

Leszek KWIECIŃSKI\*

## **PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ–PARTNERSTWO–ROZWÓJ – MIĘDZY INDYWIDUALNYM DZIAŁANIEM A POTRZEBĄ KREOWANIA RELACJI SIECIOWYCH**

DOI: 10.21008/j.0239-9415.2017.074.11

Wzrost gospodarczy, dokonujący się m.in. przez wzmocnienie stopnia innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, nie powinien być definiowany jako cel sam w sobie, ale rozumiany jako istotny element procesu podnoszenia poziomu dobrostanu społecznego. Do rozwoju kraju, zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym, znajdującego swój wyraz w podwyższeniu jakości życia, w zasadniczy sposób przyczynia się rozwój kapitału społecznego z całą jego złożonością obejmującą komunikację, kreatywność, kompetencje społeczne, współdziałanie czy partycypację. Podkreślić tu należy, że tak definiowane współdziałanie czy relacje sieciowe nie są prostą sumą pojedynczych zdolności i działań przedsiębiorczych jednostek danej społeczności. Wskazane w zakresie niniejszego artykułu procesy kreowania partnerstw, wzmocnienia potencjału partnerów społecznych i gospodarczych oraz wykorzystania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wpisują się w optykę związaną z analizą sprawności instytucjonalnej, zmiany instytucjonalnej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego, których celem jest zwiększanie efektywności i skuteczności działań publicznych. W artykule zostały również zawarte rekomendacje dla administracji rządowej oraz władz regionalnych w zakresie sposobów rozwijania potencjału partnerów społecznych w ramach nowej perspektywy 2014-2020 oraz stymulowania rozwoju współpracy z administracją publiczną. Ponadto wskazano metodykę tworzenia i działania partnerstw dotyczącą wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na poziomie regionalnym. Omówiono także możliwości aplikacyjne w ramach inicjatywy europejskich partnerstw innowacyjnych.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorczość, zarządzanie publiczne, partnerstwo, rozwój regionalny

---

\* Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

## 1. WPROWADZENIE

Złożoność życia społeczno-gospodarczego wymusiła powstanie nowych form organizacji współpracy, jakimi są sieci współpracy międzyorganizacyjnej. Uznaje się bowiem, że silna i szeroko rozbudowana sieć powiązań podmiotów w ramach koncepcji *quadruple helix* (świat nauki, podmioty gospodarcze, sektor administracji oraz społeczeństwo obywatelskie) (Carayannis, Campbell, 2009; Etzkowitz, Leydesdorff, 2000) jest jednym z trzech najważniejszych czynników warunkujących międzynarodową konkurencyjność gospodarek oraz ich pojedynczych uczestników (obok infrastruktury technicznej i społecznej oraz sprawnego zarządzania strategicznego).

W odniesieniu do polskich realiów często podkreśla się, że właśnie wymiar społeczno-instytucjonalny jest jedną z kluczowych barier rozwoju innowacyjności w Polsce (Rychard, 2015). Chodzi przede wszystkim o mało innowacyjny kształt mechanizmów budujących i koordynujących ład na poziomie makro (centrum) i mikro (regiony) (Wilkin, 2013). Polska przez ostatnie 25 lat rozwijała się w orientacji na integrację z Unią Europejską i zasadniczym wyzwaniem dla kraju nie było tworzenie nowego modelu rozwoju, lecz „doganianie” modelu zachodnioeuropejskiego. Wciąż jednak porządek instytucjonalny w Polsce nie jest w pełni dopasowany do rozwiązań unijnych, a – jak wynika z badań – tam, gdzie to dopasowanie jest dostrzegalne, często przyjmuje charakter pozorny lub chybiony (Geodecki et al., 2012). Dowodem tego będą zaprezentowane poniżej badania związane z zakresem implementacji „Europejskiego kodeksu na rzecz tworzenia partnerstw”. W perspektywie następnych kilku lat stoją przed Polską poważne wyzwania, a przede wszystkim konieczność przełożenia wysokiego poziomu indywidualnej przedsiębiorczości na działania w skali makro w taki sposób, aby nastąpiła istotna poprawa jakości życia w Polsce.

Aby to osiągnąć, konieczne jest rzeczywiste wdrożenie modeli współpracy instytucjonalnej różnych grup interesariuszy – przedsiębiorców, organizacji biznesowych i okołobiznesowych, różnego rodzaju agencji rządowych i pozarządowych, samorządów, organizacji konsumenckich i innych. Potrzebne jest interdyscyplinarne podejście do proponowanych regulacji oraz wykorzystywanie w szerszym zakresie narzędzi ekonomicznych do tworzonych rozwiązań prawnych. W tym kontekście ważne jest, aby efektywnie implementować europejskie rozwiązania opisywane w kodeksie na rzecz partnerstw.

Wskazane w niniejszym artykule procesy kreowania partnerstw, wzmocnienia potencjału partnerów społecznych i gospodarczych oraz wykorzystania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wpisują się w optykę związaną z analizą sprawności instytucjonalnej, zmiany instytucjonalnej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego, których celem jest zwiększanie efektywności i skuteczności działań publicznych. Można zatem postawić tezę, że stopień potencjału i sprawności

instytucjonalnej będzie odgrywał kluczowe znaczenie przy określaniu tempa i jakości rozwoju społeczno-gospodarczego. Owa sprawność czy potencjał będą z kolei determinowane przez zdolność podmiotów publicznych i prywatnych do podjęcia współpracy, kreowania i utrzymywania partnerstw w celu osiągnięcia wspólnie uzgadnianych wskaźników prezentowanych w rankingach potencjału państwa, dobrego rządzenia, potencjału społeczeństwa obywatelskiego, NRI, HDI czy SPI. Z analizy literatury przedmiotu związanej zarówno z naukami społecznymi czy naukami o zarządzaniu wyraźnie wynika, że zagadnienia te są osadzone w nurcie neoinstytucjonalizmu, zgodnie z którym „sposób i efekty działania grup społecznych i organizacji (w tym np. przedsiębiorstw czy instytucji państwowych) należy rozpatrywać przez pryzmat preferencji i działań jednostek wchodzących w skład tych grup czy organizacji” (Coleman, 1990).

Jedną z form współpracy jest partnerstwo, będące jednocześnie jedną z kluczowych zasad przy projektowaniu, wdrażaniu i ewaluacji polityk i w konsekwencji środków europejskich. Właśnie zgodnie z tą logiką przyjęty został „Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa” (Europejski Kodeks 2014), wydany przez Komisję Europejską jako akt oparty na zasadzie partnerstwa określono w artykule 5 nowego rozporządzenia o funduszach strukturalnych i inwestycyjnych na wieloletnią perspektywę finansową 2014-2020 (Rozporządzenie ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013). Zapisy definiujące metodykę kreowania i wdrażania partnerstw są obecnie wdrażane w większości krajów UE. Wprowadzenie Europejskiego kodeksu postępowania nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek wprowadzenia w życie zasady partnerstwa. W kodeksie jasno zdefiniowano tę zasadę, nie ograniczając się przy tym wyłącznie do odniesienia do „obowiązujących przepisów i praktyk krajowych” i określono szczegółowo rolę każdego spośród partnerów na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym. Szczególnie ważne jest rozróżnienie między rolami poszczególnych partnerów społecznych i innych zainteresowanych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

Celem niniejszego opracowania jest analiza obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych dotyczących rozwoju partnerstwa, dialogu i dostępu interesariuszy do decyzji publicznych z uwzględnieniem kontekstów instytucjonalno-społecznych, które determinują możliwość tworzenia partnerstw w warunkach polskich. Szczegółowym kontekstem analizy będzie treść „Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa” w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W analizie zostanie wykorzystana perspektywa funkcjonalna oraz instytucjonalno-decyzyjna, zorientowana na wskazanie rozwiązań instytucjonalnych i programowych z wykorzystaniem wniosków z dotychczasowych badań partnerstwa i dialogu w regionach. Metody badawcze zostały poddane operacjonalizacji w wyniku zastosowania technik badawczych właściwych dla tego typu procesu badawczego, takich jak: analiza danych zastanych (literatury, statystyk, raportów, analiz itp.) oraz technik jakościowych (wywiady internetowe i telefoniczne z przedstawicielami administracji samorządowej oraz organizacji pracodawców).

Główną tezę niniejszego opracowania jest konstatacja, że kształtowanie i jakość partnerstw są uzależnione przede wszystkim od endogennych zasobów i potencjałów kulturowo-instytucjonalno-systemowych wszystkich interesariuszy tego procesu. Dodatkowo wytyczne procesu europeizacji (rozporządzenia, kodeksy, dobre praktyki) mogą, ale nie muszą być akceleratorem tego procesu (Kwieciński, 2016). Jednakże skuteczność i efektywność partnerstw jest kluczowym warunkiem osiągnięcia pozytywnych efektów w postaci rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na implementacji środków europejskich i jednocześnie zakorzenionych w realnych zasobach. W efekcie wreszcie wszystkie powyższe działania będą miały decydujący wpływ na uniknięcie lub redukcję w warunkach polskich pułapki średniego wzrostu.

Opierając się na opisanych powyżej determinantach, należy stwierdzić, że od aktorów procesu tworzenia partnerstw będzie zależeć tempo modernizacji i redukcji zaległości odnotowanych w naszym kraju zapóźnień rozwojowych w kontekście przedsiębiorczości, innowacyjności, edukacji, rynku pracy czy wreszcie wykluczenia społecznego.

## **2. ROLA I ZNACZENIE INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W ZAKRESIE KREOWANIA POTENCJAŁU I SPRAWNOŚCI PARTNERSTW**

Punktem wyjścia niezbędnym do analizowania możliwości i jakości kształtowania partnerstw, zwłaszcza na poziomie regionalnym, są zagadnienia kreowania i funkcjonowania instytucji publicznych jako tzw. instytucji skonstruowanych. Pisząc o instytucjach skonstruowanych, autor ma na myśli zarówno interesariuszy, którzy są zaangażowani w tworzenie partnerstw, jak i same instytucje partnerstwa. Ponieważ w analizie zastosowano podejście nowego instytucjonalizmu jako główna metoda argumentacji i dochodzenia do wniosków, wypada zatem zidentyfikować główne składowe procesu kreowania instytucji skonstruowanych. Idąc za J.P. Olsenem, analizuje się je jako instrumenty zarządzania, współdziałania i dominacji, narzędzia kolektywnego rozwiązywania problemów w dążeniu do wspólnych celów, ale też porozumienia regulujące życie społeczne i polityczne (Olsen, 2008; North, 1990). Instytucją jest więc stały zespół praktyk i zasad, tworzony przez konkretne podmioty (w przypadku UE są to państwa członkowskie, na poziomie regionalnym władze publiczne, partnerzy społeczni i obywatelscy czy instytucje społeczeństwa obywatelskiego), pełniący funkcję definiowania poszczególnych działań aktorów w określonych sytuacjach. Ujmując instytucje w szerszym kontekście funkcjonowania systemu politycznego, określa się je w znaczeniu podmiotów zarządzania (nie rządzenia) odpowiedzialnych za kreowanie (na przykład w postaci

realizacji zasady partnerstwa), pełnienie i delegowanie zadań na rzecz rozwoju poszczególnych polityk i rodzajów.

W kontekście polityki kreowania partnerstw instytucje są często definiowane jako regulator porządku społecznego. Poprzez swoje działania na podstawie informacji i zasobów, kształtują proces zarządzania i legitymizują zachowania polityczno-społeczne. Odnosząc to do teorii nowego instytucjonalizmu, instytucje „zakorzeniają” zasady i normy społeczne w porządku prawnym oraz stanowią gwarancję historycznych kompromisów, układów czy partnerstw między pracodawcami i pracownikami (Bosch, Lehndorff, Rubery, 2009). Bardzo istotną funkcję pełni także stopień spójności, a z drugiej strony niezależności instytucji w procesie zarządzania.

Przywoływana powyżej teoria instytucjonalna dokładnie opisuje relacje między aktorami politycznymi (ministerstwa, urzędy centralne i samorządowe) oraz instytucjami skonstruowanymi (partnerzy społeczni) w procesie partnerstwa. Zdaniem J.G. Marcha i J.P. Olsena aktorzy polityczni i instytucje realizują wdrażając różne rodzaje polityki publicznej z wykorzystaniem dwóch modeli partnerstwa. Pierwszym z nich jest tzw. „logika oczekiwanych konsekwencji” (*logic of expected consequences*). Działania polegają w tym przypadku na analizie potencjalnych rezultatów i wyznaczeniu celów, a następnie podejmowaniu działań politycznych i (lub) społecznych, i(lub) gospodarczych z zamiarem jak największego zysku. Z kolei logika poprawności (*logic of appropriateness*), jako drugi z modeli, obejmuje działania zgodne z przyjętymi wcześniej zasadami, które strukturyzują relacje zewnętrzne podmiotów. Przyjęta polityka tworzenia partnerstw stanowi zatem pole do wytyczenia określonych zasad postępowania, harmonogramu i dokładnego podziału zadań (March, Olsen, 1998). T. Börzel wskazuje na kluczowe znaczenie dwóch koncepcji, które w teorii instytucjonalnej definiują relacje pomiędzy aktorami politycznymi a instytucjami w procesie partnerstwa. Pierwszy z nich to tzw. zależność od środków (*resource dependency*). Zależność ta dotyczy stymulowania (ograniczania bądź wspierania) wyborów i strategii aktorów politycznych celem maksymalizacji interesów. Podejście to jest oparte na założeniu, że aktorzy działają racjonalnie i w sposób przemyślany dążą do zdiagnozowanych wcześniej zadań. Aby maksymalnie realizować swoje interesy, decydenci dysponują określonymi zasobami (informacjami, środkami finansowymi, kompetencjami legislacyjnymi i wykonawczymi, instrumentami prawnymi i innymi), które wymieniają w procesie decyzyjnym oraz wykonawczym. Rola instytucji publicznych polega w tym przypadku na stworzeniu struktury i ram organizacyjnych dla wymiany zasobów. Po drugie, instytucje ustanawiają tzw. reguły gry, to jest regulują kanały i sposoby wzajemnego dostarczania tych zasobów (Brzeg, 2002). W efekcie także one same zmieniają się pod wpływem redystrybuowania władzy i kształtowania przepływu zasobów (a co za tym idzie także relacji między aktorami politycznymi). Adaptacja instytucjonalna (*institutional adaptation*) nie ogranicza się tylko do kształtowania wyborów politycznych, ale umiejscawia jednostki publiczne w roli inicjatorów kultury instytucjonalnej, dzięki której decydenci mogą zidentyfikować i zrozumieć

swoje interesy. Adaptacja polega na stopniowym zastępowaniu istniejących zasad i norm (w funkcjonowaniu aktorów politycznych oraz prowadzeniu działań publicznych) nowymi, wskazywanymi przez instytucje jako właściwe dla interesów tychże aktorów. Co więcej, nowo przyjęte normy, sposoby postępowania czy reguły polityczne mogą w czasem same podlegać procesowi instytucjonalizacji (Brzeg, 2002).

W świetle teorii instytucjonalnej konieczne jest zrozumienie kategorii tzw. przekształceń instytucjonalnych. Zgodnie z nimi instytucje publiczne przystosowują się do środowiska na pewnym poziomie synergii, w zależności od stabilności tego środowiska, jego rozmiaru i złożoności. Ponadto instytucje mogą zmieniać swoje otoczenie równoległe z procesem adaptacji, co skutkuje tym, że czasami decyzje i inicjatywy w sferze publicznej skutkują innymi od zamierzonych działaniami i efektami działań. Instytucje, wykonując zadania w sposób pozornie adaptacyjny, mogą powodować nieoczekiwane konsekwencje dla siebie, aktorów politycznych i prowadzonych przez nie działań polityki publicznej. Znajduje to odzwierciedlenie w ostatecznym kształcie i sprawności całego procesu kreowania partnerstw. Można zatem zgodzić się z J.G. Marchem i J.P. Olsenem, że instytucje pełnią funkcję adaptacyjną, ale nie tylko w rozumieniu dostosowania się do otoczenia, ale także kształtowania tego otoczenia zgodnie z pewnymi preferencjami i interesami (politycznymi i społecznymi) (March, Olsen, 2005). W tym przypadku bardzo istotnym zjawiskiem cechującym teorię nowego instytucjonalizmu jest tzw. instytucjonalny izomorfizm, który oznacza w praktyce wzajemne upodabnianie się instytucji na skutek funkcjonowania w podobnym środowisku. Opisywany w tym miejscu typ zmiany izomorficznej pozwala bowiem szukać zależności empiryczno-normatywnych, począwszy od izomorfizmu przymusu – jako zachowania legitymizującego dane działania, a więc biernego podporządkowywania się dyskursom subnarodowym, przez izomorfizm mimetyczny, rozumiany jako reakcję na niepewność i jej zapobieganie, a więc w miarę możliwości rozumne dopasowywanie się do kontekstu i osiągnięcie z niego obiektywnej korzyści, aż do izomorfizmu normatywnego, dotyczącego profesjonalizacji działań, a więc kognitywnego i antycypacyjnego wymiaru uprawiania polityki. W efekcie tej analizy można wyodrębnić podmioty i poziomy inicjujące, pierwotne oraz wtórne, naśladowcze w obrębie różnych rodzajów polityki i efektów procesu europeizacji (Di Maggio, Powell, 1983).

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że instytucje redystrybucyjne wpisują się w tzw. logikę poprawności, co w efekcie prowadzi od wystąpienia izomorfizmu przymusu.

Z kolei tzw. instytucje efektywne wpisują się w logikę oczekiwanych konsekwencji i uprawniają do typizacji izomorfizmu normatywnego lub mimetycznego.

Dla efektywnego tworzenia partnerstw niezbędne jest zaistnienie drugiego z opisanych przypadków. Sytuacja ta wiąże się bowiem z funkcjonowaniem w ramach partnerstw względnie równych podmiotów, które mają podobne możliwości wpływania na ich efektywność, np. w formie kształtowania zasad i struktur partnerstwa, a w konsekwencji efektywnego, związanego z realnymi potrzebami

wydatkowania środków. Dotyczy to również sytuacji, w której część odpowiedzialności delegowana jest na instytucje skonstruowane (partnerów społecznych), i które to instytucje mają możliwość uzyskiwania środków na rzecz wzmacniania swoich kompetencji, struktur zapewniających skuteczność alokacji finansowych i wzmacniających także procesy uczenia się. Na czym w praktyce ma polegać tworzenie instytucji efektywnych, a co za tym idzie, kreowanie logiki oczekiwanych konsekwencji w zakresie konstruowania partnerstw, autor przedstawi w kolejnych częściach opracowania.

### **3. STRUKTURALNO-INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA DLA TWORZENIA PARTNERSTW W WARUNKACH POLSKICH**

W odniesieniu do zasady partnerstwa widoczne jest w warunkach polskich uregulowań prawnych i rzeczywistości implementacyjnej zjawisko asymetrycznego partnerstwa wertykalnego kosztem partnerstwa horyzontalnego. Jego skutkiem jest osłabienie regionu i wzmocnienie centrum, zarówno unijnego, jak i krajowego. Na poziomie regionalnym zjawisko to prowadzi do wyraźnego faworyzowania władz samorządowych, pełniących funkcje instytucji zarządzających względem partnerów społecznych i obywatelskich. Rzeczona asymetryczność partnerstwa wynika z uwarunkowań strukturalnych (historycznych), a w konsekwencji również formalnych.

Nie analizując szczegółowo owych uwarunkowań, które w przekonaniu autora mają decydujący wpływ na identyfikowane przez partnerów społecznych i obywatelskich bariery w funkcjonowaniu partnerstw w ramach funduszy strukturalnych i europejskich, należy je jednak hasłowo wskazać.

W warunkach polskich zdiagnozowany został niedokończony proces upodmiotowienia polskich regionów. P. Bourdieu i A. Passi wyróżniają bowiem 4 fazy kształtowania regionów (Gašior-Niemiec, 2004):

- faza 1 – kształt terytorialny – dominuje kapitał polityczny i ekonomiczny,
- faza 2 – kształt symboliczny – dominuje kapitał kulturowy, kształtuje się tożsamość regionalna i integracyjna,
- faza 3 – kształt instytucjonalny – dominuje kapitał strukturalny – tworzenie aren rywalizacji, reguł działania,
- faza 4 – pełna instytucjonalizacja – dominuje kapitał społeczny (relacyjny) i następuje integracja wymienionych kapitałów.

Polskie regiony nie przeszły fazy symbolicznej, a zatem nie jest możliwa pełna instytucjonalizacja, zakorzenienie aksjologiczno-normatywne, stąd słabości partnerstw regionalnych, niski kapitał relacyjny i w konsekwencji występują słabości uczestnictwa na rzecz zbiorowości.

Ponadto proces europeizacji w warunkach polskich jest podporządkowany logice ilościowej, a nie jakościowej, a zatem jest bardziej funkcjonalny niż celowościowy. Wpływa to na spłylenie (mechaniczność) procesów kreowania polityki strategicznej państwa. Modernizacja ma charakter ekonomiczny, infrastrukturalny, a w mniejszym stopniu organizacyjny czy społeczny. Zbyt szybko zarzucono procesy transformacji i zastąpiono je procesami modernizacji ilościowej, co jest opisywane jako zawężenie kontekstu modernizacyjnego (Morawski, 2010). W polskiej polityce europejskiej dominuje zatem izomorfizm przymusu i izomorfizm mimetyczny zamiast normatywnego; np. monitoring strategii to monitoring wydatków i wskaźników programów operacyjnych, a nie realnych procesów społecznych.

Wreszcie jako ostatni problem strukturalny i systemowy, nawiązujący jednocześnie do przesłanki pierwszej, należy wskazać niski poziom kapitału społecznego, wyrażający się we wskaźnikach uogólnionego zaufania czy partycypacji obywatelskiej. Według opublikowanej *Diagnozy społecznej za 2015 rok* wskaźnik uogólnionego zaufania w Polsce wynosi 15,2%, co stanowi niewielki wzrost w porównaniu z latami 2011 i 2013, gdy osiągnął wartość 12,2%. Jednak na tle większości krajów europejskich jest to wartość trzy-, a nawet czterokrotnie mniejsza, jedna z najmniejszych wśród państw europejskich (np. Dania – 70%, Finlandia – 66%, Estonia – 36%, Węgry – 28%, Rosja – 24%). Niższe wskaźniki niż Polska osiągają tylko dwa kraje: Portugalia (13%) i Bułgaria (12%) (Czapiński, 2015).

W kontekście słabości kapitału społecznego trzeba także podkreślić zjawisko folwarczności polskiego biznesu, które wiąże się z niską, feudalną kulturą zarządzania w polskich przedsiębiorstwach. Niski kapitał ludzki polskich firm jest opisywany stosunkowo szeroko w literaturze przedmiotu, począwszy od lat 90. XX w. i ma związek z ich niską kulturą organizacyjną, strukturą, stylami komunikacji oraz modelami przywództwa. W efekcie jednym z kluczowych czynników tzw. pułapki średniego wzrostu jest sytuacja, w której w Polsce stosunkowo sprawnie przeprowadzono zmiany ustrojowe, rynkowe, oparte na prostych formach konkurencji (cena, ilość), ale w dalszym ciągu wykazywane są poważne niedomagania w sferze kultury czy mentalności, które są kluczowe dla konkurencji opartej na jakości, wiedzy i współpracy (Domański, 2002; Gandawski, 2001; Gładys-Jakóbiak, 2005; Jasicki, 2002; Żakowski, 2015).

Potwierdzeniem wyżej zasygnalizowanych problemów są rankingi światowe wskazujące na niski potencjał i słaba sprawność administracyjną Polski. Według bowiem wskaźnika potencjału państwa Banku Światowego Polska ze wynikiem 0,52 zajmuje 25 miejsce w UE (średnia w UE wynosi 1,2; najlepsze wyniki osiągają państwa skandynawskie – 2,2). W ramach tego wskaźnika ocenie poddawane są: jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej, jakość formułowania i wdrażania polityki, wiarygodność rządu ([www.worldbank.org/pl](http://www.worldbank.org/pl)).

Inny ze wskaźników Banku Światowego – wskaźnik dobrego rządzenia – służy do oceny państw w sześciu obszarach w skali +2,5 do – 2,5; i tak w odniesieniu do Polski jego wartości są następujące: prawo wyrażania opinii +1,03; jakość stanowionego prawa +0,93; polityczna stabilność i brak przemocy +0,91; efektywność



administracji publicznej +0,64; kontrola korupcji +0,48 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>).

Kolejnym wskaźnikiem jest NRI (*Networked readiness index*), który służy do określenia pozycji badanych państw na tle szerokiej analizy problematyki kulturowej, społecznej i ekonomicznej. W roku 2015 indeks kształtował się na poziomie 4,44, co dawało Polsce 50 pozycję w rankingu. W roku 2014 indeks NRI w Polsce wynosił 4,24, co dawało nam 54 pozycję na świecie.

Ważnym miernikiem rozwoju społeczno-instytucjonalnego jest globalny indeks rozwoju społecznego (*Social Progress Index*), zagregowany wskaźnik, który został obliczony na podstawie analizy cząstkowych wskaźników uzyskanych ze 133 państw. W najnowszej wersji tego rankingu Polska zajmuje 27 miejsce. Znaleźliśmy się w tzw. drugiej grupie państw, tj. krajów rozwiniętych społecznie. Razem z nami w tej kategorii jest większość krajów Unii Europejskiej i USA. Lepszą pozycję od Polski w Europie Środkowej osiągnęły Słowenia (19), Czechy (22), Estonia (23) oraz Słowacja (25). Za nami znalazły się z kolei Węgry (32), Łotwa (33) oraz Litwa (35).

Ostatnim z przywoływanych wskaźników może być wskaźnik potencjału społeczeństwa obywatelskiego opracowywany przez Komisję Europejską. Polska z wartością 0,48 znalazła się na 24 miejscu w UE, największą wartość osiągnęły Szwecja i Holandia – ponad 3,00 ([http://csi.civicus.org/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://csi.civicus.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1)).

A zatem w Polsce występuje mała zdolność i niewielki udział podmiotów prywatnych (niepaństwowych) w procesach zarządzania rozwojem kraju i regionu, co wyraża się w tzw. paradoksie podwójnej słabości (T. Börzel). Jest to sytuacja, w której im bardziej podmioty publiczne są zmuszone ze względu na procesy europeizacji, a także ograniczoność zasobów, do podziału kompetencji z podmiotami niepaństwowymi, tym bardziej jest to niemożliwe z powodu małych wartości wskaźników zaangażowania społecznego, wysokiego poziomu nieufności, słabą socjalizację społeczną podmiotów niepaństwowych i brak doświadczenia (Brzeg, 2009).

Ponadto widoczne jest tzw. zjawisko cienia hierarchii, czyli narzucania przez podmioty państwowe decyzji władczych, rozstrzygających, wynikające ze słabości wspólnych działań podmiotów prywatnych i obywatelskich (Wnuk-Lipiński, 1996).

Istnieje więc potrzeba dobrego zarządzania, w tym szczególnie zarządzania strategicznego opartego na udziale partnerów. Jednak cel ten nie jest osiągnięty, czy też nie jest osiągany w stopniu wystarczającym. Wskazują na to badania ewaluacyjne zlecane przed administrację. Jak wynika z ewaluacji, bez dokładniejszego zdefiniowania m.in. istoty partnerstwa czy zasad konsultacji trudno o skuteczne mechanizmy. I tak na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2009 r. wykonano badanie „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL” przygotowane przez Kompanię Dobrych Usług (KDU), a w listopadzie 2010 r. PSDB opublikował raport z badania „Analiza efektywności funkcjonowa-

nia komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013”. Z kolei w 2011 r. powstał raport „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” zlecony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz SMG/KRC Poland Media S.A. We wszystkich przypadkach stwierdzono podobne wątpliwości co do realizacji zasady partnerstwa zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Wszystkie te dokumenty zawierają również rekomendacje, m.in. odnośnie do funkcjonowania ciał dialogu. W efekcie można wskazać trzy zasadnicze obszary będące swego rodzaju mapą problemów związanych ze stosowaniem zasady partnerstwa w Polsce (Frączak, 2014):

- 1) przygotowanie administracji:
  - brak umiejętności wykorzystania planowania strategicznego w zarządzaniu,
  - działanie pod presją czasu,
  - brak wiary w skuteczność działań partycypacyjnych,
  - brak wiary w dobre intencje partnerów (brak zaufania);
- 2) ramy realizacyjne zasady partnerstwa:
  - brak jasnych reguł stosowania prawa,
  - brak jednolitych zasad prowadzenia konsultacji społecznych,
  - brak jasnego podziału kompetencji między dialogiem zinstytucjonalizowanym a niezinstytucjonalizowanym,
  - brak jasnego podziału kompetencji (linie demarkacyjne) pomiędzy ciałami dialogu;
- 3) praktyka realizowania zasady partnerstwa:
  - brak dobrych doświadczeń,
  - słabe umocowanie wobec administracji,
  - narzędzia nieadekwatne do stawianych zadań,
  - nieodpowiedni skład ciał dialogu,
  - nieodpowiedni dobór reprezentantów (system wyboru i zaplecza).

#### **4. BARIERY W ZAKRESIE TWORZENIA I FUNKCJONOWANIA PARTNERSTW – PERSPEKTYWA KRAJOWA I REGIONALNA**

Brak doświadczeń, wizji oraz docenienia roli partnerstwa wiąże się z różnymi rodzajami ryzyka, które mogą bardzo negatywnie wpływać na skuteczność relacji partnerskich oraz sposób ich postrzegania (i oceny) przez uczestników procesu (Frączak, 2014):

- różne oczekiwania zarządzających i partnerów dotyczące celów partnerstwa i jego właściwego kształtu w programie,
- różne interpretowanie ról i zasad współpracy między partnerami (możliwość konfliktów i nieporozumień),

- niedopasowanie zakresu i form realizacji zasady do przyjętych celów (niewykorzystanie możliwości, jakie daje partnerstwo).

W ramach zidentyfikowanych w niniejszej analizie barier warunkujących skuteczność zasady partnerstwa w polskich warunkach można postawić tezę, że partnerzy społeczni nie zostali w należyтым stopniu uwzględnieni we wszystkich obszarach interwencji – i jako beneficjenci, i jako docelowe grupy wsparcia. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy partnerzy społeczni na szczeblu regionalnym wskazują niedostateczne włączenie partnerów spoza administracji w proces przygotowania RPO i szczegółowych opisów osi priorytetowych poszczególnych programów. Problem dotyczy przede wszystkim obszaru przedsiębiorczości, innowacyjności, edukacji, zatrudnienia i rynku pracy.

Biorąc pod uwagę, że znajdujemy się obecnie mniej więcej w połowie procesu wdrażania środków z perspektywy finansowej na lata 2014-2020, poniżej sformułowano problemy związane z procesami programowania, wdrażania i części monitorowania. Trudno jest na tym etapie formułować postulaty dotyczące ewaluacji projektów.

W odniesieniu do etapu programowania – pierwszym potwierdzeniem powyższej tezy o śladowym lub nad wyraz formalnym zakresie realizacji zasady partnerstwa na szczeblu regionalnym jest brak od początku procesu programowania funduszy strukturalnych do chwili obecnej dokumentu pt. „Strategia partnerstwa na poziomie regionalnym”, który mógłby być wzorowany choćby na brytyjskim Community Led Local Development Act czy niemieckim Kompetenzstellen Strategie, o których mowa będzie szerzej w części zawierającej opis rekomendacji. W tym miejscu za szokujące, a na pewno budzące poważne obawy, uznać można fakt, iż nie przygotowana została owa Strategia, która jest jednym z kluczowych elementów praktycznej implementacji środków europejskich wpisanych w zasadę partnerstwa w większości państw UE. Można skonstatować, że na początku tworzenia potencjału partnerstwa popełniono poważny błąd, którego konsekwencje są widoczne na etapach wdrażania i monitorowania.

Przechodząc bowiem do etapu wdrażania, znajdujemy kolejny dowód na to, że brak określenia reguł partnerstwa niejako na wejściu skutkuje zablokowaniem pełniejszego włączenia partnerów społecznych w proces wdrażania. Można tu oczywiście odnieść się do zapisów *Białej Księgi zasady partnerstwa we wdrażaniu funduszy europejskich w Polsce*, sporządzonej przez partnerów społecznych i gospodarczych w 2014 r. Autor stanowczo zachęca do lektury tej publikacji, choćby dlatego, że zdecydowana większość stwierdzonych tam nieprawidłowości wciąż jeszcze istnieje w polskiej rzeczywistości (*Biała Księga zasady partnerstwa...* 2014).

W niniejszym artykule autor, chcąc uniknąć powielenia treści tego dokumentu i jednocześnie chcąc wskazać inne problemy, odwoła się do postulatów, które pojawiły się w ciągu dwóch lat od ukazania się Białej Księgi, a które są wynikiem wywiadów z reprezentantami samorządów województw oraz partnerów społecznych i obywatelskich. Niestety, przywołane poniżej argumenty potwierdzają stwierdzenie, że błędy popełnione na początku procesu pogłębiają problemy i de-

formują partnerstwa na kolejnych etapach, a co więcej, można domniemywać, że trudności wystąpią także na etapie ewaluacji, który będzie można oceniać w dalszej perspektywie absorpcji funduszy unijnych. Niestety skala i liczba przywoływanych problemów nie świadczy o tym, że instytucje zarządzające czy wdrażające uczą się na błędach przez odpowiednie ich korygowanie. Główne problemy występujące w procesie wdrażania zasady partnerstwa przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych i inwestycyjnych można podzielić na trzy zasadnicze grupy: (1) nabór i ocena projektów, (2) wydatkowanie środków, (3) monitoring (w tym głównie funkcjonowanie KM) (Pruszczanowski, Clarey, 2016).

W grupie pierwszej – nabór i ocena projektów – głównymi problemami są:

- zbyt mała liczba konkursów dla przedsiębiorców wobec ich potencjału i oczekiwań,
- długi okres oceny wniosków zakładany w regulaminach przez IOK (np. sześć miesięcy i więcej),
- słaby poziom kadr IZ w zakresie przygotowania (wiedzy) osób pracujących w punktach obsługi beneficjentów (konieczność dodatkowych konsultacji w wielu sprawach),
- niespójność informacji prezentowanych na stronach informacyjnych,
- narzucanie kryteriów przez urzędy marszałkowskie,
- brak należytego uwzględnienia wsparcia dla dualnego systemu kształcenia zawodowego (całkowite jego wykluczenie lub zbyt małe środki, nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb).

Do grupy związanej z wydatkowaniem środków należy zaliczyć następujące kwestie:

- brak możliwości uzyskania wsparcia na usługi szkoleniowo-doradcze dla przedsiębiorców, głównie w woj. pomorskim i mazowieckim,
- opóźnienia w udzielaniu dotacji na usługi rozwojowe dla firm za pośrednictwem Rejestru Usług Rozwojowych,
- zbyt wysokie pułapy udziału własnego dla przedsiębiorców oraz partnerów spoza administracji,
- opóźnienia we wdrażaniu instrumentów finansowych,
- brak instrumentów typowo dotacyjnych w niektórych regionach,
- przewagi instrumentów zwrotnych w działaniach wspierających przedsiębiorstwa mikro oraz małe i średnie,
- brak możliwości realizacji projektów w trybie pozakonkursowym – lekceważenie wniosków partnerów spoza administracji,
- zbyt duża koncentracja środków na wsparciu publicznych placówek kształcenia zawodowego,
- brak możliwości stosowania uproszczonych form rozliczania wydatków w niektórych działaniach.

Na ostatnim etapie monitoringu za główne kwestie problemowe należy uznać:

- zbyt późne przekazywanie materiałów na posiedzenia (brak możliwości odpowiedniego przygotowania się do posiedzeń),

- nieuzasadnione wprowadzanie głosowań w trybie obiegowym,
- brak równego traktowania podmiotów zasiadających w KM RPO, co stanowi literalne naruszenie zasady partnerstwa,
- trudności w refundacji kosztów podróży (stosowanie różnych procedur),
- niewydolność grup roboczych – liczba członków, powielanie grup, zbyt krótki czas na wypracowanie kryteriów,
- narzucanie kryteriów przez urzędy marszałkowskie,
- korygowanie list beneficjentów – odrzucanie próśb partnerów przez IZ.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że partnerzy społeczni i gospodarczy bardzo aktywnie włączają się we wszystkie powyższe etapy, o czym może świadczyć mapa aktywności tych podmiotów na forum KM:

- zgłaszanie uwag, opinii i zastrzeżeń oraz propozycji zmian do dokumentów przedłożonych na posiedzenie KM,
- zgłaszanie propozycji uchwał i poprawek do projektów uchwał,
- wnoszenie poprawek, opinii lub zastrzeżeń do projektów protokołów,
- propozycje zmiany lub uzupełnienia porządku obrad (na 5–8 dni przed posiedzeniem),
- pytania i prośby o informacje,
- konsultacje w sprawach stanowiących przedmiot prac KM i przedstawianie stanowisk i opinii reprezentowanych środowisk; co ważne, nie wszystkie uwagi zgłaszane lub propozycje są brane pod uwagę i przyjmowane,
- wnioskowanie o przeprowadzenie analizy lub ekspertyzy, choć należy podkreślić, że budżet na to działanie jest bardzo mały,
- wnioskowanie o powołanie grupy roboczej lub zespołu roboczego przez minimum trzech członków KM,
- wnioskowanie o zwołanie posiedzenia KM,
- wnioskowanie o zmianę regulaminu KM,
- wprowadzanie do porządku obrad nowych spraw, np. problemu wadliwego działania generatora wniosków aplikacyjnych dla RPO WD.

Jak widać, potwierdzają się prawie wszystkie ułomności polskiego systemu tworzenia partnerstw. Można bowiem zauważyć występowanie instytucji redystrybucyjnej (IZ), która stosuje logikę poprawności, a tym samym działania projakobowscy, czyli absorpcja funduszy strukturalnych wpisuje się w izomorfizm przymusu (róbmy to, co wynika z przepisów – interpretowanych w jedyny słuszny i absolutnie formalny sposób). Wszystko to świadczy o niskiej kulturze zarządzania publicznego mającej źródła w formalnych i upolitycznionych działaniach (konflikt kohabitacji na linii centrum–region). Taki system uniemożliwia działania dynamiczne, otwarte, elastyczne, a w efekcie – efektywne delegowanie zadań, co w pełni potwierdza istnienie w warunkach polskich paradoksu podwójnej słabości (Kwieciński, 2016). Podobne wnioski wynikają z przytoczonych powyżej rankingów. Pożądane jest zatem sformułowanie konstruktywnej listy działań, które mogłyby poprawić istniejący stan rzeczy. Owe rekomendacje są oparte zarówno na rozwiąza-

niach stosowanych w innych regionach i państwach członkowskich UE, a także na możliwych działaniach uwzględniających obecne uwarunkowania i realia polskie.

## **5. REKOMENDACJE NA RZECZ WZMACNIANIA POTENCJAŁU PARTNERSTW W ODNIESIENIU DO ABSORBCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I INWESTYCYJNYCH UE NA LATA 2014-2020**

Formułując rekomendację należy wziąć pod uwagę, że absorbcja funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE, do których zalicza się: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) w myśl zapisów Europejskiego Kodeksu Partnerstw ma być oparta na (Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne na lata 2014-2020):

- tworzeniu potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów kształtujących politykę w zakresie kształcenia, uczenia się przez całe życie, szkolenia i zatrudnienia oraz polityki społecznej, w tym poprzez pakt sektorowe i terytorialne na rzecz wdrażania reform na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym,
- inwestycjach zwiększających zdolności instytucjonalne i sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dokonania reform z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia.

Powyższe wytyczne pozwalają na sformułowanie listy rekomendacji skierowanych przede wszystkim do władz publicznych na szczeblu centralnym i regionalnym oraz do partnerów społecznych i gospodarczych.

1. Bez wątplenia pierwszą rekomendacją jest rozważenie możliwości przyjęcia na poziomie regionalnym strategii partnerstwa w zakresie zasad absorbcji środków unijnych. Ponieważ w ramach RPO partnerzy zostali już wybrani, ich przedstawiciele powinni mieć okazję do wyrażenia swoich oczekiwań i preferencji, a ostateczny kształt strategii powinien zostać z nimi skonsultowany. Dzięki temu podmioty zgłaszające chęć przystąpienia do partnerstwa akceptowałyby tym samym definicję jego celów, zakresu i form.

Definiując strategię partnerstwa, instytucja zarządzająca powinna rozważyć różne opcje, które zarysowały się w trakcie debaty prowadzonej np. w formie warsztatów partnerów.

2. Postuluje się rozważenie trzech opcji tworzenia partnerstw zgodnie z zapisami ustaw o instytucjach pożytku publicznego i wolontariacie:

- wystąpienie z propozycją utworzenia tzw. rotacyjnych sekretariatów ulokowanych między partnerami społecznymi i gospodarczymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego,

- utworzenie sieci podsekretariatów na potrzeby konkretnych zadań, np. wynikających z priorytetów RPO; w tym rozwiązaniu każdy partner odpowiadałby za koordynowanie prac podsekretariatu najbardziej zbliżonego pod względem zasobów i kompetencji,

- utworzenie tzw. organizacji patronackiej; zgodnie z art. 3 ust. 2 kodeksu partnerstwa, jeżeli partnerzy ustanawiają organizację łączącą ich interesy w celu ułatwienia ich uczestnictwa w partnerstwie (organizację patronacką), to mogą nominować jednego przedstawiciela, który będzie przedstawiał poglądy i organizował prace w ramach partnerstwa nawiązywanego między instytucjami uczestniczącymi w realizacji PO na lata 2014-2020.

3. Korzystając z wniosków wypracowanych w ramach strategii „Europa 2020” rekomenduje się skorzystanie z koncepcji partnerstw innowacyjnych. Partnerstwa na rzecz innowacji (*Communication from the Commission Smart Cities and Communities 2012*) (ang. EIP) są częścią Strategii Europa 2020 służącej inteligentnemu, zrównoważonemu rozwojowi sprzyjającemu włączeniu społecznemu. Partnerstwa te mają reprezentować nowe podejście do badań naukowych i innowacji, szukając odpowiedzi na wyzwania i równocześnie skupiając się na korzyściach społecznych i szybkiej modernizacji gospodarki. Adresując odpowiednie sektory gospodarki, w ramach partnerstw ma się rozwijać współpraca w zakresie badań i innowacji w celu zwiększenia wydajności. W listopadzie 2011 r. przyjęto strategiczny plan wdrażania pilotażowego projektu (*Strategic Implementation Plan, SIP*). Sprecyzowano w nim obszary priorytetowe z uwzględnieniem działań najpilniejszych. Obszary priorytetowe przewidziane w SIP to:

- profilaktyka, badania przesiewowe i wczesna diagnostyka,
- opieka i leczenie,
- aktywne starzenie się i niezależne życie,
- zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, w tym głównie energia odnawialna,
- rolnictwo i rozwój wsi,
- wykorzystanie zasobów wodnych.

4. Partnerstwa innowacyjne angażują wszystkich potencjalnych partnerów KM w równym stopniu. Dodatkowo w ich ramach jest możliwe uzgodnienie warunków własności intelektualnej oraz zamówień publicznych. Narzędziami stosowanymi najczęściej w ramach partnerstw innowacyjnych są: transfer wiedzy i działania innowacyjne, usługi doradcze, tworzenie grup producenckich, krajowe (branżowe) sieci tematyczne (ochrona zdrowia, surowce, rozwój wsi, wykluczenie, rynek pracy itp.).

5. Korzystanie przez partnerów społecznych i gospodarczych z tzw. grantów blokowych (globalnych), zwłaszcza w obszarze wzmacniania potencjału partnerów społeczno-gospodarczych i w obszarach społecznych wymagających szczególnej

troski i kompetencji, takich jak np. przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

6. Jednym z przykładów takiego grantu globalnego może być zarządzanie przez partnerów gospodarczych grantem (grantami) na rzecz przedsiębiorczości (Francja, region Poitou-Charentes). W ramach tego typu grantów podejmuje się działania w zakresie specjalistycznych szkoleń dla firm z uwzględnieniem kierunków alokacji z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, wsparcie i pomoc techniczna dla zrzeszeń pracodawców, wsparcie i pomoc techniczna dla przedsiębiorstw w fazie restrukturyzacji. W ramach zarządzania tego typu grantem dostępne są wynagrodzenia dla personelu zarządzającego w ramach środków z pomocy technicznej.

7. Innym przykładem grantu globalnego łączącego także ideę partnerstw innowacyjnych są tzw. partnerstwa ekologiczne (Włochy, Walia, Irlandia Płn.). W ramach tego typu działań realizowane są projekty dotyczące produkcji energii cieplnej ze źródeł odnawialnych, działania z zakresu gospodarki cieplnej, oszczędności energii czy domotyki.

8. Organizacja przez partnerów społecznych i gospodarczych strategicznych debat dotyczących wybranych elementów implementacji funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, angażujących partnerów społecznych i gospodarczych (por. Austria – [www.strat.at](http://www.strat.at)).

9. Międzyinstytucjonalne grupy robocze z delegowanym sekretariatem poza oficjalnymi strukturami KM (Dania, Bułgaria).

10. Spotkania konsultacyjne partnerów regionalnych z instytucjami centralnymi i Komisją Europejską dotyczące wdrażania zasady partnerstwa w danym regionie (Niemcy, Łotwa).

11. Finansowanie ze środków pomocy technicznej komórki ds. organizacji partnerstwa w regionie (Niemcy: Meklemburgia Pomorze Przednie, Brandenburgia, Dolna Saksonia).

12. Tworzenie ze środków pomocy technicznej partnerskich sieci tematycznych, które organizują seminaria i warsztaty (Słowenia).

13. Tworzenie lokalnych partnerstw przedsiębiorców (*Local Enterprise Partnership 2013*), które opracowują strategię wykorzystania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ukierunkowanych na różne rodzaje działalności gospodarczej (Wielka Brytania). Wytyczne dla partnerstw dotyczące ich strategii zawierały nakaz uwzględniania potrzeb sektora publicznego. Partnerstwa zostały zobligowane do:

- promowania równości i zwalczania dyskryminacji zgodnie z prawodawstwem krajowym i przepisami europejskimi,
- gromadzenia dowodów wdrożenia zasady równości w obszarze partnerstwa oraz wpływu decyzji inwestycyjnych partnerstw na te kwestie,
- przedstawienia dowodów, że partnerzy z doświadczeniem w promowaniu równości pomogli przygotować strategię inwestycyjną i będą nadal wspierać tego typu działania podczas wprowadzania monitorowania i monitorowania programów.

14. Należy rozważyć włączenie w system partnerstwa dobrych przykładów umów społecznych (paktów, okrągłych stołów) jako elementu wdrażania zasady



partnerstwa obok typowych form, takich jak konsultacje czy ciała dialogu. Przykładowo w Austrii w ramach partnerstw funduszy strukturalnych i inwestycyjnych finansowane są terytorialne pakty na rzecz zatrudnienia (po jednym pakcie w każdej prowincji). Pakty terytorialne występują także w układach subregionalnych. W ramach ich prac dyskutowane są takie kwestie, jak: młodzież na rynku pracy, uchodźcy a imigranci, problemy długotrwałego bezrobocia.

Przedstawione powyżej rekomendacje są przykładami rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich UE finansowanych głównie ze środków pomocy technicznych w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Mogą one stanowić zbiór tzw. dobrych praktyk, który powinien być podstawą procesu partnerstwa w polskich warunkach. Przywoływane w pierwszych dwóch częściach niniejszego opracowania warunki formalne, polityczne, społeczne, historyczne i instytucjonalne składają się jednak na określony kontekst, który determinuje możliwości implementacyjne, a zatem praktykę tworzenia i działania partnerstw w Polsce. Przywoływane ograniczenia, które są także sparametryzowane w ramach różnego rodzaju rankingów, świadczą o złożoności i długotrwałości kształtowania procesów opartych na zasadzie partnerstwa. Zgodnie bowiem z tezą postawioną we wprowadzeniu, wytyczne europejskie sformułowane w dokumentach unijnych, mimo że mają moc legislacyjną (rozporządzeń, dyrektyw, zaleceń), są tylko wskazaniem kierunku działań. Niejednokrotnie uzależnia się w nich projektowane działania i procesy od kontekstu krajowego. Stopień wpływu tego kontekstu (pozytywnego lub negatywnego) na procesy egzogenne inicjowane na szczeblu europejskim, decyduje o jakości, kompleksowości, kierunku i zakresie zmian.

Z dotychczasowych doświadczeń polskich wynika niestety dość smutna konstatacja, że od wielu lat upodmiotowienie partnerów społecznych i gospodarczych, delegacji, a uprawnień władczych, a w konsekwencji jakość zarządzania państwem są na bardzo niskim poziomie i przybierają głównie postać formalną, a zatem w minimalnym stopniu odpowiadającą sensowi tych procesów. Problemem jest przede wszystkim to, że administracja nie ma od lat jasnej wizji owego zarządzania. Wynika to z dokumentu *Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz – wnioski na przyszłość*, gdzie podkreślono: „Brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian – stwarza zagrożenie dla udowodnienia w przyszłości skuteczności prowadzonych działań. Głównie jednak, bez uprzednio trafnie określonych potrzeb i skierowania środków na te elementy, które najbardziej odpowiadają problemom, rodzi niebezpieczeństwo nieefektywnego wykorzystania środków europejskich do przeprowadzenia kompleksowej modernizacji struktur państwa” (*Ukierunkowanie środków wspólnotowych...*, 2010).

Mimo przedstawionych uwarunkowań krajowych warto podejmować próby i działania, które mogą zmniejszyć zagrożenie dryfu strukturalnego i w efekcie pozwolą uniknąć pułapki średniego rozwoju. Jednym z mechanizmów uniknięcia lub zredukowania owej pułapki są założenia paradygmatu nowej polityki rozwoju,

w którym szczególną wagę przywiązuje się do procesu budowania relacji sieciowych w obszarach przedsiębiorczości i innowacyjności. W paradygmacie tym definiuje się trzy wymiary nowej polityki rozwoju: (1.) ekonomiczny: konkurencyjność gospodarczo-przestrzenna, koncentracja po stronie podaży rozumiana jako kreatywność i przedsiębiorczość; (2.) społeczny: przedsiębiorczość i innowacyjność musi być rozszerzona o kulturę, wiedzę, edukację i informację, mobilizowanie i wykorzystanie długofalowych zasobów i czynników rozwoju: kapitał ludzki, społeczny, relacyjny, finansowy; (3.) instytucjonalno-organizacyjny: wspieranie sieci koordynacji i współpracy ze szczególnym uwzględnieniem instytucji promujących innowacyjność Hauser, 2014). Takie ujęcie nowej polityki rozwoju pozwala zredukować braki kapitału społecznego i słabości w tworzeniu sieci społecznych, a zatem akumulować oraz wykorzystywać indywidualną przedsiębiorczość i kreatywność w imię dobra wspólnego i rozwoju.

#### LITERATURA

- Biała Księga zasady partnerstwa we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce wraz ze strategią realizacji w okresie programowania 2014-2020*, (2014). Warszawa.
- Brzeg, T.A. (2009). Nowe metody zarządzania a rozszerzenie Unii Europejskiej – paradoks podwójnej słabości. In: L. Kolarska-Bobińska (red.). *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 78-79.
- Brzeg, T.A. (2002). *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 16-20, 24-26.
- Bosch, G., Lehdorff, S., Rubery, J. (2009). European Employment Models in Flux: Pressures for Change and Prospects for Survival and Revitalization. In: G. Bosch, S. Lehdorff, J. Rubery (eds.). *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. Palgrave Macmillan, 1-2.
- Carayannis, E.G., Campbell, D.F.J. (2009). 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46 (3/4).
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Czapiński, J. (2015). Stan społeczeństwa obywatelskiego. In: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. J. Czapiński, T. Panek (red.). Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, 333-344.
- Di Maggio, P.J., Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 2, 147-160.
- Domański, H. (2002). *Polska klasa średnia*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000). The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Research Policy*, 29 (2).

- Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne na lata 2014-2020. Przewodnik dla związków zawodowych.* (2014). Konfederacja Europejskich Związków Zawodowych: Bruksela.
- Communication from the Commission Smart Cities and Communities – European Innovation Partnerships,* C (2012) 4701.
- Europejski Kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, Komisja Europejska 2014. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Europejski Kodeks Postępowania w sprawie realizacji zasady partnerstwa.
- Frączak, P. (2014). *System realizacji zasady partnerstwa. Rekomendacje co do zasad oraz instytucjonalnych form.* Warszawa: MG, 15, 52-53.
- Gandawski, J. (2001). *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej.* Warszawa: IFiS PAN.
- Gąsior-Niemiec, A. (2004). Pole, habitus i imagio regionis. Propozycja alternatywnego podejścia do analizy regionu. In: *Studia Regionalne i Lokalne*, (4), 18, 13-33.
- Geodeci, T., Gorzelak, G., Górniak, J., Hauser, J., Mazur, S., Szlachta-Zaleski, J. (2012). *Kurs na innowacje: jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu.* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Gładys-Jakóbiak, J. (red.) (2005). *Różne oblicza i uwarunkowania sukcesu we współczesnej Polsce.* Warszawa: SGH.
- Hauser, J. (red.) (2014). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce.* T. 2. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 75.
- Informacje pozyskane od organizacji reprezentujących partnerów gospodarczych w KM RPO WD w okresie listopad–grudzień 2016.*
- Jasicki, K. (2002). *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu.* Warszawa: IFiS PAN.
- Kwieciński, L. (2016). Proinnovation processes in the European Union – relationships between European and regional level. *Przedsiębiorczość Międzynarodowa.* 1, 2, 83-96. Pobrano z <http://pm.uek.krakow.pl/article/view/1102>.
- March, J.G., Olsen, J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 70-77.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52, 4, 952.
- Morawski, W. (red.) (2010). *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje.* Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 19, 21.
- Olsen, J.P. (2008). EU Governance: Where do we go from here? *ARENA Centre for European Studies*, WP No. 10, 9-10.
- Pruszczanowski, N., Clarey, A. (2016). *Stan wdrażania RPO w latach 2014-2020 oraz analiza udziału podmiotów społecznych w tym procesie. Wstępna analiza partnerów społecznych. Stan realizacji kluczowych postulatów z Białej Księgi.* Zespół Rady Dialogu Społecznego ds. Funduszy Europejskich, 14.03.2016.
- Rozporządzenie ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r., ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europej-*

- skiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- Rychard, A. (2015). *Bariery i możliwości rozwoju innowacyjności, kreatywności oraz przedsiębiorczości obywateli, jak też instytucji naukowych i edukacyjnych. Raport dla NCBR w ramach opracowywania programu GOSPOSTRATEG*. Warszawa.
- Strona Banku Światowego (ranking dobrego rządzenia): <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (19.12.2016).
- Strona Banku Światowego (ranking potencjału państwa): <http://www.worldbank.org/pl/country/poland> (19.12.2016).
- Strona indeksu społeczeństwa obywatelskiego: [http://csi.civicus.org/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://csi.civicus.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1) (19.12.2016).
- The Development and Delivery of European Structural and Investment Funds and Strategies. Supplementary Guidance to Local Enterprise Partnerships* (2013). London: HM Government. July 2013.
- Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz – wnioski na przyszłość* (2010). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Wilkin, J. (red.) (2013). *Jakość rządzenia w Polsce: jak ją badać, monitorować i poprawiać*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wnuk-Lipiński, E. (1996). *Demokratyczna rekonstrukcja z socjologii radykalnej zmiany społecznej*. Warszawa: PWN.
- Żakowski, J. (red.) (2015). *Reforma kulturowa 2020-2030-2040*. Warszawa: KIG.

## ENTREPRENEURSHIP-DEVELOPMENT-PARTNERSHIP BETWEEN INDIVIDUAL OPERATIONS AND THE NEED FOR CREATING NETWORK RELATIONS

### Summary

Economic growth, such as by strengthening the degree of innovation and competitiveness of the Polish economy, it should not be defined as an end in itself, but understood as an essential part of the process of raising social well-being. The development of the country, both economically and socially, contributes to the development of social capital, with all its complexity including communication, creativity, social competence, cooperation and participation. It should be emphasized that the defined interaction or network relationships are not simply the sum of individual capabilities and entrepreneurial actions of individuals in a given community. The processes of creating partnerships, empowering the social and economic partners, and the use of structural and investment funds, as indicated in the article, are integral to the analysis of institutional efficiency, institutional change and socio-economic development to increase the efficiency and effectiveness of public action. The article also includes recommendations for government administration and regional authorities on how to develop the capacity of the social partners within the new 2014-2020 per-

spective and to stimulate the development of cooperation with the public administration. In addition, the methodology for the creation and operation of partnerships regarding the use of structural and investment funds at regional level was indicated. The application possibilities of the European Innovation Partnerships initiative were also discussed.

**Keywords:** entrepreneurship, public management, partnership, regional development

