, przestają być efektywne. Kiedyś mogły one skutecznie funkcjonować w swoich „szufladkach”. Teraz już nie, ponieważ najpoważniejsze problemy mają charakter przekrojowy i obejmują różne wymiary. Poszczególne elementy administracji i społeczeństwa muszą być elastyczne i współpracować w różnych układach odniesienia oraz korzystać z wiedzy generowanej w różnych częściach struktury społecznej. Rzecz jednak w tym, żeby to mogło mieć miejsce, potrzebne jest zaufanie. Ono sprawia, że działamy z pełnym przekonaniem, a zatem i efektywnością. Francis Fukuyama, znany amerykański socjolog, pisze, że społeczeństwa narodowe różnią się promieniem zaufania. Każde go posiada, ale ma on różny zasięg. W niektórych społeczeństwach zaufanie rozciąga się tylko na członków rodziny. W innych sięga ono znacznie dalej i wówczas rozwój materialny i społeczny jest łatwiejszy do osiągnięcia. Gdy zasady uczciwości i wzajemności w relacjach międzyludzkich są szeroko stosowane wzrasta efektywność działania. W sensie biznesowym mówi się, że spadają koszty wykonywania transakcji między ludźmi. „W pewnych okolicznościach kapitał społeczny może również wpływać korzystnie na innowacyjność i zdolność adaptacji grupy [społecznej – az] do nowych warunków”<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> F. Fukuyama, Kapitał społeczny, [w] Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw, red. L. E. Harrison, S. P. Huntington, tłum. S. Dymczyk, Zysk i S-ka, Poznań, 2003, s. 171.

## Imperatyw wiedzy

Dla partnerstw fundamentalna jest też kwestia zdobywania wiedzy. Tylko dzięki niej powstaną efektywne programy, które będą oferować właściwe formy wsparcia dla lokalnych mieszkańców. Partnerstwa muszą umieć czerpać wiedzę m.in. od swoich członków pochodzących z różnych środowisk. Ale powinny również same uczyć się i poznawać nowe zagadnienia. Np. partnerstwa w krajach UE tworzą obserwatoria swoich rynków pracy, co oznacza, że na bieżąco analizują rozwój sytuacji. Dzięki temu mają całościowy pogląd na rynek pracy i mogą upowszechniać swoje analizy oraz wiedzę wśród zainteresowanych, a przede wszystkim wśród tych, którzy muszą uwzględniać sytuację na rynku pracy (firmy, urzędy pracy, itp.). Np. w angielskim hrabstwie Nottinghamshire takie obserwatorium powstało w ramach partnerstwa zawartego między władzami lokalnymi a uczelniami i innymi lokalnymi podmiotami. Tworzy ono analizy pozwalające na rozwijanie programów dla społeczności lokalnej. Szereg publikacji jest w Internecie, a dotyczą one dziedzin kluczowych dla rozwoju, m.in. szkoleń i barier w korzystaniu z nich, wykorzystaniu nowoczesnych technologii w lokalnym biznesie oraz aktywności ekonomicznej ludności.

Urszula Sztanderska, ekonomistka z Uniwersytetu Warszawskiego, podkreśla, że w Polsce lokalni partnerzy społeczni i urzędy pracy muszą znacznie pogłębić swoją wiedzę, aby móc wpływać na okoliczny rynek pracy i poprawiać jego funkcjonowanie. Przede wszystkim powinni uzupełnić wiedzę o strukturach gospodarek lokalnych, ich formach i wielkości oraz możliwościach rozwojowych. Ważna jest wiedza o cechach demograficznych i tzw. kapitale ludzkim społeczności lokalnych. Partnerzy powinni wiedzieć jakie są umiejętności i kwalifikacje ludzi, jaka jest liczba pracujących w poszczególnych działach, sektorach, znać wielkość zatrudniających

firm, a z drugiej strony liczbę osób nieaktywnych zawodowo na danym terenie<sup>146</sup>.

Urzędy pracy i lokalni partnerzy społeczni powinni też dobrze zidentyfikować bariery, przed którymi stoją bezrobotni i inne grupy wyłączone z rynku pracy. Potrzebna jest im również ogólna wiedza o gospodarce, tendencjach oraz szansach rozwoju poszczególnych sektorów. Warto bowiem wiedzieć, że jeśli na świecie pewne usługi są likwidowane, to również i w Polsce taki proces nastąpi, więc nie ma sensu kształcić w tych dziedzinach młodzieży. Trwanie przy nich, jak nie dziś to jutro, wygeneruje problemy na rynku pracy.

Partnerstwa koncentrujące się na problematyce społecznej muszą mieć wiedzę i narzędzia do analizy lokalnych realiów. Na razie na poziomie lokalnym brakuje wiarygodnych danych statystycznych. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, dyrektorka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, pokazuje to na przykładzie: „Wiadomo ile jest biednych dzieci w Polsce, ale nie wiadomo, ile np. w Elblągu, albo w Białymstoku”. W efekcie wiele działań pomocowych w lokalnych społecznościach z konieczności podejmowanych jest „na wycucie”. Nie wiadomo zatem także, czy te działania są skuteczne, bo skoro nie wiadomo, jaki jest zasięg biedy, to trudno ocenić, czy ulega ona zmniejszeniu, czy zwiększeniu. Tymczasem w Wielkiej Brytanii pracownicy społeczni nie tylko na poziomie miast, ale również „na szczeblu” osiedli mają dostęp do informacji dotyczących: poziomu bezrobocia, dochodów mieszkańców, liczby ludzi mieszkających w mieszkaniach określonego typu, ilości dzieci z biednych rodzin itp.

---

<sup>146</sup> U. Sztanderska, Powiatowy deficyt wiedzy. Wyzwanie dla partnerów społecznych, Pismo Dialogu Społecznego 2/2007.



Partnerstwa działające w obrębie integracji społecznej stoją też przed kolejnym problemem, a mianowicie słabą współpracą instytucji lokalnych, które nie dzielą się informacjami, np. między „wydziałem pomocy socjalnej, a wydziałem edukacji, nie mówiąc już o współpracy z biznesem, który jeśli chce pomóc biednym, też działa na wyczucie”<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Lokalne partnerstwo – sposób na wyjście z biedy, rozmowa z prof. Wielisławą Warzywoda-Kruszyńską, dyrektorką Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, <http://www.dialogspoleczny.pl/tabs/index/139>

# Dialog społeczny

pod redakcją Rafała Towalskiego

Najnowsze dyskusje i koncepcje



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”  
Instytut Spraw Publicznych



Nr 2/2007 (15) ■ ISSN 1734-9117

# dialog

Pismo Dialogu Społecznego



2 Migracje zarobkowe,  
– temat do dialogu,  
Aneta Piątkowska

13 Reformy rynku pracy  
– wiele dróg do sukcesu,  
Ryszard Szarfenberg

19 Strategia dla Polski  
w stylu partnerskim,  
Tomasz G. Grosse

27 Obywatelskie przebudzenie,  
Ewa Leś



Ministerstwo  
Pracy  
i Polityki  
Społecznej

## Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,  
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 642 30 14  
fax (+48 22) 842 13 35  
szkolenia – tel.: (+48 22) 842 05 16



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.



### SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



### POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum oferujemy bezpłatnie korzystanie z:

- internetu przez 24 h, • siłowni, • parkingu.



### RESTAURACJA

Restauracja w naszym Centrum oferuje kompleksową obsługę cateringową grup szkoleniowych. Zapewnia tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.