

Zbigniew Wejcman

Dialog i partnerstwo a ekonomia społeczna

9/2007



Spis treści

1. Znaczenie dialogu obywatelskiego dla rozwoju lokalnego	4
2. Praca metodą partnerstw lokalnych	5
3. Partnerstwa publiczno-społeczne jako nowe narzędzie rozwoju	6

Spółeczność lokalna to osobiste powiązania, sieci kontaktów grupowych, tradycji i wzorców zachowania, które powstają na tle konkretnej dzielnicy, wsi i sytuacji społeczno-gospodarczej. Im powiązania są ściślejsze a sieć kontaktów gęstsza, tym środowisko lokalne rozwija się prężniej. W wielu społecznościach władze lokalne, mieszkańcy, przedsiębiorcy oraz społecznicy dostrzegają potrzebę położenia akcentu na perspektywiczne programy i strategie rozwojowe, dotyczące kompleksowego rozwiązywania problemów w dziedzinie: żywienia gospodarczego rejonów wiejskich, przeciwdziałania bezrobociu, ekorozwoju, ochrony i rewolucji środowiska, tworzenia więzi społeczności lokalnych, zagospodarowania czasu wolnego i rekreacji, rozwoju turystyki i przebudowy substancji mieszkaniowej.

W tych zadaniach samorząd może i powinien odegrać rolę koordynatora, sam jednak nie jest w stanie im podolać. Nie można mówić o prawdziwym lokalnym rozwoju, bez poruszenia całego miejscowego środowiska, bez połączenia wszystkich sił dla osiągnięcia wspólnego celu. Nie uczyni tego oficjalna samorządowa struktura urzędu, często o charakterze „kliencko-patronackim”, która za podstawowy cel uznaje obdarowywanie społeczności lokalnej, w zamian za poparcie w wyborach, posiadanymi przez siebie dobrami i środkami materialnymi. Autentyczny rozwój lokalnych społeczności stanie się możliwy dopiero wtedy, gdy zmianie ulegnie świadomość społeczna, a dobro wspólne będzie postrzegane i cenione na równi z indywidualnym, zaś realizacja celów indywidualnych zostanie silnie powiązana z poprawą warunków życia w miejscu zamieszkania. Samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, środowisko biznesu stanowią kluczowe ogniwa rozwoju lokalnego, stąd tak istotną sprawą jest umiejętne prowadzenie przez nie dialogu obywatelskiego, wymiana wiedzy i różnorodnych doświadczeń oraz praca metodą projektów.

1. Znaczenie dialogu obywatelskiego dla rozwoju lokalnego

Dialog obywatelski to forma kontaktu między władzą a obywatelami i ich organizacjami, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Nie należy go mylić z dialogiem społecznym, rozumianym jako rozwiązywanie problemów w zakresie zbiorowego prawa pracy między władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Uczestnikami dialogu obywatelskiego – obok władz publicznych – są bowiem przede wszystkim organizacje pozarządowe, a jego przedmiotem są wszelkie zagadnienia związane z rolą i miejscem różnych grup obywateli w państwie i społeczeństwie.

Najważniejszy dotąd w tej kwestii dokument programowy „Zasady Dialogu Społecznego”, przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r., stwierdza m.in., że organizacje pozarządowe współuczestniczą w wypracowywaniu i realizacji programów inicjowanych przez władze publiczne. Jest bowiem prawdą, że w wielu społecznościach lokalnych organizacje pozarządowe pełnią rolę animatora zmian społecznych, wdrażając nowe, nietuzinkowe rozwiązania problemów różnych grup mieszkańców, czego przykładem jest chociażby ich rosnąca aktywność w obszarze ekonomii społecznej.

Dla władz publicznych najbardziej oczywistym pożytkiem z działalności przedsiębiorstwa społecznego na danym terenie jest zmniejszenie bezrobocia na lokalnym rynku pracy poprzez utworzenie w ramach takiej działalności nowych miejsc pracy. Ponadto przedsiębiorstwo społeczne przynosi możliwość zaspokojenia istotnych potrzeb w danej społeczności, które podmioty działające komercyjnie traktują jako nieopłacalne a administracja publiczna jako nietypowe, czy wymagające zbyt wielkich nakładów. Jednym z zasadniczych celów przedsiębiorstw społecznych jest zatem służenie rozwojowi wspólnot lokalnych i wybranym zbiorowościom.

Jednak zbyt wiele przykładów pokazuje, na jakie trudności napotyka pionierzy tej działalności na lokalnym terenie, zarządzanym przez władze dla których pojęcie dialogu obywatelskiego jest nowe lub obce.

Biorąc pod uwagę korzyści, jakie z funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego mogą odnieść osoby bezrobotne, lokalna społeczność i samorządy, wszystkie te grupy należy traktować jak potencjalnych sojuszników. Wyrazem współpracy przedsiębiorstwa społecznego z lokalnymi władzami może być uchwalony przez radę gminy (lub powiatu) gminy (powiatowy) program wspierania przedsiębiorczości społecznej, określający zasady i formy jej wspierania, ogólne zasady współpracy, warunki zlecania zadań oraz takie kwestie, jak regulacje związane z korzystaniem na preferencyjnych warunkach z lokali komunalnych lub innych gminnych nieruchomości. Takie zaangażowane gminy nie muszą wymagać żadnych dodatkowych nakładów finansowych z jej strony. Może mieć charakter wkładu rzeczowego – nie zapominajmy, że poza środkami budżetowymi gminy dysponują różnorodnym majątkiem, gruntami, urządzeniami lub obiektami, które nie są wykorzystywane.

Niestety, w Polsce działania wymienione powyżej praktycznie nie występują, a jeśli już, to w ilości śladowej. Gminy czy powiaty są dość odporne, jeśli chodzi o wdrażanie nietypowych rozwiązań problemów społecznych, a ich działania na rzecz osób marginalizowanych ograniczają się na ogół do zadań wprost wynikających z ustawy o pomocy społecznej bądź ustawy o działalności pożytku publicznego

i o wolontariacie. Trudności, na jakie napotykają spółdzielnie socjalne lub organizacje rozpoczynające na swoim terenie prowadzenie działalności gospodarczej, są tego jaskrawym przykładem. Niezrozumienie („przecież wy macie działać charytatywnie”), poczucie konkurencyjności (w świadczeniu pomocy potrzebującym!), bariery administracyjne czy biurokratyczne pojawiające się nagle i bez uprzedzenia (kontrolę różnych służb, wymogi odnośnie dokumentacji, problemy z uzyskaniem dotacji z urzędu pracy) – to codzienność społeczników. Po jakimś czasie przychodzi zniechęcenie, a lokalni aktywiści zaczynają zajmować się tym, na co akurat są pieniądze, korzystając z przetartych ścieżek. Taka banalna przyczyna, jaką jest brak otwartej komunikacji pomiędzy ludźmi zamieszkującymi teren jednej wsi, gminy czy powiatu powoduje zmarnotrawienie istniejącej energii i tworzącego się lokalnego kapitału społecznego.

Zmniejszyć ryzyko niepowodzenia może z pewnością odpowiednio wczesne uruchomienie narzędzi służących otwartej komunikacji i prowadzenie przez różne podmioty dialogu obywatelskiego.

Narzędzia do prowadzenia instytucjonalnego dialogu są różne. Na poziomie krajowym to przede wszystkim Komisja Trójstronna, ale też Komitety Monitorujące programy Strategii Spójności, w których uczestniczą przedstawiciele wszystkich sektorów życia społecznego. W regionach funkcjonują Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego oraz Podkomitety Monitorujące sposób wykorzystania funduszy europejskich, ale zdecydowania najwięcej form prowadzenia instytucjonalnego dialogu społecznego i obywatelskiego można zauważyć w powiatach i gminach. Często są to różnego typu ciała przedstawicielskie organizacji pozarządowych, komisje konsultacyjne lub opiniujące, mieszane zespoły robocze opracowujące rozwiązanie jakiejś pilnej lub kluczowej kwestii związanej z rozwojem społecznym. Coraz częściej też na poziomie nawet niewielkich miejscowości widać instrumenty dialogu obywatelskiego o charakterze strategicznym, a należą do nich niewątpliwie partnerstwa lokalne.

2. Praca metodą partnerstw lokalnych

Idea partnerstw lokalnych opiera się na koncepcji rozwoju społeczności lokalnych w oparciu o posiadane przez nie różnorodnych, choć nie zawsze zauważalnych zasobów. Wzorcowym modelem rozwoju takich społeczności jest współpraca różnych podmiotów – władz i instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i grup mieszkańców – na rzecz swojej miejscowości. Optymalnym narzędziem współpracy są partnerstwa – instytucje o rosnącym znaczeniu w krajach UE, popularyzowane w Polsce od

połowy lat 90. Obecnie w związku z możliwością korzystania ze środków strukturalnych partnerstwa lokalne stają się na powrót atrakcyjnym narzędziem łączącym zasoby publiczne, prywatne i społeczne.

W Polsce istnieje stosunkowo dużo przykładów dobrze funkcjonujących partnerstw lokalnych. Powstały one z inicjatywy władz lokalnych i miejscowych społeczników, zainteresowanych nowymi instrumentami rozwoju lokalnego, zainspirowanymi przez duże programy europejskie (LEADER+, EQUAL). Od wielu lat powstawanie takich partnerstw wspiera krakowska fundacja Partnerstwo dla Środowiska, a od niedawna sieć Regionalnych Ośrodków EFS, skupiająca również ośrodki tworzące SPLOT.

Takie partnerstwa najczęściej działają w oparciu o wspólnie przyjęty regulamin, opisujący cele partnerstwa i sposoby ich realizacji, kwestie członkostwa, strukturę partnerstwa. Grupy są otwarte na uczestnictwo wszystkich zainteresowanych środowisk, a jedynym warunkiem przystąpienia do partnerstwa jest złożenie pisemnej deklaracji uczestnictwa. Nierzadko partnerstwa rejestrują się sądownie jako nowe stowarzyszenie lub fundacja, których członkami bądź fundatorami są osoby aktywnie uczestniczące w pracach partnerstwa.

Członkami partnerstw lokalnych są przedstawiciele instytucji ze wszystkich sektorów życia społecznego – administracji publicznej (urzędy gmin, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, szkoły gminne i powiatowe, biblioteki, domy kultury, gminne centra informacji, środowiskowe domy samopomocy), sektora pozarządowego (stowarzyszenia, fundacje, uczniowskie kluby sportowe, centra wolontariatu, organizacje harcerskie, kościoły, zespoły charytatywne, grupy nieformalne) oraz biznesu (lokalne kluby biznesu, przedsiębiorcy indywidualni).

Wszyscy oni dobrowolnie poświęcają swój prywatny czas, aby wspólnie diagnozować problemy społeczności, w której mieszkają, aby współtworzyć i realizować projekty i działania sprzyjające rozwiązywaniu tych problemów, aby aktywizować mieszkańców do podejmowania wspólnych wyzwań.

Podstawowym i w zasadzie jedynym instrumentem dochodzenia uczestników partnerstw do wspólnych ustaleń co do problemów, celów i działań jest dialog – rozmowy na forum, dyskusje w zespołach tematycznych, zasięganie opinii praktyków bądź ekspertów w danej dziedzinie. Dialog to również nieustanny obieg informacji wśród wszystkich uczestników partnerstwa, kumulowanie przez grupę wiedzy oraz dzielenie się nią z innymi partnerami, dyskusowanie o kwestiach niejasnych lub dzielących uczestników – aż do osiągnięcia konsensusu. Dopiero takie uwspólnienie wiedzy, odniesienie jej do podzielanych przez grupę wartości oraz

jednomyślność w podejmowaniu decyzji co do celów i zadań świadczy o prawidłowo wdrożonym i przeprowadzonym procesie dialogu i dobrej komunikacji. Za szczególną wartość tego zjawiska trzeba uznać fakt skupiania w partnerstwach przedstawicieli wszystkich sektorów – biznesu, społeczników, władz – którzy uczestniczą w dialogu prowadzonym na zasadach równości i partnerstwa.

Przykładem takiego lokalnego instrumentu dialogu i zmiany społecznej jest Partnerstwo na Rzecz Gminy Słupno „Nasza 19”. Powstałe m.in. z inicjatywy Stowarzyszenia BORIS, które w 2006 roku zaangażowało pierwsze spotkania przedstawicieli instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych, środowiska przedsiębiorców oraz lokalnych liderów ze Słupna. Celem Partnerstwa jest m.in. rozwój inicjatyw na rzecz społeczności, poprawa jakości podejmowanych działań i rozwiązywania problemów, zintegrowanie działań oraz uaktywnienie jednostek i instytucji.

Struktura wewnętrzna Partnerstwa to:

- Zgromadzenie Partnerów (składa się ze wszystkich członków, którzy zadeklarowali chęć współpracy);
- Zespoły tematyczno-robotnicze (każdy z partnerów deklaruje chęć pracy w jednej z trzech grup – dzieci, młodzież, kultura; bezrobotni i rolnictwo niskotowarowe; niepełnosprawni i seniorzy);
- Zespół koordynacyjny (zespoły tematyczno-robotnicze delegują spośród siebie od 2 do 4 osób do zespołu koordynacyjnego).

„Mamy nadzieję, że „Nasza 19” uaktywni mieszkańców gminy, zwiększy wpływ na środowisko biznesu, wpłynie pozytywnie na rozwój przedsiębiorczości obywateli, poprzez integrację środowiska dla podejmowania działań lokalnych (...) mamy już wiele sukcesów na swoim koncie” – mówią członkowie Partnerstwa. W ramach działań partnerskich zorganizowano m.in. Dzień Aktywnej Społeczności, spotkania dla seniorów w Bibliotece przy Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, festyn rodzinny Odpust Aniołów Stróżów. Również powstanie i bardzo skuteczne działanie Centrum Integracji Społecznej oraz utworzenie pierwszej w Słupnie spółdzielni socjalnej nie mogłoby się udać, gdyby nie wsparcie tych podmiotów, które współpracują ze sobą w ramach Lokalnego Partnerstwa „Nasza 19”.

3. Partnerstwa publiczno-społeczne jako nowe narzędzie rozwoju

Niestety, takie grupy partnerskie, jak wyżej opisana, nie powstają w każdej miejscowości czy regionie. Jedną z przyczyn są biurokratyczne trudności i ograniczenia, jakie w codziennej pracy napotykają partnerstwa. Nie będąc formalnie za-

rejestrowanymi podmiotami prawa, nie mogą ubiegać się o środki finansowe ze źródeł zewnętrznych, co znacznie utrudnia im realizację większych projektów na rzecz danej społeczności. Z pewnością też partnerstwa lokalne nie mogą w prosty i oczywisty sposób korzystać ze środków UE, np. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Dostrzegając te problemy rząd w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie proponuje wprowadzenie nowego mechanizmu współpracy różnych podmiotów w realizacji lokalnej polityki społecznej – partnerstw publiczno-społecznych (PPS). Jest to wynik pewnej polityki, której założenia znajdujemy w przyjętym 9 października 2006 roku przez Radę Ministrów Krajowym Programie Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006-2008, w którym czytamy: „Partnerstwo publiczno-społeczne zawiązywane będzie na czas wykonania wspólnego zadania, uzyska w tym czasie status osoby prawnej nienastawionej na zysk. Instytucja partnerstwa publiczno-społecznego będzie wprowadzana przede wszystkim w związku z realizacją lokalnych projektów lub projektów aktywności lokalnej w zakresie zatrudnienia i integracji społecznej”. Idea tworzenia partnerstwa publiczno-społecznego inspirowana była również doświadczeniami „kompaktów”, czyli porozumień pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym, które powstawały w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii z inicjatywy władz publicznych, funkcjonujących z powodzeniem do chwili obecnej. Warto dodać, że w Polsce kompaktki są promowane przez Sieć SPLOT, dzięki której tego typu porozumienia zawiązane zostały m.in. w województwach warmińsko-mazurskim czy mazowieckim.

W uzasadnieniu włączonym do nowelizacji ustawy czytamy: „Partnerstwo może powstać z inicjatywy jednostki samorządu terytorialnego (gminy lub powiatu) oraz organizacji pozarządowej lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, posiadających osobowość prawną, jak również spółdzielni socjalnej.

Jawność wyboru partnerów zarówno publicznych, jak i prywatnych polegałaby na ogłaszaniu zamiaru stworzenia partnerstwa. Sam wybór partnerów następowałby zaś w drodze negocjacji. Partnerzy, po złożeniu zgodnych oświadczeń woli, uchwaliliby statut i powoływali komitet założycielski. W związku z tym, że partnerstwo publiczno-społeczne ma działać w formie związku stowarzyszeń, uzyskiwałoby osobowość prawną, zgodnie z przepisami Prawa o stowarzyszeniach, tj. po uzyskaniu wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Podobne rozwiązania zastosowano w ustawie z dnia 12 stycznia 2007 o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w zakresie tworzenia lokalnych grup wsparcia jako stowarzyszeń zrze-

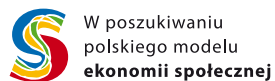
szających osoby fizyczne i prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego.

Warto dodać, iż instytucja partnerstwa publiczno-społecznego nie jest jedyną możliwością współpracy w ramach sektora pozarządowego czy współpracy sektora pozarządowego z publicznym. Współpraca może przybrać również postać porozumień mniej sformalizowanych, czyli opisanych wyżej partnerstw lokalnych.

EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu www.ekonomiaspoleczna.pl.



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.