

# Partnerstwo jako nowa instytucja demokracji lokalnej

Barbara Sadowska, Lidia Węsierska-Chyc

**Streszczenie:** W artykule omówiono kwestię demokracji partycypacyjnej w Polsce, a także modele zarządzania stosowane przez administrację publiczną. Autorki postawiły tezę, że stopień partycypacji obywateli w rządzeniu i zarządzaniu publicznym jest zdecydowanie niewystarczający. Coraz więcej środowisk domaga się zwiększenia wpływu obywateli na kształt polityk publicznych, w tym również na poziomie lokalnym. Wysuwane są różnorodne propozycje zmian prawnych i organizacyjnych, które miałyby zwiększyć udział członków wspólnot samorządowych we wpływowaniu na ich rozwój. W tekście zaprezentowano autorską koncepcję partnerstwa lokalnego – partnerstwa łączącego władze publiczne, organizacje obywatelskie, przedsiębiorców i aktywnych obywateli w procesie programowania i wdrażania publicznych programów rozwoju oraz rozwiązywania lokalnych problemów. Co istotne, Autorki proponują rozwiązania, które umożliwiłyby uzyskiwanie przez partnerstwa osobowości prawnej.

**Słowa kluczowe:** demokracja semibezpośrednia, demokracja partycypacyjna, nowe zarządzanie publiczne, *good governance*, konsultacje społeczne, partnerstwo lokalne.

***Demokratyczny rząd jest silniejszy, nie słabszy, kiedy jest otoczony przez aktywne społeczeństwo obywatelskie***

Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*

## Wprowadzenie

Po 25 latach budowy demokratycznego systemu w Polsce coraz częściej pojawiają się głosy o kryzysie demokracji. Stosunek Polaków do demokracji jest określany jako „chłodny”<sup>1</sup>. Jedynie jedna czwarta ogółu Polaków w wieku od 16 lat uważa, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów. Na pytanie o stosunek do demokracji prawie 40% wybiera odpowiedź „trudno powiedzieć”. Jako przyczyny tego stanu rzeczy podaje się stosunkowo niski poziom wykształcenia naszego społeczeństwa, przekonanie o własnej krzywdzie w wyniku przemian, które zaszły po 1989 r., doświadczenia historyczne czy tradycyjnie niski poziom zaufania społecznego<sup>2</sup>.

Warto w tym kontekście podjąć refleksję, na ile mało entuzjastyczne nastawienie Polaków do systemu demokracji jest związane z niewielkim stopniem rozwoju w naszym kraju tzw. demokracji partycypacyjnej i społeczeństwa obywatelskiego.

J. Zajadło odróżnia dwa aspekty demokracji: pierwszy – to sposób kreowania władz państwa i sprawowania władzy (aspekt proceduralny); drugi

– upodmiotowienie społeczeństwa, czyli proces, który zwykło się nazywać tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego (aspekt przedmiotowy). Powstający u nas system jest demokratyczny w warstwie proceduralnej, w tej drugiej – nie<sup>3</sup>. Rzeczywisty wpływ obywateli na politykę, na działania władzy jest niewielki, a ich udział w formułowaniu i wdrażaniu publicznych programów działania jest bardzo ograniczony, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym.

Reakcją na tę sytuację są, z jednej strony, liczne głosy na temat konieczności rozwoju różnych form

<sup>3</sup> Zob. wywiad z prof. J. Zajadło, <http://www.przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/aziemski/319-zajadlo> (dostęp: 15.06.2014).

## NOTA O AUTORKACH

Barbara Sadowska – psycholog, wiceprzewodnicząca zarządu Fundacji Pomocy Wzajemnej Barka; członek Zarządu Barka UK, wiceprezes zarządu ds. edukacji Wielkopolskiego Centrum – Instytutu Gospodarki Społecznej (wcześniej OIMiR), członek Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych Ekonomii Społecznej.

Lidia Węsierska-Chyc – doktor nauk humanistycznych w zakresie filozofii, doktorantka na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, wiceprezes zarządu ds. badań Wielkopolskiego Centrum – Instytutu Gospodarki Społecznej (wcześniej OIMiR), dyrektor biura zarządu Związku Organizacji Sieć Współpracy Barka, członek Poznańskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Komisji Dialogu Obywatelskiego.

<sup>1</sup> Zob. wywiad z prof. J. Czapińskim, współautorem Diagnozy społecznej 2013, <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/artykul/demokracja-po-polsku> (dostęp: 15.06.2014).

<sup>2</sup> Od 1991 r. wskaźnik zaufania do innych ludzi pozostaje w Polsce na poziomie najniższym w UE. Na początku lat 90. ufalo innym ok. 10% osób badanych, obecnie jest to ponad 11%. Zob. tamże.

partycypacji obywateli w kształtowaniu polityk publicznych. Pojawiają się konkretne propozycje zarówno ze strony organizacji obywatelskich, jak i przedstawicieli władzy. Z drugiej zaś, rodzą się odwołnie nowe ruchy, które coraz bardziej radykalnie domagają się wpływu na rozwój społecznej rzeczywistości (tzw. ruchy miejskie).

Autorki stawiają tezę, że w Polsce na poziomie lokalnym nie rozpowszechniły się jeszcze rozwiązania zapewniające udział obywateli we współzarządzaniu rozwojem wspólnoty samorządowej i że taką formą może być partnerstwo lokalne – jako nowa instytucja demokracji partycypacyjnej.

## 1. Kontekst

### *Demokracja lokalna w Polsce*

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego jednym z fundamentów ustroju demokratycznego są wyposażone w rzeczywiste uprawnienia, społeczności lokalne. To właśnie na szczeblu lokalnym w sposób najbardziej bezpośredni może być realizowane prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi [Preambuła EKSL].

Przeprowadzona w Polsce decentralizacja doprowadziła do uznania prawa społeczności lokalnych do samodzielnego podejmowania decyzji i ich wykonywania [Konstytucja, art. 15]. To właśnie społeczność lokalna, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, jest podmiotem samorządu<sup>4</sup>. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy, przy czym ich przynależność do wspólnoty wynika z samego faktu zamieszkiwania na danym terenie. Samorządność oznacza, że lokalna wspólnota podejmuje wszystkie decyzje we własnym interesie i na własną odpowiedzialność. „To nierozdzielne połączenie praw i odpowiedzialności stanowi klucz do zrozumienia istoty samorządu” [Regulski, 2010, s. 10].

Dominującym współcześnie systemem demokratycznym, również na szczeblu lokalnym, jest demokracja pośrednia (przedstawicielska), uzupełniona jedynie o podstawowe instrumenty demokracji

bezpośredniej. Zasadnicze decyzje są podejmowane za pośrednictwem instytucji pochodzących z wyboru. Demokracja przedstawicielska ma charakter powszechnie uznawanej zasady ustrojowej. Demokracja bezpośrednia nie jest z nią równoważna, stanowi uzupełnienie sposobu jej realizacji, a jej instrumenty są wykorzystywane w szczególnych sytuacjach. Należą do nich: zgromadzenie ludowe, bezpośrednia inicjatywa ludowa, referendum, plebiscyt, weto ludowe, odwołanie (*recall*) oraz odwołanie orzeczenia (*apellation of sentence*) [Uziębło, 2009, s. 39]. Ostatnio coraz bardziej popularną formą uczestnictwa obywateli w zarządzaniu publicznymi środkami jest budżet partycypacyjny (obywatelski). Demokracja bezpośrednia wiąże się z możliwością podejmowania przez wszystkich lub część obywateli danej zbiorowości ostatecznych decyzji, które nie mogą zostać podważone przez inne organy publiczne, z organami przedstawicielskimi włącznie [Uziębło, 2009, s. 17].

Pomiędzy demokracją bezpośrednią i przedstawicielską istnieje forma pośrednia nazywana demokracją semibezpośrednią (półbepośrednią). Instrumenty tego typu demokracji zakładają udział wszystkich lub części obywateli w procesie decyzyjnym, ale ostateczna decyzja należy do organów publicznych, z reguły do organów o przedstawicielskim charakterze. Do narzędzi demokracji semibezpośredniej zalicza się pośrednią inicjatywę ludową oraz konsultacje ludowe. Uziębło uwzględnia również wysłuchanie publiczne, prawyборы oraz skargę konstytucyjną o charakterze *actio popularis*.

Rodzi się pytanie, na ile wszystkie dostępne obecnie instrumenty demokracji na szczeblu lokalnym zapewniają możliwość udziału obywateli w kształtowaniu rozwoju wspólnoty samorządowej.

### *Modele administracji publicznej*

To, w jakim stopniu obywatele, członkowie wspólnoty lokalnej mają wpływ na kształtowanie kierunków jej rozwoju w dużej mierze zależy od przyjętego przez administrację publiczną modelu zarządzania.

Na polski system administracji składają się struktury, mechanizmy i zasady wynikające z różnych tradycji i modeli administracyjnych, częściowo odziedziczone jeszcze sprzed 1989 r., a częściowo przeniesione z innych krajów, głównie pod wpły-

<sup>4</sup> Zob. Dębski [2014, s. 201]. Upodmiotowienie społeczności lokalnej rozumiane jest przede wszystkim prawnie, przy czym dokonywane jest ono przez państwo w celu realizacji jego zadań. Występuje tu rozbieżność między intencją demokracji, w której tworzy się samorząd terytorialny z mocy prawa na rzecz i w interesie mieszkańców.

wem procesu integracji europejskiej. M. Kozak wskazuje w tym kontekście na ciągle odczuwalne w codziennej praktyce osadzenie polskiej administracji w tradycji PRL, kiedy to administracja służyła realizacji decyzji władz, nie zaś społeczeństwu. Podkreśla on, że łatwo jest zmienić struktury organizacyjne, ale skrajnie trudnym zadaniem jest zmiana ludzkich przyzwyczajzeń i nawyków, a zwłaszcza kultury organizacyjnej [Kozak, 2013, s. 29]. Słabości przypisywane naszej administracji to biurokratyzacja, niespójność rozwiązań, unikanie jednoosobowej odpowiedzialności, formalizm, większy nacisk na przepisy (czasami wręcz ślepe im podporządkowanie) niż osiągnięcie celów działania [Kozak, 2013, s. 35]. Wiążą się z tym opóźnienia, marnotrawienie środków publicznych, brak elastyczności, nieliczenie się z interesem obywateli itd. Charakterystyczne dla modelu tradycyjnej administracji publicznej jest również bezosobowe postrzeganie jednostek (indywidualne osoby są przekształcane w „strony” i „sprawy”), traktowane jako istotny czynnik maksymalizowania efektywności [Supernat, 2004, s. 6]<sup>5</sup>.

Bodźcem do poszukiwania nowych, bardziej wydajnych rozwiązań w administracji jest realizowana w Polsce od lat polityka spójności. Stąd tendencja do sięgania po modele, które zostały wdrożone już w innych krajach, przede wszystkim anglosaskich, takie jak New Public Management (NPM). Według J. Stewarta i K. Walsha głównym celem NPM jest poprawa gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego oraz wzrost jakości świadczonych usług [Stewart, Walsh, 1992]. NPM zapożycza i adaptuje do swoich potrzeb szereg rozwiązań typowych dla gospodarki rynkowej i sektora prywatnego, w tym zwłaszcza podejście menedżerskie, orientację na rezultaty, decentralizację, prywatyzację i outsourcing, a także poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności [Zalewski, 2005; Supernat, 2004]. W tej koncepcji jednostka jest postrzegana jako konsument oferowanych przez administrację publiczną usług. W Polsce zostały wdrożone tylko pewne elementy NPM, w tym m.in. coraz bardziej rozpowszechnione w samorządach zarządzanie strategiczne, zarządzanie jakością, kontraktowanie usług, kwantyfikacja w sferze zadań

i efektów ich wykonywania<sup>6</sup> [Izdebski, 2007, s. 14; Ochnio, 2012, s. 17 i nast.].

Dotychczasowe doświadczenia z NPM nie są oceniane jednoznacznie. Obok poprawy funkcjonowania administracji, zauważa się również słabości tej koncepcji. W kontekście prezentowanego artykułu należy podkreślić przede wszystkim niebezpieczeństwo wzrastania społecznej roli konsumenta kosztem roli obywatela:

1. W NPM administracja publiczna powinna zaspokajać potrzeby klientów, czy też konsumentów. Jednak konsumenci dążący do maksymalizacji swoich indywidualnych interesów różnią się od obywateli w społeczeństwie, których publiczne uczestnictwo w polityce ma na celu rozwiązywanie wspólnych problemów i formułowanie celów administracyjnych czy rządowych, a nie osobistych.
2. NPM koncentruje się na jednostce jako konsumencie kosztem znaczenia jednostki jako obywatela, a konsument ma szczególną pozycję tylko w obrębie sieci rynkowych zależności. Rola obywatela jest szersza i obejmuje zestaw politycznych więzi, które łączą obywatela z państwem (wspólnotą samorządową – L.W., B.S.) i zakładają jego zaangażowanie. Supernat zwraca uwagę, że traktowanie społeczeństwa jak konsumentów, którym się służy, a nie obywateli, którzy rządzą, może ponadto oznaczać trzymanie społeczeństwa na dystans i w konsekwencji odsunięcie społeczeństwa od spraw publicznych [Supernat, 2004, s. 12].
3. Nastawienie administracji publicznej na efektywność metod i technik zarządzania może prowadzić do pomijania innych wartości niż skuteczność i ekonomiczność, a w konsekwencji do zachowań sprzecznych z ideałem i wartościami służby publicznej (np. eksmisje osób zadłużonych z gminnych zasobów lokalitywnych, zamiast podjęcie z nimi pracy w celu rozwiązania trudnej sytuacji życiowej).

NPM wywarł silny wpływ na kształt administracji publicznej w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjedno-

<sup>5</sup> Supernat pisze: „Podkreślić należy, że w nauce organizacji i zarządzania nie brakuje poglądów wskazujących, że poleganie na depersonalizacji jest nieefektywne (a nawet przeciwnie), jako że prowadzi do różnych dysfunkcji” [Supernat, 2004, s. 6].

<sup>6</sup> Przejawem stosowania w Polsce podejścia NPM są dokonane w 2014 r. zmiany w ustawie o instytucjach rynku pracy, a także planowane zmiany w ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z nimi aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych będzie zlecana agencjom zatrudnienia, które będą rozliczane za efekty. Podobnie, usługi socjalne będą wykonywane przez agencje usług socjalnych, a nie przez ośrodki pomocy społecznej.

czonych, Nowej Zelandii, Australii, Kanadzie czy Norwegii, jednak w skali światowej wpływ ten był niewielki [Izdebski, 2007, s. 15]. Tematyka debaty na temat reformy usług publicznych przesunęła się (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii) poza kwestie NPM - w kierunku wyłaniającej się koncepcji sieciowego zarządzania wspólnotą [Rajca, 2009, s. 72]

Pojęcie zarządzania lokalnego (*local governance*) wprowadził do debaty naukowej R.A.W. Rhodes (1997), a systematycznie zaczął stosować na poziomie lokalnym P. John (2001), który zdefiniował je jako elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi). R. Hambleton (2001) definiuje z kolei *local governance* jako przejście od perspektywy, w której samorząd jest postrzegany jako narzędzie wytwarzania i dostarczania wielu usług publicznych, do perspektywy, w której najważniejsze jest przywództwo potrzebne dla rozwoju społeczności lokalnej<sup>7</sup> [Swaniewicz, Klimska, 2003, s. 16].

Według UNESCAP<sup>8</sup> administracja kierująca się podejściem *governance* powinna charakteryzować się następującymi cechami: podejście partycypacyjne, rządy prawa, przejrzystość, responsywność, orientacja na konsensus, równość i włączenie społeczne, skuteczność i efektywność oraz odpowiedzialność [Kozak, 2013, s. 38]. W ramach *public governance* punktem odniesienia są obywatele jako interesariusze (*stakeholders*), a administracja publiczna „stanowi część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup” [Izdebski, 2007, s. 16, 17].

Izdebski podkreśla, odwołując się do Boyte’a, że myślenie w kategoriach *governance* stwarza nowe ramy rozwoju demokracji. „Łączy się bowiem z odchodzeniem od traktowania obywateli jako tylko wyborców, wolontariuszy i konsumentów oraz przej-

ściem do upatrywania w nich, dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą, współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra, z odchodzeniem od interesowania się liderami publicznymi: profesjonalistami z zakresu spraw publicznych czy politykami lub dostawcami usług publicznych do zainteresowania się partnerami, nauczycielami i organizatorami działań obywatelskich, z odchodzeniem od demokracji wyborczej i przechodzeniem do społeczeństwa demokratycznego – przy pogłębianiu obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego i produktywnego wymiaru polityki” [Izdebski, 2007, s. 15 za: Boyte, 2005].

Koncepcja *governance* łączy się zatem z takimi pojęciami, jak „demokracja partycypacyjna”, „demokracja partnerska”, „demokracja interaktywna”, czy też „demokracja deliberatywna”.

Niestety w Polsce rozwój *governance* jest jeszcze w fazie początkowej, co przejawia się m.in. w fasadowym traktowaniu przez władze różnych form partycypacji publicznej.

## 2. Partycypacja obywateli w zarządzaniu lokalnym

Partycypacja publiczna, rozumiana jako uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania publicznego, ma charakter stopniowalny. Badanie<sup>9</sup> przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, którego celem było uzyskanie całościowej i kompleksowej diagnozy stanu partycypacji publicznej w Polsce, wykazało że:

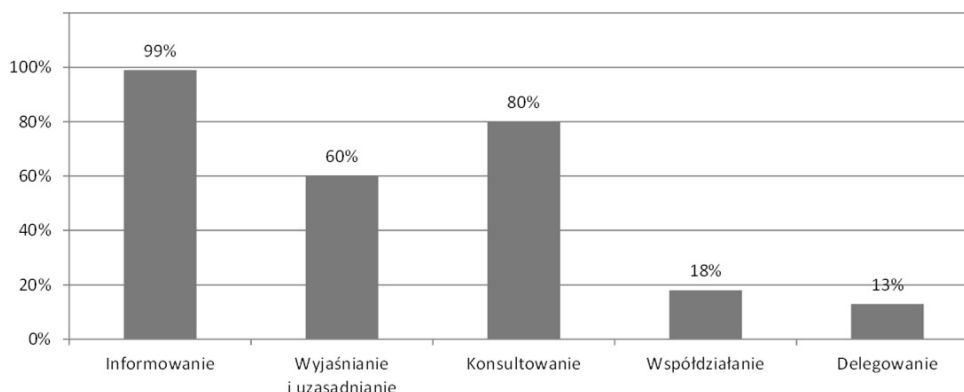
- współpraca władz lokalnych z mieszkańcami ogranicza się do najmniej wymagających form partycypacji, tj. do informowania, wyjaśniania i konsultowania podjętych decyzji; włączanie mieszkańców w proces decyzyjny, poprzez współdecydowanie i delegowanie, należą do rzadkości,
- władze lokalne nie cenią partycypacji publicznej, preferują samodzielne podejmowanie decyzji,
- Polacy rzadko uczestniczą w życiu publicznym, najczęściej ograniczając się do poszuki-

<sup>7</sup> P. Swaniewicz podkreśla, że obie te definicje są spójne. Zainteresowanie samorządów szerszą problematyką rozwoju lokalnego i angażowanie się w rolę przywództwa dla rozwoju jest możliwe tylko w ramach działań sieciowych, poziomej współpracy różnych aktorów, w której samorząd podejmuje się roli „orkiestrowania” (*orchestrating*) interesów i działań poszczególnych podmiotów, a nie przywódcy narzucającego swoją wolę innym. Zob. [Swaniewicz, Klimska, 2003, s. 16].

<sup>8</sup> UNESCAP to Komisja Gospodarczo-Społeczna Narodów Zjednoczonych ds. Azji i Pacyfiku (UNESCAP, ang. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) – komisja regionalna Organizacji Narodów Zjednoczonych, powołana w 1948 r. przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ.

<sup>9</sup> Badanie przeprowadzono w 200 gminach na reprezentatywnej próbie 1000 mieszkańców i 400 przedstawicieli władz lokalnych – władzy wykonawczej i uchwalodawczej oraz – niezależnie – sekretarzy urzędów gmin. Omówienie wyników badań zawiera publikacja pt. *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej* [Olech, 2012].

Wykres 1. Wdrażanie różnych form partycypacji publicznej przez gminy (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Olech, Sobiesiak-Penszko, 2013, s. 5–6].

wania informacji na temat decyzji podejmowanych przez władze [Olech, Sobiesiak, 2013, s. 1]; ich partycypacja ma wybiórczy charakter, a sprawy, w które się włączają to infrastruktura, zagospodarowanie przestrzenne, kultura oraz ekologia i zieleń miejska.

W 99% badanych gmin władze informowały mieszkańców o podjętych przez siebie decyzjach. W 12% przypadków była to jedyna forma włączania mieszkańców w sprawy publiczne. W 60% gmin decyzje były dodatkowo wyjaśniane i uzasadniane (najczęściej w gminach wiejskich, najrzadziej w miejsko-wiejskich). Zgodnie z wynikami badań 80% gmin stosowała konsultacje, jednak połowa z nich przedstawiała na tej formie angażowania mieszkańców. Najbardziej partycypacyjne formy były stosowane najrzadziej: współdziałanie przy opracowaniu choćby jednego rozwiązania w dowolnych uchwałach – w 18% gmin, delegowanie na mieszkańców przygotowania choćby jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach – w 13% gmin.

Autorzy badania wysuwają wniosek, że konsultowanie decyzji wydaje się być dzisiaj dla władz samorządowych jedynym możliwym do przyjęcia sposobem angażowania mieszkańców<sup>10</sup> [Olech, Sobiesiak, 2013, s. 6].

<sup>10</sup> Odniesienie polskiej rzeczywistości do teorii partycypacji S.R. Arnsteina pokazuje, że relacje pomiędzy władzami samorządowymi i obywatelami mieszczą się w dwóch pierwszych kategoriach „drabiny partycypacji”: formy bez partycypacji (manipulacja, terapia) oraz tokenizm (informowanie, konsultowanie, łagodzenie konfliktu). Natomiast nie doszliśmy jeszcze do etapu zaliczanego do właściwej partycypacji, z takimi formami, jak partnerstwo, delegowanie władzy i kontrola społeczna. Zob. [Arnstein, 1969, s. 216–224].

Problemem jest również jakość konsultacji w Polsce. Badacze zwracają uwagę, że praktyka konsultacji społecznych odbiega od wymagań prawa krajowego, wspólnotowego oraz międzynarodowych zobowiązań [Raport, 2007, s. 7]. Konsultacje często mają charakter fasadowy. Zobowiązane do ich przeprowadzenia organy robią to, bo muszą, a nie dlatego, że naprawdę zależy im na zebraniu opinii. Projekty są przekazywane do konsultacji bardzo późno, a ich efekty nie są w praktyce wykorzystywane<sup>11</sup>.

Jednocześnie badania<sup>12</sup> przeprowadzone przez OBOP na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP wykazały, że Polacy są zainteresowani zwiększeniem swojego udziału w procesie decyzyjnym w samorządzie. Aż 81% respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej na pytanie o zasadność uregulowania na poziomie ustawowym minimalnego zakresu konsultacji społecznych jako formy zapytania obywateli o opinię dotyczącą decyzji ważnej dla nich. Dodatkowo 79% uznało za zasadne wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

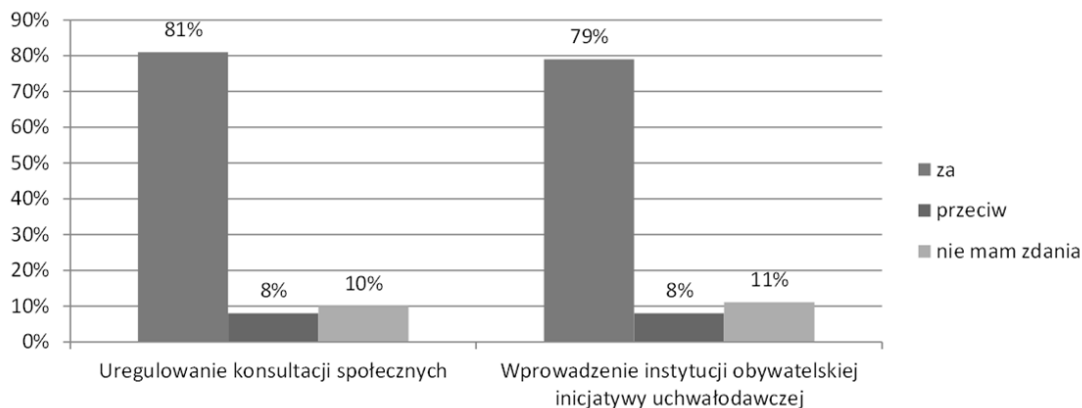
Próbą wzbogacenia katalogu form partycypacji publicznej jest powoływanie różnych ciał o charakterze konsultacyjno-doradczym. Są to m.in. rady działalności pożytku publicznego

<sup>11</sup> Zob. <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/organizacje-pozarządowe-zaduzo-fasadowosci-w-konsultacjach-projektow>.

<sup>12</sup> Badania przeprowadzone w dniach 6–10 maja 2011 r. na losowej, reprezentatywnej próbie 1005 osób w wieku 15 lat i więcej oraz w dniach 21–27 czerwca 2011 r. na ogólnopolskiej losowej, reprezentatywnej próbie 1000 osób w wieku 18 lat i więcej. Zob. [Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 4–5].



Wykres 2. Badanie opinii Polaków na temat narzędzi partycypacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uzasadnienie do projektu ustawy].

(rdpp)<sup>13</sup> i komisje dialogu obywatelskiego (te ostatnie funkcjonują również pod innymi nazwami, ale nie zmienia to ich charakteru).

W skład rdpp wchodzi przedstawiciele administracji publicznej, rad gmin oraz organizacji obywatelskich, a komisje są tworzone głównie przez organizacje, ale w ich skład wchodzi również urzędnicy. Raport OFOP ujawnia, że sytuacja rdpp nie jest korzystna [Latoszek, 2012, s. 144]. Przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego (jst) badanie wskazuje na brak zainteresowania ich funkcjonowaniem, zarówno ze strony administracji publicznej, jak i samych organizacji obywatelskich. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się m.in.: brak w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określenia jasnej ścieżki tworzenia rdpp, małą liczbę organizacji obywatelskich na danym terenie oraz ich małą aktywność [Latoszek, 2012, s. 153]. Podobne problemy (i ich przyczyny) pojawiają się w przypadku komisji dialogu obywatelskiego. Przedstawiciele organizacji będących ich członkami często nie mają koncepcji, czym komisje mają się zajmować i w jaki sposób pracować. Aktywność obu typów ciał ogranicza się w zasadzie do opiniowania różnych gotowych już dokumentów,

przy czym podstawowym konsultowanym dokumentem jest program współpracy z organizacjami.

Stawiamy tezę, że problem niskiego zainteresowania powstawaniem i funkcjonowaniem tego typu ciał płynie przede wszystkim z ich błędnej konstrukcji i myślenia sektorowego. W skład rad i komisji mogą wchodzić, poza przedstawicielami urzędów i rad gmin (ich frekwencja na spotkaniach pozostawia wiele do życzenia), wyłącznie przedstawiciele organizacji obywatelskich. Co istotne, członkowie rdpp będący przedstawicielami organizacji obywatelskich są wybierani przez organizacje z danego obszaru (gminy, powiatu, województwa), co ma zapewnić ich reprezentatywność. Brakuje przedstawicieli przedsiębiorców oraz innych podmiotów publicznych i prywatnych. Taka konstrukcja tych ciał konsultacyjnych sprawia, że ich punkt widzenia jest dość jednostronny, a zdolność do mierzenia się z problemami społeczności lokalnej – ograniczona. Do tego dochodzi brak sprawstwa – rdpp i komisje mogą formułować opinie, ale nie mają żadnej gwarancji, że zostaną one uwzględnione. Konsultują gotowe dokumenty i programy, które zostały przygotowane przez urzędników. Nie są elementem głównego nurtu zarządzania na poziomie lokalnym, tylko stanowią boczną gałąź o kompetencjach zawężonych do opiniowania.

Tworzenie podobnych ciał jest wyrazem myślenia sektorowego, w ramach którego aktywność społeczno-gospodarczą państwa dzieli się na trzy

<sup>13</sup> Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych prowadzi bazę rdpp; na dzień 15.10.2013 w bazie było zarejestrowanych 139 rdpp szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego. Rady powstały w 3% jednostek samorządu terytorialnego. Zob. <http://ofop.eu/reprezentacja/ciala-dialogu-obywatelskiego/bazy/RDPP?page=6> (dostęp 3.06.2014).

sektory: publiczny, społeczny i prywatny, w pewien sposób przeciwstawiając je sobie. Trudno jest znaleźć kryterium, które w sposób jednoznaczny pozwoliłoby na odróżnienie tych trzech sektorów. Najczęściej mówi się w tym kontekście o odmiennych celach: dla instytucji publicznych i społecznych głównym celem powinno być służenie społeczeństwu, dla podmiotów prywatnych celem jest osiągnięcie zysku. W praktyce sprawa się komplikuje – organizacje coraz częściej zachowują się jak gracze rynkowi, konkurując pomiędzy sobą w staraniach o dotację lub kontrakt i tracąc z oczu swoją misję, a firmy prywatne podejmują działania na rzecz osób i środowisk potrzebujących, mieszczące się w kategorii społecznej odpowiedzialności biznesu. Do tego dochodzą zachowania gminnych spółek, które w trosce o przychody eksmitują zadłużonych lokatorów do ośrodków dla bezdomnych, nie zastanawiając się głębiej nad społecznymi konsekwencjami swoich czynów. Praktyka przeczy prostemu podziałowi na sektory.

Warto podkreślić, że jednym z wyrazów myślenia sektorowego jest narracja w kategoriach „interesów sektora” czy „wzmacniania sektora” (szczególnie częste jest to w przypadku przedstawicieli organizacji obywatelskich). Należy temu przeciwstawić narrację wspólnotową, gdzie podstawową kategorią odniesienia jest dobro wspólne i rozwój wspólnoty lokalnej. Celem nie jest tu „wzmacnianie” czy „profesjonalizacja trzeciego sektora”, ale rozwój wspólnoty samorządowej w kierunku coraz pełniejszego upodmiotowienia. Największym zasobem wspólnoty są współtworzący ją ludzie, którzy pełniąc różne role, zmierzają do realizacji dobra wspólnego. To, czy są przedstawicielami władz gminy, pracodawcami, czy też działają w organizacjach obywatelskich, schodzi na plan dalszy, a pierwszorzędne znaczenia nabiera potencjał, jaki mogą wnieść na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów i zaspokajania potrzeb. Rozwiązaniem instytucjonalnym, które w pełni koresponduje z paradygmatem wspólnotowym jest partnerstwo lokalne.

### 3. Propozycje rozwiązań

#### *Koncepcja partnerstwa lokalnego*

Istnieją różne ujęcia partnerstwa – można mówić o partnerstwie publiczno-prywatnym, partnerstwie publiczno-społecznym, partnerstwie projek-

towym, partnerstwie na rzecz rynku pracy albo jakiegoś konkretnego problemu społecznego. W tym miejscu odnosimy się do koncepcji partnerstwa lokalnego, która jest promowana i wdrażana przez Fundację Pomocy Wzajemnej Barka z Poznania [zob. Sadowski, 2013].

Partnerstwo lokalne w tym ujęciu jest:

- partnerstwem publiczno-społeczno-prywatnym,
- ma trwały charakter (w przeciwieństwie do partnerstwa zadaniowego czy projektowego),
- jest zaangażowane w tworzenie długoterminowych polityk publicznych na poziomie lokalnym (w przeciwieństwie do „partnerstwa” utożsamianego z bieżącą współpracą przy realizacji zadań zaprogramowanych przez inny podmiot),
- działa w oparciu o strategię i programy opracowane w sposób partycypacyjny,
- jest odpowiedzialne za współzrządzenie i współzarządzanie rozwojem wspólnoty lokalnej, włączając osoby i środowiska znajdujące się w trudnych sytuacjach życiowych.

Partnerstwo lokalne jest rozumiane jako instytucja demokracji semibezpośredniej – obywatele programują rozwiązania, ale ostateczne decyzje leżą po stronie instytucji pochodzących z wyboru, a także demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej – obywatele i władze publiczne uczestniczą w dyskusji, której celem jest osiągnięcie konsensusu społecznego, wypracowanie wspólnych rozwiązań i pogodzenie różnych interesów. Koncepcja ta w pełni wpisuje się w ideę *public governance*.

Fundacja Barka animuje tworzenie tego typu partnerstw w ok. 100 gminach w Polsce. Punktem wyjścia jest programowanie i realizacja przez partnerstwa inicjatyw z zakresu gospodarki społecznej, takich jak centra integracji społecznej, spółdzielnie socjalne, przedsiębiorstwa społeczne. Następnym etapem to poszerzanie zakresu problemów leżących w kręgu zainteresowań partnerstwa o nowe płaszczyzny. Przykładem środowiska lokalnego, w którym funkcjonuje tak pojęte partnerstwo jest Gmina Czarnków leżąca w województwie wielkopolskim.

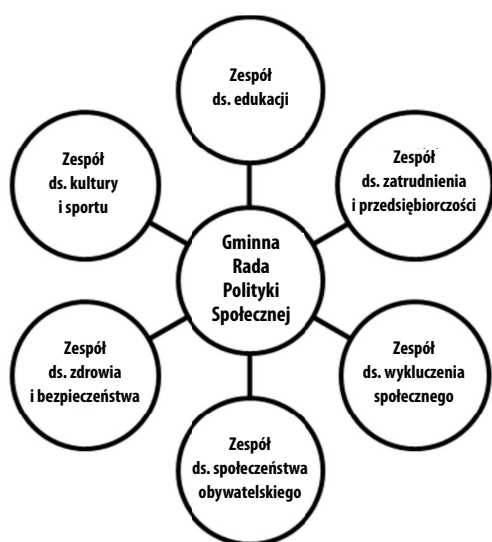
#### *Dobra praktyka – Gmina Czarnków*

W Gminie Czarnków partnerstwo funkcjonuje od 2009 r. Porozumienie partnerskie zostało podpi-

sane przez władze samorządowe, jednostki gminne, organizacje obywatelskie i przedsiębiorców. W 2013 r. została opracowana Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, która wykraczała poza pomoc społeczną. Strategia powstała w sposób partycypacyjny, a w warsztatach partycypacyjnych wzięło udział ponad 100 osób (gmina liczy 11 tys. mieszkańców).

Innowacją, na którą należy zwrócić uwagę jest partnerski, partycypacyjny charakter wdrażania Strategii. Dokument ten zakłada powołanie Gminnej Rady Polityki Społecznej oraz zespołów roboczych w sześciu obszarach (por. rysunek 1). Zaplanowano, że w skład tej pierwszej wejdą przedstawiciele reprezentujący poszczególne obszary priorytetowe: edukacja, zatrudnienie i przedsiębiorczość, wykluczenie społeczne, społeczeństwo obywatelskie, zdrowie i bezpieczeństwo, kultura i sport. Zespoły będą odpowiedzialne za prowadzenie systematycznej diagnozy w swoich obszarach i opracowanie programów wdrożeniowych. Programy będą uszczegółowieniem i rozwinięciem zapisów Strategii.

Rysunek 1. Schemat organizacyjny Partnerstwa Lokalnego w Gminie Czarnków



Źródło: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czarnków na lata 2014–2020.

### Dobra praktyka – Miasto Poznań

W dużym mieście wdrożenie zarządzania partnerskiego jest bardziej skomplikowane. W Poznaniu powstają kolejne zespoły partnerskie zajmujące się

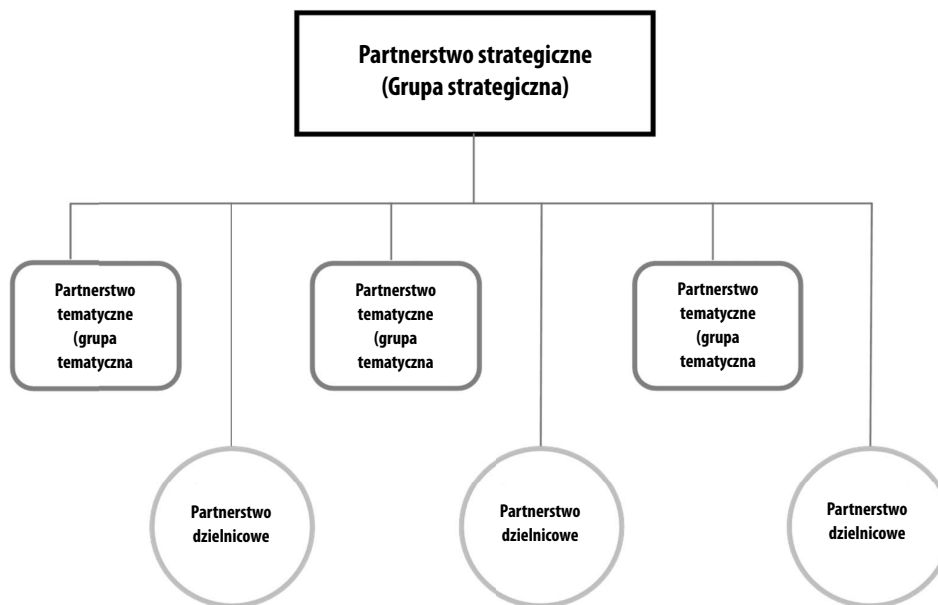
konkretnymi obszarami problemowymi. W ostatnim czasie utworzono dwa takie zespoły – przedmiotem zainteresowania pierwszego z nich jest zapobieganie wykluczeniu mieszkaniowemu i rozwiązywanie problemu bezdomności, drugi skoncentrował się na rozwoju podmiotów zatrudnienia socjalnego i spółdzielni socjalnych. Zespoły diagnozują istniejące problemy i na tej podstawie opracowują programy działania o charakterze strategicznym. W cały proces włączane są osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, w tym bezdomne, dzięki czemu ma on partycypacyjny charakter. Podmioty wchodzące w skład zespołów biorą na siebie odpowiedzialność za wdrożenie zaprogramowanych działań.

Z czasem taki sposób programowania i wdrażania polityk publicznych powinien rozszerzyć się na inne obszary życia społeczno-gospodarczego. Rysunek 2 obrazuje, jak może wyglądać struktura partnerstwa uwzględniająca dwa główne typy grup partnerskich: partnerstwa tematyczne zajmujące się konkretnymi obszarami problemowymi oraz partnerstwa terytorialne ukierunkowane na rozwój kapitału społecznego na danym terenie (na osiedlu, czy też na wsi). Koordynacja wszystkich działań leży po stronie partnerstwa strategicznego (grupy strategicznej).

Partnerstwo lokalne wydaje się być dobrą odpowiedzią na nowe w Polsce zjawiska, takie jak rozwijające się coraz dynamiczniej ruchy miejskie. W ciągu ostatnich kilku lat w wielu polskich miastach zaczęły się aktywizować oddolne grupy mieszkańców, którzy chcą odgrywać coraz większą rolę we współtworzeniu miasta. Ruchy miejskie są reakcją na problemy narastające w miastach, takie jak: chaos przestrzenny, zapaści transportu miejskiego, mieszkalnictwa, gentryfikacja zamiast rewitalizacji miast, problemy metropolizacji, stratyfikacja społeczna i brak partycypacji mieszkańców, kryzys finansów, zmniejszająca się pula środków na politykę społeczną i kulturę [Zob. <http://kongresruchowmiejskich.pl/>]. Pojawiają się opinie, że „ruchy miejskie są kolejnym krokiem rozwoju demokracji” po częściowo już skostniałych organizacjach pozarządowych, „to kolejny etap rozwoju demokracji, zrodzony ze zbytniego sformalizowania istniejących kanałów dialogu z władzą, rosnącej świadomości mieszkańców i możliwości, jakie daje im internet. Są wy-



Rysunek 2. Schemat organizacyjny Partnerstwa Lokalnego w Poznaniu



Źródło: opracowanie własne.

razem zarówno protestu, jak i troski o dobro wspólne<sup>14</sup>.

Instytucja partnerstwa lokalnego daje możliwość włączania się w programowanie działań wszystkich zainteresowanych środowisk i osób, w tym tych tworzących ruchy miejskie. Dzięki stworzeniu możliwości konstruktywnej dyskusji, wymiany poglądów i propozycji ruchy miejskie mogą stać się zarzewiem realnej zmiany społecznej a nie jedynie wyrazem buntu wobec działań władz lub ich bezczynności.

#### Propozycje rozwiązań prawnych

Partnerstwo lokalne powinno mieć możliwość uzyskania osobowości prawnej<sup>15</sup>. Wiąże się to ze wzmocnieniem jego pozycji w środowisku lokalnym, pozyskiwaniem środków na działalność, a także reprezentowaniem partnerstwa na zewnątrz.

Obecnie nie ma w krajowym systemie prawnym formy w pełni odpowiadającej charakterowi part-

nerstwa lokalnego [Węsierska, Maciejewski, 2008]. Najbliższe są rozwiązania w zakresie tworzenia, finansowania oraz funkcjonowania Lokalnych Grup Działania (LGD). Podstawowe cechy LGD to: tworzona jest na poziomie lokalnym przez przedstawicieli trzech sektorów (na danym terenie może działać wyłącznie jedna LGD), działa w oparciu o statut i strategię, posiada organ stanowiący, zarządzający oraz organ kontroli wewnętrznej, a ponadto radę ds. wyboru projektów, posiada osobowość prawną, posiada stałe źródło finansowania na funkcjonowanie oraz na działania na rzecz rozwoju lokalnego.

Wadą tego rozwiązania jest powiązanie LGD wyłącznie z tematyką rozwoju obszarów wiejskich i turystyki. Niemniej może to być dobry punkt wyjścia do refleksji nad formą prawną dla partnerstwa lokalnego.

Rekomendacja prawna w tym zakresie została opracowana w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, w zadaniu 4 „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”<sup>16</sup>. Zakłada ona

<sup>14</sup> Zob. debata „Ruchy miejskie: protest czy troska o dobro wspólne?”, z udziałem Agaty Diduszko-Zyglewskiej (Inicjatywa Warszawa 2020), Joanny Erbel (Krytyka Polityczna) i Marcina Święcickiego (poseł na Sejm RP, były prezydent Warszawy) na stronie: [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/debaty/2012/ruchy\\_miejskie\\_protest\\_czy\\_troska\\_o\\_dobro\\_wspolne](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/debaty/2012/ruchy_miejskie_protest_czy_troska_o_dobro_wspolne) (dostęp 04.06.2014).

<sup>15</sup> W tym kontekście warto odnieść się do rozwiązań zagranicznych. W takich krajach jak Wielka Brytania, Irlandia czy Finlandia partnerstwa mogą uzyskać osobowość prawną. Zob. [Zybała, 2007, s. 53–102].

<sup>16</sup> W ramach projektu funkcjonowała między innymi grupa ds. partnerstwa lokalnego, w skład której wchodził przedstawiciel sześciu organizacji obywatelskich: Związek Organizacji Sieć Współpracy Barka, Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Stowarzyszenie Otwarte Drzwi, Monar, Caritas oraz Towarzystwo im. Św. Brata Alberta.

wprowadzenie nowych przepisów do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczących następujących kwestii:

- zasady funkcjonowania partnerstwa,
- zakresu podmiotowego (kto może tworzyć, kto przystępować),
- zakresu przedmiotowego (w jakim obszarze działa partnerstwo),
- sposób powstania partnerstwa,
- zawartości statutu i innych dokumentów partnerstwa,
- organów partnerstwa (jakie, jak liczne, organy obligatoryjne i fakultatywne),
- majątku partnerstwa,
- działalności gospodarczej,
- przystępowania do podmiotu,
- rozwiązania, likwidacji podmiotu.

Partnerstwo miałyby formę zmodyfikowanego związku stowarzyszeń, którego członkami na równych prawach mogłyby być gminne jednostki samorządu terytorialnego, organizacje obywatelskie oraz przedsiębiorcy.

Rekomendacje zostały przekazane Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Organizacje zaangażowane w opracowanie propozycji podejmują kroki na rzecz ich upowszechnienia.

## Zakończenie

W chwili obecnej stopień rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce jest niewystarczający. Znajdujemy się w momencie, kiedy coraz więcej środowisk wyraża wolę, czy wręcz domaga się zwiększenia udziału obywateli w kształtowaniu polityk publicznych. Jednak proces przechodzenia od *government* (rządzenia i zarządzania wykonywanego zasadniczo przez struktury państwowe) do *governance*

(rządzenia i zarządzania zakładającego formalną i nieformalną partycypację obywateli) zachodzi wolno. Z jednej strony, większość instytucji i form, które z założenia miały zwiększyć partycypację społeczną ma charakter fasadowy, a władze publiczne i administracja nie są gotowe na szerokie włączenie obywateli w proces współdecydowania i współodpowiedzialności. Z drugiej strony, obywatele są przyzwyczajeni do „pięciominutowej demokracji” realizującej się przy urnach wyborczych i często nawet nie próbują w inny sposób wpływać na rozwój wspólnoty, której są członkami.

Wysuwane są propozycje zmian prawnych i organizacyjnych, które miałyby poprawić tę niekorzystną sytuację, dotyczące m.in. konsultacji społecznych, referendum lokalnego i obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wydaje się jednak, że w debacie publicznej za mało miejsca poświęca się tematowi partnerstwa lokalnego, które jest najpełniejszym urzeczywistnieniem idei *governance*. Partnerstwo jest tu rozumiane jako instytucja demokracji semibezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej, w której swoje potencjały łączą władze publiczne, organizacje obywatelskie, przedsiębiorcy i aktywni obywatele. Wspólnie programują i wdrażają polityki publiczne na poziomie lokalnym, ponosząc odpowiedzialność za ich efekty. Takie partnerstwa są już zawiązywane w niektórych gminach w Polsce, jednak nie jest to zjawisko powszechne. Być może wprowadzenie rozwiązań umożliwiających uzyskiwanie przez partnerstwa osobowości prawnej wpłynęłoby pozytywnie na spopularyzowanie tej formy współrządzenia i współzarządzania na poziomie lokalnym. Propozycje zmian prawnych w tym zakresie zostały już przygotowane i należy mieć nadzieję, że rząd i parlament będą otwarte na wprowadzenie ich w życie.

## Literatura

- Arnstein S.R.** [1969], *A Ladder of Citizen Participation*, "Journal of the American Institute of Planners", Vol. 35, No. 4.
- Boyte H.C.** [2005], *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, "Public Administration Review", No. 5.
- Dębski S.S.** [2014], *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Grudziądz.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego** sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19941240607&type=2>.
- Ignacy J.** [2012], *Wybrane aspekty nowego zarządzania publicznego w świetle kontroli zarządczej – kluczowe wyzwania dla samo-*

- rzędu terytorialnego w Polsce*, [w:] E. Kuczmera-Ludwiczynska (red.), *Zarządzanie w regionie. Teoria i praktyka*, SGH, Warszawa.
- Izdębski H.** [2007], *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, 01/2007.
- Kozak M.W.** [2013], *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: EKONOMIA, 6(1/2013).
- Latoszek U.** [2012], *Aktywność członków organizacji pozarządowych w wybranych ciałach dialogu*, OFOP, Warszawa.
- Ochnio M.** [2012], *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Working Paper No. 1, Stowarzyszenie Instytut Zmian, Warszawa.

- Olech A.** (red.) [2012], *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Olech A., Sobiesiak-Penszko P.** [2013], *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i Opinie”, numer specjalny 3, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rajca L.** [2009], *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(36)/2009.
- Raport** [2007], *Raport. Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne*, WWF Polska, Warszawa.
- Regulski J.** [2010], *Samorząd Terytorialny*, [w:] B. Imiołek (red.), *ABC Samorządu Terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Sadowski T. i B.** (red.) [2013], *Partnerstwa lokalne jako istotny element rozwoju przedsiębiorczości społecznej*, Barka, Poznań.
- Stewart J., Walsh K.** [1992], *Change in the management of public services*, „Public administration”, No. 70 (4).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czarnków na lata 2014–2020.**
- Supernat J.** [2004], *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004 r.
- Swaniewicz P., Klimska U.** [2003], *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(14)/2003.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw**, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorządzie/> (dostęp: 15.06.2014).
- Uziębło P.** [2009], *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk.
- Węsierska L., Maciejewski M.** [2012], *Analiza stanu prawnego możliwości tworzenia i funkcjonowania partnerstwa oraz propozycja zmian legislacyjnych*, [w:] T. Sadowski (red.), *Rozwój. O tym jak integracja środowisk lokalnych i uspołecznienie gospodarki budują nową jakość*, Barka, Poznań.
- Zalewski A.** [2005], *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
- Zybała A.** [2007], *Siła partnerstwa*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

#### Partnership as a new institution of local democracy

**Abstract:** The article briefly describes the level of development of participatory democracy in Poland as well as management models used by public administration. The authors propose that the degree of participation of citizens in governance and public management is definitely insufficient. More and more communities call for increased citizens' influence on the shape of public policies, including those at the local level. Various proposals of legal and organizational changes are put forward aimed at increasing the participation local community members in influencing their development. The study presents an original concept of local partnerships linking public authorities, civic society organizations, entrepreneurs and active citizens in the process of programming and implementation of public development programmes and solving local problems. At the same time, the authors propose solutions that would make it possible for partnerships to acquire legal personality.

**Keywords:** semi-direct democracy, participatory democracy, new public management, good governance, public consultations, local partnership.