

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(13)/2011

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

## Rada naukowa

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

### Członkowie

Horatiu Dragomirescu  
Barbara Iwankiewicz-Rak  
Jan Jerschina  
Witold Kieżun  
Robert Kowalski  
Oleksandr Kovriga  
Barbara Kożuch  
Michał Kulesza  
Juozas Lakis  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier  
Andrzej Wiatrak

## Redakcja

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)  
Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

### Redaktorzy tematyczni

Roman Batko  
Janusz Sasak  
Ewa Bogacz-Wojtanowska  
Roman Dorczak  
Grzegorz Mazurkiewicz

## Redaktorzy numeru

Dawid Cichocki  
Janina Duda  
Grażyna Praweńska-Skrzypek  
Marzena Rusanowska

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(13)/2011

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Krytyczna analiza polityki publicznej

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz Instytutu Spraw Publicznych

PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

REDAKTOR PROWADZĄCY

*Agnieszka Stęplewska*

ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA

*Barbara Górską*

KOREKTA

*Dorota Janeczko*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Marian Hanik*

© Copyright by Dawid Cichocki, Janina Duda, Grażyna Praweńska-Skrzypek,  
Marzena Rusanowska & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2012  
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

Czasopismo ukazuje się w sposób ciągły on-line.

Pierwotną wersją czasopisma jest wersja elektroniczna publikowana w internecie.

ISBN 978-83-233-3301-2

ISSN 1896-0200

Nakład 200 egz.



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

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98

tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)

Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji (Grażyna Praweńska-Skrzypek) .....	7
Iwona Reichardt, <i>Ewaluacja jako narzędzie analizy polityk publicznych</i> .....	11
Karolina Jastrzębska, Anna Klama, Anna Kostrubała-Brak, Agnieszka Kuczyńska, <i>Reformy w polityce oświatowej na przykładzie nadzoru pedagogicznego</i> .....	25
Katarzyna Radzik-Maruszak, <i>Od Thatcher do Browna: polityka rządów brytyjskich wobec samorządu terytorialnego (1979–2010)</i> .....	37
Artur Szetela, Katarzyna Lichwa, Kinga Korniejenko, <i>Krytyczna analiza polityki zdrowotnej w zakresie przekształcania szpitali publicznych w spółki prawa handlowego</i> .....	49
Bożydar Ziółkowski, <i>Foresight regionalny w projektowaniu polityki rozwoju</i> .....	65
Anna Góral, Joanna Zdebska-Schmidt, <i>Rozwój przemysłu kulturowego szansą dla Małopolski?</i> .....	83
Dawid Cichocki, Marcin Laberschek, Marzena Rusanowska, <i>Analysis of Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014 as an example of public policy implementation</i> .....	103
Magdalena B. Król, <i>Analiza porównawcza modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy</i> .....	117
Aleksandra Berkowicz, Bożena Włodarska, Krystian Gurba, <i>Mobilność studentów, pracowników naukowych i system punktów kredytowych ECTS – implementacja postulatów bolońskich w polskich szkołach wyższych</i> .....	137
Agnieszka Całek, Krzysztof Dudek, Hakim Husein, Magdalena B. Król, Martyna Narewska, Marta Wiekiera, Maciej Wiktorowski, <i>Losy zawodowe osób ze stopniem naukowym doktora w kontekście polityki Unii Europejskiej w zakresie szkolnictwa wyższego</i> .....	153
Anna Pilarczyk, <i>Polityka zarządzania ryzykiem operacyjnym w świetle Rekomendacji M</i> .....	189



## OD REDAKCJI

Na współczesną politykę można spojrzeć z różnych punktów widzenia – jako na przestrzeń społecznej debaty, grę interesów, spór ideowy czy wreszcie jako na wymyślanie rozwiązań – *Policy Making*. Polityka publiczna jest procesem, w którym władza publiczna przekłada swoje wizje polityczne na programy i działania, aby osiągnąć zakładane wyniki/efekty. *Policies*, czyli najbardziej konkretny poziom polityki, twórczy wymiar rządzenia to obszar badawczy, na którym spotykają się nauki o administracji – szukające alternatywy dla biernego administrowania organizacjami publicznymi – nauki o polityce oraz zarządzanie publiczne. Polityki publiczne, zarówno dotyczące ogólnego zaspokajania potrzeb i rozwoju społeczności, jak i polityki sektorowe, realizowane w wyodrębnionych obszarach życia społecznego (na przykład polityka kulturalna) ulegały w ostatnich kilkudziesięciu latach ogromnym przeobrażeniom. We współczesnym życiu politycznym trudno jest zwłaszcza oddzielić sferę tworzenia polityki od sfery wprowadzania jej w życie.

W niniejszym zeszycie „Zarządzania Publicznego” do dyskusji naukowej nad kształtem oraz efektywnością polityk publicznych włączyli się przede wszystkim doktoranci Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Główna oś krytycznych analiz skupiła się na procesie opracowywania polityk publicznych, dokumentach strategicznych i programowych, narzędziach wprowadzania ich w życie oraz sprawności i skuteczności realizacji. Zainteresowania autorów dotyczyły polityk publicznych realizowanych na różnych poziomach zarządzania publicznego: od lokalnego po europejski. Wśród narzędzi analitycznych szczególnym zainteresowaniem cieszyła się ewaluacja. Poświęcono jej dwa artykuły. Iwona Reichardt przedstawiła dyskurs teoretyczny dotyczący ewaluacji, praktykę działania instytucji politycznych oraz wyniki badań empirycznych nad kulturą ewaluacyjną. Poszukiwała w swoim tekście odpowiedzi na pytanie, kiedy ewaluacja jest narzędziem krytycznej analizy polityk publicznych, kiedy zaś jej rola ogranicza się do instrumentalnego elementu *know-how*. Katarzyna Jastrzębska, Anna Klama, Anna Kostrubała-Brak i Agnieszka Kuczyńska ukazały natomiast ewaluację działalności edukacyjnej szkół i placówek oświatowych jako kluczowy element wdrażanego w Polsce modelu nadzoru pedagogicznego. Ich zdaniem wprowadzenie ewaluacji jako formy nadzoru pedagogicznego jest jedną z najistotniejszych, ale też najbardziej kontrowersyjnych zmian w całej polityce nadzoru.

W dwóch kolejnych artykułach autorzy przeprowadzili krytyczne analizy polityk prowadzonych na poziomie państwa. Dr Katarzyna Radzik-Maruszak zajęła się polityką rządów brytyjskich wobec samorządu terytorialnego w latach 1979–2010. Nowe zarządzanie publiczne, realizowane w Wielkiej Brytanii, jest od wielu lat przedmiotem zainteresowania badaczy z całego świata, a także wzorem dla wdrażanych w wielu krajach reform. Wielka Brytania to kraj, który



intensywnie reformował swój sektor publiczny, a zwłaszcza sferę samorządową. Dotyczyło to poprawy sprawności i skuteczności zarządzania usługami publicznymi, a także szerszego włączania obywateli w procesy rządzenia. Autorka analizowała tę politykę zarówno od strony jej programowania oraz narzędzi wdrażania w kontekście zmieniających się rządów, jak i trudności we wzajemnych relacjach między rządem i samorządem. Kolejna trójka autorów: Artur Szetela, Katarzyna Lichwa i Kinga Korniejenko, zajęła się natomiast krytyczną analizą polityki zdrowotnej w zakresie przekształcania szpitali publicznych w spółki prawa handlowego. Przedstawienie procesu restrukturyzacji własnościowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzi ich do ciekawych obserwacji i konkluzji, że jest w Polsce miejsce dla niepublicznej ochrony zdrowia w opiece stacjonarnej, przy założeniu, że komercjalizacja nie oznacza rezygnacji państwa z odpowiedzialności za ochronę zdrowia, a jedynie przejęcie wykonania zadań publicznych w tym zakresie przez jednostki niepubliczne.

Polityki publicznej na poziomie regionalnym dotyczą dwa teksty. Przedmiotem pierwszego z nich, autorstwa dra inż. Bożydara Ziółkowskiego, jest *foresight* regionalny jako narzędzie projektowania polityki rozwoju regionu. Autor pokazał uwarunkowania oraz przykłady zastosowań tego instrumentu, a także korzyści jego zastosowania związane z optymalizacją polityki publicznej, jej transparentnością, ukierunkowaniem na wdrożenie innowacji i wzmacnianiem przewag konkurencyjnych regionów. W drugim z artykułów dotyczących polityki publicznej na poziomie regionalnym Anna Góral i Joanna Zdebska-Schmidt skoncentrowały się na ocenie stopnia wdrożenia w Małopolsce polityki rozwoju przemysłu czasu wolnego, sformułowanej w strategii rozwoju tego województwa na lata 2007–2013. W tym celu autorki przeprowadziły analizę dokumentów strategicznych oraz wskaźników do oceny stopnia realizacji polityki, a także odniosły się do aktywności województwa małopolskiego w zakresie rozwoju przemysłu kulturowego w regionie.

Dwa kolejne artykuły zostały poświęcone omówieniu wyników badań różnych aspektów miejskich polityk kulturalnych. Dawid Cichocki, Marcin Laberschek i Marzena Rusanowska przedstawili krytyczną analizę wybranych aspektów strategii rozwoju kultury w Krakowie na lata 2010–2014, którą analizowali ze względu na występowanie określonych cech, właściwych dla polityk publicznych. Posłużyli się też narzędziem ewaluacji dla oceny skuteczności realizacji celów, a także stopnia dopasowania oferty do potrzeb mieszkańców oraz jej dostępności. Magdalena Król natomiast udatnie posłużyła się metodą analizy porównawczej dla przeprowadzenia krytycznej analizy polityk miast (Krakowa i Warszawy) w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi – na przykładzie sektora kultury. Ustaliła między innymi, że w obu miastach programy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w obszarze usług kultury są na innym etapie rozwoju, inaczej formułowane są cele, inaczej zarządzane jest ich wdrażanie, inne są narzędzia realizacji polityk.

Ostatnie trzy artykuły są wynikiem pracy zespołów badawczych i dotyczą krytycznej analizy polityk prowadzonych na poziomie ponadpaństwowym, a zwłaszcza Unii Europejskiej, na podstawie badań z ich wdrożenia w Polsce.

Aleksandra Berkowicz, Bożena Włodarska, Krystian Gurba zajęli się analizą implementacji Procesu Bolońskiego, którego celem było stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Szczegółowo zajęli się oceną implementacji w polskich szkołach wyższych dwóch narzędzi budowy EOSW – mobilności oraz punktów zaliczeniowych ECTS. Kolejny, a zarazem najobszerniejszy artykuł niniejszego zeszytu powstał w wyniku zespołowego projektu badawczego doktorantów, zrealizowanego w ramach fakultatywnych zajęć „Absolwent studiów doktoranckich na rynku pracy”. Siedmioro autorów analizowało losy zawodowe osób ze stopniem naukowym doktora w kontekście Strategii Lizbońskiej zakładającej uczynienie z Europy najbardziej konkurencyjnej gospodarki światowej. Jednym z zasadniczych czynników budowy innowacyjnej gospodarki europejskiej było szerokie wejście doktorów nauk na rynek pracy pozauczelnianej. Dzięki temu zwiększyłaby się łatwość budowania połączeń nauka–praktyka i nastąpiłoby zdynamizowanie procesów innowacyjnych. Autorzy szeroko przedstawili badania teoretyczne, a także wyniki własnych, zróżnicowanych badań empirycznych. Badania miały eksploracyjno-pilotażowy charakter, dostarczyły jednak wielu interesujących, niestety raczej pesymistycznych, danych, świadczących o tym, że w Polsce wciąż nie ma zapotrzebowania na komercyjnym rynku pracy na pracowników ze stopniem naukowym doktora. Ostatni artykuł autorstwa Anny Pilarczyk krytycznie analizuje zapisy Rekomendacji M Bazylejskiej Komisji ds. Nadzoru Bankowego, która opracowuje bankowe normy ostrożnościowe. Większość państw działających na międzynarodowym rynku usług bankowych dobrowolnie wdraża te rekomendacje do krajowych systemów bankowych. Stanowią one podstawę polityk zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach.

*Grażyna Praweńska-Skrzypek*



*mgr Iwona Reichardt*  
Uniwersytet Jagielloński

## EWALUACJA JAKO NARZĘDZIE ANALIZY POLITYK PUBLICZNYCH

### Streszczenie

Artykuł jest poświęcony ewaluacji w systemie politycznym. Przedstawiony dyskurs teoretyczny, praktyka instytucji międzynarodowych oraz wyniki badań empirycznych umożliwiają odpowiedź na pytanie, kiedy ewaluacja jest narzędziem krytycznej analizy polityk publicznych, a kiedy jej rola ogranicza się do instrumentalnego elementu *know-how*.

**Słowa kluczowe:** ewaluacja, polityki publiczne, demokracja

### Summary

#### **Evaluation as a tool for the analysis of public policies**

The article deals with evaluation in the political process. Presented theoretical discourse, practice of international institutions, and empirical research results allow to answer the question when an evaluation is a tool of a critical analysis and when its role is limited to an instrumental element of *know-how*.

**Keywords:** evaluation, public policy, democracy

### Wstęp

Od kilku lat na forum publicznym toczy się w Polsce dyskusja o potrzebie zwiększania „potencjału ewaluacyjnego” administracji publicznej oraz tworzenia rodzimej „kultury ewaluacyjnej”. Przedmiotem licznych analiz są zarówno publikacje dotyczące pierwszych ewaluacji *ex post* programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych wdrażanych w Polsce, opartych na Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006, jak i zmiany sektorowe wprowadzające nowe jednostki administracyjne, którym ustawowo nadano funkcję ewaluacyjną. Duże zainteresowanie zaczynają ponadto wzbudzać prace Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (PTE) nad popularyzacją przyjętych w 2008 roku standardów ewaluacji. Bez wątplenia można stwierdzić, że ewaluacja stała się

w Polsce zjawiskiem niemal wszechobecnym, a samo jej pojęcie robi wręcz zawrotną karierę [Górniak, 2007: 11]. Wątpliwości natomiast rodzą się w momencie pytania o istotę tego zjawiska, jego rzeczywiste znaczenie w sposobach realizacji polityk publicznych, ewolucji kultury politycznej i zarządzania sprawami publicznymi. Innymi słowy chodzi tu o rolę ewaluacji we współczesnym modelu państwa demokratyczno-liberalnego.

W Polsce stan studiów i analiz nad ustrojową rolą ewaluacji znajduje się nadal w bardzo wczesnym stadium rozwoju. Publikacje polskich autorów, najczęściej czerpiące z dorobku literatury anglosaskiej, dostarczają przede wszystkim analiz z zakresu wykorzystania ewaluacji w kontekście wdrażania programów finansowanych ze środków unijnych [Kierzkowski, 2002; Mazur (red.), 2007; Ferry, Olejniczak, 2008; Olejniczak, 2008, 2009; Pylak, 2009]. Świadczy to o znaczącym zawężeniu pola badawczego zjawiska ewaluacji do analizy procesu dostosowywania standardów zarządzania w administracji publicznej w zakresie norm obowiązujących w instytucjach europejskich. Nieco szerszy kontekst charakteryzuje, nieliczne do tej pory, badania empiryczne [Olejniczak, 2009]. Wartość tych badań obniża jednak brak powszechnego zainteresowania ich wynikami oraz wiążący się z nim niewielki zakres pogłębionej refleksji teoretycznej. Odmienny obraz prezentuje międzynarodowa literatura przedmiotu, której pełna bibliografia poświęcona tematyce ewaluacji w procesie politycznym obejmuje już kilka tysięcy pozycji.

Poniższa analiza stanowi próbę przedstawienia ewaluacji jako jednego z narzędzi krytycznej analizy polityk publicznych, opartą na założeniach teoretycznych i metodologicznych wypracowanych w obrębie nauk społecznych oraz na praktyce instytucji międzynarodowych. Zaprezentowany dyskurs teoretyczny zostanie pogłębiony o analizę wyników dwóch przełomowych badań empirycznych, które umożliwiają odpowiedź na pytanie: dlaczego w jednych państwach ewaluacja, będąc rzeczywistym narzędziem krytycznej analizy polityk publicznych, przyczynia się do wzmacniania procesów demokratyzacji oraz efektywnego zarządzania w sektorze publicznym, podczas gdy w innych państwach jej rola ogranicza się do instrumentalnego elementu *know-how* związanego z obsługą środków pomocowych?

## Ewaluacja w procesie tworzenia polityk publicznych

Jeden z najbardziej znaczących modeli w analizie politycznej skonstruowany przez amerykańskiego politologa Davida Eastona [1953, 1957, 1965] przedstawia system polityczny jako złożoną całość, której stabilizacja stanowi wynik adekwatnego dostosowania „wyjść” (decyzji politycznych i administracyjnych, wdrożeń polityk publicznych, rozwiązań legislacyjnych itd.) do treści wyrażonych na „wejściu” (tj. w oczekiwaniach, potrzebach, wartościach podmiotów politycznych). Model ten ma szerokie zastosowanie analityczne w odniesieniu do badania polityk publicznych. Stanowi między innymi podłoże dla modelu cyklu polityk publicznych [por. Górniak, 2007].

Użyteczność modelu Eastona najbardziej przejawia się w analizach procesu prowadzenia polityk publicznych w państwach o ustroju liberalno-demokratycznym. Cechą tych państw jest znacząca dysproporcja pomiędzy wysokim stopniem pluralizmu na etapie „wejść” przy jednocześnie ograniczonych zasobach na etapie „wyjść”. Oznacza to, że system jest odbiorcą większej liczby żądań, niż jest w stanie zaspokoić, między innymi przez realizowane polityki publiczne. W tym kontekście czynnikiem sprzyjającym efektywności polityk publicznych jest otwartość systemu na badania i krytykę. Założenie to jest zgodne z licznymi koncepcjami teoretycznymi rozwijanymi w obrębie nauk społecznych od połowy XX wieku. Jest też podłożem kilku nadal rozwijanych teorii, w tym teorii kultury politycznej [Almond, Verba, 1963; Inglehart, 1988; Putnam, 1995], idei demokracji deliberytywnej [Habermas, 1993] oraz koncepcji „krytycznego obywatela” [Klingemann, 1999; Norris, 1999], jak również wpisuje się w nurt konstruktywistycznych koncepcji tworzenia polityk publicznych opartych na dyskusji [Majone, 2004], czyli deliberytywnych.

Badanie i krytyka procesu realizacji polityk publicznych może przybierać wiele form i opierać się na wykorzystywaniu różnych narzędzi analitycznych. Jednym z nich jest ewaluacja. Na marginesie należy zaznaczyć, że zarówno w dyskursie publicznym, jak i w literaturze przedmiotu termin ten jest stosowany wymiennie z terminem „badanie ewaluacyjne”. Tendencja ta ma wymiar pragmatyczny i nie budzi zastrzeżeń większości metodologów w naukach społecznych [Clarke, 1999]. Można wręcz stwierdzić, że jest ona uzasadniona ze względów poznawczych, gdyż wyodrębnienie – przez terminologię – różnych aspektów tego samego zjawiska głębiej oddaje jego istotę.

Najszerzej ujmując, ewaluacja to opierające się na założeniach metodologii nauk społecznych badanie oceniające skuteczność polityki publicznej, czyli – idąc torem przedstawionego powyżej myślenia systemowego – adekwatnego dostosowania „wyjść” do „wejść”. W odróżnieniu od badań *stricte* naukowych, których celem jest budowa nowych teorii, ewaluacja kładzie nacisk na pozyskiwanie praktycznej wiedzy, której zastosowanie ma wpływ na treść decyzji politycznych oraz proces wdrażania polityk publicznych. Stąd poglądy, że „badania ewaluacyjne to takie, które bardziej odnoszą się do celu badań niż użycia specyficznej metody” [Babbie, 2004: 370], ewaluacja to zarówno procedura badawcza, jak i działalność polityczna [Rossi, Freeman, 1993: 13 i nast.] lub – najprościej – „ewaluacja to badanie polityki publicznej” [Clarke, 1999: 3].

Umieszczenie ewaluacji w kontekście procesu tworzenia polityk publicznych wymaga odróżnienia jej od innych podobnych czynności oceniających, tak zwanych narzędzi dyscyplinowania sektora publicznego [Olejniczak, 2008]. Rozróżnienia wymagają pojęcia: monitoring i ewaluacja, których granice, szczególnie na poziomie realizowanych programów, często są niejasne. Powszechne jest ujmowanie obu tych terminów razem, jako tak zwane M&E, co dodatkowo zaciera i tak już rozmyte granice ewaluacji oraz pomija fakt, że, w przeciwieństwie do monitoringu, który – jak zauważa Anne Connor [1993] – jest czynnością wolną od wartościowania (ang. *value free activity*), wartościowanie jest immanentną cechą ewaluacji. Znacznie rzadziej można się spo-

tkać z utożsamianiem ewaluacji z audytem, co wynika z jasno określonego zakresu procedur audytu.

W porównaniu zatem do monitoringu i audytu ewaluację charakteryzuje znacznie szerszy zakres oddziaływania. W założeniu ewaluacja wykracza poza faktograficzny raport o przebiegu i skutkach interwencji publicznej. Jej specyfika polega na łączeniu wyników empirii z sądami normatywnymi, które są konstruowane w toku interakcji i negocjacji towarzyszących procesom zbierania danych.

W ten sposób uwyrażnia się partycypacyjny charakter ewaluacji, która coraz bardziej kładzie nacisk na aktywizację podmiotów zaangażowanych w cykl polityk publicznych. Co więcej, od tych podmiotów (interesariuszy – w terminologii badań ewaluacyjnych) coraz częściej oczekuje się – w świetle paradygmatu społeczeństwa opartego na wiedzy – przyjęcia postawy uczącej się [Cronbach i in., 1980]. Dominujący współcześnie nurt zwolenników takiego ujęcia ewaluacji podkreśla, bazując na wypracowanej w naukach pedagogicznych teorii transformatywnego uczenia się [Mezirow, 1995], że ewaluacja jest w pierwszej kolejności procesem „produkcji wiedzy” oraz systemowego uczenia się.

Najbardziej skrajny w tym nurcie pogląd głosi możliwość przeprowadzania ewaluacji bez oceny [Stake, 1975; Guba, Lincoln, 1989]. Innymi słowy w ewaluacji najważniejszy jest proces, mniejsze znaczenie ma wynik, który opiera się na prostym rachunku nakładów i korzyści [Patton, 1997: 20 i nast.]. Krytycy takiego rozumienia ewaluacji wskazują jednak, że nadmierna idealizacja kontekstu społecznego może zatrzeć właściwą rolę ewaluacji, jaką jest weryfikacja trafności podjętych działań i wykorzystania zasobów z perspektywy osiągniętych rezultatów [Górniak, 2007].

Interpretacja tej różnicy stanowisk prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, w obrębie ewaluacji, która coraz silniej wyodrębnia się jako subdyscyplina nauk społecznych, toczy się ta sama pozytywistyczno-konstruktywistyczna wojna paradygmatyczna, z którą nauki społeczne borykają się od ponad dwudziestu lat [Sengupta, 2003/2004]. Dowodzi to również wysokiego statusu teoretycznego ewaluacji, która łącząc wysiłki wielu dyscyplin, staje się coraz bardziej niezależnym sposobem dociekania i ustaleń dokonywanych w sektorze publicznym [Campbell, 1969; Scriven, 1991]. Po drugie, pluralizm stanowisk wskazuje na brak jednolitego modelu ewaluacji. W ewaluacji wykorzystuje się odmienne podejścia (ang. *evaluation approaches*) oraz wynikające z ich przyjęcia techniki i narzędzia pomiaru.

Z perspektywy procesu politycznego, charakteryzującego się – jak wcześniej zaznaczono – wysokim stopniem pluralizmu, odmiennosc ujęć nie oznacza ich wzajemnego wykluczania się. Wręcz przeciwnie, komplementarność stanowisk unaocznia wielowymiarowość procesów ewaluacyjnych, których pozycję w systemie politycznym można określić przez przypisanie ewaluacji dwóch funkcji:

- a) kontrolnej – przez którą ewaluacja, poddając analizie nakłady i korzyści wdrażanej polityki publicznej, sprzyja racjonalizacji procesu alokacji środków, oraz
- b) ustrojowej – która przez szerokie zaangażowanie stron w proces ewaluacji wzmacnia demokratyczność tych procesów [Ryan, Destefano, 2000].

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyodrębniając powyżej przedstawione funkcje ewaluacji, autorka celowo pomija pozostałe klasyfikacje, które są zawarte w literaturze przedmiotu. Ograniczenie funkcji ewaluacji do dwóch jest świadomym zabiegiem analitycznym, mającym na celu wydobycie kulturowego kontekstu ewaluacji, który umożliwi odróżnienie ewaluacji od innych stosowanych w sektorze publicznym narzędzi kontroli i nadzoru oraz pozwala odpowiedzieć na postawione na wstępie pytanie o to, jakie czynniki sprzyjają rzeczywistemu wykorzystaniu ewaluacji jako narzędzia krytycznej analizy polityk publicznych.

Historycznie ujmując zainteresowanie kontekstem kulturowym ewaluacji wyrosło z analizy praktyk stosowanych w amerykańskim sektorze publicznym, który do dzisiaj stanowi nie tylko kolebkę, ale i główne laboratorium dla prowadzenia badań ewaluacyjnych. Bezpośrednio wiązało się ono z odnotowanym pod koniec lat 60. XX wieku rozczarowaniem niewykorzystywania wyników ewaluacji w procesach zarządzania sprawami publicznymi [Williams, Evans, 1969; House, 1972]. Problem ten uocznily zarówno postulaty środowisk ewaluatorów skarżących się na brak zrozumienia ich pracy ze strony aktorów politycznych, jak i sami decydenci, niechętni badaniom, których wyników nie mogli zrozumieć. W ten sposób wytworzyła się swoista przepaść pomiędzy ewaluacją opartą na rzetelnych, pozyskanych zgodnie z wymogami metodologii nauk społecznych danych empirycznych a niechętną tej formie dociekania i krytyki praktyką polityczną.

Empiryczne zbadanie tego zjawiska jako pierwsza podjęła się amerykańska badaczka Carol Weiss. W 1972 roku, opierając się na danych uzyskanych z 155 przeprowadzonych wywiadów z decydentami w stanowych agencjach zdrowia psychicznego, Weiss wskazała na zewnętrzne uwarunkowania ewaluacji, które w cyklu polityk publicznych znacząco ograniczają implementację jej wyników. Swoje wnioski badaczka przedstawiła następująco:

- a) programy społeczne oraz polityki publiczne są twórcami decyzji politycznych (ang. *creatures of political decisions*), co oznacza, że badanie ewaluacyjne ocenia nie tylko sam program czy interwencję, lecz również decyzję o jego/jej wprowadzeniu,
- b) badania ewaluacyjne dostarczają **pokarmu** decyzjom politycznym i rywalizują z innymi stanowiskami w procesie politycznym,
- c) ewaluator jest nieodzownie uwikłany w procesy polityczne ze względu na tematykę, którą porusza, i wnioski, do których dochodzi [Weiss, 1993].

Badania Weiss wzbudziły szerokie zainteresowanie wśród badaczy. Ich wartość dodaną stanowiło ukazanie znaczenia pozametodologicznych czynników, które znacząco określają pozycję ewaluacji w systemie politycznym oraz jej zależność od specyfiki tego procesu. Wnioski Weiss potwierdził amerykański politolog David Nachmias, stwierdzając, że „dane pochodzące z ewaluacji stanowią jedynie jedno ze źródeł informacji, którymi kierują się decydenci polityczni, formułując programy oraz polityki publiczne” [Nachmias, 1979: 4].

Na marginesie warto jednak zaznaczyć, że problem ograniczonego wykorzystania wyników badań w procesie formułowania polityk publicznych po dzień dzisiejszy nie ogranicza się jedynie do ewaluacji. Jest on również częścią szer-



szego kontekstu, który polski socjolog Stanisław Ossowski [1962], nazywając mianem „problemu zapóźnienia”, określił jako jedną z osobliwości nauk społecznych.

W przypadku ewaluacji problem ten posiada jednakże jeszcze jeden dodatkowy wymiar, a mianowicie decyzja o przeprowadzeniu badania ewaluacyjnego jest rzadko dobrowolnym wyborem podejmujących się jej przeprowadzenia badaczy (ewaluatorów). Najczęściej wymóg jej przeprowadzenia jest wpisany w treść założeń polityki publicznej lub – przy interwencjach o szerszym zasięgu społecznym – w przepisy aktu normatywnego. Może również – jak w przypadku interwencji publicznych finansowanych ze środków pozyskiwanych przez państwo na cele rozwojowe – stanowić warunek otrzymania pożyczki lub dotacji od kredytującej interwencję międzynarodowej instytucji finansowej.

## Umiejdzynarodowienie procedur ewaluacyjnych

Wymogi prowadzenia systematycznej ewaluacji wobec finansowanych interwencji stawiają państwowym beneficjentom zarówno Unia Europejska, jak i Bank Światowy [Bachtler, Taylor, 1999; Martinuzzi, 2002]. Praktyki międzynarodowych instytucji już od ponad trzydziestu lat przyczyniają się do nadania ewaluacji wartości strategicznej związanej z próbami zwiększania racjonalizacji procesów decyzyjnych [MacKay, 1999; World Bank, 2006, Komisja Europejska, 1999, 2006]. Nasilenie działalności w tej dziedzinie dokonało się jednak przede wszystkim w ciągu ostatnich piętnastu lat.

Szczególnie aktywną rolę w propagowaniu praktyk ewaluacyjnych przyjął Bank Światowy, który pod koniec lat 90. minionego wieku w odpowiedzi na rosnącą krytykę neoliberalnego modelu polityki rozwojowej oraz brak odpowiednich procedur oszacowywania wpływu reform przed ich poparciem [Williamson, 1994; Stiglitz, 1998, 2002] dokonał redefinicji roli sektora publicznego w procesach rozwojowych. Stąd zauważalny jest od tego okresu zwiększony nacisk na ewaluację w publikowanych przez Bank raportach i dokumentach strategicznych [por. strategia: World Bank, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, 2000]. Przegląd materiałów szkoleniowych, w tym opracowań przygotowanych przez niezależną grupę ewaluatorów (*Independent Evaluation Group*) oraz specjalistyczną grupę zajmującą się analizami biedy, monitoringiem i ewaluacjami (*Thematic Group on Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation*) wskazują ponadto na aktywną politykę wewnątrz samej instytucji, której celem jest coraz głębsze wdrażanie ewaluacji w cykle finansowanych przez Bank projektów [World Bank, 2006]. Jedynie brak dostępu do danych nie pozwala pokazać, jak wielkie nakłady finansowe towarzyszyć będą tym wysiłkom. Warto jednak podkreślić, że chociaż oddziaływanie Banku, również w zakresie propagowania procedur ewaluacyjnych, jest najsilniejsze w państwach będących beneficjentami pomocy kredytowej, dla których współpraca z Bankiem ma wymiar zależności, to również – ze względu na pozycję tej instytucji na arenie stosunków międzynarodowych oraz instrumenty finansowe,

jakimi dysponuje – można przypuszczać, że propagowane przez nią modele prowadzenia polityk publicznych będą mieć zasięg globalny.

## „Myśl globalnie, ewaluuj lokalnie”

Podczas pierwszej międzynarodowej konferencji ewaluatorów (*International Evaluation Conference*) zorganizowanej w Vancouverze w 1995 roku Masafumi Nagao z japońskiej Fundacji Sassakawy nawoływał zebranych do myślenia w kategoriach globalnych, nawet gdy ewaluacja, która jest przez nich prowadzona, dotyczy polityk publicznych o zasięgu lokalnym. Chwytnie hasło Nagao: „myśl globalnie, ewaluuj lokalnie” obrazuje znaczenie międzynarodowych trendów i tendencji rozwoju sposobu prowadzenia polityk publicznych i ich wpływ na procedury ewaluacyjne, nawet na najniższym szczeblu. Zależność tę najlepiej ilustruje przykład Unii Europejskiej.

W Europie – na poziomie instytucji wspólnotowych – zasadniczą rolę w rozwijaniu potencjału ewaluacyjnego przypisuje się instytucjom Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej. Podobnie jak w wypadku Banku Światowego, Komisja zwiększyła nacisk na ewaluację wdrażanych polityk publicznych pod koniec lat 90., również wskutek zewnętrznej krytyki. Ewaluacja została wówczas potraktowana jako jedno z głównych narzędzi nowego modelu zarządzania oraz stała się integralnym elementem reformy unijnego zarządzania *Sound and Efficient Management*, 2000 (za: [Olejniczak, 2009]).

W odróżnieniu od Banku Światowego oraz innych instytucji do spraw rozwoju w polityce Unii Europejskiej ewaluacja wiąże się przede wszystkim z procedurami wdrażania funduszy strukturalnych. W takim zakresie ewaluacja jest obecna i rozwijana w polityce i ustawodawstwie wspólnotowym od momentu jej wprowadzania na mocy rozporządzenia Rady Unii (WE) nr 1260/1999 stanowiącego o obowiązku przeprowadzania ewaluacji *mid-term* (to jest ewaluacji przeprowadzanych w połowie okresu programowania) w stosunku do interwencji finansowanych z funduszy wspólnotowych. Zakres tego przepisu poszerzyło obowiązujące do dzisiaj rozporządzenie Rady Unii (UE) nr 1083/2006.

## Wiek kultury ewaluacyjnej?

Wejście w trzecie milenium unaocznilo w skali globalnej zmieniający się kontekst ewaluacji. Polityka Banku Światowego i Unii Europejskiej ostatniej dekady XX wieku doprowadziła do popularyzacji praktyk ewaluacyjnych w znacznej części państw. Dodatkowo zmiany ustrojowe w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, kryzysy finansowe w Azji Południowo-Wschodniej oraz państwach Ameryki Łacińskiej, jak również skala nierozwiązanych problemów natury rozwojowej i cywilizacyjnej, które ukształtowały treść i zakres debat milenijnych,

odbiły się głośnym echem również na krytycznej analizie sposobów prowadzenia polityk publicznych.

Wynikłe z nich wnioski skierowały coraz więcej państw w kierunku, z jednej strony, racjonalistycznych modeli zarządzania sprawami publicznymi (ang. *evidence-based public policy*) oraz, z drugiej, zwiększonej partycypacji, zaangażowania społeczeństwa w sprawy publiczne (ang. *participatory policy-making*). W skali globalnej zmiana ta doprowadziła do wytworzenia się nowego modelu prowadzenia polityk publicznych. Takiemu prowadzeniu polityk publicznych sprzyja – posługując się koncepcją Micheala Pattona (1998) – myślenie ewaluacyjne lub – jak przekonują autorzy opublikowanego w 2002 roku *International Evaluation Atlas* – dojrzała kultura ewaluacyjna [Furubo i in., 2002].

Definiując pojęcie dojrzałej kultury ewaluacyjnej, autorzy *Atlasu* określili w nim państwa o wysokim pluralizmie praktyk ewaluacyjnych, czyli państwa z „wieloma możliwościami stawiania pytań ewaluacyjnych z wykorzystaniem odmiennych perspektyw i punktów wyjścia” [Furubo i in., 2002: 7]. Dokonując pierwszej komparatywnej analizy kultury ewaluacyjnych, autorzy publikacji wykorzystali informacje pochodzące z 21 raportów krajowych poddających analizie 9 wskaźników dojrzałej kultury ewaluacyjnej. Należały do nich:

- a) stosowanie ewaluacji w wielu obszarach polityk publicznych,
- b) wysoka podaż ewaluatorów w różnych dyscyplinach,
- c) ogólnokrajowy dyskurs ewaluacyjny,
- d) organizacje zawodowe,
- e) stopień instytucjonalizacji – rząd,
- f) stopień instytucjonalizacji – parlament,
- g) pluralizm instytucji lub ewaluatorów wykonujących ewaluacje w każdym z obszarów polityki,
- h) ewaluacja obecna w Najwyższej Izbie Kontroli,
- i) stosunek liczby ewaluacji efektów do badań produktów i procesów [za: Olejniczak, 2009].

Opierając się na zebranych danych empirycznych, autorzy *Atlasu* przedstawili pierwszą klasyfikację państw pod kątem wykorzystania ewaluacji jako krytycznego narzędzia analizy sposobów prowadzenia polityk publicznych. Niestety, ze względu na nieduży rozmiar próby (*Atlas* nie zawiera na przykład analizy żadnego z państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polski) niemożliwe jest przedstawienie wniosków uogólniających, opartych na rygorystycznie przeprowadzonej analizie zmiennych. Uzyskane w toku porównywania państw dane dotyczące roli, jaką odgrywa w nich ewaluacja, pozwalają jednak na wyprowadzenie interesujących wniosków, które mogą stanowić inspirację do podjęcia dalszych badań empirycznych – tym razem również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

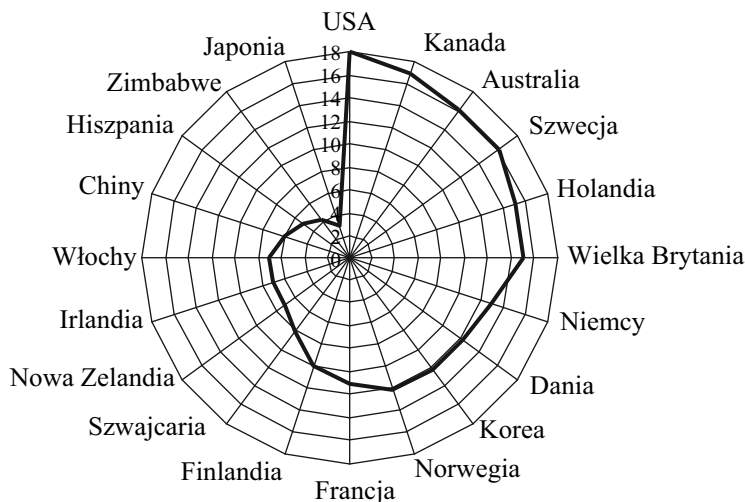
Tym samym, na podstawie przedstawionej w *Atlasie* klasyfikacji i w zależności od liczby uzyskanych punktów można podzielić analizowane państwa na dwie odrębne grupy:

- 1) Pionierzy (ang. *pioneers*) – to są państwa, które w rankingu uzyskały 15 lub więcej punktów. Należą do nich: Stany Zjednoczone (maksymalna licz-

ba punktów – 18), Kanada (17 pkt.), Australia i Szwecja (16 pkt.), Holandia i Wielka Brytania (15 pkt.).

- 2) Państwa spóźnione (ang. *latecomers*), czyli państwa, które procedury ewaluacyjne zaczęły wprowadzać stosunkowo niedawno – mniej więcej 30 lat po tym, jak ewaluację zainicjowały państwa pionierzy.

Nie jest niczym zaskakującym, że tak duża rozpiętość czasowa doprowadziła do powstania asymetrii rozwojowej (rys. 1) w stopniu dojrzałości kultury ewaluacyjnej pomiędzy państwami pionierami, a państwami spóźnionymi.



Rysunek 1. Asymetria pomiędzy państwami pionierami a państwami spóźnionymi  
Źródło: analiza własna na podstawie: Furubo *et al.* (2002).

Asymetria ta – zdaniem autorów – jest spowodowana tym, jak różne czynniki wpłynęły na rozwój procedur ewaluacyjnych w danym kraju. I tak państwa w grupie pionierów łączy:

- zakorzeniony ustrój demokratyczno-liberalny, w którym polityki publiczne są oparte na szerokiej debacie społecznej,
- kultura polityczna uczestnicząca, a zatem aktywna postawa obywateli w stosunku do systemu politycznego i jego instytucji,
- powszechna wiara w możliwości prowadzenia inżynierii społecznej,
- instrumentalizm i racjonalizm w sposobie ujmowania procesu tworzenia polityk publicznych.

Co najważniejsze, jak podkreślają autorzy opracowania, wszystkie państwa pionierskie łączy głęboki stopień więzi kulturowej ze Stanami Zjednoczonymi. Wiąż ta przejawia się głównie przez wpływ amerykańskiej nauki oraz racjonalistycznych modeli administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest również to, że wszystkie państwa pionierskie mniej więcej w tym samym czasie przeprowadziły wielkie reformy społeczne, których przedmiotem były – przede wszystkim – opieka zdrowotna i oświata. Świadczy to o swoistej dyfuzji praktyk ewaluacyjnych, które dokonywały się w następstwie wprowadzanych reform. To wszyst-

ko spowodowało, że państwa pionierskie charakteryzuje wysoki stopień kultury ewaluacyjnej, a zatem ewaluacja jest w nich traktowana jako integralny element systemu politycznego, efektywne narzędzie krytyki polityk publicznych. Jej miejsce jest naturalnie wpisane w system działania państwa.

Odmierna droga do kultury ewaluacyjnej charakteryzuje państwa spóźnione, gdzie procedury ewaluacyjne znajdują się nadal w stadium rozwoju. Do cech ich łączących należą:

- a) nadal tworzony lub niedawno wprowadzony ustroj demokratyczno-liberalny, nie zawsze głęboko zakorzeniony w tradycji danego państwa,
- b) brak ugruntowanej tradycji debaty publicznej,
- c) niski status nauk społecznych oraz możliwości wykorzystania wiedzy naukowej w procesach decyzyjnych.

Uwzględniając te cechy, można stwierdzić, że w wypadku państw spóźnionych mamy do czynienia z kulturą ewaluacyjną *in statu nascendi*. Etap ten charakteryzuje przewaga funkcji kontrolnej ewaluacji nad jej rolą ustrojową, czyli przypisywanie ewaluacji właściwości nadzorczych nad zdolnością wspomaganie demokratyczności procesów decyzyjnych. Niski stopień partycypacji społecznej, jaki charakteryzuje politykę publiczną tych państw, przekłada się jednocześnie na niską partycypację w procesach ewaluacyjnych, co z kolei uniemożliwia pełne wykorzystanie ewaluacji jako narzędzia krytycznej analizy polityk publicznych.

Autorzy *Atlasu* zwracają ponadto uwagę na odmienny charakter reform, w którym obie grupy państw wprowadzały procedury ewaluacyjne. W wypadku państw pionierów były to przede wszystkim reformy w zakresie systemu szkolnictwa oraz opieki zdrowotnej. W wypadku państw spóźnionych reformy te w większości dotyczą rozwoju regionalnego (w kontekście szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju) i polityki przestrzennej. Odmienne charakter reform z jednej strony wymaga od państw spóźnionych przyjęcia odmiennej metodologii ewaluacji, a co za tym idzie, daje ograniczoną możliwość korzystania z dotychczasowych doświadczeń państw pionierskich. Z drugiej jednak strony – na co również zwracają uwagę autorzy opracowania – państwa spóźnione podejmują się upowszechniania procedur ewaluacyjnych w epoce, kiedy dostęp do wiedzy jest szybszy i łatwiejszy niż ten, którym dysponowały państwa pionierskie.

## Podsumowanie

O ile pytanie o przyszłość współczesnych tendencji i dokonujących się zmian i procesów jest zawsze pytaniem atrakcyjnym i niezwykle kuszącym, o tyle – biorąc pod uwagę różnice, jakie charakteryzują państwa pionierskie i państwa spóźnione – obecnie odpowiedź na nie jest raczej niemożliwa. Dlatego myślenie o ewaluacji, szczególnie w kontekście krytycznej analizy polityk publicznych, wymaga ciągłej obserwacji zmieniającej się rzeczywistości politycznej i sposo-

bów prowadzenia spraw publicznych. Do dzisiaj aktualna jest teza o wzajemności oddziaływania na siebie ewaluacji i jej kontekstu, co stanowi warunek rzeczywistego wykorzystania ewaluacji jako metody krytycznej analizy polityk publicznych.

## Literatura

- Almond G., Verba S. (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Babbie E. (2004), *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bachtler J., Taylor S. (1999), *Objective 2: Experiences, Lessons, and Policy Implications. Report to the Commission of the European Communities (DG XVI)*, European Policies Research Centre, Glasgow.
- Campbell D. (2011), *Assessing the Impact of Planned Social Change*, „Journal of Multidisciplinary Evaluation”, 7 (15): 3–43, przedruk artykułu z 1976 roku.
- Clarke A. (1999), *Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*, Sage: Thousand Oaks, CA.
- Connor A. (1993), *Monitoring and Evaluation Made Easy: A Handbook for Voluntary Organizations*, HMSO, Edinburgh.
- Cronbach L. i in. (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Easton D. (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York.
- Easton D. (1957), *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics”, 9(3): 383–400.
- Easton D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ferry M., Olejniczak K. (2008), *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Ernst & Young, Warszawa.
- Furubo J.E. i in. (2002), *International Atlas of Evaluation*, Comparative Policy Analysis, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- Górniak J. (2007), *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w]: S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Guba E., Lincoln Y. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Newbury Park, CA.
- Habermas J. (1993), *Obywatelstwo i tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Heywood A. (2006), *Politologia*, PWN, Warszawa.
- House E.R. (1972), *The Conscience of Educational Evaluation*, „Teachers College Record” 73(3): 405–414.
- Inglehart R. (1988), *The Renaissance of Political Culture*, „American Political Science Review”, 82: 1203–1230.
- Kierzkowski T. (2002), *Ocena (Ewaluacja) Programów i Projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Klingemann H.D. (1999), *Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis*, [w]: P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Komisja Europejska (1999), *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych* [online] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/E2CC1FEE-3C11-4871-8129-6103790D7F5E/19970/1260rozpWE1999.pdf> [dostęp: 1.04.2011].
- Komisja Europejska (2006), *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF> [dostęp: 1.04.2011].
- Majone G. (2004), *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mackay K. (1999), *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. ECD Working Paper No. 6. OED. World Bank, Washington, D.C.
- Martinuzzi A. (2002), *The Market for Evaluation of Sustainability – Trends and Institutionalization*, EASY-ECO Evaluation of Sustainability. Conference Proceedings, Vienna, Austria, May 23–25, 2002.
- Mezirow J. (1995), *Transformation Theory of Adult Learning*, [w]: M.R. Welton (red.), *In Defense of the Lifeworld*, SUNY Press, New York.
- Nachmias D. (1979), *Public Policy Evaluation. Approaches and Methods*, St. Martin's Press, New York.
- Norris P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Olejniczak K. (2008), *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Olejniczak K. (2009), *Praktyka ewaluacji efektów programu rozwoju regionalnego – studium porównawcze*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ossowski S. (1962), *O osobliwości nauk społecznych*, PWN, Warszawa.
- Patton M. (1997), *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text* (trzecie wydanie), Sage Thousand Oaks, CA.
- Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, J. Szacki (przeł.), Znak, Kraków.
- Pylak K. (2009), *Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych. Czy Twój projekt przyniósł oczekiwane korzyści?* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Rossi P., Freeman H. (1993), *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, Thousands Oaks, CA.
- Ryan K., Destefano L. (2000), *Evaluation as a Democratic Process: Promoting Inclusion, Dialogue, and Deliberation*, „New Directions for Evaluation”, 85.
- Scriven M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, (czwarte wydanie), Sage, Newbury Park, CA.
- Sengupta S. (2003/2004), *Rip Van Evaluation and the Great Paradigm War*, „Evaluation Exchange” IX (4): 3–4.
- Stake R. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Charles E. Merrill, Columbus, OH.
- Stiglitz J. (1998), *Redefining the Role of the State What Should it Do? How Should It do It? And How Should These Decisions be Made?*, referat wygłoszony podczas 10 rocznicy MITI Research Institute, Tokyo.
- Siglitz J. (2002), *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton and Co., New York.
- Weiss C. (1993), *Where Politics and Evaluation Research Meet*, „Evaluation Practice”, 14 (1), przedruk artykułu z 1972 roku.
- Williams W., Evans J. (1969), *The Politics of Evaluation: The Case Head Start*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 385.

- 
- Williamson J. (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2006), *Impact Evaluation and the Project Cycle*, Doing Impact Evaluation Series No.1, Thematic Group on Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation, World Bank, Washington D.C.





*mgr Karolina Jastrzębska, mgr Anna Klama, mgr Anna Kostrubala-Brak,  
mgr Agnieszka Kuczyńska<sup>1</sup>*  
Uniwersytet Jagielloński

## REFORMY W POLITYCE OŚWIATOWEJ NA PRZYKŁADZIE NADZORU PEDAGOGICZNEGO

### Streszczenie

Polskie szkolnictwo w ostatnich latach stało się polem nieustających reform i eksperymentów. W niniejszym opracowaniu przedstawiono zmiany, które w ciągu ostatniego dziesięciolecia wpłynęły na politykę oświatową w Polsce, a w szczególności na nadzór pedagogiczny. Przeprowadzona analiza aktów prawnych, dokumentów organizacyjnych oraz studia literatury z zakresu nadzoru pedagogicznego mają na celu ocenę skuteczności realizowanej polityki.

**Słowa kluczowe:** edukacja, polityka, reforma

### Summary

#### **Reforms in the educational policies illustrated with an example of educational supervision**

Polish educational system has been in the recent years the playground for incessant reforms and experiments. The purpose of that paper is therefore, to present the changes that took place in the last decade, hence influencing Polish educational policy, in particular pedagogical control. Moreover, the analysis of legislative acts, organizational documents and the literature regarding the area of pedagogical control aim at assessing the effectiveness of such policy.

**Keywords:** education, policy, reforms

W Polsce podejmowano już kilka reform oświaty, które w praktyce nie zaowocowały istotnymi zmianami w szkolnictwie. Nieustanne transformacje systemu edukacji, zdaniem Zbigniewa Kwiecińskiego, wynikają z braku kooperacji pomiędzy reformatorami a władzami politycznymi zarządzającymi oświatą [Kwieciński, Śliwerski, 2006: 383–384]. W związku z tym należy spojrzeć krytycznie na obecną sytuację polskiego szkolnictwa i zastanowić się, czy rzeczywiście zmierza ono w dobrym kierunku. Ciągłe reformy są obecnie „ulubionym zajęciem” społeczeństwa i jednym z wielu paradoksów dzisiejszej edukacji.

---

<sup>1</sup> Doktorantki na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Według Ryszarda Legutki „im bardziej reformujemy edukację, w tym gorszym jest ona stanie”, co świadczy o tym, że „reformujemy po to, by móc dalej reformować to, co zepsuliśmy wcześniejszymi reformami” [Legutko, 2008: 48–49].

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja zmian, dokonujących się w polityce oświatowej w ciągu ostatnich dziesięciu lat, wsparta analizą aktów prawnych, danych pochodzących z dokumentów organizacyjnych oraz literatury przedmiotu, a także próba oceny stopnia, w jakim polityka ta okazała się skuteczna.

## Zmiany nadzoru pedagogicznego w polityce oświatowej – stan prawny

W europejskich systemach oświaty w ciągu ostatnich trzydziestu lat nastąpiły ogromne zmiany, których skutkiem jest większa autonomia szkół, większy zakres odpowiedzialności, jak również mocniejszy nadzór społeczny. W Polsce od dwudziestu lat pod wpływem zmian politycznych, społecznych i gospodarczych oraz członkostwa w Unii Europejskiej i w OECD są wprowadzane zmiany przekształcające polski system oświatowy, będące rezultatem celowych działań reformatorskich, ale także doraźnych decyzji, często związanych z odchodzeniem od zamierzeń poprzedników, pokonywaniem bieżących problemów, oszczędnościami [Osiecka-Chojnacka, 2010: 9]. Największy wpływ na modernizację systemu oświaty miała reforma samorządowa i decentralizacja. Przejawem decentralizacji systemu zarządzania oświatą było przejęcie pełnej odpowiedzialności przez jednostki samorządu terytorialnego za prowadzenie szkół i placówek oświatowych, w tym za ich finansowanie czy też ocenę pracy dyrektora. Należy jednak podkreślić, że zróżnicowana sytuacja samorządów „może doprowadzić do zróżnicowania standardów między szkołami w tym samym kraju, a to nakłada na krajowe i regionalne instytucje obowiązek nadzoru nad standardami i zagwarantowanie, że różnice między szkołami nie odbiorą uczniom sposobności pełnego rozwoju i rozwojowi temu nie zaszkodzą” [MacBeath i in., 2003: 112].

Minister edukacji, zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty [Ustawa..., 2004]. Minister edukacji kształtuje system oświatowy w drodze szczegółowych przepisów, które regulują między innymi treści kształcenia, nadzór pedagogiczny i system egzaminów zewnętrznych. Kurator oświaty, powoływany przez wojewodę, jest reprezentantem rządu i zgodnie z art. 31 ustawy o systemie oświaty realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa. W szczególności sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oraz placówkami doskonalenia nauczycieli, w tym

nad niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa [*Ustawa...*, 2004]. Dyrektor szkoły, jako przedstawiciel administracji oświatowej, zgodnie z art. 39 ustawy o systemie oświaty, kieruje działalnością szkoły oraz reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole, ponadto realizuje zadania i obowiązki związane ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego wynikającego z polityki oświatowej państwa.

Nadzór pedagogiczny znajduje bezpośrednie źródło w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 70 Konstytucji wprost przewiduje nadzór pedagogiczny nad szkołami i zakładami wychowawczymi, a także nakazuje określenie tych zasad w ustawie [*Konstytucja...*, 1997]. Nadzór pedagogiczny jest formą nadzoru administracyjnego, który zdaniem Marka Zirk-Sadowskiego [2005: 260] charakteryzuje się władczym charakterem form jego realizacji wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób, nakazywaniem naprawiania uchybień oraz zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tychże nakazów. Wyróżniono nadzór prewencyjny i następczy. Przypadki, zakres, skutki oraz sposób nadzoru powinny być określone przez przepisy prawne. Organ nadzorujący powinien być odpowiedzialny za działania podmiotu nadzorowanego. Minister edukacji realizuje wytyczne zawarte w Konstytucji w Ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, w której określa przedmiot nadzoru pedagogicznego, organy uprawnione do jego sprawowania oraz środki służące organowi sprawującemu ten nadzór. Ustawa nie definiuje nadzoru pedagogicznego, wskazuje natomiast w art. 33, że polega on na analizowaniu oraz ocenianiu stanu i wyników działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli oraz innej działalności statutowej, udzielaniu pomocy szkołom, placówkom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań oraz inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych [*Ustawa...*, 2004]. Nadzorowi podlegają w szczególności takie obszary, jak: zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami, realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania, przestrzeganie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki, przestrzeganie statutu szkoły lub placówki, przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach, jak również zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki [*Ustawa...*, 2004]. Powyższe wyliczenie obszarów w ustawie, stanowiące główny przedmiot nadzoru pedagogicznego, jest jedynie przykładowe, co znaczy, że działania nadzorcze mogą obejmować również inne obszary działalności szkół i placówek. Wskazane obszary świadczą ponadto o tym, że przedmiotem nadzoru jest w szczególności ocenianie zgodności z przepisami prawa, czyli nadzór legalnościowy nad działalnością szkół i placówek.

Czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego wykonują nauczyciele zatrudnieni na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w kuratoriach oświaty oraz w urzędach tych organów lub podporządkowanych im jednostkach organizacyjnych. Osoby te, po przeprowadzeniu czynności nadzorczych, mogą

wydawać dyrektorom szkół i placówek doraźne zalecenia oraz zgłaszać uwagi i wnioski wynikające z przeprowadzonych czynności. Dyrektor szkoły lub placówki może zgłosić wobec nich zastrzeżenia w ciągu 7 dni, w wypadku nieuwzględnienia tych zastrzeżeń przez kuratora oświaty dyrektor jest zobowiązany powiadomić kuratora o realizacji zaleceń, uwag i wniosków w terminie 30 dni [*Ustawa...*, 2004]. Ustawodawca wskazał również, że w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności szkoły lub placówki kurator oświaty zawiadamia o tym fakcie również organ prowadzący szkołę lub placówkę (samorząd). Z ustawy wynika ponadto, że także organy prowadzące stanowią podmiot nadzoru pedagogicznego, czyli organ sprawujący nadzór może zastosować środki zmierzające do usunięcia uchybień polegających na działaniach niezgodnych z przepisami prawa [*Ustawa...*, 2004].

Nadzór pedagogiczny nad szkołami, zespołami szkół oraz szkolnymi punktami konsultacyjnymi przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje bezpośrednio minister edukacji. Nad określonymi w ustawie szkołami i placówkami nadzór pedagogiczny sprawują właściwi ministrowie prowadzący te szkoły i placówki. Natomiast nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami nadzór pedagogiczny w imieniu wojewodów sprawują kuratorzy oświaty. Nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratorów oświaty, jak również ministrów nazywany jest potocznie nadzorem zewnętrznym. Tego typu nadzór „ma na celu upewnianie się, że uczniowie odbierają wykształcenie wysokiej próby, że szkoły wydajnie gospodarują zasobami i że wyniki odpowiadają nakładom” [MacBeath i in., 2003: 113]. Nadzór zewnętrzny powinien dostarczać rzetelnej i pełnej informacji o efektach pracy szkoły na tle szkół podobnego typu, a na podstawie tych danych dostarczać opinii publicznej rzetelnej informacji o jakości edukacji. Przyjmuje się, że powinien również służyć informacjami zwrotnymi o mocnych i słabych stronach szkoły oraz pomagać ustalić kierunek działań naprawczych. Przez zbieranie danych o problemach funkcjonowania oświaty w skali lokalnej, regionalnej lub ogólnopolskiej można stwarzać podstawy do debat społecznych, politycznych i planowania zmian systemowych w polityce oświatowej [Piekara, 2007: 26].

Nadzór pedagogiczny wobec zatrudnionych w szkołach lub placówkach nauczycieli sprawują dyrektorzy z kwalifikacjami pedagogicznymi. Taki nadzór dokonywany przez samą szkołę oraz przez uczestników życia szkolnego określa się jako nadzór wewnętrzny. Ma on służyć rozliczaniu szkoły z tego, jaki użytek czyni ze swojej samodzielności, ale przede wszystkim ma dawać impuls do rozwoju [MacBeath i in., 2003: 113]. Odnosi się do specyfiki oraz indywidualnych potrzeb szkoły.

Dodatkowo ustawa, w art. 35 ust. 6, deleguje na ministra edukacji obowiązek określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz.

Reformę nadzoru pedagogicznego rozpoczęto w sierpniu 1999 roku, gdy w drodze rozporządzenia wprowadzono radykalne zmiany zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wzorując się na filozofii Total Quality Management. Odchodząc od nadzoru kontrolnego, podjęto próbę udoskonalenia systemu oświaty przez jakościowy rozwój szkół i placówek z ukierunkowaniem na rozwój ucznia i rozwój zawodowy nauczyciela. W niniejszym rozporządzeniu określono, że mierzenie jakości pracy szkół i placówek ma polegać na zorganizowanym i systematycznym analizowaniu i ocenianiu stopnia spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań wynikających z jej zadań, z uwzględnieniem opinii uczniów, rodziców i nauczycieli. Nadzór pedagogiczny ma ponadto wspomagać pracę nauczycieli i dyrektorów szkół i placówek w spełnianiu przez szkołę lub placówkę wymagań w zakresie jakości pracy szkoły lub placówki [Rozporządzenie..., 1999]. Dodatkowo mierzenie jakości upowszechniane było w unijnym programie PHARE-TERM (*Training for Education Reform Management*), który wspierał kadre kierowniczą oświaty podczas reformy.

Irena Dzierżowska i Stefan Wlazło zaproponowali nowe zasady, procedury i konkretne narzędzia dla nadzoru pedagogicznego, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego [Tołwińska-Królikowska, 2010: 19]. Po przeprowadzonej kontroli w 2002 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli działania pojęte przez Ministerstwo Edukacji zostały ocenione jako niewystarczające. W szczególności zarzucono złą sytuację finansową i niedobory kadrowe w kuratoriach, brak standardów pracy kuratora, nieprecyzyjne określenie instrumentów nadzoru oraz brak zaleceń i wniosków dla szkół. Brak określenia na szczeblu ministerialnym narzędzi mierzenia jakości umożliwiło tworzenie w kuratoriach zróżnicowanych modeli pozyskiwania danych, co w konsekwencji utrudniało dokonywanie ocen i porównań w skali całego systemu oświatowego w celu formułowania polityki [Osiecka-Chojnacka, 2010].

W kwietniu 2004 roku wydano następne rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego, które utrzymywało mierzenie jakości jako podstawową formę sprawowania nadzoru pedagogicznego. Uzupełniono go o szesnaście standardów oceny jakości pracy szkoły i placówki określonych w czterech obszarach: koncepcja pracy szkoły lub placówki, zarządzanie i organizacja, kształcenie oraz wychowanie i opieka [Rozporządzenie..., 2004]. Każdy ze standardów zawierał również przykładowe wskaźniki do oceny spełniania danego standardu. Do zadań dyrektora szkoły w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego należało: planowanie, organizowanie i przeprowadzanie wewnętrznego mierzenia jakości, w tym badanie osiągnięć edukacyjnych uczniów, dokumentowanie, gromadzenie i analizowanie wyników wewnętrznego mierzenia jakości, opracowanie rocznego raportu z przeprowadzonego wewnętrznego mierzenia jakości i przedstawienie go kuratorowi oświaty, radzie pedagogicznej, radzie rodziców i organowi prowadzącemu szkołę.

Zmienioną koncepcję nadzoru pedagogicznego wprowadzono w grudniu 2006 roku kolejnym rozporządzeniem w sprawie nadzoru pedagogicznego. Zrezygnowano z mierzenia jakości pracy szkół i placówek, przyjmując, że nadzór powinien być realizowany w szczególności przez działalność diagnostyczno-oc-

niającą i wspomagającą w procesie planowej i systematycznej współpracy organów sprawujących nadzór pedagogiczny, organów prowadzących szkoły i placówki, dyrektorów szkół i placówek oraz nauczycieli [*Rozporządzenie...*, 2006]. Nowe rozporządzenie wprowadziło pojęcie wizytacji, które definiowano jako zespół niezbędnych czynności wykonywanych przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami. Jego celem było ustalenie diagnozy w zakresie efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły lub placówki i jej dyrektora oraz dokonanie oceny tej działalności. Dodatkową formę sprawowania nadzoru pedagogicznego, obok wizytacji, stanowiła hospitacja.

W październiku 2009 roku wydano czwarte od 1999 roku rozporządzenie wprowadzające zasadnicze zmiany w systemie nadzoru pedagogicznego. Jedną z najważniejszych zmian było wprowadzenie w struktury nadzoru procesu ewaluacji jako podstawowej formy sprawowania nadzoru pedagogicznego [*Rozporządzenie...*, 2009].

## Ewaluacja w nowej koncepcji nadzoru pedagogicznego

Priorytetowym celem obecnej modernizacji nadzoru pedagogicznego jest podniesienie jakości systemu oświaty przez usprawnienie pracy szkół oraz wsparcie w rozwoju uczniów i nauczycieli. Wdrażany model sprawowania nadzoru rozgarnia trzy główne zadania organów go sprawujących: ewaluację działalności edukacyjnej szkół i placówek, kontrolę przestrzegania prawa oraz wspomaganie pracy szkół, placówek i nauczycieli w zakresie ich działalności dydaktycznej, wychowawczej oraz opiekuńczej [*Rozporządzenie...*, 2009]. Na potrzeby nowej koncepcji nadzoru zostały zdefiniowane wymagania oraz ich cechy i kryteria. Zostały one określone w czterech obszarach pracy szkoły lub placówki: w zakresie efektów, procesów, relacji ze środowiskiem oraz w zakresie zarządzania. Ustalenie poziomu spełnienia danego wymagania jest jednym z głównych zadań procesu ewaluacji.

Niewątpliwie wprowadzenie ewaluacji jako formy nadzoru pedagogicznego jest jedną z najistotniejszych, ale także najbardziej kontrowersyjnych zmian w całej polityce nadzoru. Ze względu na rzadkość stosowania narzędzi ewaluacyjnych w Polsce nie wykształciły się jeszcze dobre praktyki w tym zakresie, a wielość interpretacji znaczenia terminu ewaluacja prowadzi niekiedy do błędnego rozumienia jej celów, co może wpływać na wyniki badania ewaluacyjnego. Czym zatem jest ewaluacja i jakie są jej podstawowe zadania? Ewaluacja „stanowi rodzaj badania praktycznego” [*Wspieranie...*, 2009], którego celem jest wspomaganie szkoły albo placówki w jej rozwoju. Przez dostarczenie zespołom szkolnym lub placówkom oświatowym informacji co do jakości podejmowanych przez nie działań ma umożliwić wskazanie obszarów wymagających poprawy i doskonalenia. W perspektywie badawczej ewaluacja jest to „badanie/pomiar czegoś w celu wydania sądu o jego wartości, jakości, ważności czy stanie. Istotą badań ewaluacyjnych jest cel, dla którego są podejmowane: mają one pomóc

w usunięciu praktycznej trudności, a nie powiększyć czy skontrolować wiedzę teoretyczną” [*Wspieranie...*, 2009]. Koncentrując się na aspektach utylitarnych, ewaluację można określić jako „systematyczny proces obejmujący zbieranie informacji oraz zdawanie relacji (w postaci raportu) z tego, jak się rzeczy mają, z intencją dostarczenia danych ułatwiających podejmowanie decyzji” [Mizerek, 1997], lub krócej, jako „proces zmierzający do stwierdzenia, w jakim stopniu założone cele edukacyjne są rzeczywiście realizowane” [Tołwińska-Królikowska, 2010]. W szerszym ujęciu natomiast „ewaluacja jest częścią procesu podejmowania decyzji. Obejmuje wydawanie opinii o wartości działania poprzez systematyczne, jawne zbieranie i analizowanie o nim informacji w odniesieniu do znanych celów, kryteriów i wartości” [Tołwińska-Królikowska, 2010].

Cechą łączącą przedstawione powyżej definicje jest unikanie jednoznacznego osądu w odniesieniu do ewaluowanych działań. Jest to niezwykle istotna kwestia i zarazem główne źródło kontrowersji wokół procedur ewaluacyjnych, gdyż bardzo często w rozumieniu jednostek poddawanych ewaluacji wynik końcowy procedury jest równoznaczny z ogólną oceną ich funkcjonowania. Tymczasem wartościowa i prawidłowo przeprowadzona ewaluacja stanowi jedynie analizę stopnia realizacji postanowionych wcześniej założeń. Dodatkowo wyjaśnieniu sytuacji z pewnością nie sprzyja fakt wprowadzenia skali alfabetycznej, która jednoznacznie kojarzy się z ocenami:

- poziom A, (który oznacza bardzo wysoki stopień spełnienia wymagania przez szkołę lub placówkę);
- poziom B, (który oznacza wysoki stopień spełnienia wymagania przez szkołę lub placówkę);
- poziom C, (który oznacza średni stopień spełnienia wymagania przez szkołę lub placówkę);
- poziom D, (który oznacza podstawowy stopień spełnienia wymagania przez szkołę lub placówkę);
- poziom E, (który oznacza niski stopień spełnienia wymagania przez szkołę lub placówkę).

Nie tylko Polska jednak boryka się z tym problemem. Zapoznając się z rozwiązaniami zastosowanymi w innych krajach, można zauważyć podobieństwo niektórych skal badań ewaluacyjnych do szkolnej skali ocen – tak jak to się dzieje na przykład w Wielkiej Brytanii czy w Rumunii. Istnieją jednak rozwiązania alternatywne – na przykład Holandia posługuje się w ewaluacji odchyleniem od średniej krajowej, nie podając żadnych komentarzy o charakterze oceniającym, Irlandia natomiast koncentruje się na wskazaniu mocnych i słabych stron działalności szkoły oraz ewentualnych rekomendacjach. Być może warto byłoby, korzystając z doświadczeń innych krajów, dostosować niektóre elementy procesu ewaluacji do polskiej rzeczywistości społecznej, uwzględniając przy tym specyfikę funkcjonowania tego terminu w świadomości społecznej.

W teorii produktem końcowym procesu ewaluacji powinien być raport, dostarczający wszystkim zainteresowanym konkretnych informacji na temat funkcjonowania danej szkoły. Praktyka jednak nie do końca pokrywa się z tą wizją. Ewaluacja w polskich szkołach trwa do pięciu dni i prowadzona jest przez co



najmniej dwóch wizytatorów. Raport końcowy powstaje w terminie do dwóch tygodni po zakończeniu ewaluacji. Wyniki, pierwsze wnioski i uwagi są przedstawiane na zebraniu rady pedagogicznej siedem dni po zakończeniu czynności ewaluacyjnych, a w ciągu następnych siedmiu dni wizytator do spraw ewaluacji przedstawia raport końcowy, który obejmuje zarówno wyniki badań przeprowadzonych przez wizytatora w ramach ewaluacji zewnętrznej, jak i materiały z ewaluacji wewnętrznej przedstawione wizytatorowi w celu poszerzenia wglądu w funkcjonowanie danej szkoły. Materiał badawczy jest zbierany przez wizytatora za pomocą zróżnicowanych narzędzi. Są to: wywiad z dyrektorem, wywiad grupowy z nauczycielami, wywiad grupowy z partnerami i samorządem, wywiad grupowy z rodzicami, wywiad grupowy z uczniami, ankieta dla nauczycieli, ankieta dla uczniów, ankieta dla rodziców, arkusz obserwacji placówki, arkusz obserwacji zajęć, wywiad grupowy z pracownikami niepedagogicznymi.

Tak szeroki zestaw instrumentów pomiaru pozwala na wieloaspektową analizę i umożliwia zarazem pełniejszą ewaluację. Możliwości te nie do końca jednak znajdują swoje odzwierciedlenie w końcowych raportach ewaluacyjnych w ramach nowego modelu sprawowania nadzoru pedagogicznego. Podsumowanie procesu ewaluacji jest prezentowane w formie opisowej. Mała przejrzystość takiej formy prezentacji oraz brak wyszczególnienia ważniejszych kwestii utrudniają odbiór. Grupa odbiorców raportu jest bardzo zróżnicowana – od uczniów, rodziców, nauczycieli i dyrektorów, przez partnerów szkoły i nadzór pedagogiczny, aż do jednostek samorządu terytorialnego – co zdecydowanie powinno być uwzględnione podczas przygotowywania raportu. W raportach ewaluacyjnych mogłyby pojawić się wyjaśnienia pewnych pojęć, które dla wszystkich potencjalnych odbiorców stanowiłyby punkt odniesienia. Dodatkowo wyszczególnienie najistotniejszych kwestii w formie graficznej prezentacji danych z pewnością uczyniłoby go bardziej czytelnym i przystępnym. Należy też podkreślić pozytywne rozwiązanie dotyczące polskich raportów – to znaczy upublicznianie ich przez umieszczenie na ogólnodostępnej witrynie systemu ewaluacji oświaty.

Z pewnością ostateczna forma raportu i prezentowane w nim treści w znacznym stopniu zależą od osoby, na której spoczywa odpowiedzialność za jego przygotowanie, czyli wizytatora do spraw ewaluacji. Warto zatem przybliżyć jego sylwetkę, dopełniając tym samym obrazu procesu ewaluacji. Niestety, próżno szukać w aktach prawnych opisu umiejętności i wiedzy, jakie powinien posiadać wizytator do spraw ewaluacji. Najlepsze źródła informacji dotyczące kompetencji wizytatora stanowi sam model ewaluacji oraz istniejące przykłady zaczerpnięte z praktyki. Korzystając z interpretacji Ewy Drozd i Laury Piotrowskiej, wizytatora do spraw ewaluacji będziemy definiować jako „eksperta cechującego się wysokim poziomem wiedzy o funkcjonowaniu określonych typów szkół i placówek oświatowych, rozumieniem wyzwań współczesnej edukacji oraz umiejętnościami pozyskiwania i dostarczania informacji umożliwiających rozwój placówek, w których dokonuje ewaluacji” [2010: 81]. Celem pracy każdego wizytatora jest według ustawy:

- 1) ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności szkół i placówek,
- 2) dokonanie oceny działalności szkół i placówek oraz organów je prowadzących pod względem legalności i rzetelności.

Aby zrealizować te cele, każdy ewaluator musi posiadać wiedzę z zakresu psychologii i pedagogiki, przebiegu procesów dydaktycznych i wychowawczych, zarządzania, celów, metod i technik prowadzenia ewaluacji wewnętrznej, umiejętności poznawania i opisywania środowiska lokalnego oraz kulturowych aspektów funkcjonowania szkoły lub placówki [Drozd, Piotrowska, 2010: 83]. Wizytator do spraw ewaluacji musi mieć co najmniej 10-letnie doświadczenie w pracy pedagogicznej w oświacie oraz co najmniej wyższe wykształcenie magisterskie i kwalifikacje pedagogiczne. Musi to być osoba, która jest nauczycielem w stopniu co najmniej nauczyciela mianowanego lub nauczyciela akademickiego związanego z oświatą. Oczekuje się również, że przyszły wizytator będzie mieć udokumentowane uczestnictwo w formach doskonalenia zawodowego z zakresu nadzoru pedagogicznego, ewaluacji i teorii jakości pomiaru. Powinien także mieć udokumentowany udział w programach związanych z działaniem na rzecz jakości – na przykład TERM.

Jednymi z najważniejszych kompetencji osoby pełniącej funkcję wizytatora są otwartość i komunikatywność. W trakcie wykonywania swoich obowiązków współpracuje on i prowadzi dialog z różnymi uczestnikami i grupami na co dzień zajmującymi się edukowaniem bądź będącymi w inny sposób związanymi z procesem edukacyjnym. Wizytator do spraw ewaluacji musi aktywnie słuchać, zadawać pytania, samodzielnie pozyskiwać od respondentów potrzebne informacje oraz sam musi udzielać informacji zwrotnej. Umiejętność ta ma służyć obu stronom do budowania partnerstwa.

Na etapie tworzenia raportu ewaluator powinien wykazać się bardzo dobrym warsztatem metodologicznym. Nieodzowna jest umiejętność analizy danych statystycznych, formułowania wniosków, które będą zawierać mocne i słabe strony badanej szkoły lub placówki oraz umiejętność tworzenia kryteriów i wymagań. Podczas przeprowadzania ewaluacji wizytator powinien dowieść, że posiada wiedzę z zakresu ewaluacji jako metody badań społecznych, metodologii systemu ewaluacji oświaty oraz rozumienia konstrukcji wymagań stawianych przez państwo szkołom i placówkom. Wizytator musi posługiwać się różnymi technikami badawczymi i stosować różne metody badawcze.

Rozległe kompetencje, jakimi powinien dysponować wizytator do spraw ewaluacji, nie mają jednak bezpośredniego przełożenia na formę raportu końcowego. Być może powodów takiego stanu rzeczy należy szukać w warunkach pracy wizytatorów, którzy często są przeciążani zbyt dużą liczbą zleceń przeprowadzenia ewaluacji w stosunkowo krótkim czasie. Może nie bez znaczenia jest także to, że często na przebieg ewaluacji wpływają bardzo silnie zakorzenione skojarzenia pracy wizytatora do spraw ewaluacji z kontrolowaniem.

\*\*\*

Wraz z przeobrażeniami, którym podlega zgodnie z duchem czasu nowoczesna szkoła, zmieniają się także instrumenty służące jej nadzorowaniu. Tak jak wiedza przekazywana uczniom już rzadko kiedy ma postać suchych faktów, w swoich zróżnicowanych formach stając się narzędziem zrównoważonego rozwoju, tak i formy nadzoru pedagogicznego przechodzą swój cykl przeobrażeń. Obecny kształt nadzoru systemu edukacji jest rezultatem licznych udoskonaleń

i wyposażony jest w wiele pozytywnie zaskakujących elementów, jak choćby możliwość wypełniania niektórych ankiet w sposób elektroniczny czy upublicznienie raportów z ewaluacji szkół. Wciąż jednak wiele kwestii pozostaje niedopracowanych – jak choćby forma raportu końcowego czy system, na podstawie którego jest budowana opinia ewaluacyjna. Analiza nadzoru pedagogicznego odsłania jednakże jeszcze jeden znacznie poważniejszy problem, a mianowicie potrzebę głębokich zmian w świadomości społecznej. Sama forma nadzoru pedagogicznego z pewnością nie jest jeszcze bliska ideałowi i wciąż istnieje znaczny obszar nadający się do gruntowanego zreformowania. Oczywiście jest, że proces udoskonalenia nadzoru pedagogicznego wymaga czasu, gdyż większość rozwiązań należy obserwować, oceniając skuteczność ich funkcjonowania w praktyce. Nawet najdoskonalszy system nadzoru nie będzie jednak funkcjonował prawidłowo przy braku współpracy ze społeczeństwem. W polskiej mentalności nadal głęboko są zakorzenione pewne uwarunkowane historycznie pozostałości, które nakazują kojarzyć osobę wizytatora do spraw ewaluacji z kontrolerem, a samą ewaluację z kontrolą i oceną pracy szkoły. Jednocześnie w związku z powszechną niechęcią do wszelkich form bliskich ocenie nie wykształciła się w Polsce praktyka autoewaluacji. Wszystko to z pewnością ma istotny wpływ na przeprowadzane obecnie w szkołach działania ewaluacyjne. Dlatego też równoległe z usprawnianiem procesu ewaluacji od strony metodologicznej konieczne jest przystosowanie go do polskiej rzeczywistości społecznej przez takie zabiegi, jak doprecyzowanie pojęć, określenie wyraźnych obszarów działania, posługiwanie się jednoznacznymi określeniami czynności czy promowanie dobrych praktyk w zakresie autoewaluacji. Tylko dbałość o cały proces – zarówno od strony wykonawców, jak i jego odbiorców pozwoli na prawdziwie skuteczne zreformowanie go.

## Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (tekst jednolity – Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz* (Dz.U. 1999, Nr 67, poz. 759).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz* (Dz.U. 2004, Nr 89, poz. 845).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedago-*

- gicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz.U. 2006, Nr 235, poz. 1703).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. 2009, Nr 168, poz. 1324).
- Wspieranie jakości pracy szkoły a nowa formuła nadzoru pedagogicznego. *Rezultaty prac zespołu doradczego Ministerstwa Edukacji Narodowej*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 10 czerwca 2009, dokument wewnętrzny, niepublikowany.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst ujednolicony – zawiera zmiany wprowadzone ustawą z dnia 2 lipca 2004 r., która weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2004 r. – Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572).
- Drozd E., Piotrowska L. (2010), *Rola zawodowa wizytatora do spraw ewaluacji*, [w:] G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Odpowiedzialność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Kwieciński Z., Śliwerski B. (2006), *Pedagogika 2*, PWN, Warszawa.
- Legutko R. (2008), *Kłamstwo edukacyjne*, „Wprost”, nr 16: 48–50.
- MacBeath J., Schratz M., Meuret D., Jakobsen L. (2003), *Czy nasza szkoła jest dobra?*, WSiP, Warszawa.
- Mizerek H. (red.) (1997), *Ewaluacja w szkole*, Wydawnictwo MG, Olsztyn.
- Osiecka-Chojnacka J. (2010), *Rola centralnych władz oświatowych w reformowanym systemie oświatowym*, [w:] *Polityka oświatowa*, M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.), 2(22) 2010, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, ISSN 2080–2404.
- Piekara K. (2007), *Kontrola jakości edukacji. Rola dyrektorów szkół*, praca magisterska, materiał niepublikowany, Kraków.
- Tołwińska-Królikowska E. (red.) (2010), *Autoewaluacja w szkole*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.
- Zirk-Sadowski M. (2005), *Kontrola administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.



*dr Katarzyna Radzik-Maruszak*  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## OD THATCHER DO BROWNA: POLITYKA RZĄDÓW BRYTYJSKICH WOBEĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (1979–2010)

### Streszczenie

W artykule analizie została poddana polityka Partii Konserwatywnej i Partii Pracy prowadzona wobec samorządu terytorialnego w latach 1979–2010. Autorka skupia się na reformach i zmianach wprowadzanych do sfery lokalnej przez gabinety Thatcher i Majora, a następnie Blaira i Browna. W konkluzji zawarto wnioski płynące z doświadczeń brytyjskich w reformowaniu administracji lokalnej.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, Wielka Brytania, nowe zarządzanie publiczne, lokalne współzarządzanie

### Summary

#### **From Thatcher to Brown: policies of British governments in view of local government (1979–2010)**

The article analyses the policy of Conservative and Labour Parties conducted towards local government between 1979–2010. The authoress focuses on reforms and changes introduced to local administration by conservative cabinets of Thatcher and Major and Labour one of Blair and Brown. The conclusion forms an attempt to present findings from British experiences in local reforms.

**Keywords:** local government, Great Britain, new public management, local governance

## I. Wstęp

Wielka Brytania jest państwem o długich tradycjach samorządowych. Administracja lokalna zaczęła kształtować się na terenie Anglii już w VIII wieku. Obok historii jednak samorząd tego państwa, na tle administracji innych krajów, wyróżnia także intensywność, z jaką był on reformowany w ostatnich latach. Dla sfery

lokalnej szczególnie ważne okazały się rządy konserwatywnej premier Margaret Thatcher (1979–1990) oraz laburzysty Tony’ego Blaira (1997–2007). W wypadku „żelaznej damy” sprecyzowana polityka samorządowa wynikała przede wszystkim z trudności ekonomicznych. Dekada lat siedemdziesiątych XX wieku przyniosła bowiem w wielu państwach, w tym także w Wielkiej Brytanii, nasilenie negatywnych zjawisk gospodarczych i społecznych. Towarzyszyła temu pogłębiająca się krytyka funkcjonowania różnorodnych instytucji publicznych. Podlegał jej również samorząd terytorialny, w tym przede wszystkim sposób podejmowania decyzji przez jego organy oraz realizacja świadczeń komunalnych znajdujących się w jego gestii. W ramach płaszczyzny pierwszej negatywnie oceniano zdominowanie lokalnych procedur decyzyjnych przez biurokratyczną administrację i współpracujące z nią grupy interesów, wywodzące się często ze środowisk bezpośrednio uczestniczących w realizacji świadczeń i z tego tytułu zainteresowanych maksymalizacją posiadanych zasobów. Ponadto w sytuacji, gdy zarówno mieszkańcy, jak i reprezentujący ich radni nie dysponowali wystarczającą wiedzą ani doświadczeniem umożliwiającym sprawowanie skutecznej kontroli lokalnej administracji, w sposób wyjątkowo niekorzystny rzutowało to na funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej. W kwestii świadczonych przez samorząd usług podkreślano natomiast ich niską jakość, niedostosowanie do rzeczywistych potrzeb obywateli oraz mało efektywne gospodarowanie posiadanymi zasobami [Łokucyjewski 1998: 61].

Po dojściu do władzy laburzystów w 1997 roku i objęciu stanowiska premiera przez Tony’ego Blaira większy nacisk położono na reformy o charakterze społecznym. Po blisko dwu dekadach rządów Partii Konserwatywnej wyraźnie uwidocznił się problem braku zaangażowania obywateli w funkcjonowanie sfery lokalnej. Było to rezultatem zarówno utrzymanych w duchu nowego zarządzania publicznego reform (*new public management*), których podstawowym celem była poprawa efektywności działania samorządu, jak i kryzysu tradycyjnych instytucji lokalnych. Nie dezawuuując całkowicie polityki lokalnej swych przeciwników, Blair większy nacisk położył więc na konieczność transformacji wywodzących się z systemu westminsterskiego samorządowych instytucji, wzrost partycypacji społecznej oraz otwarcie sfery lokalnej na grupy dotychczas marginalizowane.

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza samorządowej polityki Partii Konserwatywnej oraz Partii Pracy prowadzonej w stosunku do samorządu terytorialnego w latach 1979–2010. W części pierwszej artykułu autorka odnosi się do reform wdrożonych do sfery lokalnej w okresie rządów Margaret Thatcher oraz Johna Majora. Część druga stanowi próbę przedstawienia, inspirowanych koncepcją lokalnego współzarządzania (*local governance*), zmian wprowadzanych do samorządu przez gabinety Tony’ego Blaira i Gordona Browna. W konkluzji zawarto wnioski płynące z doświadczeń brytyjskich.

## 2. Polityka Partii Konserwatywnej wobec samorządu (1979–1997)

Reformy, jakim został poddany samorząd terytorialny w okresie rządów Partii Konserwatywnej (1979–1997), należy wpisywać w szerszy kontekst reformy całego państwa, w tym przede wszystkim odchodzenia od tradycyjnie rozumianej koncepcji *welfare state*. W okresie rządów premierów Thatcher i Majora zmieniło się bardzo wiele – od samego sposobu postrzegania samorządu terytorialnego i roli jaką powinien on odgrywać w stosunku do społeczeństwa, przez zmianę jego struktury, zadań i funkcji, aż do gruntownej reformy lokalnych finansów. Historia relacji rząd – samorząd w latach 1979–1997 przypomina ponadto swą istotą próbę „przeciągania liny”, czego dowodem jest choćby bezprecedensowa wojna finansowa administracji centralnej i lokalnej prowadzona od roku 1980 *de facto* do końca przywództwa Thatcher.

W 1979 roku wybory parlamentarne przyniosły zwycięstwo kierowanej przez Thatcher Partii Konserwatywnej. Ten niewątpliwy sukces wyborczy został poprzedzony kilkuletnim okresem intensywnych przygotowań, w tym doktrynalnych debat, które doprowadziły do modyfikacji dotychczasowej orientacji ideowej partii. Zerwano między innymi z prowadzoną do tej pory polityką konsensusu. Nowy rząd przystąpił do implementacji radykalnego programu reform mającego na celu zahamowanie postępującego kryzysu brytyjskiej gospodarki oraz przywrócenie dobrego funkcjonowania podstawowych instytucji publicznych. Kwestia rekonstrukcji władztwa lokalnego stopniowo stawała się jednym z priorytetów rządu. W rezultacie w latach 1979–1996 przyjęto ponad 70 ustaw dokonujących nowelizacji obowiązującego prawa w zakresie samorządu terytorialnego, w tym odnoszących się do zakresu i sposobu świadczenia usług na poziomie lokalnym.

Dokonując ogólnej charakterystyki działań podjętych przez Partię Konserwatywną wobec samorządu, należy uwypuklić, że każdy z rządów koncentrował się na innej sferze funkcjonowania lokalnych władz. Przyglądając się bowiem poszczególnym gabinetom – trzem, na których czele stała Thatcher (1979–1990) oraz dwóm kadencjom Majora (1990–1997), można wyróżnić samorządowe priorytety każdego z nich. Co jednak znamienne, kwestia reformy lokalnych finansów przewija się systematycznie przez cały okres rządów partii konserwatywnej, stanowiąc niewątpliwie jej cel nadrzędny.

Pierwszy rząd Margaret Thatcher, sprawowany w latach 1979–1983 można określić jako próbę realizacji najważniejszych założeń partii. Dla administracji lokalnej szczególnie ważne okazały się dwie ustawy z 1980 roku – *Local Government, Planning and Land Act* oraz *Housing Act*<sup>1</sup>. Pierwszy z aktów odnosił się do tak ważnych i również, według strony rządowej, kontrowersyjnych obszarów działania samorządu, jak lokalne finanse, funkcje samorządu terytorialnego oraz procesy rynkowe, które mogą jego działanie usprawnić. Na grun-

---

<sup>1</sup> Patrz tekst ustawy: *Housing Act 1980*: [http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1980/cukpga\\_19800051\\_en\\_1](http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1980/cukpga_19800051_en_1) (dostęp: 01.11.09).



cie tej ustawy po raz pierwszy zostały wprowadzone do administracji lokalnej elementy charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego, w tym przede wszystkim prywatyzacja oraz będące jej elementami konkurencja i forma przetargów. *Housing Act* zrewolucjonizował natomiast rynek mieszkań komunalnych, zarówno przez stworzenie możliwości ich nabycia na wyjątkowo korzystnych warunkach przez dotychczasowych najemców, jak również przez znaczne cięcia dotacji rządowych przeznaczanych do tej pory na finansowanie budowy takich obiektów. Obie ustawy zostały uznane za radykalne zerwanie z przeszłością i ideologią państwa dobrobytu. Dopełnieniem próby naprawy finansów lokalnych była ustaw *Local Government Finance Act* z 1982 roku<sup>2</sup>.

Należy podkreślić, że ten „pierwszy okres” sprawowania władzy przez konserwatystów pokazał dwie tendencje, jakie miały towarzyszyć torysom do 1997 roku. Po pierwsze, uwidocznił się opór władz samorządowych względem polityki rządu. Jednostki lokalne zdały sobie również sprawę, że od tej pory będą musiały funkcjonować w warunkach niepewności i braku stabilności, do czego wcześniej nie były przyzwyczajone. Po drugie, lata 1979–1983 udowodniły, że wprowadzenie w życie założeń finansowych rządu w sferze polityki lokalnej będzie kwestią trudną, często również nieprzynoszącą pożądaných rezultatów. Podczas drugiej kadencji rządów konserwatystów w latach 1983–1987 była kontynuowana, jak zauważają badacze, swoista gra w kota i myszkę (*cat-and-mouse game*) między samorządem a stroną rządową, dotycząca przede wszystkim kwestii finansowych (Atkinson, Wilks-Heeg 2000: 62–63). Znamienna była zwłaszcza ustawa *Rates Act* z 1984 roku, która w sposób definitywny zmieniła relacje między rządem a administracją lokalną. Dodatkowo torysi spotykali się z coraz większym oporem wobec swoich posunięć zarówno Partii Pracy, jak i społeczeństwa. Symptomatyczne były zwłaszcza działania podejmowane przez tak zwaną „nową lewicę miejską” (*the new urban left*), której uosobieniem był lider Rady Wielkiego Londynu – Ken Livingstone. W rezultacie ekipa partii rządzącej podejmowała coraz bardziej radykalne i nerwowe decyzje, w tym między innymi zdecydowała się na likwidację sześciu hrabstw metropolitalnych na gruncie ustawy z 1985 roku. Co istotne, wydaje się, że właśnie konfrontacja z samorządem stanowiła podstawowy impuls do podejmowania tak ryzykownych kroków, nie zaś przemyślana strategia czy też ideologia partii.

Celem trzeciego rządu Thatcher, sprawowanego w latach 1987–1990, było ostateczne złamanie samorządu oraz dokonanie redefinicji jego roli, co w praktyce oznaczało odebranie mu funkcji samodzielnego dostarczyciela usług i zdegradowanie do pozycji „asystenta” rządu [Atkinson, Wilks-Heeg, 2000: 68]. W celu urzeczywistnienia tych założeń przyjęto szereg aktów prawnych, w tym cztery najważniejsze i najdalej idące – *Local Government Act*, *Housing Act*, *Education Reform Act* oraz *Local Government Finance Act*, wszystkie z 1988 roku<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Patrz tekst ustawy: *Local Government Finance Act* 1982: [http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1982/cukpga\\_19820032\\_en\\_2](http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1982/cukpga_19820032_en_2) (dostęp: 01.11.09).

<sup>3</sup> *Local Government Act* 1988: [https://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880009\\_en\\_1](https://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880009_en_1) (dostęp: 23.10.09); *Housing Act* 1988: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880050\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880050_en_1) (dostęp: 23.10.09); *Education Reform Act* 1988: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880040\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880040_en_1) (dostęp: 23.10.09) oraz *Local Government Finance Act* 1988: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga\\_19880041\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga_19880041_en_1.htm) (dostęp: 23.10.09).

Pierwsza ustawa zrewolucjonizowała system zadań samorządu terytorialnego. Na gruncie drugiej została dokończona reforma mieszkaniowa. Z kolei *Education Reform Act* pozwolił na wyjęcie spod kontroli samorządu terytorialnego systemu szkolnictwa oraz wprowadzenie do niego mechanizmu konkurencji. Wydaje się, że władze lokalne szczególnie boleśnie odczuły dwie ostatnie reformy, zlikwidowano bowiem liczne uprawnienia składające się wcześniej na centralne kompetencje samorządu. O ile jednak reformy te spotkały się przede wszystkim z oporem administracji lokalnej, o tyle *Local Government Finance Act* przyczynił się również do narodzin oporu społeczeństwa wobec polityki rządu. Wprowadzenie na gruncie tej ustawy podatku pogłównego (*poll tax*) spowodowało ostateczny koniec rządów Thatcher. Co interesujące, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że właściwie tylko ten trzeci, tak niepopularny gabinet konserwatystów, realizował założenia ideologiczne partii, w tym odwoływał się w swoich posunięciach do idei charakterystycznych dla tak zwanej Nowej Prawicy (New Right) i teorii wyboru publicznego [Atkinson, Wilks-Heeg, 2000: 72].

Po upadku rządów premier Thatcher konserwatyści zdołali jednak utrzymać się u władzy, a kolejnym premierem został John Major (1990–1997). Jego pierwszym posunięciem była likwidacja niepopularnego podatku pogłównego (*poll tax*) oraz zastąpienie go podatkiem na rzecz rady (*council tax*). Znamiennym krokiem była również nominacja Michaela Heseltine’a, głównego przeciwnika Majora w wyścigu o przywództwo w Partii Konserwatywnej, na stanowisko Sekretarza Stanu ds. Środowiska, w którego kompetencjach pozostawał właśnie samorząd terytorialny. To właśnie Heseltine okazał się głównym architektem reform przeprowadzonych w administracji lokalnej w latach 1990–1997. Obok reformy lokalnych finansów skoncentrował on swoje działania na wprowadzeniu zmian do struktury samorządowej państwa, budowie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zwiększeniu zaangażowania społeczności lokalnych. Heseltine jako pierwszy wysuwał także postulaty odejścia od archaicznego systemu organizacji władz lokalnych, w którym *de facto* władza uchwałodawcza nie była oddzielona od wykonawczej, na rzecz bezpośrednich wyborów burmistrzów (*mayors*). Badacze podkreślają, że choć polityka lokalna Majora była w zasadzie kontynuacją założeń premier Thatcher, udało mu się, w dużej mierze dzięki doborowi odpowiednich ludzi, osiągnąć ostatecznie znacznie więcej niż „żelaznej damie”. Dopiero bowiem w roku 1997 można było powiedzieć, że rząd realnie kontrolował finanse samorządów. Siedem lat rządów Majora pokazało jednak także inne zjawiska, jak na przykład powstanie tak zwanej polityki kreatywnej autonomii (*creative autonomy*), którą zaczęły prowadzić władze lokalne w stosunku do rządu. Samorząd terytorialny zaczął zmierzać w kierunku odbudowy swojej niezależności.

W literaturze przedmiotu, która odnosi się do relacji, jakie panowały w Wielkiej Brytanii między rządem a samorządem w latach 1979–1997, przeważa stwierdzenie, że torysi niejako „złamali” lokalne władze przez poddanie ich intensywnemu procesowi centralizacji. Wielu badaczy podkreśla, że samorząd terytorialny utracił autonomię swego działania, a zmianie uległo wiele konstytu-

cyjnych zwyczajów, na jakich były oparte relacje obu stron<sup>4</sup>. Gdy jednak przyrzyć się bliżej wzajemnym stosunkom oraz sytuacji, jaka powstała po 1997 roku, wyciągnąć można także kilka innych wniosków.

Po pierwsze, zgodzić się należy, że próby podporządkowania samorządu terytorialnego występowały. Kenneth Newton i Terence Karran piszą nawet w tym kontekście, że „Wielka Brytania posiadała wówczas rząd scentralizowany w stopniu równym rządowi Niemiec Wschodnich” [Newton, Karran, 1985: 129]. Jak podkreślają z kolei Colin Crouch i David Marquand, ówcześni decydenci polityczni czynili pod tym względem „krok wstecz” (*out of step*) w stosunku do pozostałych państw europejskich, które raczej przeprowadzały wówczas proces odwrotny – decentralizację [Crouch, Marquand, 1989]. Choć jednak chęć podporządkowania sobie samorządu niewątpliwie charakteryzowała konserwatystów, jak zauważa Rod Rodhes, torysi nie planowali osiągnięcia aż takiego stopnia centralizacji. Powraca zatem przywoływana już teza, że znaczna część działań konserwatystów stanowiła raczej odpowiedź na sprzeciw samorządu niż przemyślaną strategię centralizacji państwa [Rodhes, 1997: 6].

Po drugie, zakładając nawet, że proces centralizacji postępował rzeczywiście intensywnie, warto się zastanowić, jak bardzo był on skuteczny. Kontroli państwa uległy bowiem niewątpliwie lokalne finanse, dokonując jednak analizy innych obszarów funkcjonowania samorządu, takiej pewności mieć nie można. Przykładowo, żadnemu z rządów w latach 1979–1997 nie udało się rozwiązać ostatecznie kwestii mieszkań komunalnych. Co więcej, cytowany już Rodhes zwraca uwagę, że możliwość centralizacji państwa wynika ze splotu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. W tym kontekście pisze on o postępującej już wówczas fragmentaryzacji instytucjonalnej państwa (czynnik wewnętrzny) oraz globalizacji (czynnik zewnętrzny). Ich połączenie, zdaniem Rodhesa, *de facto* uniemożliwiało całkowite podporządkowanie samorządu centrum. W jego opinii podstawowym rezultatem polityki konserwatystów w latach 1979–1997 było pozostawienie po sobie „bałaganu politycznego” (*a policy mess*) oraz państwa, którym trudno jest zarządzać. W rezultacie przyczyniło się to do przejścia od tradycyjnego samorządu (*local government*) do lokalnego współzarządzania (*local governance*) [Rodhes, 1997: 113].

Rodhes w sposób ciekawy odnosi się także do ustawodawstwa samorządowego, jakie zostało przyjęte w okresie rządów torysów. Po pierwsze zwraca uwagę, że znaczna część prawa samorządu terytorialnego niejako się dublowała, zwłaszcza tego dotyczącego kwestii finansowych. Rząd, nie mogąc dać sobie rady z władzami lokalnymi, wydawał bowiem kolejne akty prawne. Choć miały one usunąć usterki poprzednich, w zasadzie jednak, poza jeszcze większym skomplikowaniem sytuacji prawnej, niczego istotnego nie zmieniały. Z drugiej jednak strony Rodhes podkreśla, że istniało także ustawodawstwo, na mocy którego była możliwa decentralizacja. Przykładem jest tu wspomniana ustawa *Education*

---

<sup>4</sup> Na przykład ustawa *Rates Act* z 1984 roku zniosła niezależność w kształtowaniu podatków lokalnych przez samorządy, co stanowiło konstytucyjną zmianę w relacjach między administracją centralną i lokalną.

*Reform Act* z 1988 roku, na której gruncie kontrola nad szkołami została przesunięta z samorządu na dyrektorów szkół, kuratorów szkolnych oraz rodziców. Co więcej, do systemu edukacji wprowadzono elementy konkurencji inspirowane koncepcją nowego zarządzania publicznego.

Wreszcie zakładając ponownie, że rząd brytyjski w latach 1979–1997 osiągnął sukces na polu centralizacji, spodziewać należałoby się znacznego ograniczenia niezależności i swobody działania lokalnych władz. Tymczasem analizując dogłębniej funkcjonowanie samorządu w tym okresie, można zauważyć, że „ograniczana” administracja lokalna potrafiła zbudować coś w rodzaju „kreatywnej autonomii” (*creative autonomy*). W latach osiemdziesiątych XX wieku można zatem zaobserwować wzrost inicjatyw na szczeblu lokalnym, przede wszystkim tych odnoszących się do kwestii gospodarki komunalnej. Znaczenia nabrała także idea współpracy jednostek lokalnych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy też zauważyć, że działania te były możliwe w ramach obowiązującej doktryny *ultra vires*. Godne podkreślenia jest także, że centralizacja tak dużych jednostek samorządowych, jakie charakteryzują Wielką Brytanię, była zabiegiem wyjątkowo trudnym. Pod wpływem takich trendów, jak globalizacja i postępująca wówczas integracja europejska, działania podejmowane przez władze lokalne otrzymywały także istotnie poparcie z zagranicy. W latach dziewięćdziesiątych coraz powszechniejsza stawała się również w Europie opinia, że to właśnie szczebel lokalny jest najodpowiedniejszy do podejmowania niektórych decyzji.

### 3. Polityka rządu wobec samorządu terytorialnego po 1997 roku

Przejęciu władzy przez laburzystów w 1997 roku towarzyszyło wiele oczekiwań i nadziei na nowe otwarcie w relacjach rząd – samorząd. Wydawało się, że charyzmatyczny premier Tony Blair będzie potrafił, zgodnie z założeniami koncepcji lokalnego współzarządzania (*local governance*), uczynić samorząd bardziej demokratycznym i włączyć obywateli w procesy decyzyjne.

Podobnie jak w wypadku konserwatystów, działania laburzystów podejmowane wobec administracji samorządowej od samego początku charakteryzowała koncentracja na wielu polach aktywności lokalnych władz. *De facto* każdy z członków pierwszego gabinetu Blaira faworyzował jeden z obszarów. Przykładowo sam premier opowiadał się przede wszystkim za koniecznością wzmocnienia instytucji samorządowych i przywrócenia im legitymacji do działania, co w praktyce oznaczało optowanie za bezpośrednimi wyborami burmistrzów. Już jednak wicepremier nie wahał się tego pomysłu otwarcie krytykować, uważając, że priorytetem gabinetu powinna być regionalizacja, dewolucja i budowa silnych jednostek miejskich. Idąc dalej, należy zauważyć popieranie przez ministra odpowiedzialnego za problem wykluczenia społecznego (*social exclusion*) idei odbudowy społeczności lokalnych (*community renewal*) oraz

partnerstwa strategicznego. Z kolei Gordon Brown, odpowiedzialny w gabinecie Blaira za kwestie skarbu, optował za wzmocnieniem małych wspólnot (*neighbourhoods*), ideą wolontariatu (*voluntary organizations*) i tworzeniem Agencji Rozwoju Regionalnego (Regional Development Agencjes) [Stoker, 2004: 83]. Po części cele te, przede wszystkim w stosunku do społeczności lokalnych, udało się Brownowi zrealizować wraz z objęciem stanowiska premiera w 2007 roku.

Gerry Stoker, analizując strategię Partii Pracy realizowaną w stosunku do administracji lokalnej po 1997 roku, określa ją jako niespójną i opartą na zasadach loterii [Stoker, 2004: 69]. Co jednak znamienne, w opinii tego badacza brytyjskiej samorządności był to zabieg celowy. Zasada loterii, na jakiej były budowane działania laburzystów, oznaczała bowiem pełną akceptację tego, że choć pewne zasady działania obowiązują, nie da się przewidzieć ich ostatecznego rezultatu. W dużej mierze było to związane z pogodzeniem się z kształtem nowej, „pokonserwatywnej” rzeczywistości lokalnej, którą charakteryzowało skomplikowanie i wielość podmiotów posiadających dodatkowo zachodzące na siebie kompetencje i uprawnienia. Zgodnie z zasadami loterii laburzyści budowali także klimat, w którym uczestniczące we procesie współzrządzenia instytucje miały się wykazywać własną inicjatywą i kreatywnością, za co mogła spotkać je nagroda od rządu. Ponadto, za pomocą dość pozytywnie nastawionych do siebie mediów, przede wszystkim premier Blair budował przekonanie, że działania rządu względem sfery lokalnej są niezwykle intensywne, a samorządowe władze, gdy tylko wykażą się inwencją własną, zostaną odpowiednio nagrodzone.

Systematyzując jednak powyższe rozważania, w polityce samorządowej Labour Party można wyróżnić cztery zasadnicze obszary. Co znamienne, inicjatywy te były realizowane w zasadzie przez trzy kolejne gabinety Blaira (1997–2001, 2001–2005, 2005–2007). Część była kontynuowana także przez gabinet Gordona Browna (2007–2010). Każda z reform była zresztą sygnalizowana przez rząd w postaci publikacji tak zwanej Białej Księgi (*white paper*). W latach 1997–2007 wydano między innymi następujące dokumenty: *Modern Local Government: In Touch with the People*, *Modernising Government*, *Strong Local Leadership – Quality Public Service*, *Your Region – Your Choice: Revitalising English Regions* oraz *Strong and Prosperous Communities*. Po objęciu władzy przez Browna zostały opublikowane między innymi: *Communities in Control. Real People, Real Power; New Opportunities. Fair Chances for the Future* oraz *Putting the Frontline First: Smarter Government*.

Po pierwsze, dla laburzystów, szczególnie zaś dla premiera Blaira, istotna była przebudowa tradycyjnych instytucji samorządowych oraz wzmocnienie ich legitymacji do działania. Nie chodziło jednak tylko o dowartościowanie lokalnych władz względem innych podmiotów obecnych na samorządowej scenie politycznej, ale także o przełamanie tradycji westminsterskiej. W tym celu Blair powrócił do wysuwanej wcześniej przez Heseltine'a idei bezpośrednich wyborów burmistrzów oraz definitywnego oddzielenia samorządowej władzy uchwałodawczej od wykonawczej. Owocem intensywnych zabiegów premiera było przyjęcie przez parlament ustaw *Greater London Authority Act* z 1999 roku oraz *Local Government Act* z 2000 roku. Drugi z aktów prawnych dawał spo-

łecznościom lokalnym możliwość wyboru spośród trzech nowych modeli władzy wykonawczej – burmistrz/gabinet, burmistrz/menedżer lub gabinetowego [Pawłowska 2010: 241]. Należy jednak zauważyć, że swoistym „wyzwaniem” dla nowej ekipy były także tradycyjne instytucje przedstawicielskie – choćby lokalni radni i ich stosunek do wykonywanej pracy [Morphet 2008: 5].

Po drugie, kontynuując niejako politykę konserwatystów na tym obszarze, laburzyści koncentrowali swe działania na poprawie jakości świadczonych przez administrację lokalną usług. Rozwijano nadal takie pomysły, jak prywatna inicjatywa finansowa (PFI) czy partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Zdecydowano jednak o zastąpieniu wprowadzonego jeszcze przez konserwatystów obowiązkowego systemu konkurencyjnego świadczenia usług (*Compulsory Competitive Tendering*) reżimem najwyższej jakości (*Best Value*). Zaczęto realizować także projekty całkowicie nowe, w tym przede wszystkim „system rad – latarni morskich” (*Bacon Council Scheme*), w którym poszczególne jednostki walczą między sobą o tytuł doskonałości (*excellent*) w świadczeniu lokalnych usług. Jednostka, która taki tytuł otrzymuje, powinna swoim doświadczeniem i dobrą praktyką (*good practice*) dzielić się z innymi radami. Nowością było także ustanowienie tak zwanych porozumień w świadczeniu lokalnych usług (*Local Public Service Agreements*). Jego istotą są kontrakty zawierane przez indywidualne jednostki lokalne z rządem centralnym. Na ich podstawie poszczególne samorządy mogą negocjować rezygnację z realizacji niektórych nałożonych przez ustawy zadań na rzecz innych bardziej przydanych dla dobrego funkcjonowania danej społeczności lokalnej. Jest to ważne w kontekście obowiązującej w Wielkiej Brytanii zasady *ultra vires*. Nowym kompetencjom towarzyszy transfer odpowiednich środków finansowych. W sferze świadczenia usług znacząco rozwinięty został także system kontroli ich jakości. Laburzyści stworzyli spójny i zintegrowany system mierzenia stopnia wykonania zadań, za które odpowiedzialne są lokalne władze, tak zwaną Wszechstronną Ocenę Działalności (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*). W 2009 roku CPA została zastąpiona przez tak zwaną Wszechstronną Ocenę Terenu (*Comprehensive Area Assessment – CAA*). Nacisk został także położony na świadczenie usług drogą elektroniczną (*e-local government*). Co jednak należy podkreślić, mimo postępującej modernizacji sfery świadczeń lokalnych, gabinet Partii Pracy nie zdecydował się na całkowite zerwanie z zasadami doktryny *ultra vires* i przyznanie samorządowi ogólnej kompetencji do działania.

Trzecim obszarem aktywności rządu względem sfery lokalnej, bez wątpienia odróżniającym Partię Pracy od ich politycznych oponentów, była chęć przeprowadzenia szeroko rozumianej odnowy lokalnych społeczności (*renewal*). Odnowa ta miała obejmować zarówno kwestię zwiększenia tradycyjnie rozumianej partycypacji społecznej (wybory lokalne), jak i stworzenie zupełnie nowych mechanizmów. W latach 1997–2010 do samorządu brytyjskiego zostały wprowadzone, wywodzące się w dużej mierze z zasad demokracji partycypacyjnej i deliberyacyjnej, a mające na celu zwiększenie zaangażowania obywateli, instrumenty-instytucje, jak: panele obywatelskie (*citizen's panels*), referenda lokalne, grupy fokusowe (*focus groups*), ławy obywatelskie (*citizen's juries*), wizje lokal-

ne (*visioning exercises*) czy też planowanie wspólnotowe (*community planning exercises*). Należy podkreślić, że wobec postępującego procesu różnicowania się społeczeństwa brytyjskiego realizacja idei odnowy społeczności lokalnych stanowiła duże wyzwanie. Badania przeprowadzone w 2001 roku ujawniły, że około 9 procent obywateli samej tylko Anglii określa siebie samych jako pochodzących z rodzin „czarnych” (*black*) lub reprezentantów mniejszości etnicznych (*minority ethnic group*). W kontekście działania samorządu największe problemy powodowało to w sferze polityki mieszkaniowej (*housing*) i edukacyjnej (*education*), nie mówiąc o włączeniu reprezentantów tych grup w lokalny proces decyzyjny [Morphet, 2008: 18]. Kontynuatorem zainteresowań Blaira nowymi metodami partycypacyjnymi i deliberacyjnymi angażowania obywateli w sferze lokalnej okazał się Gordon Brown. W Zielonej Księdze z 2007 roku – *The Governance of Britain* (2007) pojawił się między innymi pomysł szerszego stosowania ław obywatelskich (*citizens' juries*). Przez Browna zostały one określone jako „nowy typ polityki” (*new type of politics*) [BBC News, 2007].

Ostatni obszar zainteresowania laburzystów, powiązany ze sferą samorządową, stanowiła niewątpliwie dewolucja i regionalizacja. Procesy te były oparte przede wszystkim na współpracy ze stworzonymi przez laburzystów nowymi instytucjami – Parlamentem Szkockim (*Scottish Parliament*), Zgromadzeniem Irlandii Północnej (*The Northern Ireland Assembly*) oraz Narodowym Zgromadzeniem Walii (*National Assembly for Wales*). Rząd Blaira, w tym zwłaszcza ówczesny Kanclerz Skarbu Gordon Brown, podejmował także intensywne działania na rzecz regionalizacji Anglii. Utworzenie nowych instytucji ustawodawczych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej miało być nie tylko spełnieniem przedwyborczych obietnic, ale przede wszystkim miało prowadzić do osłabienia pozycji konserwatystów na tych terenach – ich wpływu zarówno na samą politykę regionalną, jak i na liczbę posiadanych przez nich mandatów. Należy podkreślić, że wobec nie najlepszych relacji między elitami Szkocji, Walii i Anglii istniejących w latach 1979–1997 oraz dominacji Partii Pracy w strukturach samorządowych tych obszarów laburzyści byli przekonani o łatwości realizacji swojego planu. Dodatkowo proces dewolucji odbudować miał dość wątlą więź między narodami współgzystującymi w ramach Wielkiej Brytanii. Chodziło o przekonanie Szkotów i Walijszczyków o pozytywnym nastawieniu centrum. W stosunku do Irlandii Północnej laburzyści chcieli zaś ponadto wspomóc postępujący niezwykle powoli proces pokojowy. Wreszcie, co było istotne z punktu widzenia początkowo Kanclerza Skarbu, później premiera – Gordona Browna, praktyczna realizacja idei dewolucji nie była, w porównaniu do innych reform, tak kosztowna. Gabinet Blaira mógł zatem w pierwszych latach rządów utrzymywać wydatki państwowe na dość przyzwoitym poziomie, pokazując jednocześnie elektoratowi, że przeprowadza intensywne i szeroko zakrojone reformy [Chandler, 2007: 284].

Uzupełniając kwestie dewolucji i regionalizacji, należy również wspomnieć o przeprowadzonych w latach 1997–2010 reformach struktury samorządu. W 2008 roku w Irlandii Północnej zredukowano liczbę dystryktów z dwudziestu sześciu do jedenastu. W Anglii w 2009 roku zastąpiono zaś 44 jednostki samorządu dwuszczeblowego, 9 jednostkami unitarnymi [Pawłowska, 2010: 228].

Ocena polityki Partii Pracy prowadzonej w stosunku do samorządu w latach 1997–2010 nie jest kwestią łatwą. Z jednej strony raz jeszcze należy podkreślić wielość podejmowanych inicjatyw mających na celu poprawę jakości demokracji lokalnej, z drugiej trudno oprzeć się wrażeniu, że efektywne i oszczędne zarządzanie pozostało sprawą nadrzędną. Wydaje się ponadto, że przede wszystkim premier Blair prowadził w stosunku do lokalnych władz „politykę twardej ręki”, opartą na kontroli i inspekcjach działania samorządów. Tym samym w sferze polityki lokalnej więcej laburzystów i konserwatystów łączyło, niż dzieliło.

#### 4. Uwagi końcowe

Wielka Brytania jest niewątpliwie jednym z państw, które na przestrzeni ostatnich trzech dekad niezwykle intensywnie reformowały swoją sferę samorządową. Gabinety konserwatystów, a następnie laburzystów, wprowadzały zasadnicze reformy prawie w każdej dziedzinie funkcjonowania administracji lokalnej, począwszy od poprawy zarządzania lokalnymi usługami aż do prób szerszego włączenia obywateli w procesy rządzenia. Na uwagę zasługuje kilka kwestii.

Po pierwsze, zarówno konserwatyści, jak i laburzyści, dochodząc do władzy, mieli sprecyzowany program działania. Chociaż, jak już zostało wspomniane, gabinety Partii Pracy działały na „zasadzie loterii”, był to zabieg celowy. Po drugie, analizując zmiany wprowadzane do sfery lokalnej w latach 1979–2010, należy zauważyć, że dominującej roli nie odgrywał w nich czynnik ideologiczny wynikający z podziału na prawicę i lewicę. Obie partie w dużej mierze popierały bowiem wdrażanie do samorządu najlepszych praktyk (*what works*). Co więcej, mimo politycznej rywalizacji, laburzyści kontynuowali część projektów, przede wszystkim w sferze usług lokalnych, zapoczątkowanych przez Partię Konserwatywną. Zwłaszcza z perspektywy państw Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie rywalizacja polityczna jest bardzo duża, stanowi to rozwiązanie niezwykle interesujące.

Przykład brytyjski uwidacznia jednak, jak trudne mogą być relacje między rządem a samorządem. Nawet państwo o tak długich tradycjach samorządowych boryka się z brakiem zaufania we wzajemnych relacjach. Gabinet premier Thatcher, co niespotykane w innych krajach, posunął się nawet do likwidacji części „nieposłusznych” jednostek samorządowych oraz wdrożenia głębokich reform finansowych przy ewidentnym braku akceptacji lokalnych władz. Z kolei premier Blair nie był w stanie przeforsować szerszych reform samorządowych organów władzy wykonawczej. Wreszcie należy zauważyć, że mimo intensywnych działań, poszczególne gabinety nie zdecydowały się, lub nie były w stanie, przeprowadzić całkowitej transformacji lokalnych instytucji. Żaden z rządów nie podjął decyzji o odejściu od doktryny *ultra vires* na rzecz przyznania samorządom ogólnej kompetencji do działania. Co więcej, wydaje się, że tradycyjne brytyjskie instytucje przedstawicielskie na szczeblu lokalnym są niejako „odporne” na zmiany. Przykładem może być nieudana próba wprowadzenia do samorządu



terytorialnego menedżerów odpowiedzialnych za zarządzanie czy też brak większego poparcia dla idei bezpośrednich wyborów burmistrzów<sup>5</sup>. Pokazuje to, że każdy z samorządów ma swoją specyfikę. W wypadku Wielkiej Brytanii oznacza to nowatorski sposób lokalnego zarządzania, przy zachowaniu tradycyjnej organizacji lokalnych władz.

## Literatura

- Atkinson H., Wilks-Heeg S. (2000), *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Polity, Blackwell Publishers.
- BBC News (2007), *Brown Defends New Citizen Juries*, Thursday, 6 września 2007, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/6980747.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6980747.stm), (dostęp: 30.06.2010)
- Education Reform Act 1988*, [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880040\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880040_en_1) (dostęp: 23.10.09)
- Housing Act 1980* [http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1980/cukpga\\_19800051\\_en\\_1](http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1980/cukpga_19800051_en_1) (dostęp: 01.11.09)
- Housing Act 1988*: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880050\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880050_en_1) (dostęp: 23.10.09)
- Local Government Act 1988*: [https://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880009\\_en\\_1](https://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880009_en_1) (dostęp: 23.10.09)
- Local Government Finance Act 1982*: [http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1982/cukpga\\_19820032\\_en\\_2](http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1982/cukpga_19820032_en_2) (dostęp: 01.11.09)
- Local Government Finance Act 1988*: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880041\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880041_en_1.htm) (dostęp: 23.10.09)
- Łokucijewski K. (1998), *Angielski model demokracji lokalnej i jego praktyczne uwarunkowania*, „Samorząd Terytorialny” 3.
- Morphet J. (2008), *Modern Local Government*, SAGE Publications.
- Newton K., Karran T. (1985), *The Politics of Local Expenditure*, Macmillan, London.
- Pawłowska A. (2010), *Wielka Brytania*, [w:] *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica IV. Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, A.K. Piasecki (red.), Kraków.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press. Buckingham, Philadelphia.
- Stoker G. (2004), *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan.
- The New Centralism: Britain out of Step in Europe?* (1989), C. Crouch, D. Marquand (red.), Blackwell, Cambridge.

---

<sup>5</sup> Model burmistrz/menedżer oficjalnie został zlikwidowany na gruncie *Local Government and Public Involvement in Health Act* z 2007 roku.

*mgr Artur Szetela, mgr Katarzyna Lichwa, mgr Kinga Korniejenko*  
Uniwersytet Jagielloński

## KRYTYCZNA ANALIZA POLITYKI ZDROWOTNEJ W ZAKRESIE PRZEKSZTAŁCANIA SZPITALI PUBLICZNYCH W SPÓŁKI PRAWA HANDLOWEGO

### Streszczenie

W opracowaniu podjęto problematykę krytycznej analizy polityki zdrowotnej w zakresie przekształceń własnościowych szpitali publicznych w spółki prawa handlowego w latach 1999–2010. W artykule został przedstawiony proces restrukturyzacji własnościowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej ze szczególnym uwzględnieniem jego skali i dynamiki w poszczególnych regionach Polski. Zaprezentowano podstawowe założenia oraz cele wieloletniego programu pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”, a także proponowane rozwiązania w ramach tzw. pakietu ustaw zdrowotnych, w tym projektu ustawy o działalności leczniczej.

Głównym celem, jaki postawili sobie autorzy publikacji jest przeprowadzenie krytycznej analizy polityki zdrowotnej państwa w obszarze przekształceń własnościowych w systemie ochrony zdrowia. W artykule podjęto próbę wykazania, że obserwowane i proponowane zmiany nie rozwiązują w sposób kompleksowy analizowanych problemów.

**Słowa kluczowe:** SPZOZ, szpital, komercjalizacja, przekształcenie, polityka zdrowotna

### Summary

#### **Critical analysis of health policies concerning transformation of public hospitals into commercial law companies**

The following paper critically evaluates the health care system in Poland, including the market reform of the Polish healthcare system between 1999 and 2010. The article presents the process of ownership transformation, including the scale and dynamics of the introduced reform. Apart from analysing the core assumptions and aims of the long-term programme entitled „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia” (Support for Local Authorities in Healthcare System Stabilization) the paper analyses proposed solutions based on the so called „health acts package” including the health care activity bill.

The main aim of this paper is to critically evaluate the health care system reform in Poland, mainly focusing on the process of commercialisation of public hospitals. As a conclusion it is suggested that the introduced reform does not solve the most important problems of the Polish healthcare system in a comprehensive and sufficient manner.

**Keywords:** SPZOZ, hospital, commercialisation, transformation, health care policy

## Wstęp

System ochrony zdrowia kształtuje prowadzona polityka zdrowotna, która przesądza o jego celach i charakterze [Sanak, Połec-Kołodziej, Młynarczyk 2009: 3]. Programy pomocy publicznej i restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej, choć przyniosły pozytywne wyniki, to nie rozwiązały jednak problemów organizacyjno-finansowych publicznych szpitali. Poziom ich zadłużenia według danych Ministerstwa Zdrowia z dnia 31 grudnia 2010 r. kształtuje się na poziomie około 2,2 mld zł.

Polski system ochrony zdrowia wymaga zmian systemowych, jedną z nich jest proces restrukturyzacji własnościowej i organizacyjnej. Potrzebę zmian w tym obszarze widzą same organy założycielskie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, to jest w większości przypadków jednostki samorządu terytorialnego, które nie czekając na nowe regulacje prawne, same podejmują decyzję o likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) jako nieefektywnej finansowo formy działalności i utworzenie w ich miejsce spółek prawa handlowego z większościowym bądź całościowym udziałem samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie powstałych w ten sposób „samorządowych” *niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej* (NZOZ) jest oparte na kodeksie spółek handlowych [Dz.U. 2000, Nr 94, poz. 1037].

W dobie gorącej dyskusji nad tematem komercjalizacji opieki zdrowotnej warto poznać obecną strukturę zakładów opieki zdrowotnej oraz skalę i dynamikę zmian własnościowych w sektorze ochrony zdrowia w latach 1999–2010.

## Struktura własnościowa zakładów opieki zdrowotnej

Formy organizacyjne publicznych zakładów opieki zdrowotnej w Polsce określa ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej [Dz.U. 1991, Nr 91, poz. 408]. Zgodnie z art. 35b i 35c wyżej wymienionej ustawy publiczny zakład opieki zdrowotnej może funkcjonować jako samodzielny zakład (SPZOZ), zakład budżetowy lub jednostka budżetowa. Od czasu reformy ochrony zdrowia zapoczątkowanej w 1999 roku, wprowadzającej ubezpieczeniowy system finansowania opieki zdrowotnej, podstawową formą organizacyjną szpitali stał się samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ).

Zarówno publiczny, jak i niepubliczny zakład opieki zdrowotnej jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych, utworzonym i utrzymywanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Zgodnie z krajowym rejestrem zakładów opieki zdrowotnej w Polsce według stanu na dzień 30 września 2010 roku funkcjonuje 17 754 zakładów opieki zdrowotnej. W tabeli 1 przedstawiono strukturę zakładów opieki zdrowotnej w podziale na zakłady opieki stacjonarnej i ambulatoryjnej oraz ich formę organizacyjno-prawną.

Tabela 1

Struktura zakładów opieki zdrowotnej

Zakład Opieki Zdrowotnej	Zakłady stacjonarne (szpitale)	Zakłady leczenia ambulatoryjnego	Ogółem
Polska	751	17 003	17 754
Niepubliczny ZOZ	145	15 278	15 423
SP ZOZ przekształcony decyzją JST w NZOZ	105	269	374
Publiczny ZOZ	606	1 725	2 331

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.rejestrzoz.gov.pl](http://www.rejestrzoz.gov.pl) (odczyt: 2011.02.19).

Obecna struktura zakładów opieki zdrowotnej charakteryzuje się dominującym udziałem niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, które stanowią 87% wszystkich zakładów opieki zdrowotnej. Z kolei w sektorze ambulatoryjnym udział ten jest jeszcze większy i wynosi 90%. W opiece stacjonarnej przeznaczonej dla osób wymagających całodobowych bądź całodziennych świadczeń zdrowotnych wartość ta kształtuje się na poziomie 20%, to jest 145 z 751 szpitali<sup>1</sup>.

## Przekształcenia własnościowe

Brak przepisów pozwalających na bezpośrednie przekształcanie SPZOZ-ów, nie wstrzymał procesu przekształceń własnościowych w sektorze ochrony zdrowia. Szpitale, oddziały szpitalne, zakłady leczenia ambulatoryjnego oraz inne jednostki działające w strukturach publicznych zakładów opieki zdrowotnej sukcesywnie od lat zmieniają formę organizacyjno-prawną z publicznej na niepubliczną [Ministerstwo Zdrowia, 2010: 1].

W ramach przekształceń własnościowych w sektorze ochrony zdrowia należy rozróżnić dwa podstawowe pojęcia: prywatyzację i komercjalizację<sup>2</sup>. Prywatyzacja to akt przekazania prywatnemu właścicielowi państwowego mienia przez uwłaszczenie bądź sprzedaż. Z kolei komercjalizację można zdefiniować jako ogół zmian mających na celu dostosowanie działalności danego podmiotu gospodarczego do wymogów gospodarki rynkowej. W wypadku przedsiębiorstwa oznacza ono przystosowanie go do warunków gospodarki rynkowej. Do podstawowych celów przekształceń własnościowych szpitali należy zaliczyć:

<sup>1</sup> Na koniec września 2010 r. na rynku usług zdrowotnych działało 2331 publicznych zakładów opieki zdrowotnej: 1558 SPZOZ-ów, w tym: 588 szpitali i 970 zakładów leczenia ambulatoryjnego, 773 publicznych zakładów opieki zdrowotnej funkcjonujących w formie jednostek budżetowych i zakładów budżetowych (757) oraz jednostek badawczo-rozwojowych (16 publicznych ZOZ, w tym 14 szpitali).

<sup>2</sup> Do innych często wymienianych pojęć dotyczących przekształceń można zaliczyć: nacjonalizację, komunalizację czy normalizację.

- poprawę wykorzystania zasobów
- poprawę organizacji szpitala
- racjonalizację zatrudnienia
- obniżenie kosztów
- zwiększenie przychodów.

Warto w tym miejscu podkreślić, że tworzenie, przekształcenie i likwidacja publicznego zakładu opieki zdrowotnej następuje w drodze rozporządzenia właściwego organu administracji rządowej lub uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, to jest podmiotu, który utworzył zakład (art. 36. ustawy o zakładach opieki zdrowotnej – Dz.U. 1991, Nr 91, poz. 408). W chwili likwidacji SPZOZ jego zobowiązania i należności stają się zobowiązaniami i należnościami podmiotu tworzącego zakład. Podmiot ten decyduje o dalszym wykorzystaniu majątku, na przykład przekazaniu (dzierżawie, sprzedaży) innemu podmiotowi w celu utworzenia i prowadzenia niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej<sup>3</sup>. Powoływanie niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej oparte na istniejących ustawach samorządowych oraz ustawie o zakładach opieki zdrowotnej stanowi jedyny sposób zmiany formy organizacyjno-prawnej publicznych zakładów opieki zdrowotnej<sup>4</sup>.

Z ogółu 2474 publicznych zakładów opieki zdrowotnej istniejących na dzień 31 grudnia 1999 roku do końca września 2010 roku przekształceniami własnościowymi objęto 427 jednostek i komórek organizacyjnych, w tym: 105 szpitali, 269 jednostek leczenia ambulatoryjnego oraz 53 oddziały szpitalne [Ministerstwo Zdrowia, 2010: 3]. W tabeli 2 przedstawiono liczbę przekształconych SPZOZ-ów z wyszczególnieniem rodzaju organu założycielskiego.

Tabela 2

SPZOZ-y „przekształcone” w latach 1999–2010 wg podmiotu tworzącego (stan na dzień 30 września 2010 r.)

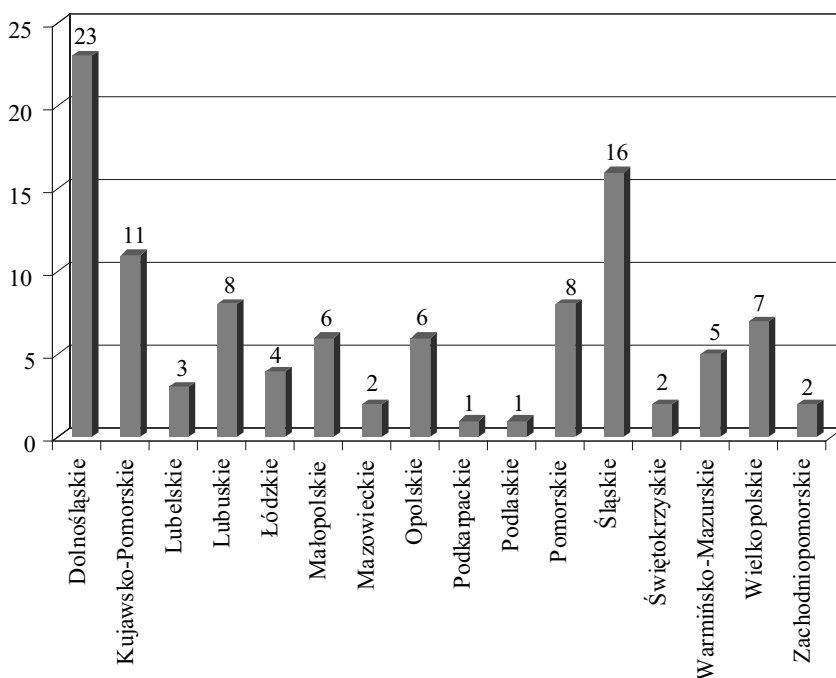
Lp.	Jednostki samorządu terytorialnego (JST)	Niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej w latach 1999-2010	
		Liczba spółek	Struktura (%)
1.	Województwa	37	8,7
2.	Powiaty	134	31,4
3.	Gminy	78	18,3
4.	Miasta	178	41,6
Razem		427	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja...*, 2010.

<sup>3</sup> Publiczne szpitale mogą być tworzone przez ministra lub centralny organ administracji rządowej, wojewodę, jednostkę samorządu terytorialnego, publiczną uczelnię medyczną oraz Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego. Dla największej liczby szpitali organem założycielskim jest powiat i samorząd województwa.

<sup>4</sup> Przez ustawy samorządowe należy rozumieć ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Powyższe dane przedstawiają skalę przekształceń SPZOK-ów w latach 1999–2010. Zmiany własnościowe przeprowadzono na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Miasta i powiaty stanowią największy udział wśród organów założycielskich, które podjęły decyzję o zmianie formy organizacyjno-prawnej zakładów opieki zdrowotnej, wynoszą one odpowiednio 41 i 31 procent. Najmniejszą aktywność w procesach przekształcania zakładów opieki zdrowotnej wykazują samorządy wojewódzkie – tylko 8,7 procent. Powodem tego może być fakt, że są one właścicielami dużych wielospecjalistycznych placówek medycznych, których przekształcenie jest procesem złożonym, wymagającym znacznie większych nakładów finansowych na pokrycie ich zadłużenia. Na wykresie 1 zobrazowano liczbę szpitali przekształconych w szpitale niepubliczne w podziale na poszczególne województwa.

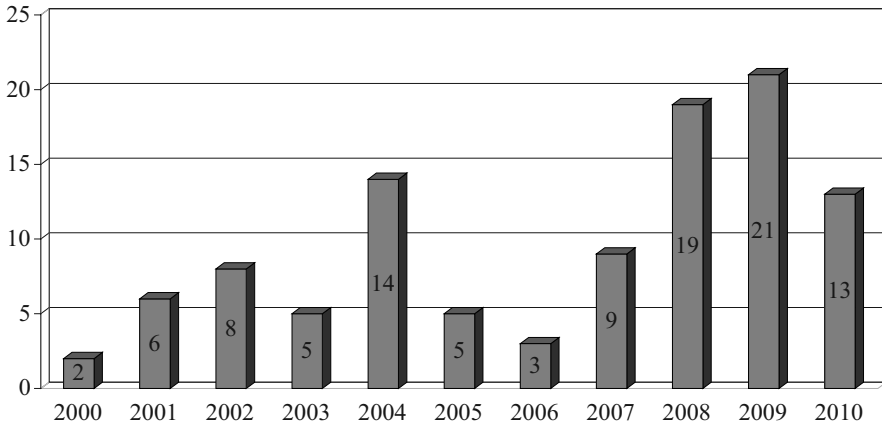


Wykres 1. Liczba szpitali przekształconych w szpitale niepubliczne w latach 1999–2010 w poszczególnych województwach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja...*, 2010.

Realizacja procesu przekształceń własnościowych w układzie regionalnym (wojewódzkim) była zróżnicowana i w dużej mierze uwarunkowana liczbą samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej funkcjonujących na terenie województwa. Wpływ na liczbę SPZOK-ów objętych przekształceniami miało wiele czynników zarówno prawnych, ekonomicznych, jak i społecznych. Do ważniejszych można zaliczyć: procesy decyzyjne jednostek samorządu terytorialnego (JST), sprawność w przeprowadzaniu procesu likwidacji zakładów, ich sytuacja finansowa, nastawienie społeczne [*Informacja...*, 2010: 7]. Największą

liczbę przekształconych zakładów opieki zdrowotnej, decyzją jednostek samorządu terytorialnego, zaobserwowano w województwie dolnośląskim (23), śląskim (16) oraz kujawsko-pomorskim (11). Po jednej przekształconej jednostce odnotowano w województwach podlaskim i podkarpackim. Na wykresie 2 została zobrazowana liczba szpitali przekształconych w niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej w latach 1999–2010.



Wykres 2. Liczba szpitali przekształconych w niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej (NZOZ-y) w latach 1999–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja...*, 2010.

W latach 2000–2010 „przekształcono” w Polsce 105 szpitali. Największą dynamikę zmian formy organizacyjno-prawnej odnotowano w latach 2008–2009 (40 szpitali). Na początku XXI wieku skala zmian własnościowych w systemie ochrony zdrowia była relatywnie niewielka i w latach 2000–2003 objęła swoim zasięgiem tylko 21 jednostek.

W tabeli 3 zaprezentowano jednostki przekształcone w szpitale w województwie małopolskim wraz z wyszczególnieniem udziału JST.

W województwie małopolskim w latach 2000–2010 dokonano zmiany formy organizacyjno-prawnej w 6 szpitalach. Dla trzech z nich organem założycielskim był powiat, dla trzech kolejnych – województwo. Po przeprowadzeniu zmian własnościowych dwa z nich zostały w 100 procentach jednostkami prywatnymi, w innych wysokość udziału jednostki samorządu terytorialnego w kapitale zakładowym jest zróżnicowana i wynosi od 30 do 100 procent.

## Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia – plan B

W 2009 roku Rada Ministrów przyjęła program wspierający jednostki samorządu terytorialnego (JST) w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia (Uchwała nr 58/2009 z 27 kwietnia 2009 r.). Zakłada on wspieranie ze środków

Tabela 3

Wykaz przekształconych szpitali w województwie małopolskim

Lp.	Rok przekształcenia	Podmiot tworzący publiczny ZOZ	Nazwa SP ZOZ	Forma organizacyjno-prawna	Nazwa spółki, która powołała NZOZ	Udział JST
1.	2003	Województwo	Szpital Położniczo-Ginekologiczny im. R. Czerwiakowskiego w Krakowie	Sp. z o.o.	NZOZ Szpital na Siemiradzkiego im. Rafała Czerwiakowskiego Sp. z o.o.	brak danych
2.	2007	Powiat	Samodzielny Publiczny ZOZ w Nowym Targu	Sp. z o.o.	„Szpital Miejski w Rabce Zdrój”	100%
3.	2008	Powiat	Zespół Opieki Zdrowotnej w Tuchowie	Sp. z o.o.	Centrum Zdrowia Tuchów Sp. z o.o.	0%
4.	2008	Województwo	Sanatorium Uzdrowskowie „Nad Kryniczanką” SPZOZ w Krynicy Zdrój	Sp. z o.o.	NZOZ „Sanatorium Nad Kryniczanką”	0%
5.	2009	Powiat	Zespół Opieki Zdrowotnej w Olkuszu	Sp. z o.o.	NZOZ Nowy Szpital w Olkuszu	0%
6.	2010	Województwo	Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. Ludwika Rydygiera w Krakowie	Sp. z o.o.	Szpital Specjalistyczny im. Ludwika Rydygiera w Krakowie sp. z o.o.	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja...*, 2010.

budżetu państwa tych samorządów, które zlikwidują prowadzone przez siebie samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i powołają spółki kapitałowe do prowadzenia niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. W programie przewidziano, że łączne nakłady z budżetu państwa na jego realizację wyniosą 1381 mld zł.

Celem głównym tak zwanego planu B jest stworzenie warunków do rozwoju oraz wzrostu konkurencyjności regionów przez powstanie stabilnych ekonomicznie podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych w systemie ochrony



zdrowia w ramach realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego nieobjętych kontraktami wojewódzkimi. Zakładał on realizację przekształceń w latach 2009–2011. W praktyce głównym założeniem planu jest spłata części zobowiązań przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego po zlikwidowaniu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Plan określa warunki, na jakich szpital może zostać przekształcony, i przedstawia szczegółowo schemat takiego przekształcenia.

## Schemat procesu przekształcenia SPZOZ-ów w spółki prawa handlowego

Przed przystąpieniem do programu jednostka samorządu terytorialnego (JST) musi spełnić szereg warunków. Po pierwsze, musi nastąpić przyjęcie przez organ stanowiący JST programu reorganizacji w systemie ochrony zdrowia. Następnie niezbędne jest uzyskanie pozytywnej oceny dyrektora oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), właściwego ze względu na siedzibę likwidowanego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w zakresie audytu medycznego i oceny możliwości osiągnięcia przewidywanych przychodów ze świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w ramach umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Niezbędne jest również uzyskanie pozytywnej oceny Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie możliwości realizacji biznesplanu, ekonomiczno-finansowych aspektów propozycji restrukturyzacji i spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego powstałych w wyniku likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Plan przewiduje, że samorząd najpierw zlikwiduje zadłużony publiczny ZOZ, a następnie stworzy spółkę, która przejmie majątek szpitala i będzie jej 100-procentowym właścicielem [Katrynicz, 2009]. Początkiem procesu przekształcenia jest podjęcie przez samorząd uchwały o przekształceniu SPZOZ w spółkę. Nowo powołana spółka zacznie działać z czystym kontem, ponieważ wszystkie jej długie przejmie samorząd. Po podjęciu uchwały samorząd, wspólnie z przekształcaną jednostką, przygotowuje program naprawczy dla jednostki. Przygotowany program jest następnie akceptowany przez odpowiedniego wojewodę oraz NFZ. Po akceptacji programu naprawczego minister zdrowia wspólnie z ministrem finansów zatwierdzają przystąpienie jednostki do programu odciążeniowego. Ostatnim etapem przekształcenia jest dofinansowanie programu przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), czyli przekazanie dotacji celowej na konto samorządu po zakończeniu restrukturyzacji [Katrynicz, 2009].

## Zalety komercjalizacji

Przekształcanie publicznych szpitali działających w formie SPZOZ-ów w niepubliczne szpitale „samorządowe” czy też „prywatne” należy ocenić jako rozwiązanie ze wszech miar korzystne dla sektora ochrony zdrowia. Spółki takie cechują

się efektywną formą organizacyjną, zapewniającą maksymalną ochronę interesu publicznego, w tym praw pacjenta. Funkcjonowanie w postaci spółek zapewnia szpitalom przejrzysty nadzór właścicielski sprawowany przez radę nadzorczą, komisję rewizyjną, zgromadzenia wspólników lub walne zgromadzenie.

Podstawową zaletą nowej formy działalności jest większy rygor finansowy w działalności szpitala, jest to spowodowane między innymi większą odpowiedzialnością zarządu za skutki nieracjonalnej polityki finansowej niż odpowiedzialność dyrektora SPZOZ [Pustułka, 2009]. Jako spółka prawa handlowego szpital podlega prawu upadłościowemu, co oznacza, że w wypadku zagrożenia niewypłacalnością może skorzystać z przepisów o postępowaniu naprawczym, w przypadku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest to niemożliwe. Do takiej sytuacji jednak nie powinno dojść, ponieważ w rządowym programie uwzględniono mechanizmy mające uchronić szpital przekształcony w spółkę przed popadnięciem w te same problemy finansowe, jakie miałyby przed przekształceniem [Pustułka, 2009]. Dodatkowo nowa forma działalności zapewnia konieczność prowadzenia przejrzystej gospodarki finansowej zarówno w zakresie zarządzania wewnątrz jednostki, jak i jej funkcjonowania w otoczeniu oraz efektywny sposób zarządzania (zarząd z szerokim instrumentarium władczym oraz kodeksowymi zasadami odpowiedzialności za prowadzenie spraw spółki i jej funkcjonowanie).

Zaletą wymienionego wyżej programu jest również pozostawienie samorządom możliwości decydowania o dalszym losie szpitala. Po dokonanej komercjalizacji istnieje możliwość obrania kilku możliwych wariantów: zachowania przez samorząd (organ założycielski) mniejszościowego lub większościowego udziału w spółce lub zrezygnowania ze wszystkich udziałów na rzecz potencjalnego partnera (inwestora). Niezależnie od wybranej opcji samorząd może dalej kontrolować spółkę i znacząco wpływać na jej działalność na przykład przez zapewnienie miejsc przedstawicielom samorządu w radzie nadzorczej.

Do tej pory funkcjonowały quasi-rozwiązania, które sprawiały, że w szpitalach funkcjonowały płatne usługi medyczne. Atutem funkcjonowania w nowej formie jest możliwość odpłatnego udzielania świadczeń zdrowotnych przez szpital zgodnie z prawem. Nie rozwiąże to zapewne wszystkich problemów związanych z ograniczeniami dostępności świadczeń do zakontraktowanego poziomu z NFZ, ale może pomóc go ograniczyć [Pustułka, 2009], a jednocześnie zapewni to dodatkowe źródło dochodu dla spółki.

Pisząc o zaletach komercjalizacji, warto oprzeć się na pozytywnych przykładach działań przeprowadzonych w latach poprzednich. W 2009 roku udzielono łącznie 41 mln zł dotacji. Dzięki nim uregulowano 42 procent zobowiązań powiatów starachowickiego, tomaszowskiego oraz miast Kielce i Zamościa, które przejęły w sumie 97 mln zł długów po zlikwidowaniu ZOZ. Powstałe w ich miejsce spółki prawa handlowego z udziałem samorządów uzyskują dobre wyniki finansowe oraz utrzymują płynność finansową i wypracowują zyski [Zwoliński, 2009]. „Przykłady dotychczas przekształconych szpitali pokazują, że po przekształceniu następowała poprawa standardu opieki medycznej i jakości świadczeń” [Pustułka, 2009].

## Wady komercjalizacji

Komercjalizacja szpitali oraz rzeczywiste skutki wprowadzenia w życie tak zwanego planu B, przyjęcie przez koalicyjny rząd PO–PSL 14 października 2010 roku pakietu ustaw zdrowotnych, w tym projektu ustawy o działalności leczniczej budzą wiele wątpliwości i pytań opinii publicznej. Przypomnijmy, że projekt ustawy o działalności leczniczej nie zakłada obowiązkowego przekształcania szpitali w spółki (pierwszy pakiet ustaw zdrowotnych PO–PSL z 2008 roku zakładał, że szpitale miały być przekształcone obligatoryjnie), ale zgodnie z nowymi przepisami samorządy, które nie przekształcały szpitali, będą musiały pokryć ich zadłużenie w ciągu trzech miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego. W wypadku niewywiązania się z tego obowiązku samorządy w ciągu 12 miesięcy będą zmuszone do zmiany formy organizacyjno-prawnej szpitala (przekształcenia szpitala w spółkę kapitałową, jednostkę budżetową, samorządowy zakład budżetowy).

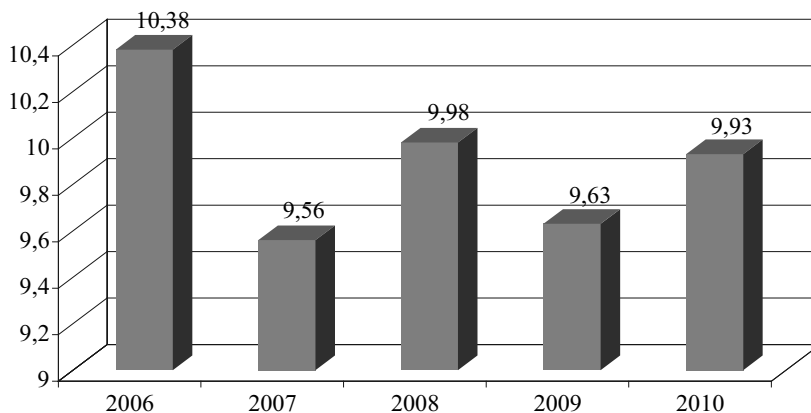
Pogłębiające się problemy służby zdrowia – rosnące miliardowe zadłużenie publicznych szpitali, ich niedofinansowanie oraz, w opinii pacjentów, niski poziom świadczeń usług zdrowotnych – zaogniły dyskusje na temat konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu zakładów opieki zdrowotnej w Polsce oraz dostosowaniu ustaw zdrowotnych tak, aby poprawić wciąż pogarszającą się sytuację polskiej opieki zdrowotnej. Opisany we wcześniejszym rozdziale proces przekształcania szpitali w spółki prawa handlowego wzbudza dyskusję zarówno wśród specjalistów, polityków, jak i samych pacjentów. Aby w sposób komplementarny i obiektywny ocenić rzeczywisty wpływ proponowanych rozwiązań na funkcjonowanie służby zdrowia, należy przeanalizować argumenty i wynikające z nich konsekwencje ekonomiczne i społeczne w perspektywie długoterminowej. W tej części artykułu podjęto próbę dokonania takiej analizy, przedstawiając możliwe zagrożenia i wady związane z przekształceniem szpitali w spółki prawa handlowego oraz związane z nimi konsekwencje dla pacjentów i dla funkcjonowania szpitali.

Jednym z podstawowych argumentów podających w wątpliwość skuteczność proponowanych zmian zawartych w ustawie o działalności leczniczej jest to, że komercjalizacja w perspektywie długoterminowej może doprowadzić do częściowej lub pełnej prywatyzacji szpitala. W jednej z roboczych wersji projektu ustawy o działalności leczniczej pojawił się zapis, że samorząd musi utrzymać co najmniej 51 procent udziałów w szpitalu. W obecnej wersji (przekazanej do uzgodnień zewnętrznych 10 września 2010 roku) nie ma jednak zapisu o minimalnych udziałach posiadanych przez samorząd. Szpital spółka może znaleźć inwestora, który zapewni kapitał na konieczne remonty i zakup nowoczesnego sprzętu. Niewątpliwie dodatkowe fundusze wpłyną na podniesienie standardu szpitali, ale inwestor może nie być skłonny do wielkich inwestycji, jeśli nie dostanie pakietu większościowego. Obecnie, zgodnie z projektem ustawy o działalności leczniczej, nie ma ograniczeń prawnych w zbywaniu udziałów w spółce samorządowej ani obowiązku utrzymania pakietu kontrolnego w szpitalu. Z tego powodu w Tuchowie szpital spółka jest już prywatny w 100 procentach. Należy podkreślić, że każda propozycja likwidacji

szpitala lub przekazania pakietu kontrolnego jest niepopularna politycznie i dlatego można założyć, iż władze samorządowe, mając na uwadze powtórny reelekcję, będą starały się nie dopuścić do takiej sytuacji. Decyzja o wielkości sprzedawanych udziałów w spółce należy wyłącznie do władz samorządowych i nie jest regulowana przez jakiegokolwiek zapisy prawne.

Kolejną słabością procesu komercjalizacji, a właściwie integralnej jego części – to jest uchwały Rady Ministrów nr 58/2009 z 27 kwietnia 2009 roku wprowadzającej program wspierający jednostki samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia tak zwany plan B – jest wysokość środków przekazanych w ramach tego programu z budżetu państwa. Samorządy, które będą przekształcały szpitale w spółki prawa handlowego, otrzymają łącznie na lata 2009–2011 kwoty rzędu 1381mln zł na spłatę zaciągniętych zobowiązań placówki.

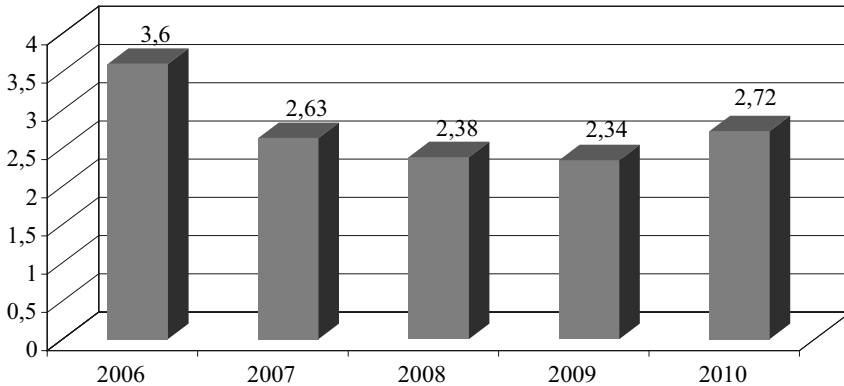
Zarówno Ministerstwo Zdrowia, jak i część komentatorów oraz specjalistów przedstawia plan B jako środek rozwiązujący jeden z najważniejszych problemów polskich szpitali – miliardowe zadłużenie. Dzięki wykorzystanym środkom finansowym szpitale mogłyby spłacić swoje zadłużenie i rozpocząć działalność bez obciążeń finansowych. Przeprowadzając analizę porównawczą wysokości zadłużenia polskich szpitali i środków finansowych przewidzianych w programie na spłatę tych zadłużeń, można jednak zauważyć, że zadłużenie całkowite i wymagalne SPZOZ-ów znacznie przewyższa wartość przekazanych w planie B środków. Na wykresie 3 pokazano wartość całkowitego zadłużenia SPZOZ-ów, które w 2010 roku kilkukrotnie przewyższyło środki finansowe przekazane z budżetu państwa na spłatę tych zobowiązań.



Wykres 3. Zadłużenie całkowite SPZOZ-ów (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja...*, 2010.

Pomimo że wartość zobowiązań wymagalnych (wykres 4) jest znacznie niższa od wartości zadłużenia ogólnego SPZOZ-ów, to również środki przekazane na realizację planu B nie są wystarczające na pokrycie tych długów. Wynika z tego, że jedynie część przekształcanych szpitali będzie mogła skorzystać z środków pomocowych (za pośrednictwem JST).



Wykres 4. Zobowiązania wymagalne SPZOZ-ów (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja...*, 2010.

Oddłużenie szpitala powinno obejmować spłatę wszystkich zaległych zobowiązań wobec wierzycieli. W sytuacji gdy szpital dzięki uzyskanym środkom pomocowym jest w stanie spłacić jedynie ich część, problem zadłużenia pozostaje. Ponadto plan B nie uwzględnia szpitali klinicznych i tym samym nie rozwiązuje problemu najbardziej zadłużonych szpitali w Polsce. W Polsce funkcjonują 44 szpitale kliniczne. Tylko 11 z nich nie jest zadłużonych. Od 2001 roku ich organem założycielskim są uczelnie medyczne. W momencie ich przejmowania zadłużenie klinik wynosiło 667 mln zł, obecnie jest to 1,4 mld zł. Zobowiązania wymagalne sześciu najbardziej zadłużonych wynosiły pod koniec 2010 roku 520 mln zł. To, że szpitale kliniczne nie tylko leczą, ale również uczą, powoduje, iż nawet jeżeli są bardzo zadłużone, nadal funkcjonują. Nie zostaną zlikwidowane, ponieważ uczelnie medycznych, czyli ich organów założycielskich, nie stać na przejęcie ich wielomilionowych długów. Jak już zostało wcześniej wspomniane, plan B oraz tak zwany pakiet ustaw zdrowotnych nie rozwiązują problemu zadłużenia szpitali klinicznych, a więc problemu, który w sposób dominujący obciąża polską służbę zdrowia.

Trzeba ponadto zaznaczyć, że obecne i proponowane rozwiązania dotyczące przekształcenia placówek służby zdrowia w spółki prawa handlowego nie rozwiążą jednego z głównych problemów opieki zdrowotnej, jakim jest słabe finansowanie tego sektora. Powyższe rozwiązania nie zakładają zmian w wysokości przeznaczanych z budżetu państwa środków na finansowanie służby zdrowia, więc szpitale nawet po oddłużeniu, przy niskim wsparciu z budżetu mogą ponownie popaść w zadłużenie. Pomimo że wydatki z budżetu państwa na służbę zdrowia wzrosły w 2009 roku o 3 mld zł w porównaniu z rokiem 2008 (2008 – 23,8 mld zł, 2009 – 26,5 mld zł), to nadal całkowite wydatki społeczeństwa na ochronę zdrowia, mierzone ich udziałem w PKB, są znacznie niższe niż w większości krajów Unii Europejskiej i innych, co zostało zobrazowane na wykresie 5. W Polsce udział wydatków publicznych na służbę zdrowia szacuje się na poziomie 4,6% PKB, w wydatkach całkowitych natomiast – 7 procent PKB, czyli zdecydowanie mniej niż średnia w całej Unii Europejskiej, gdzie nakłady na służbę zdrowia przekraczają 10 procent.

Polska w zakresie finansowania służby zdrowia jest krajem, w którym przeznaczona na ten cel stosunkowo niewiele środków finansowych. Szpitale po przekształceniu, działając na zasadach rynkowych przy tak słabym finansowaniu przez NFZ, nie będą w stanie konkurować na otwartym rynku i tym samym generować zysków niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania spółek handlowych.

Kolejnym problemem polskiej służby zdrowia, pominiętym w zapisach projektu tak zwanego pakietu ustaw zdrowotnych mających na celu poprawę stanu szpitali w Polsce, jest kwestia niedoszacowania kontraktów z NFZ i błędne określanie kosztów na niektóre świadczenia medyczne. W obecnym systemie brakuje realnej wyceny świadczeń medycznych. Koszty niektórych świadczeń są niedoszacowane i wykonywanie ich przynosi straty dla szpitala. W takiej sytuacji skomercjalizowanym szpitalom będzie trudno zapewnić wysoki poziom opieki przy jednoczesnym zagwarantowaniu rentowności jednostek. Aby nie generować strat, rada nadzorcza danej spółki może podjąć decyzję o likwidacji nierentownych oddziałów, nawet jeżeli będzie to jedyny specjalizujący się w danej dziedzinie oddział. Przykładem takiej praktyki może być szpital w Knurowie w powiecie gliwickim na Śląsku, gdzie właścicielem placówki został samorząd. Jedną z pierwszych decyzji szefa rady nadzorczej był zakaz przyjmowania ofiar wypadków drogowych oraz wypadków w górnictwie, przy czym należy zaznaczyć, że kopalnia znajduje się kilkaset metrów od szpitala. Decyzja o zamknięciu oddziału ratunkowego była podjęta z powodów ekonomicznych i faktem generowania strat przez ten oddział. W tej sytuacji ranni w wypadkach musieli być wysyłani do innego szpitala publicznego oddalonego kilkadziesiąt kilometrów dalej.

Misja publicznych placówek, rozumiana przez opinię publiczną jako konieczność udzielania szerokiego wachlarza świadczeń, także tych nisko opłacanych przez NFZ, nie może być skutecznie realizowana przez jednostki działające na zasadach rynkowych i narażać je na sankcje wynikające z kodeksu spółek handlowych. Przekształcanie szpitali w spółki prawa handlowego ma skłonić placówki do racjonalnych działań ekonomicznych, a nawet do zachowań rynkowych przez wprowadzenie możliwości świadczeń odpłatnych. Zatem misja publiczna szpitali jest sprzeczna z zasadami rynkowymi i w tym wypadku będzie trudno pogodzić i skonsolidować z sobą oba cele. Zarząd przekształconego szpitala będzie stał przed decyzją, czy ważniejsze jest wypełnianie misji publicznej, czy też racjonalność ekonomiczna osiągnięta przez selekcję świadczonych usług medycznych. Nowa forma spółki handlowej jest ponadto nastawiona na zysk, co nie zawsze jest jednoznaczne z dobrem pacjenta. Oprócz zamykania nierentownych oddziałów szpitalnych, zarząd spółki może podjąć decyzję o cięciu wydatków, na przykład przez restrukturyzację zatrudnienia, co może odbić się na standardzie i komforcie pobytu pacjenta w szpitalu.

Ostatnim argumentem świadczącym o słabości dotychczasowych zapisów prawnych regulujących przekształcanie szpitali w spółki prawa handlowego jest to, że zapisy podejmujące powyższe kwestie nie wpływają na zmianę i odpowiedni dobór kadry zarządczej w przekształcanych placówkach. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie w przekształcanych szpitalach często pozostają

niezmienione, niezależnie od tego jak dotychczas radziły sobie na stanowisku kierowniczym. Kadra zarządzająca odpowiedzialna za wcześniejsze zadłużenie szpitala po przekształceniu placówki może pozostać na stanowiskach, i prowadząc niezmienną politykę zarządczą, ponownie zadłużyć szpital. Na podstawie kodeksu spółek handlowych zarząd spółki jest obciążony odpowiedzialnością cywilnoprawną i odpowiada za poniesione w spółce straty, tylko jednak za te poniesione od czasu powstania spółki.

Podsumowując, powyższe argumenty świadczą o licznych wadach i słabościach rozwiązań mających uregulować procesy przekształceń własnościowych w ochronie zdrowia. Brak precyzyjności w zapisach ustaw zdrowotnych oraz pominięcie wielu istotnych problemów służby zdrowia sprawiają, że plan B oraz pakiet ustaw zdrowotnych jedynie w sposób cząstkowy rozwiązują problem polskich szpitali. Przytoczone wraz z powyższymi argumentami przykłady mogą być traktowane jako hipotetyczne, ustawa pozostawia jednak wiele luk prawnych, które w przyszłości, przy odpowiednich uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych, mogą zaistnieć w rzeczywistości.

## Podsumowanie

Każdy szpital w Polsce niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, także prywatny, ma ustawowy obowiązek przyjęcia każdego, kogo życie jest zagrożone. Należy zgodzić się z tym, że komercjalizacja jest furtką do prywatyzacji. Komercjalizacja nie oznacza jednak rezygnacji państwa z tradycyjnego sposobu wykonywania zadań publicznych, czyli pozbycia się odpowiedzialności za ochronę zdrowia, a jedynie przejęcie ich wykonywania przez jednostki niepubliczne. Na władzach publicznych nadal spoczywa odpowiedzialność za ochronę zdrowia, którą finansuje się ze środków publicznych. Zgodnie z art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”.

Można zatem stwierdzić, że proces przekształceń zakładów opieki zdrowotnej powinien mieć charakter ewolucyjny i powinien być skorelowany z zapotrzebowaniem na świadczenia zdrowotne. Przekształcenia własnościowe w ochronie zdrowia powinny podlegać nadzorowi ze strony władz publicznych. Istnieje bowiem zagrożenie niekontrolowanej prywatyzacji zakładów opieki zdrowotnej, która może prowadzić do uszczuplenia majątku publicznego i pogorszenia dostępności usług zdrowotnych przez wyłączenie z publicznej ochrony zdrowia części infrastruktury medycznej.

Podstawowa opieka zdrowotna oparta na prywatnej praktyce dowodzi, że w Polsce jest miejsce także dla niepublicznej ochrony zdrowia w opiece stacjonarnej. Na zmiany w służbie zdrowia należy patrzeć nie tylko pod kątem ekonomicznym i techniczno-organizacyjnym, ale należy brać również pod uwagę ich aspekt polityczny, a zwłaszcza społeczny.

## Literatura

- Katrynicz A. (2009), „*Rozpaczliwy plan B*”, „Gazeta Lekarska” 3 (219), 4 marca.
- Ministerstwo Zdrowia (2010), *Informacja o przekształceniach własnościowych w sektorze ochrony zdrowia przeprowadzonych decyzją jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2010* (wrzesień), Departament Organizacji i Zarządzania, Warszawa.
- OECD Health at a Glance: Europe (2010), Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010 [dok.elektr.]. [http://ec.europa.eu/health/reports/docs/health\\_glance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/reports/docs/health_glance_en.pdf) [dostęp: 21.02.2011].
- Pustułka A. (2009), *Komercjalizacja jest szansą dla szpitali*, „Dziennik Zachodni”, 12 marca.
- Raport *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga* (2004), 21 grudnia 2004, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004.
- Sanak U., Połec-Kołodziej K., Młynarczyk A. (2009), *Przekształcenia wojewódzkich samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w latach 1999–2009 w województwie małopolskim*, Kraków.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991, Nr 91, poz. 408).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000, Nr 94, poz. 1037).
- Zwoliński A. (2009) „*Rząd chce ratować służbę zdrowia. Komercjalizując*” [dok elektr.]. <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/rzad;chce;ratowac;sluzbe;zdrowia;komercjalizujac,101,0,427109.html> (dostęp: 19.02.2011).





*dr inż. Bożydar Ziółkowski*  
Politechnika Rzeszowska

## **FORESIGHT REGIONALNY W PROJEKTOWANIU POLITYKI ROZWOJU**

### **Streszczenie**

*Foresight* to instrument planowania strategicznego sprawdzony w obrębie przedsiębiorstw i polityki publicznej. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli *foresightu* oraz związanych z nim doświadczeń w projektowaniu regionalnej polityki rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem głównych czynników sukcesu.

**Słowa kluczowe:** *foresight*, polityka rozwoju, polityka publiczna, regionalna strategia innowacji

### **Summary**

#### **Regional foresight in creation of development policy**

Foresight is an instrument of strategic planning proved in enterprises and in public policy. The aim of this paper is presentation of the foresight role as well as related to it experiences during creation of regional development policy with a special attention laid to key success factors.

**Keywords:** foresight, development policy, public policy, regional innovation strategy

### **Wstęp**

Ewolucja instrumentów projektowania polityki publicznej doprowadziła do zastosowania *foresightu*. Funkcjonuje on „w przestrzeni społecznego tworzenia konsensusu, politycznego wsparcia i formułowania priorytetów w polityce, nauce i gospodarce” [Oetker, 2002: 4]. Realna przydatność *foresightu* w procesie kreowania polityki rozwoju została wielokrotnie potwierdzona. Dowiedziono także, że oczekiwany wpływ tego narzędzia na strukturę polityki krajowej i regionalnej jest możliwy przy uwzględnieniu grupy „kluczowych czynników sukcesu” [Habegger, 2010: 49], często związanych z polityką innowacyjności.

W zależności od przyjętych kryteriów oceny przydatność *foresightu* można analizować w bardzo wielorakim kontekście. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie o wpływ *foresightu* na jakość polityki rozwoju w ramach:

- rozszerzenia horyzontu czasowego projektowania polityki rozwoju;
- poszerzenia zakresu interesariuszy włączonych w proces projektowania polityki rozwoju;
- generowania korzyści i zagrożeń związanych z tego rodzaju metodą projektowania polityki rozwoju.

W niniejszym opracowaniu kanwą do dyskusji nad powyższymi zagadnieniami były także studia obcojęzycznej literatury połączone z prezentacją zebranych regionalnych doświadczeń z kraju i ze świata.

Próba odpowiedzi na pytanie o efekty wykorzystania wyników *foresightu* w aspekcie projektowania regionalnej polityki rozwoju opierała się na identyfikacji determinantów, które ze względu na założenia tego instrumentu zachowują charakter uniwersalny bez względu na skalę zastosowania. Są one jednak na tyle istotne, że niezależnie od przyjętej definicji regionu decydują o powodzeniu wdrożenia wyników każdego rodzaju badań *foresightowych*.

## Istota i deterministyczna rola *foresightu*

Przywoływany przez Ozcana Saritasa i Atilę Oner argument nieustannej zmienności otoczenia i różnorodności możliwego kształtu przyszłości stanowi „dowód na to, iż zdolność przewidywania jest coraz bardziej istotna zarówno dla narodowych, jak i regionalnych rządów, przemysłu oraz korporacji ze względu na potrzebę kształtowania i poruszania się w kierunku wymarzonej przyszłości zrównoważonego rozwoju” [Saritas, Oner: 2004, 28].

Z punktu widzenia istoty „*foresight* jest użytecznym narzędziem w procesie określania natury i skali działań wymaganych do realizacji tego wyzwania” [Fennessy, 2005: 32]. Jest on również interpretowany jako „systematyczny, demokratyczny proces przyszłościowego wywiadu i tworzenia średnio- do długookresowej wizji” [Klusacek, Toivonen, 2004: 3]. Przytoczone definicje odzwierciedlają prawidłowość spotykaną w tego typu badaniach, która koncentruje się na przedstawianiu całej problematyki w obrębie jednego z dwóch wymiarów, to jest narzędziowego lub procesowego. „*Foresight* traktowany jest w kategorii narzędzia (...) wtedy gdy jego realizacja ma charakter jednorazowy. Z kolei, w przypadku iteracyjnego, tj. wielokrotnego zastosowania *foresight* nabiera cech procesu” [Ziółkowski, Moszkowicz, 2010: 237]. Na etapie projektowania polityki rozwoju z wykorzystaniem *foresightu* istotne jest, aby miał on charakter procesu, gdyż tylko wtedy będzie możliwe pełne zdyskontowanie korzyści wynikających z jego aplikacji. Procesowe ujęcie jest zresztą warunkiem określania tego rodzaju badań mianem *foresightu* (por. [Martin, 1995]).

Jak zauważa Denis Loveridge, idea strategicznego myślenia o przyszłości sięga ery starożytnej. Początki *foresightu* dostrzega się między innymi w tra-

dycji komitetów BOGSAT (ang. *bunch of guys sat around a table*), w twórczości Anaksymandra (ok. 600 lat p.n.e.), Leonarda da Vinci w okresie renesansu, Malthusa (1789 rok) i wielu innych. Współcześnie obowiązujące definicje i koncepcje systemowego myślenia oraz *foresightu* datuje się od roku 1950 [Loveridge, 2009].

Naukowe inicjatywy prognozowania typu *foresight* zaistniały po zakończeniu II wojny światowej między innymi przy planowaniu strategii militarnej USA i planowaniu przestrzennym we Francji [Miles, 2008, za: *COST Action A22...*]. Jednym z pierwszych, gdyż zapoczątkowanym w latach siedemdziesiątych XX wieku i trwającym nieprzerwanie do dziś, był *foresight* Japonii [Akio, Yoshiko, Terutaka, 2004; Anderson, 1997]. Wskutek rosnącego zainteresowania tą dziedziną, także za sprawą pionierskich badań RAND Corporation z lat sześćdziesiątych [Schlossstein, Park, 2006], w roku 1972 powołano w Stanach Zjednoczonych Ameryki Kongresowe Biuro Oceny Technologii (ang. *The Congressional Office of Technology Assessment*) realizujące działania zasadniczo zbieżne z ideą *foresightu* (notabene w literaturze przedmiotu nie zawsze z nim utożsamiane). Nowych doświadczeń na tym polu w Polsce dostarczył Pilotażowy Projekt Foresight „Zdrowie i Życie” z 2004 roku, a w dalszej kolejności Narodowy Program Foresight „Polska 2020” oraz kilkanaście inicjatyw wojewódzkich i sektorowych.

Obecną rolę i motywy naukowego ujęcia *foresightu* charakteryzuje opinia, że „przyszłość jest zbyt ważna dla gatunku ludzkiego, aby można ją było pozostawić wróżkom używającym nowych wersji starych kryształowych kul. Nadszedł czas, aby wyrocznia wyprowadziła się, a wprowadziła nauka” [Linstone, Juroff, 2002, za: Sackman, 1974].

Wykorzystywane w obrębie *foresightu* metody badawcze (zaprezentowane w tabeli 1) nie stanowią ścisłego kanonu, choć wśród najdłużej stosowanych można wymienić: Delphi, planowanie scenariuszowe oraz panele eksperckie.

Podkreśla się, że najlepsza metodologia badań *foresightowych* to taka, która obejmuje zarówno narzędzia ilościowe oraz jakościowe [Popper, 2008].

Od samego początku przedmiotem inicjatyw *foresightowych* stała się szeroko rozumiana technologia, stąd badania tego rodzaju określa się często mianem *foresightu* technologicznego. „Wielu autorów podkreśla, że wyniki działań *foresight* są głównie kwestią naukowych priorytetów i celów strategicznych dla różnych obszarów nauki i technologii. (...) Jednakże, poprzez wpływ na innowacje w ramach społeczeństwa wiedzy i kontynuowanie rozwoju obiecujących technologii z potencjałem do szerokiego zastosowania (np. technologii informacyjnych, biotechnologii, nanotechnologii), żadne długookresowe perspektywy nie mogą zaniedbać tych dwóch pól” [Ziółkowski, 2009: 47,48, za: Miles, Keenan, Kaivo-Oja, 2002: 37]. Trafność przyjętego ujęcia uzasadnia również argument o istnieniu ścisłego i łatwego do identyfikacji związku pomiędzy technologią a rozwojem gospodarczym. Zauważa się bowiem, że „jedynie technologia – spośród wszystkich instytucji – ma swój wewnętrzny dynamizm, który wywołuje ciągłe zmiany aż do osiągnięcia wyników najlepszych w danych warunkach” [Okoń-Horodyńska, 2007: 22]. Coraz większa innowacyjność traktowana jest

Tabela 1

Metody w badaniach *foresight*

Metody jakościowe	Metody ilościowe	Metody jakościowo-ilościowe
<i>Metody nadające znaczenie zdarzeniom i spostrzeżeniom. Interpretacje takie kierunkują się w stronę subiektywizacji lub kreatywności, które są trudne do weryfikacji (np. opinie, sesje burzy mózgu, wywiady)</i>	<i>Metody pomiaru zmiennych i stosujące analizę statystyczną, wykorzystujące lub generujące (przypuszczalnie) uzasadnione i wartościowe dane (np. wskaźniki społeczno-ekonomiczne)</i>	<i>Metody wykorzystujące zasady matematyczne w celu kwantyfikacji subiektywizmu, uzasadnionych osądów i punktów widzenia ekspertów i komentatorów (tj. ważenie opinii lub prawdopodobieństwa)</i>
Analiza SWOT Burza mózgów Panele ekspertów Planowanie scenariuszowe Przegląd literatury Warsztaty/ konferencje Wywiady	Analiza wskaźnikowa/ serii czasowych Benchmarking Ekstrapolacja trendu Modelowanie symulacyjne	Analiza interesariuszy Analizy wielokryterialne Delphi Krzyżowa analiza wpływu Technologie krytyczne/ kluczowe

Źródło: opracowanie własne skrócone na podstawie: Popper 2008: 54.

jednak jako zagrożenie z powodu implikowanej „dywergencji pomiędzy cyklami czasu pracy rządu i cyklami rozwoju technologicznego” [Rycroft, 2006: 282; Popper 2003: 86], inaczej mówiąc ryzyka spóźnionej lub nieprzemyślanej reakcji na zachodzące zmiany.

Wspomniany już wymiar aplikacyjny *foresightu* technologicznego może obejmować przedsiębiorstwa lub regiony osiągające z tego tytułu między innymi następujące korzyści [JMK, 1996]:

- inicjowanie nowych rodzajów wsparcia dla sfery B+R w przemyśle
- wprowadzanie nowych programów edukacyjnych
- powoływanie nowych instytutów naukowych
- podejmowanie nowych programów innowacyjnych.

Podsumowaniem wyrażanych opinii w tym aspekcie jest spostrzeżenie, że u podstaw *foresightu* „leży przekonanie, że nie można dokładnie przewidzieć przyszłości, a jedynie można się jak najlepiej do niej przygotować” [Nowicka, 2007: 34]. Pozwala to na egzemplifikację szerokiego spektrum możliwych rezultatów tych badań.

Choć trudno dopatrywać się negatywnych skutków strategicznej konwersacji interesariuszy, czyli *foresightu*, należy zauważyć, że zastosowanie tego instrumentu może powodować poczucie zagrożenia [Cunha, Palma, Costa, 2006]. Wyniki analiz *foresightu* organizacyjnego (zob. [Cunha, Palma, Costa, 2006]) dowodzą tego, że wśród decydentów istnieje „obawa przed «współpracą z otoczeniem i obawa przed przyszłością»” [Cunha, Palma, Costa, 2006: 943, za:

Burt, Van der Heijden, 2004: 1019]. „Aby uniknąć tej «konfrontacji» z rzeczywistością menedżerowie często, być może nieświadomie”, przyjmują strategię izolacji wobec rzeczywistości, „co chroni ich przed niepewnością i niejednoznacznością otaczającego świata” [Cunha, Palma, Costa, 2006: 943, za: Kets de Vries, 2001]. „Wiedza oparta na przyszłościowych analizach zagraża bezpieczeństwu wynikającemu z utrwalonej rutyny i dominującej logiki. Burzy to utarte metody myślenia i bezpieczeństwo eksploatującego uczenia się” [Cunha, Palma, Costa, 2006: 943].

W kontekście zagrożeń warto również zwrócić uwagę, że próby wykorzystania przez przedsiębiorstwa prognoz przyszłości przy jednoczesnym „oddzieleniu przyszłości od terażniejszości” mogą prowadzić do ich mniejszej efektywności [Cunha, Palma, Costa, 2006: 946, Eisenhardt, 1999]. Sugeruje to, że *foresight* powinien mieć charakter ustawicznego procesu harmonizowania prowadzonej działalności z wymaganiami rynku zamiast stanowić jednorazowe doświadczenie [Cunha, Palma, Costa, 2006, za: Brown, Eisenhardt, 1997].

Należy podkreślić, że mimo wielu korzystnych zmian, jakie generuje *foresight*, niewłaściwe podejście do uzyskanych wyników lub dysponowanie rezultatami wypracowanymi bez krytycznego zaangażowania wszystkich interesariuszy stanowi zagrożenie dla skuteczności tego rodzaju działań. Wiąże się to nie tylko z ryzykiem niepowodzenia w trakcie wdrażania rekomendacji *foresightu*, ale również wpływa na mniejszą efektywność wykorzystania funduszy, a w konsekwencji osłabienie zainteresowania tymi badaniami. Jest to powodem dla którego fazę wdrażania wyników *foresightu* określa się jako największe wyzwanie w badaniach tego rodzaju [Saritas, Oner, 2004].

Wśród głównych barier dla upowszechniania produktów *foresightu* wymienia się kilka istotnych problemów strukturalnych:

- 1) „Strategiczne problemy wynikające z braku jasnej strategii i celów oraz braku skoordynowanego działania graczy.
- 2) Problemy polityczne pojawiające się wówczas, gdy proponowane działanie koliduje z narodowymi, regionalnymi albo organizacyjnymi interesami, lub jeśli zaproponowali je polityczni przeciwnicy. Brak zaangażowania regionów, korporacji i specyficznych grup (jak trzeci sektor) czy inne powody pojawiających się problemów politycznych.
- 3) Problemy finansowe wynikające z braku środków lub tego, że osoby zobowiązane do finansowania są temu niechętne.
- 4) Niedobór informacji (...) wynikający z braku odpowiednich, wiarygodnych i wystarczających danych oraz informacji. Niepewność ryzyka, sprzeczne informacje i brak skoordynowanego monitoringu znajdują się również wśród czynników powodujących niedostatek informacji” [Saritas, Oner, 2004: 34, za: Glenn, Gordon, 2001; Bryson, Van de Ven, Roering, 1987; Gilbert 1976].

Na podstawie powyższych ograniczeń łatwo jest wnioskować o stymulującej roli *foresightu* w przeciwdziałaniu ograniczeniom strukturalnym, co *de facto* nie powinno stanowić zagrożenia dla podmiotów odpowiedzialnych za dotychczasową realizację polityki rozwoju.

Kwestia skuteczności *foresightu* wynika nie tylko z wszechstronności badań, ale w dużej mierze jest zależna od stopnia implementacji wypracowanych rekomendacji w obrębie polityki publicznej. Brak zainteresowania wdrożeniem wyników *foresightu* przez twórców polityki rozwoju regionalnego podważa sens tego rodzaju inicjatyw, gdyż podstawowym ich założeniem i warunkiem sukcesu jest współpraca sfery naukowej, regulacyjnej, produkcyjnej i społecznej w ramach wspólnie uzgodnionych kierunków rozwoju.

Podstawowym wynikiem *foresightu* jest sformułowanie priorytetów (zwykle w postaci technologii) oraz kierunków rozwojowych. Tworzone scenariusze pozwalają na strategiczne planowanie, choć dla zachowania skuteczności wdrażanych rozwiązań jest wymagany ciągły monitoring zachodzących w otoczeniu zmian. Wiedza o tendencjach zmian dostarcza informacji na temat kształtującej się rzeczywistości, a to z kolei umożliwia korektę operacyjną lub zupełną zmianę kierunku rozwoju. Skorzystał z tego między innymi koncern Shell, który u początku kryzysu paliwowego w roku 1973, dysponując odpowiednim zestawem wskaźników i scenariuszy rozwoju, odpowiednio wcześniej zidentyfikował czynniki zapowiadające globalną zmianę trendu, dostosowując charakter produkcji o kilka lat wcześniej niż konkurencja. „Dzięki szybkiemu zwrotowi Shell znacznie mniej ucierpiał z powodu nadmiaru mocy produkcyjnych i (...) wyprzedził inne firmy. Jak później wykazano, miało to decydujący wpływ na sposób, w jaki firma (...) przeszła przez burzliwe lata 70. i początek lat 80.” [Van der Heijden, 2000: 32].

Również w aspekcie kreowania polityki rozwoju regionalnego wypracowanie kultury *foresightowej* gwarantuje utrzymanie gotowości wobec nieprzewidzianych zdarzeń, a w konsekwencji odpowiednio szybką zmianę realizowanej polityki. Przekłada się to nie tylko na większą konkurencyjność, ale również gwarantuje zachowanie bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego. Przydatność *foresightu* ujawnia się szczególnie w sytuacjach awarii przemysłowych czy katastrof klimatycznych, gdyż dostarcza on odpowiednich scenariuszy rozwoju pozwalających na reorientację polityki publicznej. Zapewnione dzięki temu bezpieczeństwo regionalne nie dotyczy jedynie sfery społecznej, ale obejmuje również przedsiębiorstwa, gdyż gwarantuje trwałość koniunktury sprzyjającej utrzymaniu miejsc pracy. Istota identyfikacji technologii priorytetowych w trakcie inicjatyw *foresightowych* polega na próbie stymulowania rozwoju opartego na posiadanych atutach i dostrzeganych w otoczeniu szansach. Dzięki temu istnieje duże prawdopodobieństwo wypracowania w regionie produktu wyróżniającego się na tle pozostałych, a zarazem decydującego o zdobyciu lub utrzymaniu przewagi konkurencyjnej w obrębie danej specjalizacji.

Choć zalecaną perspektywą realizacji *foresightu* jest 20–30 lat, to praktyka poszczególnych państw okazuje się jednak bardziej zróżnicowana (zob. tab. 2).

Również dzięki strategicznej perspektywie analizy *foresight* dostarcza informacji zwiększającej prawdopodobieństwo przetrwania regionów. Niepełna wiedza utrudnia, a niekiedy uniemożliwia, skuteczne zarządzanie przez decydentów. Przykładem pozytywnego wpływu zastosowania tego narzędzia jest między innymi przypadek Japonii, która wykorzystując praktyki *foresightowe*,

Tabela 2

Czas realizacji badań *foresightowych*

Kraj	Czas realizacji	Perspektywa planowania (lata)
Japonia	1991	30
USA	1996	>10
Holandia	1989–1996	5–10
Niemcy	1992–1993	10
Niemcy/ Japonia	1994–1995	30
Francja	1993–1995	5–10
Francja	1994–1995	30
Wielka Brytania	1993–1995	10–20
Włochy	1994–1996	10
Australia	1994–1996	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gavigan, Cahill 1997: 14]

zdołała umocnić swoją pozycję w regionie azjatyckim, awansując z czasem do grona czołowych gospodarek świata.

Tego rodzaju ocena ma swój konstruktywny wymiar, przyjmując, że praktyki *foresightowe* stanowią bardzo skuteczny, o ile nie najlepszy sposób planowania strategicznego. Decyduje o tym przede wszystkim element współpracy społecznej, jaki wyłania się podczas dyskusji interesariuszy regionu oraz konsensualny proces decyzyjny. Walorem tego ujęcia jest nie tylko wspólne (a przez to uwzględniające potrzeby wszystkich stron) formułowanie priorytetów, ale również eliminowanie ryzyka pojawienia się sprzeciwu na etapie realizacji wypracowanych scenariuszy.

W trakcie projektowania *foresightu* jest istotne jego właściwe przygotowanie i realizacja. Są to czynniki determinujące powodzenie strategii rozwoju, kreowanej na bazie uzyskanych w ten sposób wyników. Podstawowym warunkiem realnego wpływu *foresightu* na jakość polityki regionalnej jest właściwy dobór ekspertów. Z jednej strony dużą rolę odgrywa tu zaangażowanie ekspertów posiadających wiedzę (często z tytułu miejsca zamieszkania gwarantującego lepszą znajomość miejscowej specyfiki) o egzogennych i endogennych zasobach. Z drugiej zaś strony (co podkreślono w przypadku regionalnego *foresightu* w Lahti, w południowej Finlandii) niezbędne jest zaangażowanie zewnętrznych interesariuszy w celu „przełamania mentalnego zamknięcia obecnego w regionie” [Uotila, Melkas, 2007: 1125, za: Harmaakorpi, Uotila, 2006]. W tym aspekcie istotne jest również to, iż *foresight* zmierza do „poprawy komunikacji pomiędzy interesariuszami systemu, dostarczając narzędzi koordynacji, a także tworzy zobowiązanie do działania. Krytycznym czynnikiem sukcesu badania *foresightowego* jest zdolność zaangażowania głównych animatorów zmian i zasobów wiedzy, co pozwala formułować strategiczną



wizję dla regionu oraz kreować wiedzę konieczną do projektowania nowych kierunków rozwoju” [Gertler, Wolfe, 2004: 47].

Praktyczne wyniki zastosowania *foresightu* w formułowaniu polityki publicznej uprawniają do stwierdzenia, że instrument ten jest obecnie niezbędnym elementem planowania strategicznego w gospodarce. W kontekście dynamicznej natury otoczenia posiadanie narzędzia umożliwiającego dokładną diagnozę, a następnie generującego strategiczne rekomendacje, jest warunkiem rozwoju i postępu, co zapewnia również szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

Wartość odgrywa rolę podstawowego stymulatora *foresightu*, który ma pomóc w identyfikacji i dopasowaniu prowadzonych działań do nowych szans i zagrożeń [Shaping tomorrow, 2011]. Dostrzegane dzięki nim sygnały pozwalają na skuteczniejsze planowanie i podejmowanie decyzji. Dynamika otoczenia społeczno-gospodarczego i wynikające stąd trudności wiarygodnego prognozowania składają jednak większość naukowców do wskazywania, że w swej istocie „*foresight* nie zajmuje się przewidywaniem przyszłości, lecz kieruje swe zainteresowanie na jej tworzenie” [Piasecki, Kubiak, 2008: 6].

## Wpływ *foresightu* na rozwój regionalny

W 2006 roku szacowano, że 50 procent badań *foresightowych* odbywa się na poziomie krajowym, 39 procent to poziom regionalny, a 10 procent dotyczy doświadczeń ponadnarodowych [Crehan, 2006]. Wdrażanie wyników *foresightu* determinuje zmiany mające bezpośredni lub pośredni wpływ na każdą czasoprzestrzeń. Panuje jednak przekonanie, że

(...) multidyscyplinarny charakter badań *foresightowych* lepiej sprawdza się w regionach, ponieważ szybkość i elastyczność działania na poziomie regionalnym czy lokalnym zwiększa skuteczność mechanizmów wdrażania wyników *foresightu*, a tym samym zapewnia lepsze wykorzystanie potencjału rozwojowego w danym obszarze. (...) Sprzyja zatem unijnym tendencjom do regionalizacji oraz przekazywania coraz większych uprawnień i odpowiedzialności na niższe poziomy gospodarki i społeczeństwa, co pozwala również na wprowadzanie skutecznych metod zarządzania z zachowaniem podstawowej zasady rozwoju zrównoważonego [Okoń-Horodyńska, 2007: 25].

Potwierdzają to także badania wpływu krajowej polityki publicznej na rozwój regionów. Dowodzą one spowolnienia rozwoju mimo (z założenia racjonalizujących) zewnętrznych prób ujednoczenia przestrzennej dystrybucji działań gospodarczych [Martin, 1999].

W kontekście strategicznego planowania rozwoju regionu *foresight* prowadzi do krystalizacji koncepcji wspólnych inicjatyw, a tym samym wskazuje oczekiwania interesariuszy wobec przyszłych kierunków rozwoju. Tworzy to reprezentatywny zbiór rekomendacji inwestycyjnych, a zarazem wyraz faktycznych potrzeb społeczno-gospodarczych sformułowanych w sposób demokratyczny.

O znaczeniu *foresightu* dla regionalnych decydentów informuje przede wszystkim skala implementacji wypracowanych wyników do polityki regionalnej, co jednocześnie stanowi wskaźnik ich przydatności. Praktyczne inicjatywy w tym zakresie stanowią także przykład dobrych praktyk, przydatnych w wielu przypadkach bez względu na skalę ich zastosowania.

Realny wpływ *foresightu* na krajową politykę rozwoju zaznaczył się bardzo wyraźnie w Japonii. „Raport Narodowego Instytutu ds. Polityki Naukowej i Technologii (ang. *National Institute of Science and Technology Policy* – NISTEP), odpowiedzialnego za realizację *foresightu* w Japonii od piątej rundy badania delfickiego w 1990 roku, przyznaje, iż istnieje «konkretny wpływ (*foresightu*) na sferę B+R jak również na ogólny rozwój technologii» [Yoda, 2011: 433, za: National Institute of Science and Technology Policy, 1994]. Kwestionariuszowe badanie 175 „prywatnych przedsiębiorstw, które zakupiły raport *foresightowy* w 2000 roku” wykazało, że około 75 procent zainteresowanych podmiotów poszukiwało informacji o ogólnym trendzie w nauce i rozwoju technologii, a około 60 procent zamierzało wykorzystać wyniki do tworzenia własnej strategii badawczej [Yoda, 2011]. Można sądzić, że rezultatem od dawna prowadzonych w tym nurcie badań była również inspiracja do stworzenia i przyjęcia w roku 1995 Konstytucji Nauki i Technologii Japonii (ang. *The Science and Technology Basic Law of Japan*), a w 2001 roku Drugiego Planu Bazowego Nauki i Technologii (ang. *The Second Science and Technology Basic Plan*). Tym samym rząd tego kraju

(...) zajął jasne stanowisko polityczne w zakresie wyznaczenia priorytetów naukowo-technologicznych w ramach nowej administracyjnej struktury nauki i technologii złożonej z Rady ds. Polityki Naukowej i Technologicznej (ang. *Council for Science and Technology Policy* – CSTP), Ministerstwa Edukacji, Kultury, Sportu, Nauki i Technologii (ang. *Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology* – MEXT) i innych ministerstw [Akio, Yoshiko, Terutaka, 2004: 580].

Wyniki generowane w ramach prowadzonego przez *MEXT* od początku lat 70. XX wieku *foresightu* technologicznego (realizowanego w grupie 3000 respondentów badań delfickich) są ponadto upowszechniane wśród przedsiębiorstw i udostępniane właściwym ministerstwom/agencjom [Akio, Yoshiko, Terutaka, 2004].

Praktyczne spostrzeżenie w kontekście roli głównych interesariuszy podczas kreowania polityki rozwoju sformułowano po analizie przypadku niemieckiego landu Badenia-Wirtembergia. Powołana z początkiem lat 90. XX wieku Komisja Przyszłości (ang. *Future Commission*) [Gertler, Wolfe, 2004] zakładała „promowanie procesów *foresightu* regionalnego” [Gertler, Wolfe, 2004: 57, za: Cohen, Fields, 1999]. Jej celem było „przeprowadzenie procesu społecznego dialogu i budowanie konsensusu z zamiarem udzielenia wsparcia w obliczu poważnego zagrożenia konkurencyjności wśród czołowych gałęzi przemysłu (samochodowego, narzędziowego, elektronicznego), a także wprowadzenie regionalnej gospodarki na nową ścieżkę rozwoju, akcentującą nowoczesne techno-

logie” [Gertler, Wolfe, 2004: 57]. Choć był to proces realizowany przy udziale regionalnych i zewnętrznych instytucji to jednak „zasadniczą rolę odgrywali inni kluczowi gracze (...), przede wszystkim Izba Handlowo-Przemysłowa, duże związki przemysłowe, jak IG Metall, i organizacje badawcze, jak Fraunhofer Institutes oraz Steinbeis Foundation” [Gertler, Wolfe, 2004: 57]. W tej sytuacji trudno było oczekiwać pozytywnych wyników podejmowanych wysiłków „gdy celem prowadzonej polityki nie jest tworzenie niemieckiego (...) kapitału społecznego i postaw współpracy” [Gertler, Wolfe, 2004, 57; za: Cohen, Fields, 1999]. Zauważono, że brak efektywności działań w ramach regionalnego systemu innowacji wynika z pomijania organizacyjnej różnorodności interesariuszy oraz istniejących ram instytucjonalnych [Gertler, Wolfe, 2004]. Dowiodły tego również analizy polityki publicznej w kanadyjskiej prowincji Ontario, gdzie z początkiem lat 90. XX wieku zidentyfikowano systemowe ograniczenia dla rozwoju współpracy przedsiębiorstw konkurujących o te same zasoby wykwalifikowanej siły roboczej. Wynikało to z braku na rynku pracy regulacji wspierających prowadzenie szkoleń. Przyczyniła się do tego między innymi struktura rynku kapitałowego i mechanizmy finansowania przedsiębiorstw skupiające się na krótkookresowych celach [Gertler, Wolfe, 2004, za: Wolfe, Gertler, 1998; Gertler, Wolfe, Garkut, 1998].

Strategia *foresightu* w regionie wschodniej Lombardii we Włoszech (będąca wynikiem projektu regionalnej strategii innowacji) zmierzała do „oceny trendów rozwoju międzynarodowej konkurencji i formułowała metody rozwiązania zidentyfikowanego ryzyka” [Klusacek, Toivonen, 2004: 12].

Sposobem identyfikacji charakteru potencjalnego oddziaływania *foresightu* na politykę publiczną jest także analiza celów formułowanych w tego typu badaniach. Ujęcie przyczynowo-skutkowe pozwala zakładać, że realizacja celów będzie równoznaczna z oczekiwanym wpływem *foresightu* na politykę rozwoju. W tabeli 3 przedstawiono wyniki takiego ujęcia w kontekście regionalnym.

Również w polskich regionach wyniki *foresightu* wprowadzane są coraz częściej do praktyki zarządzania wielu organizacji, w tym także regionów. Od momentu zakończenia pierwszych w naszym kraju projektów *foresightowych* nie zinwentaryzowano jeszcze ich kompleksowego wpływu na politykę publiczną. O istniejącym zainteresowaniu wynikami tych badań świadczy między innymi to, że wiele nowych projektów rozwojowych opiera swe założenia na raportach *foresightu* regionalnego, co wynika z roli informacyjnej i prognostycznej tego instrumentu. Bez wątplenia wpływ *foresightu* będzie coraz większy (choć nie zawsze łatwy do zmierzenia [Eriksson, Weber, 2008]), także dlatego, że trwający obecnie w wielu województwach proces aktualizacji regionalnych strategii innowacji jest okazją do trwałego wpisania tych badań w politykę rozwoju.

Wstępna ocena możliwego oddziaływania *foresightu* na projektowanie polityki publicznej opartej na niektórych celach kilku wybranych projektów regionalnych Polski przedstawiono w tabeli 4.

Na zakończenie warto zauważyć, że rozwój oparty na wynikach *foresightu* powinien uwzględniać rekomendacje gwarantujące utrzymanie największej

Tabela 3

Wpływ *foresightu* na politykę rozwoju regionalnego na świecie

Lp.	Region	Cel/rezultat <i>foresightu</i>
1	Province of Liege (Belgia)	Osiągnięcie konsensusu w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w regionie (kierunki i instrumenty)
2	Uusimaa (Finlandia)	Kształtowanie polityk na poziomie regionu, podregionów i lokalnych interesariuszy z wykorzystaniem wypracowanej wizji rozwoju
3	Grand Lyon (Francja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zmniejszenie nierówności społecznych i pogodzenie tożsamości historyczno-kulturowej miasta z obecnymi realiami</li> <li>– stworzenie systemów wspomagających zastosowanie ujęcia projektowego do stałego rozwoju oraz zwiększenie możliwości zatrudnienia</li> <li>– rozwój technologii informacyjnych</li> <li>– budowa systemu samorządu lokalnego bardziej otwartego na dialog i współpracę, bardziej sprzyjającego realizacji skutecznych działań w sektorze publicznym i mającego na celu przywrócenie właściwej roli samorządu lokalnego</li> <li>– przekształcenie Lyonu w europejską metropolię z najlepszym systemem zarządzania środowiskowego i o najwyższym poziomie działalności gospodarczej związanej z zagadnieniami środowiskowymi i rynkami</li> </ul>
4	Limousin (Francja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wspomóżenie decydentów politycznych w dokonywaniu wyborów i podejmowaniu decyzji</li> <li>– unaocznienie uwarunkowań rozwoju regionu szerszej społeczności</li> </ul>
5	Katalonia (Hiszpania)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– analiza głównych systemów Katalonii w perspektywie 20 lat (do 2010 roku)</li> <li>– identyfikacja głównych zmiennych wpływających na rozwój regionu</li> <li>– identyfikacja głównych sześciu podsystemów (ewolucja demograficzna, planowanie, obejmujące terytorialne – użytkowanie gruntów oraz infrastrukturę i komunikację, system produkcyjny, rynek pracy i osłony socjalne, dynamikę rozwoju społecznego, ramy geopolityczne oraz instytucjonalne)</li> <li>– opracowanie dla każdego podsystemu scenariuszy cząstkowych</li> <li>– opracowania scenariuszy globalnych (zintegrowanych)</li> </ul>
6	West Midlands (Wielka Brytania)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– włączenie <i>foresightu</i> w długoterminową regionalną strategię dla regionu</li> <li>– koordynacja istniejących badań i zlecenie realizacji nowych strategicznych badań w wybranych sektorach dla ciągłej aktualizacji diagnozy</li> <li>– wywołanie zmiany w kulturze planowania strategicznego w wybranych sektorach (przesunięcie punktu ciężkości z krótkookresowego planowania operacyjnego na długookresowe planowanie strategiczne)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne, skrócone i zmodyfikowane na podstawie: [Borodako, Cichocki, Rogut, 2009: 30–31, za: FOREN, 2001; Keenan, Uyarra, 2002; UNIDO, 2005; *Uusima...*, 2005].

Tabela 4

Wpływ *foresightu* na politykę rozwoju regionalnego w Polsce

Lp.	Region	Cel/efekt <i>foresightu</i>
1	Województwo małopolskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przygotowanie diagnoz dziedzin badawczych stanowiących przedmiot badań <i>foresightu</i></li> <li>– stworzenie prognozy rozwoju technologii w województwie małopolskim</li> <li>– wyznaczenie priorytetowych kierunków rozwoju w obszarze określonym jako zrównoważony rozwój</li> <li>– wkład do Narodowego Programu Foresight (NFP) w zakresie informacji o kluczowych kierunkach rozwoju województwa małopolskiego</li> <li>– stworzenie zbioru cennych wskazówek przy kształtowaniu proinnowacyjnej polityki państwa</li> </ul>
2	Województwo mazowieckie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– identyfikacja wiodących technologii o znaczeniu strategicznym, których rozwijanie w następnych 20 latach będzie priorytetowe dla regionu województwa mazowieckiego</li> <li>– budowanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym</li> <li>– wsparcie długookresowej wizji rozwoju Mazowsza określonej jako zwiększenie konkurencyjności metropolii warszawskiej i całego regionu w układzie europejskim i globalnym</li> <li>– badanie kluczowych kierunków zrównoważonego rozwoju województwa</li> </ul>
3	Województwo podkarpackie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wskazanie i ocena przyszłych potrzeb, szans i zagrożeń związanych z rozwojem gospodarczym</li> <li>– przedstawienie koncepcji odpowiednich działań wyprzedzających z dziedziny nauki i techniki</li> <li>– określenie możliwości wpływu na bieg wydarzeń oraz wyznaczenie optymalnych kierunków wsparcia rozwoju techniczno-technologicznego województwa podkarpackiego</li> <li>– analiza regionalnego potencjału intelektualno-społeczno-gospodarczego w stosunku do światowych prognoz i tendencji</li> <li>– minimalizacja ryzyka związanego z przyszłym ekonomiczno-społecznym rozwojem regionu</li> <li>– wspieranie (również finansowe) kluczowych dla regionu ścieżek rozwoju i zapobieganie rozpraszaniu środków w sytuacji braku wizji i przypadkowości poczynań</li> <li>– wkład do Narodowego Programu Foresight „Polska 2020”</li> </ul>

Lp.	Region	Cel/efekt <i>foresightu</i>
4	Województwo śląskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowanie scenariuszy rozwoju technologii, w tym identyfikacja kluczowych technologii o znaczeniu strategicznym dla zrównoważonego rozwoju województwa śląskiego do roku 2020.</li> <li>– określanie średnio- i długoterminowych tendencji zmian technologicznych pomagających w określaniu polityk odnośnie do nauki, badań i edukacji</li> <li>– inicjowanie twórczej współpracy pomiędzy władzami samorządowymi, instytucjami przemysłowymi i badawczymi, organizacjami pozarządowymi itp.</li> <li>– wkład do Narodowego Programu Foresight „Polska 2020”</li> <li>– stworzenie założeń regionalnego systemu monitoringu zmian technologicznych</li> <li>– stymulowanie rozwoju własnych technologii, które pozwolą osiągnąć zamierzone cele, jak również przyczynić się do stworzenia wiedzy, pozwalającej zdynamizować innowacyjność gospodarki, a jednocześnie zapewnić długoterminowy, zrównoważony rozwój regionu</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji ze stron internetowych projektów: <http://www.foresight.msap.pl/index.php?page=about> (dostęp: 22.03.2011); <http://www.formazovia.pl/> (dostęp: 22.03.2011); <http://www.roz4.woiz.polsl.pl/foresight/pliki/projekt.html> (dostęp: 22.03.2011); [http://www.prz.edu.pl/foresight/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7&Itemid=3](http://www.prz.edu.pl/foresight/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=3) (dostęp: 22.03.2011)

efektywności uzyskiwanych rezultatów. Raport projektu FORMAKIN sugeruje, aby w podnoszeniu jakości polityki publicznej uwzględniać następujące zalecenia:

- „lepiej, by inicjatywy *foresight* skupiały się mniej na aspektach technologicznych, a bardziej na społecznych, którym mogą służyć odpowiednie technologie,
- warto spojrzeć na sektory z innej perspektywy analitycznej, aby stwierdzić, jak najlepiej wykorzystać *foresight* do zarządzania koordynacją nastawioną na rozpoznanie przyszłości,
- należy przede wszystkim skupić się na pomaganiu firmom w ustabilizowaniu sieci, a co za tym idzie, rynków, a nie tylko na pomaganiu im w zakresie nowych technologii,
- argumentacja przeciw twierdzeniu, że można zbudować paneuropejski program *foresight*,
- zalecamy bardziej selektywne użycie metod *foresightu*” [*Science and Technology Studies Unit*, 2010: 38].

Oczywiście, mimo uzasadnionej przydatności powyższych założeń, trudno jest je traktować uniwersalnie (również w wypadku niektórych z uwagi na odmienne opinie) (zob. [Preface, 2008: xviii]). Decydują o tym przede wszystkim uwarunkowania sektorowe i regionalne, które determinują ostateczny kształt *foresightu* i polityki publicznej.

## Uwagi końcowe

Postawione we wstępie niniejszego artykułu pytanie o przydatność *foresightu* w projektowaniu polityki rozwoju stanowiło okazję do prezentacji uwarunkowań oraz praktycznych przykładów zastosowania tego instrumentu. Jak wykazały doświadczenia wielu regionów, *foresight* zwiększa zainteresowanie społeczne prowadzoną polityką rozwoju. Jego deterministyczna rola ujawnia się przez kształtowanie kultury planowania strategicznego w organizacjach i regionach, co prowadzi do większego bezpieczeństwa rozwoju społeczno-gospodarczego. Uzyskiwana dzięki niemu optymalizacja polityki publicznej wynika z zaangażowania i wsparcia większości interesariuszy. Jednym z najważniejszych warunków powodzenia tego rodzaju inicjatyw jest transparentność prowadzonej dyskusji oraz jej powtarzalność. Iteracyjny charakter badań *foresightowych* jest czynnikiem zapewniającym systematyczność procesu aktualizacji dokumentów strategicznych, co ma szczególne znaczenie w wypadku regionalnych strategii innowacji, które stanowią podstawę realizacji polityki badawczo-rozwojowej w zakresie technologii.

## Literatura

- Akio K., Yoshiko Y., Terutaka T. (2004), *A Challenge of Integrating Technology Foresight and Assessment in Industrial Strategy Development and Policymaking*, „Technological Forecasting and Social Change” 71 (6).
- Anderson J. (1997), *Technology Foresight for Competitive Advantage*, „Long Range Planning” 30 (5).
- Borodako K., Cichocki R., Rogut A. (2009), *Obszary badań foresightu rekomendowane do realizacji w 2010 r. w ramach foresightu regionalnego dla województwa wielkopolskiego*, Poznań.
- Brown S.L., Eisenhardt K.M. (1997), *The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations*, „Administrative Science Quarterly” 42.
- Bryson J.M., Van de Ven A.H., Roering W.D. (1987), *Strategic Planning and the Revitalization of the Public Service*, [w:] R. Denhardt, E. Jennings (eds.), *Towards a New Public Service*, Extension Publications, Missouri, Columbia, MO.
- Burt G., Van der Heijden K. (2004), *First Steps: Towards Purposeful Activities in Scenario Thinking and Future Studies*, „Futures” 35.
- Cohen S., Fields G. (1999), *Social Capital and Capital Gains in Silicon Valley*, „California Management Review” 41.
- COST Action A22: Advancing Foresight Methodologies*, <http://www.costa22.org/mou.php> (dostęp: 13.03.2006).
- Crehan P. (2006), *Key Features of Any Foresight Exercise – Evidence from the EFMN, Innovating Regions in Europe, Mutual Learning Platform*, Workshop on Regional Foresight, Stuttgart, 31 March, Workshop Report, IRE.

- Cunha M.P., Palma P., Costa N.G. (2006), *Fear of Foresight: Knowledge and Ignorance in Organizational Foresight*, „Futures” 38.
- Eisenhardt K.M. (1999), *Strategy as Strategic Decision Making*, Sloan Management Review Spring.
- Eriksson A.E., Weber K.M. (2008), *Adaptive Foresight: Navigating the Complex Landscape of Policy Strategies*, „Technological Forecasting & Social Change” 75.
- Fennessy J. (2005), *Foresight Report on the Forestry Sector in Ireland*, [w:] NIRSA NUI Maynooth, RERC Teagasc, UCD Dublin, *Rural Ireland 2025, Foresight Perspectives*, NUI Maynooth, University College Dublin, Teagasc, Dublin.
- FOREN (2001), *A Practical Guide to Regional Foresight*, European Commission.
- Gavigan J.P., Cahill E. (1997), *Overview of Recent European and Non-European National Technology Foresight Studies*, Technical Report No. TR97/02. European Commission – JRC Institute for Prospective Technological Studies, Seville.
- Gertler M.S., Wolfe D.A. (2004), *Local Social Knowledge Management: Community Actors, Institutions and Multilevel Governance in Regional Foresight Exercises*, „Futures” 36.
- Gertler M.S., Wolfe D.A., Garkut D. (1998), *The Dynamics of Regional Innovation in Ontario*, [w:] J. de la Mothe, G. Paquet (eds.), *Local and Regional Systems of Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam.
- Gilbert A. (1976), [w:] A. Gilbert (ed.), *Development Planning and Spatial Structure*, Wiley, London.
- Glenn J.C., Gordon T.J. (2001), *State of the Future*, American Council of the United Nations University, Washington, DC.
- Habegger B. (2010), *Strategic Foresight in Public Policy: Reviewing the Experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands*, „Futures” 42.
- Harmaakorpi V., Uotila T. (2006), *Building Regional Visionary Capability: Futures Research in Resource-based Regional Development*, „Technological Forecasting & Social Change” 73.  
<http://www.foresight.msap.pl/index.php?page=about> (dostęp: 22.03.2011).  
<http://www.formazovia.pl/> (z dnia: 22.03.2011).  
<http://www.roz4.woiz.polsl.pl/foresight/pliki/projekt.html> (dostęp: 22.03.2011).  
[http://www.prz.edu.pl/foresight/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7&Itemid=3](http://www.prz.edu.pl/foresight/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=3) (dostęp: 22.03.2011).
- JMK (1996), *Foresight, czyli wielość scenariuszy*, „Sprawy Nauki” 4.
- Keenan M., Uyarra E. (2002), *Why Regional Foresight? An Overview of Theory and Practice*, [www.regional-foresight.de/download/WhyRegionalForesight.pdf](http://www.regional-foresight.de/download/WhyRegionalForesight.pdf) (dostęp: 3.04.2005).
- Kets de Vries M.F.R. (2001), *The Leadership Mystique*, Financial Times-Prentice-Hall, London.
- Klusacek K., Toivonen M. (2004), *Blueprints for Foresight Actions in the Regions, THE FOR-RIS BLUEPRINT, Experiences and Ideas for Developing Foresight in a Regional Innovation Strategy Context (RIS/RITTS)*, Final Report, Office for Official Publications of the European Communities, Belgium.
- Linstone H.A., Turoff M. (red.) (2002), *The Delphi Method, Techniques and Applications*.
- Loveridge D. (2009), *Foresight, The Art and Science of Anticipating the Future*, Routledge, New York.
- Martin B.R. (1995), *Foresight in Science and Technology*, „Technology Analysis & Strategic Management” 7 (2).
- Martin P. (1999), *Public Policies, Regional Inequalities and Growth*, „Journal of Public Economics” 73.



- Miles I. (2008), *From Futures to Foresight*, [w:] L. Georghiou, J.C. Harper, M. Keenan, I. Miles, R. Popper (eds.), *The Handbook of Technology Foresight*, Concepts and Practice, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall.
- Miles I., Keenan M., Kaivo-Oja J. (2002), *Handbook of Knowledge Society Foresight*, PREST and FFRC, October.
- National Institute of Science and Technology Policy (1994), *Outlook for Japanese and German Future Technology – Comparing Japanese and German Technology Forecast Surveys*, NISTEP report material, No.33, March
- Nowicka I. (2007), *Realizacja projektów typu foresight w Polsce*, „Acta Bio-Optica et Informatica Medica” 13 (3).
- Oetker A. (2002), *Kartografie der Wissenschaft*, [w:] A. Radlanski, M.M.A. Sonnabend (Hrsg.), *Foresight Priotaetensetzung in der Forschungsfinanzierung*, Dokumentation des Expertengesprächs am 8./9. Februar 2001 in Potstam, Stifverband fuer die Deutsche Wissenschaft, Essen.
- Okoń-Horodyńska E. (2007), *Foresight w określaniu przyszłości rozwoju gospodarki narodowej*, [w:] S. Borkowska (red.), *Inwestowanie w kapitał ludzki*, PTE, Warszawa.
- Piasecki B., Kubiak K. (2008), *Wprowadzenie*, [w:] B. Piasecki, K. Kubiak (red.), *Mechatronika, przewodnik przedsiębiorcy*, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź.
- Popper R. (2008), *Foresight Methodology*, [w:] L. Georghiou, J.C. Harper, M. Keenan, I. Miles, R. Popper (eds.), *The Handbook of Technology Foresight*, Concepts and Practice, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall.
- Popper S.W. (2003), *Technological Change and the Challenges for 21st Century Governance*, [w:] A.H. Teich, S.D. Nelson, S.J. Lita, A.E. Hunt (eds.), *AAAS Science and Technology Policy Yearbook*, American Association for the Advancement of Science, Washington.
- Porter A.L., Ashton W.B. (2008), *Foresight in the USA*, [w:] L. Georghiou, J.C. Harper, M. Keenan, I. Miles, R. Popper (eds.), *The Handbook of Technology Foresight*, Concepts and Practice, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall.
- Preface* (2008), xvii-xxv, s. xviii, [w:] L. Georghiou, J.C. Harper, M. Keenan, I. Miles, R. Popper (eds.), *The Handbook of Technology Foresight*, Concepts and Practice, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall.
- Rycroft R.W. (2006), *Time and Technological Innovation: Implications for Public Policy*, „Technology in Society” 28.
- Sackman H. (1974), *Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting, and Group Process*, The RAND Corporation, R-1283-PR, April.
- Saritas O., Oner M.A. (2004), *Systemic Analysis of UK Foresight Results Joint Application of Integrated Management Model and Roadmapping*, „Technological Forecasting & Social Change” 71.
- Schlossstein D., Park B. (2006), *Comparing Recent Technology Foresight Studies in Korea and China: Towards Foresight-minded Governments?*, „Foresight” 8 (6).
- Science and Technology Studies Unit* (2010), The University of York, Foresight jako Narzędzie Zarządzania Wiedzą i Innowacją, PARP, Warszawa.
- Shaping tomorrow* (2001), <http://www.shapingtomorrow.com/> (dostęp: 16.03.2011).
- UNIDO (2005), *Technology Foresight Manual, Volume 2: Technology Foresight in Action*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- Uotila T., Melkas H. (2007), *Quality of Data, Information and Knowledge in Regional Foresight Processes*, Futures 39.
- Uusima Regional Council and Edita Publishing Oy* (2005), UTU35. A future for sou too? Uusimaa 2035 scenario Project, Helsinki: Edita Prima Oy.

- Van der Heijden K. (2000), *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu strategicznym*, Dom Wydawniczy ABC, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Wolfe D.A., Gertler M.S. (1998), *Ontario's Regional System of Innovation*, [w:] H.-J. Braczyk, P. Cooke, M. Heidenreich (eds.), *Regional Innovation Systems*, UCL Press, London.
- Yoda T. (2011), *Perceptions of Domain Experts on Impact of Foresight on Policy Making: The Case of Japan*, „Technological Forecasting & Social Change” 78.
- Ziółkowski B. (2009), *Foresight w strategicznym rozwoju ekoinnowacji regionu – pierwsze doświadczenia Polski*, Wydawnictwo i Drukarnia Diecezji Rzeszowskiej, Rzeszów.
- Ziółkowski B., Moszkowicz K. (2010), *Foresight, narzędzie czy proces*, [w:] M. Hopej, M. Moszkowicz, J. Skalik (red.), *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Edukacja w gospodarce opartej na wiedzy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.



*mgr Anna Góral, mgr Joanna Zdebska-Schmidt*  
Uniwersytet Jagielloński

## ROZWÓJ PRZEMYSŁU KULTUROWEGO SZANSĄ DLA MAŁOPOLSKI?

Analiza stopnia wdrożenia polityki rozwoju  
przemysłów czasu wolnego sformułowanej  
w *Strategii rozwoju województwa małopolskiego*  
na lata 2007—2013

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza stopnia wdrożenia polityki rozwoju przemysłów czasu wolnego sformułowanej w *Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*. Na podstawie analizy dokumentów strategicznych wyznaczających kierunki rozwoju regionu oraz analizy wskaźników do oceny stopnia realizacji polityki autorki dokonały ewaluacji aktywności województwa małopolskiego w zakresie rozwoju przemysłu kulturowego w regionie.

**Słowa kluczowe:** polityka kulturalna, przemysł kulturowy, województwo małopolskie, rozwój regionalny, *Strategia rozwoju województwa małopolskiego*

### Summary

**Development of culture industry — a chance for Małopolska region? Analysis of the status of implementation of the development of leisure industry policy within *The Małopolska Region Development Strategy for 2007–2013***

The aim of this article is to analyze the status of implementation of the development of the leisure industry policy within *The Małopolska Region Development Strategy for 2007–2013*. On the base of analysis of the strategic documents and analysis of the indicators for the evaluation of the implementation of the policy, the authors made an assessment of the activities of the Małopolska Region in the field of the development of the culture industry.

**Keywords:** culture policy, culture industry, Małopolska Region, regional development, *The Małopolska Region Development Strategy*

## Wstęp

Wielu badaczy zjawisk kulturowych podkreśla, że nie jest możliwe oszacowanie wartości dziedzictwa narodowego czy przyrodniczego; możliwa jest jednak jego efektywna i skuteczna eksploatacja [por. Throsby, 2010; Mackiewicz, 2009]. Umiejętne zarządzanie kulturowym i naturalnym potencjałem regionu może się przyczynić nie tylko do bieżących, „konkretnych” korzyści przede wszystkim w postaci ciekawej oferty turystycznej, odnowionych zabytków czy nowych szlaków, ale przede wszystkim do trwałego, zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i społecznego.

Małopolska jest regionem bardzo atrakcyjnym zarówno pod względem potencjału turystycznego, jak i kulturowego. Jej cechą charakterystyczną jest silne poczucie tożsamości regionalnej. Mentalnie, co zostało podkreślone w *Strategii rozwoju województwa*, Małopolanie są ludźmi pogranicza Unii Europejskiej i Europy Wschodniej [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006]. Gospodarka Małopolski, w przeciwieństwie do wielu innych regionów Polski, nie jest obciążona wymagającym restrukturyzacji przemysłem. W regionie rozwijają się głównie małe i średnie przedsiębiorstwa. W ostatnich latach można zaobserwować szczególną aktywność sektora usług, w tym przede wszystkim w takich dziedzinach, jak edukacja, badania i rozwój, informatyka, ochrona zdrowia oraz turystyka i tak zwany przemysł czasu wolnego. Region charakteryzuje się bogactwem znajdujących się na jego obszarze obiektów kulturalnych, w tym zabytkowej architektury, atrakcyjnym i charakterystycznym krajobrazem górskim, a także zachowanym w stanie stosunkowo niezmiennym dziedzictwem wsi – w tym również ciekawego krajobrazu i ekstensywnego, naturalnego rolnictwa. Pod względem bogactwa dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego Małopolska plasuje się na jednym z najwyższych miejsc w kraju. Zasoby muzeów małopolskich ocenia się na ponad 4 mln obiektów, co stanowi ok. 1/6 polskich zasobów muzealnych. Zabytki te znajdują się w zbiorach 105 muzeów i oddziałów muzealnych, co stanowi 15,5% muzeów w kraju. [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006].

W kontekście niniejszego artykułu kierunek badań wyznaczają pojęcia „przemysł kultury” i „przemysł czasu wolnego”. Celem artykułu jest analiza stopnia realizacji kierunku polityki rozwój przemysłów czasu wolnego *Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu kulturowego.

Polityka „rozwój przemysłów czasu wolnego”, będąca jedną z strategicznych Małopolski, bazuje na zasobach kulturowych powiązanych z turystyką jako na elemencie budującym konkurencyjność gospodarczą regionu. Biorąc pod uwagę charakter regionu, nadanie kulturze dużego znaczenia w wymiarze gospodarczym wydaje się naturalne, choć w odniesieniu do innych regionów kraju jest swoistym *novum*. Aby możliwie najpełniej przedstawić realizację analizowanego kierunku polityki od momentu jego zatwierdzenia w ramach *Strategii rozwoju województwa małopolskiego 2007–2013* do końca roku 2010 przeprowadzono:

- analizę dokumentów strategicznych i operacyjnych regionu
- analizę wskaźników oceny realizacji działań wskazanych w *Strategii* w ramach „polityki rozwoju przemysłów czasu wolnego”
- analizę SWOT realizacji „polityki rozwoju przemysłów czasu wolnego” w latach 2007–2010

Na tej podstawie określono, jakie znaczenie i funkcje są nadawane przemysłom kultury w Małopolsce, oraz dokonano oceny realizacji założeń *Strategii rozwoju województwa małopolskiego 2007–2013* na jej półmetku.

## Rozwój regionalny a przemysły kultury

Lucyna Wojtasiewicz proponuje, aby rozwój lokalny definiować jako proces pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych zachodzących w danym układzie z uwzględnieniem właściwych mu potrzeb, preferencji i hierarchii wartości [Wojtasiewicz, 1997]. Wydaje się, że tak rozumiany rozwój regionalny można odnieść do coraz wyraźniej widocznych zmian zachodzących w rozwoju gospodarczym, a mianowicie zacierania się granic między ekonomią, która w tradycyjnym ujęciu odnosiła się głównie do przemysłu produkcyjnego, a coraz dynamiczniej rozwijającym się sektorem kultury. Wśród głównych przyczyn tego zjawiska można wskazać przede wszystkim komercjalizację sektora kultury oraz, co jest niezwykle istotne, dostrzeżenie powiązań między gospodarką a wszystkim sferami działalności człowieka [por. Małek, 2003; Throsby, 2011; Florida, 2010; i.in.].

Współczesne badania, zarówno te dotyczące sektora kultury, jak i rozwoju regionalnego, coraz większy nacisk kładą na udział tego pierwszego w kreowaniu zmian, nie tylko społecznych, ale coraz częściej ekonomicznych w procesie rozwoju regionu [Kościelecki, 2007; Słaby, 2005; Smoleń, 2003]. Zasoby kulturowe, obok naturalnych, mają coraz większy potencjał ekonomiczny, przede wszystkim ze względu na ich rozwojowy charakter, gdyż stymulują one również inne niż przemysły usługowe i wytwórcze gałęzie gospodarki. Podejście to jest także wynikiem prowadzonych w ostatnim dziesięcioleciu dyskusji nad tzw. zrównoważonym rozwojem. Koncepcja ta wiąże się z obserwacją negatywnych skutków oddziaływania przemysłu na środowisko naturalne. Stosowany początkowo wyłącznie w kontekście ochrony przyrody termin szybko rozszerzono na wszelkie inne relacje zachodzące zarówno w środowisku naturalnym, jak i gospodarczym, przemysłowym, społecznym i kulturowym.

Powiązanie i wzajemne oddziaływanie kultury, turystyki i ekonomii obrazują zjawiska, które, choć same w sobie nie są nowe, w dyskurs społeczny włączane są w formie podkreślających ich znaczenie określeń. Przykładami są m.in. takie terminy, jak przemysł kultury i przemysł czasu wolnego. Pierwsze z pojęć zostało wprowadzone w 1947 i początkowo miało znaczenie pejoratywne [Mackiewicz, 2009]. UNESCO definiuje je jako „działalność w zakresie produkcji, reprodukcji, magazynowania i dystrybucji na dużą skalę dóbr i usług kultury”. Przemysł czasu wolnego jest natomiast określaną jako wielodyscyplinarna gałąź gospo-

darki związana z odpoczynkiem i spędzaniem czasu wolnego przez osoby indywidualne oraz wykonywaniem pracy poza obowiązkami służbowymi i pracą zawodową. Odbiorcą produktów przemysłu czasu wolnego jest tzw. generacja czasu wolnego (ang. *leisureclass*), której fenomen rynkowy polega na reprezentacji wszystkich grup wiekowych. Również z tego względu produkt i rynek czasu wolnego to pojęcia o szerszym znaczeniu aniżeli produkt i rynek turystyczny.

W ostatnim pięcioleciu została opracowana koncepcja, która do klasycznych trzech obszarów, na których opiera się rozwój gospodarczy regionu, a więc: przemysłu, rolnictwa i usług, zalicza jeszcze jeden: sektor twórczy. Według R. Floridy, autora koncepcji, to właśnie „twórczość” jest aktualnie głównym czynnikiem rozwoju regionalnego [Florida, 2010]. Różnie definiowana w ogólnym pojęciu odnosi się obecnie do wszystkich przejawów działalności człowieka [Antoszkiewicz, Habiera-Antoszkiewicz, 2004] i jest również istotnym zasobem o znaczeniu ekonomicznym.

Obserwując rozwój kultury jako sektora rynkowego, zwłaszcza w literaturze naukowej, można odnieść wrażenie, że jego udział w wytwarzaniu PKB jest znaczny. To poczucie jest jednak wynikiem przede wszystkim obserwacji zmian na rynkach zagranicznych, głównie Europy Zachodniej i Australii. W Polsce obecnie wskaźniki PKB w stosunku do sektora kultury nie zmieniają się tak dynamicznie, jednakże udział procentowy PKB wytwarzanego w kulturze i przemysłach kultury jest stosunkowo wysoki – w 2002 r. kształtował się na poziomie 4,5% i od tego czasu systematycznie rośnie. Znaczenie tego sektora jest dostrzegane przez władze samorządowe, odpowiedzialne za tworzenie strategii rozwoju, co znajduje odzwierciedlenie w opracowywanych dokumentach strategicznych, zarówno na poziomie krajowym [por. *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*], jak i regionalnym [por. np. *Strategia rozwoju województwa małopolskiego 2007–2013*] i lokalnym. Aby jednak ocenić, jakie znaczenie jest rzeczywiście przypisywane sektorowi kultury w kontekście rozwoju regionalnego, warto się przyjrzeć, w jaki sposób realizowane są założenia wdrażanych strategii rozwoju w zakresie wsparcia przemysłu kultury.

## Analiza treści dokumentów strategicznych i tło prawne

Problematyka polityki regionalnej w Polsce wiąże się z rywalizacją dwóch podejść: centralistyczno-wyrównawczego oraz decentralistyczno-konkurencyjnego. Pomimo reformy organizacji terytorialnej państwa, zagadnienie modelu polityki regionalnej wciąż nie zostało rozwiązane. Ustawowa decentralizacja jest w praktyce blokowana, gdyż, mimo że administracja rządowa przekazała nowe zadania samorządowi, to jednak zatrzymała w swojej dyspozycji ok. 90% kwot niezbędnych na ich finansowanie [Hausner, 2008]. W związku z tym przepisy prawne, które w zamyśle miały uregulować i uprościć procesy związane ze wspieraniem rozwoju poszczególnych regionów, dodatkowo je zaciemniają i komplikują. W rezultacie dochodzi do paradoksu – regiony, choć wciąż

zdecydowanie zbyt uzależnione od władzy centralnej, są w praktyce pozostawione same sobie.

W polityce regionalnej popularna jest obecnie koncepcja nawiązująca do teorii rozwoju endogenicznego, której istotą jest świadome dążenie do kształtowania określonego terytorialnego podziału pracy, w tym poprzez skupienie się na posiadanych zasobach społeczno-kulturowych [Hausner, 2008]. Odzwierciedlenie tego podejścia w praktyce można odnaleźć w tworzonych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, strategiach rozwoju. W kontekście zasobów kulturowych jest ono wynikiem zmiany nastawienia do samej jego koncepcji. Kultura powoli przestaje bowiem być jedynie zasobem, który, co wynika z rozporządzeń prawnych, należy przede wszystkim chronić, a więc będącym pewnym balastem, wymagającym dużych nakładów finansowych ze strony jednostek za to odpowiedzialnych, a więc władz lokalnych. Zasoby te zaczynają być postrzegane jako rozwojowe, o istotnym znaczeniu społeczno-ekonomicznym.

Obowiązek szeroko pojętej ochrony, rozwoju i upowszechniania dziedzictwa kulturowego przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z przepisów prawa, których podstawowym źródłem są zasady równego dostępu do dóbr kultury, wolności twórczości artystycznej oraz wolności korzystania z dóbr kultury zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (artykuły 6 i 73). Naturalnym rozszerzeniem tych zapisów są ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej, o ochronie zabytków oraz regulacje pojawiające się w przepisach dotyczących zasad rozwoju regionalnego i działalności samorządów. Ustawa o samorządzie województwa nakłada na samorządy obowiązek „określenia strategii rozwoju województwa” [Ustawa o samorządzie województwa rozdział 2 art. 11], powierzając im jako jeden z podstawowych celów troskę o „zachowanie wartości środowiska kulturowego”. Ponadto w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako jeden z jej elementów wymieniono „wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie” [Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658].

W praktyce wspomniane przepisy nakładają na województwa obowiązek między innymi prowadzenia i organizacji instytucji artystycznych, prowadzenia spraw związanych z ochroną i opieką nad zabytkami, wspierania i promowania przedsięwzięć kulturalnych, wspierania działań na rzecz ochrony regionalnych i lokalnych tradycji, rzemiosła, zwyczajów oraz sztuki ludowej. Realizacja tych zadań w świetle ograniczonych możliwości finansowych oraz zróżnicowanych potrzeb i aspiracji mieszkańców zmusza samorządy do określenia proporcji pomiędzy poszczególnymi zadaniami z zakresu kultury oraz ich znaczeniem w perspektywie całościowo pojmowanych obowiązków województwa [Pawelska-Skrzypek, 2003]. Poszukiwanie równowagi i efektywności w zakresie realizowanych zadań z zakresu kultury znajduje swoje odzwierciedlenie w sposobie konstruowania dokumentów strategicznych dla polityki regionu, w których władze samorządowe zawierają postulaty dążenia do zrównoważonego rozwoju, zarówno społecznego, jak i ekonomicznego regionu.

Kierunki polityki rozwoju do 2013 roku dla województwa małopolskiego wyznaczają: *Strategia rozwoju województwa małopolskiego* i koherentny wo-



bec niej *Małopolski regionalny program operacyjny 2007–2013* oraz *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego*. Z dokumentów tych wyłania się wizja Małopolski jako „regionu szans wszechstronnego rozwoju ludzi i nowoczesnej gospodarki, silnego aktywnością swych mieszkańców, czerpiącego z dziedzictwa przeszłości i zachowującego tożsamość w integrującej się Europie” [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006, s. 37]. Tak sformułowana wizja podkreśla znaczenie potencjału kulturowego i jest jednym z dowodów na znaczenie tego kierunku polityki, co potwierdzają szczegółowe zapisy poszczególnych dokumentów.

Strategia rozwoju województwa małopolskiego jest podzielona na trzy pola aktywności, dla których wytyczono odpowiednio trzy cele strategiczne. W ramach każdego z nich wyszczególnione są obszary działalności, którym również odpowiadają cele uszczegółowione przez kierunki polityki rozwoju. Podział ten umożliwia jasne odczytanie znaczenia, jakie w całościowo ujmowanej polityce województwa zajmują poszczególne elementy. Bezpośrednio lub w sposób pośredni kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego dotyczy 10 z 39 wymienionych w strategii kierunków polityki rozwoju. Kultura wraz z turystyką stanowią sektor tzw. gospodarki regionalnej szansy i jest kluczową branżą w kontekście wzrostu konkurencyjności regionalnej, a ponadto pełni znaczącą rolę w kreowaniu zrównoważonego rozwoju Małopolski.

Kierunek polityki „rozwój przemysłów czasu wolnego” jest wymieniony jako piąty w obszarze II strategii: „gospodarka regionalnej szansy”. Celem tego kierunku jest „konkurencyjna, otwarta i innowacyjna gospodarka” [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006, s. 65]. Obszar II strategii przyporządkowany jest do pierwszego pola działania określonego jako „konkurencyjność gospodarcza”. Założenia programowe kierunku II.5. są podzielone na trzy grupy, z których dwie dotyczą bezpośrednio sfery kultury. Pierwsza grupa obejmuje rozwój infrastruktury dla rozwoju ruchu turystycznego i przyjazdów uzdrowiskowych, druga – działania związane ze wsparciem rozwoju usług kultury i czasu wolnego, a trzecia na rzecz podniesienia rentowności usług turystycznych i ich rynkowego zorientowania.

W stosunku do *Strategii rozwoju województwa małopolskiego z lat 2000–2006* nastąpiły pewne różnice pojęciowe w zakresie stosowanej terminologii dla tego kierunku polityki. Obowiązująca w poprzednich latach strategia w ramach celu strategicznego „rozwińnięte przemysły regionalnej szansy” wymieniała osobno rozwój „przemysłów czasu wolnego” oraz „przemysłu kulturowego”. Działania w ramach pierwszego z kierunków dotyczyły tylko oferty turystycznej, natomiast drugi z kierunków został określony w dokumencie jako „nieostry” [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006, s. 3]. Wobec tych zapisów aktualnie obowiązująca strategia zintegrowała oba „przemysły”, ale też skonkretyzowała listę zadań do wykonania.

W porównaniu z dokumentami strategicznymi województw: mazowieckiego i dolnośląskiego, które w kontekście kultury stanowią największą konkurencję dla Małopolski – przede wszystkim z uwagi na tamtejsze ośrodki metropolitalne: Warszawę i Wrocław – *Strategia rozwoju województwa małopolskiego* najsilniej

podkreśla rolę kultury w procesie rozwoju i budowy przewagi konkurencyjnej regionu. W strategiach województw mazowieckiego i dolnośląskiego nie ma bezpośrednich odpowiedników omawianego kierunku polityki. Najsilniej z „rozwojem przemysłów czasu wolnego” koresponduje *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego*, wpisując w piąty cel pośredni, określane jako „rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu” [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006: 56], kierunku działania „promocja i zwiększenie atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej regionu w oparciu o walory środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego”. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* „rozwój kultury” wymienia w celu społecznym strategii definiowanym jako „rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat” [*Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego*, 2005: 55]. Działania w tym zakresie są skoncentrowane na optymalizacji infrastruktury kulturalnej, zwiększeniu aktywności społecznej w obszarze kultury oraz na rozwoju tożsamości i rozwoju dziedzictwa województwa dolnośląskiego. W obu z omawianych dokumentów kultura nie jest traktowana jako element rozwoju gospodarczego, lecz funkcjonuje jedynie w wymiarze społecznym.

Analizowany kierunek polityki, którego znaczenie podkreśla *Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, ma również swoje odpowiedniki w pozostałych dokumentach strategicznych i programowych regionu. Między innymi nawiązuje do niego trzecia oś priorytetowa Małopolskiego regionalnego programu operacyjnego 2007–2013 – „turystyka i przemysł kulturowy”, której celem jest podniesienie konkurencyjności turystycznej regionu. W jej ramach udzielane są bezzwrotne dofinansowania przedsięwzięć w trzech obszarach: rozwój infrastruktury turystycznej, rozwój produktów dziedzictwa kulturowego oraz wsparcia instytucji kultury z zastrzeżeniem, iż nie mogą być realizowane na obszarze Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego [*Małopolski regionalny program operacyjny*, 2007: 93]. Projekty mają możliwość uzyskania wsparcia finansowego w wysokości 85% kosztów kwalifikowanych w postaci dotacji refundowanej [*Małopolski regionalny program operacyjny*, 2007].

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego jako nadrzędny cel kierunków działań w ramach sfery kulturowej wymienia „wykorzystanie zasobów dziedzictwa kulturowego dla ochrony tożsamości regionalnej oraz promocji województwa i jego rozwoju gospodarczego” [*Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego*, 2003: 37]. Ponadto pozostałe cele planu bezpośrednio odnoszą się do wizji województwa oraz celów wymienionych w *Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2000–2006*, wśród których znajdują się: „wspieranie przemysłów czasu wolnego” i „wspieranie przemysłu kulturowego”. Wśród działań są przewidziane tworzenie parków kulturowych, nowych szlaków dziedzictwa kulturowego, wpisanie kolejnych obiektów na listę UNESCO, rewaloryzacja zespołów urbanistycznych i ruralistycznych.

Wspomniana już silna korelacja kultury i turystyki, którą wyraża kierunek polityki „rozwój przemysłów czasu wolnego”, ma również bezpośrednie przeło-

żenie na zapisy w dokumentach regionalnych poświęconych rozwojowi turystyki, choć nie pojawia się w nich to określenie.

Małopolska strategia rozwoju turystyki na lata 2007–2013 opracowana przez Małopolską Organizację Turystyczną jako produkty turystyki o największych szansach rozwoju wymienia: zwiedzanie miast o wysokim nagromadzeniu atrakcji kulturowych; uczestnictwo w ważnych imprezach kulturalnych, sportowych, folklorystycznych itp. oraz turystykę miejską i kulturową [*Kierunki rozwoju turystyki dla województwa małopolskiego*, 2008]. Między innymi na tej podstawie został ustalony docelowy model hierarchii ośrodków w województwie małopolskim w zakresie wyposażenia w infrastrukturę społeczną. Na poziomie regionalnym minimalny zakres wyposażenia obejmuje m.in.: obiekty teatralno-muzyczne oraz obiekty kultury o zasięgu regionalnym i centra wystawiennicze. Na poziomie ponadlokalnym pierwszego stopnia, do którego zalicza się wszystkie miasta powiatowe: muzea o charakterze regionalnym oraz galerie sztuki, a na poziomie ponadlokalnym II stopnia: biblioteki publiczne. Wszystkie te obiekty przewidziane są jako potencjalne elementy infrastruktury turystycznej.

Dokumentem będącym syntezą ustaleń zawartych zarówno w Strategii rozwoju województwa małopolskiego, jak i w Strategii rozwoju turystyki w Polsce 2007–2013 są: *Kierunki rozwoju turystyki dla województwa małopolskiego na lata 2008–2013*. W dokumencie jako podstawowy wyznacznik tożsamości województwa wymienione jest dziedzictwo kulturowe. Celem nadrzędnym jest rozwój turystyki poprzez rozwój markowych produktów, wśród których jako najważniejsze zostały wskazane turystyka kulturowa i turystyka pielgrzymkowa. W ramach tego produktu wymienionych jest pięć podstawowych działań:

1. Wzmocnienie istniejących dobrych produktów, poszerzenie oferty pielgrzymkowej i kulturowej.
2. Uatrakcyjnienie i poszerzenie oferty kulturalnej, rozrywkowej i widowiskowo-sportowej w regionie.
3. Poprawa jakości krajobrazu Małopolski.
4. Dostosowanie infrastruktury turystycznej do potrzeb osób niepełnosprawnych.
5. Podwyższenie jakości oferty muzealnictwa [*Kierunki rozwoju turystyki dla województwa małopolskiego na lata 2008–2013*, 2008, s. 59]

Warto podkreślić, że na część proponowanych działań zostały zagwarantowane środki finansowe już w chwili opracowywania dokumentu, np.:

Promesa finansowania – INWESTYCJE (Lista IPI):

1. Budowa Muzeum Tadeusza Kantora oraz siedziby Ośrodka Dokumentacji Sztuki Tadeusza Kantora – CRICOTEKA.
2. Budowa Małopolskiego Ogrodu Sztuki w Krakowie.
3. Budowa Lotniczego Parku Kulturowego w Krakowie.
4. Utworzenie Muzeum Sztuki Współczesnej w Krakowie [*Kierunki rozwoju turystyki dla województwa małopolskiego*, 2008, s. 60].

Zapis dotyczący rozwoju przemysłów czasu wolnego pojawia się również w *Wojewódzkim programie opieki nad zabytkami 2010–2013* w ramach drugiego celu strategicznego: „zarządzanie regionalną przestrzenią kulturową”. Wobec po-

przednio obowiązującego dokumentu pod tytułem *Wojewódzki program ochrony dziedzictwa i krajobrazu kulturowego Małopolski w latach 2005–2008* aktualnie obowiązujący nie wspomina już o konieczności „dookreślenia relacji pomiędzy kulturą, dziedzictwem kulturowym i gospodarką”, ale wymienia je jako silnie współzależne. Dlatego też priorytet trzeci odnosi się do ekonomicznego zorientowania regionalnego dziedzictwa kulturowego, w tym poprzez kierunek działania określony jako „rozwój przemysłów czasu wolnego oparty na miejscowych tradycjach i autentyzmie lokalnego dziedzictwa kulturowego”. Poszczególne działania wymienione w zakresie tego priorytetu obejmują przede wszystkim rozwój produktów turystycznych, promocję działalności kulturalnej i poszerzenie jej oferty.

Na poziomie narodowym funkcjonują dwa kolejne dokumenty, w których poruszono kwestię przemysłów czasu wolnego: Strategia rozwoju kraju 2007–2015 oraz Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004–2013, kierunek polityki „rozwój przemysłów czasu wolnego” spełnia założenia dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, wzrostu konkurencyjności gospodarczej, zrównoważonego rozwoju regionów, wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań w systemie organizacji działalności kulturalnej i w systemie upowszechniania kultury oraz wzrostu efektywności zarządzania sferą kultury [*Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – perspektywa 2015, 2007*].

## Analiza wskaźników

W zapisach Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013 zdefiniowano dwa wskaźniki oceny stopnia realizacji polityki „rozwój przemysłów czasu wolnego”, które są jednocześnie wskaźnikami służącymi do monitorowania całego obszaru wsparcia strategii „gospodarka regionalnej szansy”. Wskaźnikami tymi są:

- zwiększenie liczby osób korzystających z oferty wypoczynku w regionie
- wzrost liczby zatrudnionych w działalności turystycznej, rekreacyjnej, sportowej i kulturalnej [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego, 2006: 49–50*].

Miarą sukcesu dla wszystkich działań ujętych w obszarze „Gospodarka regionalnej szansy” jest również pozytywna opinia publiczna.

W ramach kierunku polityki „rozwój przemysłu czasu wolnego” przewidziano trzy grupy działań. Niniejsza praca koncentruje się na jednej z nich określonej jako „wsparcie rozwoju usług kultury i czasu wolnego”. W ramach tej grupy uwzględniono 13 działań, które można pogrupować w następujące kategorie (zob. tabela 1).

- wsparcie przedsiębiorstw ukierunkowanych na działalność kulturową;
- wsparcie inicjatyw społecznych w zakresie kultury;
- promocja oferty kulturalnej regionu;
- poszerzenie oferty kulturalnej regionu;
- podniesienie jakości usług sektora kultury w regionie.

Tabela 1  
 Kategoryzacja kierunków działań polityki „rozwój przemysłów czasu wolnego” w ramach  
*Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*

<b>Kierunki działań</b>	<b>Kategoria</b>
Stworzenie wojewódzkiego festiwalu teatralnego w okresie wzmożonego napływu turystów oraz wprowadzenie i promocja zintegrowanego wieloletniego programu wydarzeń artystycznych jako oferty podnoszącej atrakcyjność turystyczną	Poszerzenie oferty kulturalnej regionu
Tworzenie ofert turystyczno-rekreacyjnych oraz kulturalnych	
Zwiększenie liczby przedsiębiorstw związanych z usługami sfery kultury (urynkowanie usług)	Wsparcie przedsiębiorstw ukierunkowanych na działalność kulturową
Wspieranie rodzinnych gospodarstw agroturystycznych	
Wspieranie rozwoju przedsięwzięć gospodarczych z sektora przemysłu kultury – targi, wystawy, festiwale, produkcja filmowa, muzyczna, usługi informatyczne itp.	
Aktywizacja użytkowników – właścicieli zabytkowych obiektów – do inwestycji we własne nieruchomości oraz świadczenie usług kultury i turystyki	
Prowadzenie aktywnego marketingu dziedzictwa kulturowego oraz oferty kulturalnej, w tym potencjału twórczego	Promocja oferty kulturalnej regionu
Organizacja atrakcyjnych imprez promocyjnych oraz ważnych wydarzeń międzynarodowych	
Rozwój w zakresie kształcenia artystycznego, zarządzania kulturą i turystyką	Podniesienie jakości usług sektora kultury w regionie
Poprawa jakości usług instytucji kultury oraz wskaźników społecznego odbioru ich oferty	
Wdrażanie nowych technologii w procesy produkcji oraz dystrybucji dóbr i usług kultury	
Zapewnienie dostępności infrastruktury, produktów i usług dla osób niepełnosprawnych	
Wspieranie inicjatyw i udziału organizacji obywatelskich w sektorach kultury, turystyki i innych usługach w obszarze organizacji czasu wolnego	Wsparcie inicjatyw społecznych w zakresie kultury

Źródło: opracowanie własne, 2011.

W ocenie autorek zaproponowane przez twórców strategii wskaźniki nie ukażą w pełni efektywności realizowanych działań w zakresie wsparcia sektora usług kultury w ramach rozwoju przemysłów czasu wolnego. Oczywiście przedstawiają one wzrost aktywności sektora (zarówno poprzez wzrost liczby osób korzystających z oferty kulturalnej, jak i wzrost oferowanych miejsc pracy w sektorze), jednak nie ukażą skuteczności przedsięwzięć województwa bezpośrednio w zakresie działań wskazanych w treści polityki. W celu ukazania faktycznego stanu wdrażania strategii autorki zaproponowały własny zestaw wskaźników, który

przedstawia realizację działań wymienionych w strategii (zob. tabela 2). Ocena stanu realizacji poszczególnych przedsięwzięć samorządu województwa w zakresie działań wskazanych w treści polityki została przeprowadzona na podstawie corocznie publikowanych raportów województwa, analizy aktualności zamieszczanych na stronach WWW województwa oraz analizy informacji zamieszczanych na portalach internetowych zarządzanych przez samorząd województwa.

Tabela 2

Wskaźniki oceny realizacji działań wymienionych w strategii w ramach „polityki rozwoju przemysłów czasu wolnego”

<b>Działanie zapisane w treści polityki</b>	<b>Proponowany wskaźnik</b>
Wspieranie przedsięwzięć gospodarczych sektora przemysłu kultury – targi, wystawy, festiwale, produkcja filmowa, muzyczna, usługi informatyczne itp.	Liczba przedsięwzięć gospodarczych sektora przemysłu kultury, w tym dofinansowanych ze środków województwa.
Stworzenie wojewódzkiego festiwalu teatralnego w okresie wzmożonego napływu turystów oraz wprowadzenie i promocja zintegrowanego wieloletniego programu wydarzeń artystycznych jako oferty podnoszącej atrakcyjność turystyczną.	Wyznaczenie instytucji odpowiedzialnej za organizację festiwalu, opracowanie jego ram tematycznych i organizacja.
Wdrażanie nowych technologii w procesy produkcji oraz dystrybucji dóbr i usług kultury.	Liczba projektów z zakresu wdrażania nowych technologii w przemyśle kultury dofinansowana ze środków województwa.
Organizacja atrakcyjnych imprez promocyjnych oraz ważnych wydarzeń międzynarodowych.	Liczba zorganizowanych wydarzeń promocyjnych o charakterze międzynarodowym na terenie województwa z udziałem środków pochodzących z budżetu województwa. Liczba międzynarodowych wydarzeń promocyjnych, w których uczestniczyła Małopolska .
Zwiększenie liczby przedsiębiorstw związanych z usługami sfery kultury (urynkowanie usług).	Liczba przedsiębiorstw w regionie świadcząca usługi z zakresu kultury i turystyki kulturowej. Liczba przedsięwzięć związanych z tworzeniem lub rozwojem przedsiębiorstw świadczących usługi w sferze kultury dofinansowana ze środków województwa małopolskiego.
Tworzenie ofert turystyczno-rekreacyjnych oraz kulturalnych.	Opracowywanie i rozpowszechnianie oferty turystyczno-rekreacyjnych i kulturalnych województwa.
Wspieranie rodzinnych gospodarstw agroturystycznych.	Liczba gospodarstw agroturystycznych w regionie. Liczba przedsięwzięć z zakresu agroturystyki wsparta ze środków województwa.

<b>Działanie zapisane w treści polityki</b>	<b>Proponowany wskaźnik</b>
Aktywizacja użytkowników, właścicieli zabytkowych obiektów do inwestycji we własne nieruchomości oraz świadczenie usług kultury i turystyki.	Liczba obiektów zabytkowych w regionie przystosowana do świadczenia usług turystycznych i kulturalnych. Wysokość środków z budżetu województwa przeznaczona na wsparcie inwestycji przedsiębiorców w obiekty zabytkowe. Liczba przedsięwzięć dofinansowanych ze środków województwa.
Prowadzenie aktywnego marketingu dziedzictwa kulturowego oraz oferty kulturalnej, w tym potencjału twórczego.	Liczba wydarzeń kulturalnych oferowanych przez województwo w ciągu roku. Liczba wydarzeń kulturalnych w regionie i na arenie ogólnopolskiej i międzynarodowej dofinansowana ze środków województwa.
Rozwój kształcenia artystycznego oraz w zakresie zarządzania kulturą i turystyką.	Wysokość środków finansowych przeznaczona na edukację artystyczną i kulturalną. Liczba dofinansowanych projektów z zakresu edukacji kulturalnej i artystycznej.
Poprawa jakości usług instytucji kultury oraz wskaźników społecznego odbioru ich oferty.	Liczba turystów krajowych odwiedzających obiekty kultury w regionie. Liczba turystów zagranicznych odwiedzających obiekty kultury w regionie.
Zapewnienie dostępności infrastruktury, produktów i usług dla osób niepełnosprawnych.	Liczba obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.
Wspieranie inicjatyw i udziału organizacji obywatelskich w sektorach kultury, turystyki i innych usługach w obszarze organizacji czasu wolnego.	Liczba przedsięwzięć z zakresu kultury organizowanych przez NGO dofinansowana ze środków województwa. Liczba przedsięwzięć z zakresu turystyki organizowanych przez NGO dofinansowana ze środków województwa.

Źródło: opracowanie własne, 2011.

W ramach pierwszego z zapisanych działań „wspieranie rozwoju przedsięwzięć gospodarczych z sektora przemysłu kultury” w ciągu trzech lat dofinansowano ponad 700 przedsięwzięć kulturalnych. Warto zwrócić uwagę – choć ich liczba z roku na rok systematycznie rosła, województwo małopolskie w krajowych rankingach plasowało się coraz niżej. Kwota dofinansowania w stosunku do 2007 roku wzrosła dwukrotnie: środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie zadań w ramach programu Mecenate Małopolski wzrosły z 3 mln do 6 mln złotych.

Mimo iż zaplanowano stworzenie wojewódzkiego festiwalu teatralnego, wciąż nie ma projektów takiego przedsięwzięcia. Jest to zarówno przez mieszkańców, jak i turystów bardzo dotkliwie odczuwalny brak, gdyż w okresie wakacyjnym większość teatrów ma przerwę urlopową lub prezentuje bardzo skróconą ofertę.

Celem działań zgrupowanych pod hasłem „wdrażanie nowych technologii” jest m.in. szereg projektów wykorzystujących nowe technologie informacyjno-komunikacyjne. Wśród najważniejszych można wskazać m.in. projekty Wirtualne Muzea i Nowe Przestrzenie Kultury realizowane przez Małopolski Instytut Kultury, projekt budowy Lotniczego Parku Kulturowego realizowany przez Muzeum Lotnictwa Polskiego, budowa Małopolskiego Ogrodu Sztuki w Krakowie, którego inwestorem jest Teatr im. Juliusza Słowackiego w Krakowie, czy Projekt Szlak Tradycyjnego Rzemiosła Małopolski, którego realizatorem jest Fundacja NADwyraz.

Obserwacja działań województwa małopolskiego w obszarze kultury i turystyki w ciągu ostatnich trzech lat pokazuje wzrost aktywności w zakresie promocji oferty turystycznej i kulturalnej regionu oraz tworzenia nowych ofert. Dla przykładu wśród najbardziej widocznych kampanii medialnych zrealizowanych w roku 2009 można wskazać „Południe. Małopolska”, „Zimą. Małopolska”, „Smakowanie Małopolski”. Wszystkie te kampanie były realizowane na terenie całego kraju – w największych miastach Polski. Jednocześnie były obecne w Internecie – w sumie na 32 portalach branżowych dla sektorów kultury i turystyki. Wszystkie te kampanie skupiały się na promocji regionu jako atrakcyjnego miejsca do wypoczynku oraz posiadającego bogatą ofertę kulturalną. Celem wspomnianych kampanii było również kształtowanie wizerunku Małopolski jako esencji polskości, zawierającej unikatowe produkty turystyczne, nie związane jedynie z Krakowem, ale posiadające bogatą tradycję i zabytki kultury ludowej. Po raz szósty w 2010 roku został zorganizowany również Małopolski Festiwal Smaku – impreza promująca małopolskie kulinaria. Minione lata to również intensyfikacja promocji Małopolski na arenie międzynarodowej. W 2009 roku zorganizowanych lub dofinansowanych zostało 16 przedsięwzięć kulturalnych o charakterze międzynarodowym, przedsięwzięcia te nie były jednak realizowane na szeroką skalę i zostały skierowane do wyraźnie określonej grupy odbiorców – pasjonatów sztuki i kultury – były to m.in. wystawa zdjęć „Skarby Małopolski” w Ljublanie, promocja sztuki teatralnej z Małopolski w regionie Rhone-Alpes we Francji czy Wystawa prac Nikifora Krynickiego w MuseumHausCajeth w Heidelbergu. W promocji turystycznej regionu szczególną rolę odgrywa Małopolska Organizacja Turystyczna – organizacja pozarządowa skupiająca zarówno jednostki samorządu terytorialnego, organizacje społeczne, jak i prywatne przedsiębiorstwa. W latach 2011–2012 będzie reprezentowała ona region na 32. międzynarodowych targach turystycznych. Głównym celem działań realizowanych w ramach podpisanej umowy z Zarządem Województwa Małopolskiego są działania związane z wykreowaniem wizerunku regionu Małopolska na arenie krajowej, jak również międzynarodowej, opartego na silnym poczuciu tożsamości regionalnej i atrakcyjności, oraz stworzenie rozpoznawalnej marki „Małopolska”

Kolejnym z deklarowanych obszarów aktywności województwa w ramach omawianej polityki jest poszerzenie oferty kulturalnej regionu, szczególnie poprzez aktywizację przedsiębiorców w tym obszarze oraz „wsparcie inicjatyw i udziału organizacji obywatelskich w sektorach kultury, turystyki i innych usług



gach w obszarze organizacji czasu wolnego” [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, 2006: 65]. Do połowy 2010 roku w ramach 3. osi priorytetowej Małopolskiego regionalnego programu operacyjnego, który jest głównym dokumentem operacyjnym strategii, zostało w sumie dofinansowanych 120 projektów, zostało dostosowanych lub zrewitalizowanych 195 obiektów na terenie województwa. Zrealizowane projekty przyczyniły się do powstania 770 nowych miejsc pracy. Około 40% zrealizowanych (lub obecnie realizowanych) inwestycji jest umiejscowionych na terenach wiejskich. Znaczna część projektów obejmuje obiekty o charakterze zabytkowym, które do tej pory stanowiły obciążenie przede wszystkim finansowe dla gmin i ich mieszkańców, nadając im nową kulturową i/lub turystyczną funkcję. Większość dofinansowanych projektów jest zarządzana przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe, a nie przez prywatnych przedsiębiorców. W dłuższej perspektywie zakłada się w strategii, że inwestycje te będą stymulować rozwój przedsiębiorczości w regionie. Analiza tego wpływu nie jest obecnie możliwa, jako że część inwestycji jest wciąż w trakcie realizacji lub też upłynął zbyt krótki okres od jej zakończenia. Ponadto w obszarze II w ciągu ostatnich lat województwo organizuje też liczne konkursy na dofinansowanie przedsięwzięć turystycznych i kulturalnych, m.in. „Mecenat Małopolski”, „Małopolska gościnną”, „Małopolska – nasz region, nasza szansa”, „Warto pamiętać”. Obserwując dofinansowane zadania, można stwierdzić, że są to przede wszystkim zadania dotyczące wsparcia przedsięwzięć związanych z szeroko rozumianą kulturą ludową, promocją produktów regionalnych oraz edukacji regionalnej.

W treści polityki deklarowane jest również wsparcie rodzinnych gospodarstw agroturystycznych. Województwo małopolskie od kilku lat podejmuje działania mające na celu rozbudowę oferty agroturystycznej Małopolski i kreowanie marki „Małopolska agroturystyka” poprzez prowadzenie certyfikacji gospodarstw agroturystycznych, kontrolę ich jakości oraz promocję. Zadania te realizowane są we współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze turystyki w ramach konkursu ofert pod nazwą „Małopolska gościnną”. Głównymi partnerami w realizacji tych działań są Małopolska Organizacja Turystyczna, odpowiadająca za promocję, oraz Sądecka Organizacja Turystyczna, odpowiadająca za podnoszenie jakości obiektów poprzez cykliczną organizację szkoleń dla właścicieli oraz osób zainteresowanych prowadzeniem gospodarstw agroturystycznych. W celu efektywniejszej promocji oferty agroturystycznej regionu został utworzony katalog WWW „Małopolska agroturystyka” (<http://www.agroturystyka.wrotamalopolski.pl>). Aby zróżnicować i uatrakcyjnić ofertę małopolskiej agroturystyki, opracowano cztery kategorie obiektów: „Małopolska wieś dla dzieci”, „Małopolska wieś pachnąca ziołami”, „Architektura drewniana” oraz „Rękodzieło ludowe”. Na początku 2010 roku 197 obiektów otrzymało certyfikat i zostało skategoryzowanych jako obiekt agroturystyczny zgodnie z wytycznymi Polskiej Federacji Turystyki Wiejskiej.

W zakresie „zapewnienia dostępności (...) dla osób niepełnosprawnych” województwo nie poczyniło znacznych postępów. W stosunku do roku 2008 zanotowano wzrost o 47,6% dostosowanych projektów, jedynie 27,9% obiektów mu-

zealnych było przystosowanych do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich.

Jednym z celów polityki rozwoju przemysłów czasu wolnego jest również podniesienie jakości usług oferowanych przez sektor kultury w Małopolsce. W sposób szczególny w realizację tego obszaru wsparcia został włączony Małopolski Instytut Kultury – samorządowa instytucja kultury, która prowadzi głównie działalność badawczą, edukacyjną kadr kultury oraz promocyjną w regionie. W ramach swojej działalności MIK organizuje liczne programy szkoleniowe, m.in. „Dynamika ekspozycji”, „Dilettante – teatr w ruchu”, „Małopolska wielu kultur”, „Skarbiec”, „Chłopska szkoła biznesu”. Celem tych szkoleń jest przede wszystkim podniesienie kwalifikacji kadr instytucji kultury, zarówno tych, które są odpowiedzialne za promocję, dokumentację i ekspozycję sztuki, jak i animatorów kultury zajmujących się działaniami edukacyjnymi. Szkolenia te wpisują się po części w realizację polityki określone jako „rozwój możliwości kształcenia artystycznego oraz z zakresu zarządzania kulturą i turystyką”. W tym zakresie należy też wymienić samorządową nagrodę „Ars Querendi” za wybitne działania na rzecz rozwoju i promocji kultury.

Poprawa jakości usług instytucji kultury w regionie miała się przyczynić do wzrostu wskaźników społecznego odbioru kultury, za której miarę można uznać liczbę turystów odwiedzających Małopolskę. Ruch turystyczny w Małopolsce w latach 2003–2007 wykazywał stałą tendencję wzrostową, która w wyniku światowego kryzysu gospodarczego w roku 2008 uległa załamaniu i obecnie wskazuje nieznaczny spadek. W 2009 roku województwo małopolskie odwiedziło 10,9 mln osób to jest o 12,3% mniej niż w 2008 roku. W tym samym czasie Kraków odwiedziło 7 300 tys. osób to jest o 2,01% mniej niż w roku poprzednim. Liczba przyjazdów do Małopolski w roku 2009 była uzależniona od spadku o 13,76% liczby przyjazdów gości zagranicznych oraz o 11,96% liczby przyjazdów gości krajowych. W relacji do najlepszego, pod względem liczby odwiedzin, roku 2007 spadek wyniósł 17,27%. Natomiast rok 2009 okazał się o 6,02% lepszy niż 2006 i o 36,49% lepszy niż wyjściowy 2003.

## Analiza SWOT

Przeprowadzona analiza dokumentów strategicznych oraz wskaźników do oceny działań realizowanych w ramach omawianej polityki pokazała, że przemysł kulturowy odgrywa istotną rolę w formułowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju regionalnego w województwie małopolskim. Autorki, w ramach wniosków z dokonanej analizy na podstawie zebranych danych opracowały analizę SWOT stanu wdrażania polityki rozwoju przemysłu czasu wolnego w regionie na podstawie rozwoju przemysłu kulturowego (zob. tabela 3).

Cechą charakterystyczną jest oparcie wszelkich inwestycji – zarówno o charakterze miękkim, jak i twardym – na posiadanym potencjale kulturowym, wykorzystanie zasobu zabytków materialnych, o czym świadczą liczne inwestycje,

Tabela 3

Analiza SWOT stanu wdrażania polityki rozwoju przemysłu czasu wolnego w regionie na podstawie rozwoju przemysłu kulturowego

<b>Mocne strony</b>	<b>Słabe strony</b>
<p>Wzmocnienie i znaczna rozbudowa kategoryzowanej bazy hotelowej w Małopolsce.            Inwestowanie na obszarach zarówno miejskich, jak i wiejskich.            Inwestycje w posiadaną bazę obiektów zabytkowych.            Wykorzystanie posiadanego potencjału kulturowego do promocji regionu.            Wspieranie inicjatyw związanych z wykorzystaniem posiadanych zasobów dziedzictwa kulturowego.            Znaczny udział projektów prowadzących do zachowania i udostępniania w celach turystycznych obiektów zabytkowych.            Silne osadzenie założeń projektów w tradycji i dziedzictwie kulturowym regionu.</p>	<p>Słaba promocja regionu na arenie międzynarodowej.            Niska innowacyjność projektów, zwłaszcza w skali międzynarodowej, skutkuje niewielką siłą przyciągania turysty zagranicznego.            Realizowane projekty nie przyczyniają się w sposób istotny do dywersyfikacji ruchu turystycznego (zwłaszcza zagranicznego) na obszarze Małopolski.            Realizacja projektów w obszarach miejskich lub o rozwiniętej funkcji turystycznej.            Minimalny zakres dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych.            Niski poziom komercjalizacji wyników projektu.</p>
<b>Szanse</b>	<b>Zagrożenia</b>
<p>Możliwość wykorzystania regionalnych tradycji do nadawania szczególnego charakteru inwestycjom.            Zwiększone zainteresowanie turystów, którego osiągnięcie będzie możliwe dzięki wzrostowi atrakcyjności obszaru.            Wzrastająca liczba projektów nawiązujących do regionalnych tradycji i folkloru.            Podnoszenie jakości przestrzeni życia mieszkańców.            Wzrost rangi i zakresu imprez tematycznych.            Dość równomierne rozdysponowanie środków finansowych między obszary miejskie a wiejskie.</p>	<p>Brak systematycznego rozwoju infrastruktury wspierającej ruch turystyczny (drogowa, gastronomiczna itp.).            Regionalny wymiar realizowanych inwestycji.            Wysokie prawdopodobieństwo nikłej promocji produktów przez realizatorów niezainteresowanych ich komercjalizacją.            Przekonanie beneficjentów o wpływie modernizacji obiektów na poziom atrakcyjności instytucji, z pominięciem programu merytorycznego, jakości obsługi i promocji przedsięwzięcia.</p>

Źródło: opracowanie własne, 2011.

jak również bogactwa kultury niematerialnej (tradycji, regionalnego folkloru, kulinariów), czego przejaw stanowią przede wszystkim wspierane przez województwo projekty organizowane przez lokalne organizacje społeczne i instytucje kultury. Kultura niematerialna regionu jest wykorzystywana do kreowania wizerunku Małopolski i jej promocji zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. Działania te pozytywnie wpływają na wzrost ruchu turystycznego i zwiększają szanse województwa na zrównoważony rozwój, zwłaszcza w dziedzinie turystyki, głównie turystyki kulturowej i kultury. Organizowane imprezy tematyczne (m.in. Małopolski Festiwal Smaku) również pozytywnie wpływają

na budowę wizerunku regionu oraz rozwój przedsiębiorczości. Z czasem, wraz z rozwojem i promocją swojej marki, Małopolska stanie się regionem o silnym i konkurencyjnym przymyśle kulturowym, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Szansą na sukces wdrażanej polityki jest równomierne lokalizowanie inwestycji – zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich, dzięki czemu zapewniony jest zrównoważony rozwój całego regionu.

Wśród słabych stron wdrażanej strategii należy obecnie, na półmetku jej realizacji, wskazać na małą innowacyjność realizowanych projektów, podczas gdy to właśnie innowacyjność jest podstawą dla zdolności konkurencyjnej [Hausner, Kudłacz, Szlachta, 1998]. Przeważająca większość dotychczas zrealizowanych przedsięwzięć opierała się na rewitalizacji i poprawie infrastruktury już istniejących obiektów. Niewiele z realizowanych działań bazowało na tworzeniu zupełnie nowej infrastruktury. Można również zaobserwować niski poziom komercjalizacji realizowanych inwestycji – większość projektów była i jest realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego i instytucje im podległe. Ponadto realizowane projekty w niewielkim stopniu przyczyniają się do zwiększenia zainteresowania turystów zagranicznych – mają one przeważnie wymiar lokalny, kierowany do turystów z regionu i kraju. Z pewnością zagrożenie dla sukcesu wdrażanej polityki stanowi brak systematycznego rozwoju infrastruktury wspierającej ruch turystyczny, tj. drogowej, gastronomicznej, hotelarskiej w regionach oddalonych od dużych ośrodków miejskich. Warto w tym miejscu zauważyć, że rozwój inwestycji infrastrukturalnych jest jednym z podstawowych działań gwarantujących sukces polityki regionalnej w krajach wysoko rozwiniętych [Pietrzyk, 2000].

## Zamiast zakończenia

*Na podstawie: Badania opinii mieszkańców województwa małopolskiego na temat kluczowych obszarów polityki rozwoju województwa określonych w Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013; Badania opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych z terenu województwa małopolskiego na temat kluczowych obszarów polityki rozwoju województwa określonych w Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013; Badania opinii przedsiębiorców z terenu województwa małopolskiego na temat kluczowych obszarów polityki rozwoju województwa określonych w Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013.*

Opinie mieszkańców Małopolski na temat warunków życia w regionie są zróżnicowane: część badanych dostrzega poprawę, ale również spora grupa deklaruje, iż uległy one pogorszeniu. W postawach Małopolan dominuje silne poczucie tożsamości regionalnej. Mieszkańcy województwa są przywiązani do miejsca zamieszkania, rejonu oraz całej Małopolski. Tożsamość lokalna jest niemal równie silna jak tożsamość narodowa oraz zdecydowanie silniejsza od tożsamości

europejskiej. Poczucie zadowolenia z bycia Małopolaninem jest kształtowane najprawdopodobniej przez świadomość wysokiego potencjału kulturowego i przyrodniczego regionu oraz obszernego dziedzictwa kultury materialnej i duchowej Małopolski. Te właśnie elementy: tradycja, historia, zabytki, kultura oraz środowisko naturalne są uznawane przez samych mieszkańców za największe atuty województwa małopolskiego. Większość z nich upatruje szansy na rozwój regionu w dobrym wykorzystaniu dofinansowania ze środków unijnych. Elementy te zostały również dostrzeżone przez twórców strategii. Co jest wyraźnie widoczne i zostało podkreślone w analizie wskaźników do realizacji polityki „rozwoju przemysłów czasu wolnego” wiele z działań realizowanych w jej ramach koncentruje się na wykorzystaniu potencjału kulturowego regionu, podkreślając jego wyjątkowe dziedzictwo, zarówno materialne, jak i niematerialne. W ramach przedsiębiorczości lokalnej mieszkańcy oceniają obecną sytuację w kraju i w regionie jako dobry czas na rozpoczęcie lub zwiększenie upraw ekologicznych oraz prowadzenie działalności agroturystycznej. Na te aspekty została zwrócona uwaga w strategii rozwoju regionu i obserwując działania województwa w ciągu ostatnich lat, można je ocenić jako realizowane efektywnie.

Ogólna opinia reprezentantów organizacji pozarządowych na temat warunków działania na terenie Małopolski jest pozytywna. Z perspektywy ostatnich dwóch lat warunki te nie uległy zdaniem większości badanych istotnym zmianom, choć 25% respondentów odczuło w tym aspekcie poprawę. Do problemów, które w największym stopniu utrudniają prowadzenie działań organizacji pozarządowych, przedstawiciele małopolskich organizacji zaliczają przede wszystkim trudności w zdobywaniu funduszy niezbędnych do prowadzenia działań organizacji. Widoczne jest to na przykładzie konkursów grantowych organizowanych przez samorząd województwa. Z powodu bardzo rygorystycznych warunków finansowania projektów niewiele organizacji społecznych jest w stanie zdobyć fundusze, dlatego też ich większość trafia do samorządowych instytucji kultury w regionie. Dodatkowo część respondentów wskazuje na brak dostatecznego zaangażowania społecznego.

Przedsiębiorcy, oceniając obecną sytuację gospodarczą w województwie małopolskim, nie dostrzegają znaczących różnic w porównaniu do pozostałych województw. Większość z nich sygnalizuje pogorszenie sytuacji gospodarczej w województwie w ciągu ostatnich dwóch lat. W prognozach na najbliższe lata dominuje niepewność co do kierunku zmian. Opinia taka jest związana w pewnym stopniu z odczuwaniem skutków kryzysu gospodarczego. O braku poczucia stabilności świadczy również fakt, iż większość przedsiębiorców negatywnie odnosi się do zagadnienia podejmowania w obecnej sytuacji inwestycji w swoim przedsiębiorstwie. Turystyka i zabytki regionu, potencjał kulturowy i przyrodniczy to czynniki stanowiące w oczach przedsiębiorców największe atuty badanego województwa. Działania związane z promocją regionu oraz rozwojem turystyki należą w związku z tym do jednych z najistotniejszych inicjatyw stymulujących dalszy rozwój województwa. Jednocześnie sygnalizowana jest konieczność większego wsparcia, przede wszystkim finansowego, ze strony województwa przy realizowaniu tego rodzaju inwestycji.

## Literatura

- Antoszkiewicz J., Habiera-Antoszkiewicz D (2004), *Proces twórczy w biznesie i sztuce*, [w:] *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Florida R. (2010), *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J. (1998), *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Kierunki rozwoju turystyki dla województwa małopolskiego na lata 2008–2013* (2008), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Kościelecki P. (2007), *Kultura w regionach – analiza dokumentów strategicznych polskich województw oraz piśmiennictwa przedmiotu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(29), s. 32–52.
- Kultura i dziedzictwo kulturowe. Działania Samorządu Województwa Małopolskiego. Raport za rok 2009* (2010), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków
- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – perspektywa 2015* (2007), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków.
- Kultura w województwie małopolskim w 2007 roku* (2008), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków.
- Kultura w województwie małopolskim w 2008 roku* (2009), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków.
- Kultura w województwie małopolskim w 2009 roku* (2010), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków.
- Kulturalna Małopolska* (2010), [w:] *Kultura w województwie małopolskim w 2009 roku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków.
- Mackiewicz M. (2009), *Analiza potrzeb i rozwój przemysłów kreatywnych. Raport końcowy*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Małek J. (2003), *Turystyka kulturowa jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Prace i Studia Geograficzne”, nr 32, s. 13–34.
- Małopolski regionalny program operacyjny na lata 2007–2013* (2007), Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004–2013*, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_krajowy/polska\\_polityka\\_przestrzenna/zespol\\_realizacyjny\\_KPZK/Documents/4fac4108437d4939b6940d8f79df2122NarodowaStrategiaRozwojuKultury.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/zespol_realizacyjny_KPZK/Documents/4fac4108437d4939b6940d8f79df2122NarodowaStrategiaRozwojuKultury.pdf).
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego* (2003), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Środowiska i Rozwoju Wsi, Kraków.
- Pietrzyk I. (2000), *Nowa polityka regionalna*, [w:] *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, Domański R. (red.), PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Prawelska-Skrzypek G. (2003), *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, WUJ, Kraków.
- Słaby T. (2005), *Rynek pracy w kulturze 1998–2002*, Instytut im. Adama Mickiewicza, Warszawa.
- Smoleń M. (2003), *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, [http://www.rsi.org.pl/dane/download/lasrk\\_projekt\\_270606r1.pdf](http://www.rsi.org.pl/dane/download/lasrk_projekt_270606r1.pdf).
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku (2005)*, Sejmik Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*, (2006), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego (2000)*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Strategia rozwoju województwa wazowieckiego do 2020 roku*, <http://www.igipz.pan.pl/zpz/zbtow/ptg/strategie/mazowieckie.pdf> (dostęp: 20.01.2011).
- Throsby, D. (2011), *Ekonomia i kultura*, Międzynarodowe Centrum Kultury Kraków, Warszawa.
- Ustawa o samorządzie województwa*, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.
- Wojewódzki program ochrony dziedzictwa i krajobrazu kulturowego Małopolski w latach 2005–2008*, [http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/8CD3CE84-589A-4E3F-BB52-89308D003637/141947/Wojewodzki\\_Program\\_Ochrony\\_Dziedzictwa\\_i\\_Krajobraz.pdf](http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/8CD3CE84-589A-4E3F-BB52-89308D003637/141947/Wojewodzki_Program_Ochrony_Dziedzictwa_i_Krajobraz.pdf) (dostęp: 20.01.2011).
- Wojewódzki program opieki nad zabytkami w Małopolsce na lata 2010–2013*, [http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU\\_K/2010/608/4791/Zalacznik1.pdf](http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU_K/2010/608/4791/Zalacznik1.pdf) (dostęp: 20.01.2011).
- Wojtasiewicz L. (1997), *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne*, „Biuletyn KPZK PAN”, 177, s. 7–18.

*mgr Dawid Cichocki, mgr Marcin Laberschek, mgr Marzena Rusanowska*  
Uniwersytet Jagielloński

## ANALYSIS OF STRATEGY OF CULTURE DEVELOPMENT IN KRAKOW 2010–2014 AS AN EXAMPLE OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION

### Streszczenie

Artykuł jest krytyczną analizą wybranych aspektów Strategii rozwoju kultury w Krakowie na lata 2010–2014. Szczególną uwagę zwrócono w nim na aspekty Strategii związane z finansowaniem działalności kulturalnej oraz zapewnieniem dostępu wszystkim grupom społecznym do usług kulturalnych. Przedstawiono rozumienie terminu „polityka publiczna” oraz określono cechy, jakimi powinna się ona charakteryzować. Następnie przeanalizowano Strategię pod kątem występowania zdefiniowanych cech. W opracowaniu wiele miejsca poświęcono ewaluacji krakowskiej strategii rozwoju kultury ze szczególnym uwzględnieniem doboru wskaźników określających stopień realizacji założonych celów operacyjnych. Przedstawiono wyniki obserwacji sektora kultury, która między innymi dotyczyła oferty krakowskich instytucji kultury, najpopularniejszych form pracy i usług kulturalnych, dopasowania oferty do potrzeb różnych grup wiekowych oraz dostępności instytucji kultury dla mieszkańców Krakowa.

**Słowa kluczowe:** polityka publiczna, strategia, finansowanie, oferta kulturalna

### Summary

The article omits the role of the Krakow Festival Office in the Krakow cultural system. Krakow Festival Office is the institution which organizational profile and a kind of proposed cultural events is quite different from the traditional cultural institutions that have been characterized so far. Krakow Festival Office implements projects that are far broader and far more expensive than other institutions. It is difficult not to notice that Krakow Festival Office is privileged when considering international cultural projects in the Strategy of Culture Development in Krakow. Theatres and exhibition institutions have some chances for growth considering the statements in the Strategy. However the situation of libraries and cultural houses may get worse. The strength of cultural institutions lies also in the strength of cultural houses and libraries. It seems though that the authors of the Strategy neglect the role of institutions mentioned above in the social capital building.

Reading the Strategy of Culture Development in Cracow one may have justified doubts whether the interests of the local citizens are sufficiently taken care of. It seems that the Strategy con-



centrates more on promotional marketing for the Krakow brand and less on the cultural needs of Krakow's citizens. Both directions of cultural policy do not exclude each other. The proper research on the needs of Krakow's citizens is missing. Thus it is difficult to rationalize the spending on culture in Krakow including the need of Krakow's citizens as well as the investment in the promotion of culture in Krakow in the international area.

**Keywords:** public policy, strategy, finance, cultural offer

## Introduction: Public policies

Presented work concerns the analysis and the evaluation (of both: substantive value and pragmatic usefulness) of the instrument prepared for the implementation of the public cultural policy in Krakow: The Strategy of Culture Development in Krakow for the years 2010–2014.

To begin with, it is worth explaining what public cultural policy is. Taking the point of view of practical implementations of the Strategy, „the Krakow public policy” is not identical as the idea of „social cultural policy”. What is the difference?

Avoiding profound debate about the meaning of „policy” (we are interested in the meaning of «policy» as ruling, which is «the process of public problems solution or process of managing public matters» [Szarfenberg, 2007: 22]) we should concentrate on the difference between the terms: «public» and «social». Social policy in its broad meaning is performed by the units of government administration or local government administration. It concerns matters connected with social security such as: employment policy, health, education, upraising, science, housing and culture [Szarfenberg, 2007].

Public policy has a broader meaning. Social policy may only be a part of the administration policy – public policy (which is performed and coordinated by local governments); the remaining area of public policy is economic policy (Fig. 1), which *de facto* is an activation that regulates market mechanisms rather than is the market operation itself.

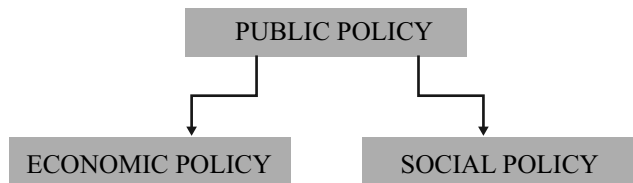


Figure 1. The division of the public policy

Source: own work.

Some of the researchers think that selected operations from market policy can be included in the social policy. They think that it is important that operations should have the characteristics of the social wealth distribution [Hill 2010].

Whether we see market policy as a part of public policy or social policy, we have to take an assumption that each of policies (most of all market policy) that

are undertaken by governments should in the end bring social benefits (and not for example benefits for the selected political party). In any other case, our analysis would be pointless.

Public market regulations have found its place also in the sphere of culture, e.g. 1) the law about monuments protection that prohibits export of special cultural value works of art, which helps to protect the national heritage from the losses; 2) the decision of The Office of Competition and Consumer Protection from 2011 that prohibited the merger of Empik and Merlin which protected the market from monopolization [Interia.pl, 2010].

Public cultural policy includes cultural economic policy and cultural social policy. The first one considers the upper regulations of cultural market, the second one is understood as providing public cultural goods to society (essential goods which are created „in the common interest, with the idea that they are not imposed on society, but rather are desired by society” [Golinowska, 1994]).

Characteristic public goods [Supińska, 2007] inspire presentation of analogical set of characteristic public cultural goods. It should be recognized (especially while implementation of cultural solutions) that public goods are characterized by:

- 1) market’s impossibility of creating cultural goods – specifically: of creating cultural goods in sufficient quantity or creating cultural goods in sufficient quality;
- 2) positive outer effects – cultural goods are used not only by individuals, but also by the society, because the society is judged and understood by society’s own inner cultural goods. That is why the following should be created:
  - the possibility of mass accessibility to the products of culture – which is fully possible due to undividable character of cultural products (concert, performance); on the other hand there is a need for implementing the cultural policy;
  - the inclusion of all society layers – open free mass diverse thematically cultural events.

Cultural strategies, like Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014, are created to successfully implement public policies. Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014 should serve the optimal and sound development of complicated spheres of cultural life in Krakow (historical heritage, artistic activity, institutional promotion of culture, cultural education and many more) that would be coherent with the needs of Krakow’s citizens and visitors.

## The Strategy of Culture Development in Cracow analysis

The authors of the following analysis concentrate on the situation of creating Krakow’s strategy with no consideration for the rules that are set for the public goods and implementation activity. In particular it concerns the rules of mass accessibility to public goods and the lack of certain consumers’ exclusion.

The document analyses the obscure way of strategy preparation, too. In particular: the way of preparation and conducting the questionnaire research which served as a base for identification of cultural needs of Krakow's citizens (the identified needs should be a core of the strategy because they explain why the certain ways and tools are present in the strategy). Beside tools, the measurers of the implementation level are also analysed.

The last thing is the financial and essential analysis of the budget prescribed for the strategy implementation.

Each public institution implementing public policies faces variety of challenges. One of them is to achieve the level of conducting one's own professional analysis and the ability to use the outer research concerning the factors that influence the success of policies/programs [Górniak 2008: 61].

Has the city of Krakow achieved the level of competence and abilities mentioned above? The forthcoming analysis does not allow answering positively to the question.

To properly evaluate the public strategies it is necessary to analyze the implemented public programs. „The basis of the evaluation is the data that has been collected while implementation of the specific policy” [Górniak 2008: 62]. How to conduct the analysis of the Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014, if it has not been finished? Maybe the first evaluation should appear no sooner than the year 2015.

The complex evaluation though should consist of three stages:

- 1) ex-ante – the evaluation of the criteria of policy implementation that were distinguished in the program; the evaluation concerns the pragmatic usefulness of the criteria that consider public plans,
- 2) on-going – the evaluation, when the program is implemented ; the on – going evaluation helps to specify and correct the possible mistakes,
- 3) ex-post – the evaluation of the whole program specifically to define whether the plans has been implemented, also if not – to estimate to what degree; the evaluation is not final. It directs hot to implement the next program.

Understanding that the Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014 is still in the course of implementation, it is possible to use the ex-ante and on-going evaluation. It seems that the presented analysis should concentrate on the on-going analysis. Ex-ante analysis should be performed by the government of Krakow before the program had started. It would allow minimizing the potential mistakes that can emerge in the meeting of taken criteria and pragmatic effects that follow them. Unfortunately the ex-ante evaluation has not been performed. As a result the strategy with many qualitative and quantitative mistakes has been implemented.

In the presented analysis the ex-ante evaluation is performed mostly to specify what mistakes could have been avoided and what should have been taken into consideration while designing the strategy next time. Due to a limited length of the publication, the presented evaluation considers the material only partial-

ly. The presented work may serve as a base for the complex evaluation of the Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014 as well as for any evaluation process that may be performed in the future.

## Analysis of directories: indicators and measurers

One of the most challenging, yet most crucial activities is to prepare the directories for the process of evaluation and control. The directories should describe specifically when the program is implemented in the satisfying way. Jarosław Górniak suggests that the correct identification of the goals on the strategic and operational level allows specific description of the directories.

The goal is a way that we want things to be. The goal, if it is not only an obscure dream, should be described in vivid categories. It is confusing to describe the goal in the categories of actions or intentions. It is needed to avoid such sentences as: creating environments, acting for, etc. Instead of obscure sentences, we should precisely characterize goals to which the project heads. However it happens that the goal is characterized in the future terms, but the project lacks precision in the definitions or – which is even more major – there is difficulty in transforming the goal to its measurable characteristics [Górniak 2008: 66–67].

Górniak emphasizes that there is a problem of clear and sound formulation of goals in the programs prepared by administration. Such mistakes appear in the Strategy of Culture Development in Krakow 2010–2014. For example, the strategic goal II – Krakow as a place of modern cultural institutions – and the operational goal (II.1) – Creation of environment for the stable development of the city cultural institutions (City Council of Krakow 2010). The first goal is the description of the potentially ideal situation. It is more the intention or a desired future picture. The second goal can also be understood in the categories of a positive wish. Neither the first goal, nor the second can be considered in pragmatic categories. These are just slogans.

This is on the other hand the reason why the evaluation measurers seem to be equally blatant and imprecise. Below the selected evaluation measurers prepared for the implementation of the goal II are presented:

- Indicator (operational goal II.1: The creation of the environment for the stable development of the city's cultural institutions): the percentage share of the spending for the city's cultural institutions in comparison to the general amount of spending in the city's budget – it has not been described in the document what should be the amount of the share.
- Indicator (operational goal II.2: The development of the cultural institutions' program): the evaluation created by the team of outer professionals – it has not been described what the criteria of the evaluation are and who would become a part of the team.

- Measurer (operational goal II.3: Development and modernization of cultural institutions infrastructure): the building space occupied by the cultural institutions – it has not been described how to measure the building space and what quantity of building space would be right. Does sheer building space say anything about cultural development?
- Measurer (operational goal II.2: Development of cultural institutions): number of participants – the question arises whether the sheer number of participants says anything about the development of culture. Taking in the consideration that cultural institutions should not exclude anybody, it still sounds sensible that the aesthetical characteristic should be valued in the cultural projects.

It is worth considering that although the measurers should be precisely and rigorously described (Ricky Griffin suggests that the measurers bare mainly controlling characteristic and that they should be rigorously related to the controlling area and provide information connected to control [Griffin, 2004]), they cannot concentrate only on hard quantitative aspects (the number of sold tickets, the number of participants or the duration of the concert), but also on less countable aspects (the satisfaction of the participants, the comfort of the consumption of the event, the quality of the cultural events, the professionalism of the artists).

## Analysis of priorities: strategic and operational goals

Another thing which raises doubts are the priorities in the strategy. It is about the most important activity that should be made for the realization of the operational goal II.1 – Creation of the environment for the stable development of the city's cultural institutions. The priority is: the guarantee of the budget for the three year cultural activity planned by the city's cultural institutions.

It is worth looking at the three year plan for the cultural institutions. It seems sensible that the priority activity should be based on the plan. However examination of one of the priorities in the operational goal II.4 – The development of the methods of modern managing of community cultural institutions, makes it evident that the mentioned solution is not possible. The essence of the priority is: the preparation of three years plans of cultural institutions programs development (2011–2014). The paradox is that the strategy is based on the three year plan that should be prepared as a result of works on the strategy.

The second problem is the statement which appears in the first part of the discussed priority: 'the guarantee for the community cultural institutions'. The financial guarantee program was to be prepared in the three year plan. However the three year plan of activity has not been prepared, so the financial guarantee is nonexistent.

Implementation of any public strategy involves spending of the public funds. There is no budget plan in the Strategy of Culture Development in Krakow (2010–2014). Vague measurers that have been discussed above cannot be a base for the reasonable budget plan.

Having analyzed the budget plan for the city of Krakow for 2011 we can state that the budget for the year 2011 is lower for about 10 million PLN than the budget for the year 2010. In the diagram 1 the plans of budget spending for culture and national heritage protection from 2004 to 2011 (the City Council of Krakow 2004–2011) are presented.

The budget plan for the 2011 does not include the spending for the implementation of the Strategy of Culture Development in Krakow. The budget plan for the 2011 is not only lower than the budgets for previous years, but the spending for the unit 912 is lower first time in six years' time.

The cultural public policy of the city of Krakow raises many doubts: Is the implementation of such strategic document meaningful from the citizens' perspective? What will be the practical effects of implementation of these strategic plans? Are the citizens of Krakow going to feel any cultural difference? What is the sense of Krakow's cultural policy in the social, economic, promotional way?

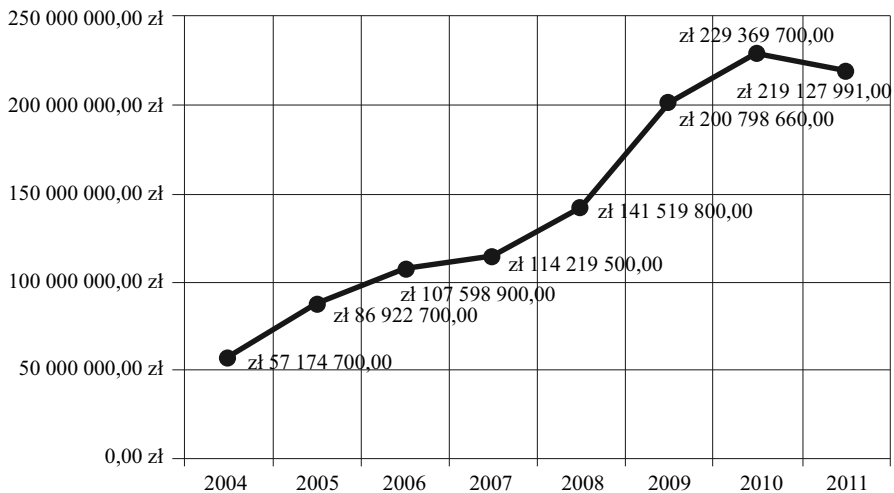


Chart 1. Planned spending on culture and national heritage protection in the Krakow's budget 2004–2011

Source: own work.

The Strategy of Culture Development in Krakow discussed the development of cultural institutions in the strategic goal – Krakow as a city of modern cultural institutions (Strategy 2010–2014, p. 41). The operational goals connected to the strategy concentrate mainly on financial funds protection. Particular interest is drawn to the operational goal II.2 – Development of cultural institutions offer:

- a) The creation of environment in which the community cultural institutions can implement and promote nonstandard artistic and educational projects (including international).
- b) Differentiation of the offer considering the modern and foreign cultural consumers' needs including the summer offer (Strategy 2010–2014, p. 41).

Cited statements inspire many questions. It is vaguely explained what the non-standard artistic and educational projects are. It is clear whether existing projects do not satisfy the needs of Krakow citizens and whether they do not meet the plans of community institutions. The authors of the Strategy have not commented on these statements.

The statement about differentiation of modern cultural recipients needs is also inaccurate. It seems that superficially the differentiation in culture is needed, however preparation of such important document requires proper research on the actual demand of cultural offer among citizens of Krakow. Such research was conducted in the Lower Silesia Province [Stowarzyszenie Inicjatywa 2010]. Malopolska Province has not conducted such research which is admitted with shame in the SWOT analysis (Strategy 2010–2014, p. 16, 23). It is obscure on what grounds the assumptions written in the Strategy were made.

The general role of culture in lives of Krakow citizens raises other doubts. The Strategy states that city councils aim at increasing the cultural attractiveness of Krakow in the international area. Planned investments in the congress tourism, international projects implementation and organization of cultural events are the examples of proclaimed policy. Discussed document was published by the community government, which functions according to the order from 8<sup>th</sup> of March 1990. The order states that the community government is responsible for all public cases that have local meaning which includes satisfying community cultural needs [Ustawa 1990, p. 3]. The presented vision of culture in Strategy of Culture Development raises doubts whether the community good is properly taken care of.

According to the authors of the Strategy, the appropriate implementation of goals is guaranteed by responsible set of quantitative and qualitative measurers. However these have not been properly described, especially the quantitative measurers. The degree of implementation of the strategy can be estimated only if the control measures have been properly described. However this has not been done.

## Analysis of the level of Strategy implementation

The implementation of the second goal has been planned for 2011–2014. It is possible then to analyse the cultural offer after the first quarter of the Strategy implementation.

Public Information Bulletin (BIP) lists 29 cultural institutions operating in Krakow which are coordinated or co-coordinated by Krakow council. Different types of institutions have been presented on chart 2. The houses of culture with 5 cultural centers and 38 cultural clubs and libraries that coordinate 64 branches with 2 librarian points are the most numerous group among cultural institutions. The presented data shows that the structure of cultural institutions is dominated by local centers which aim at popularizing culture, education and cultural animation.

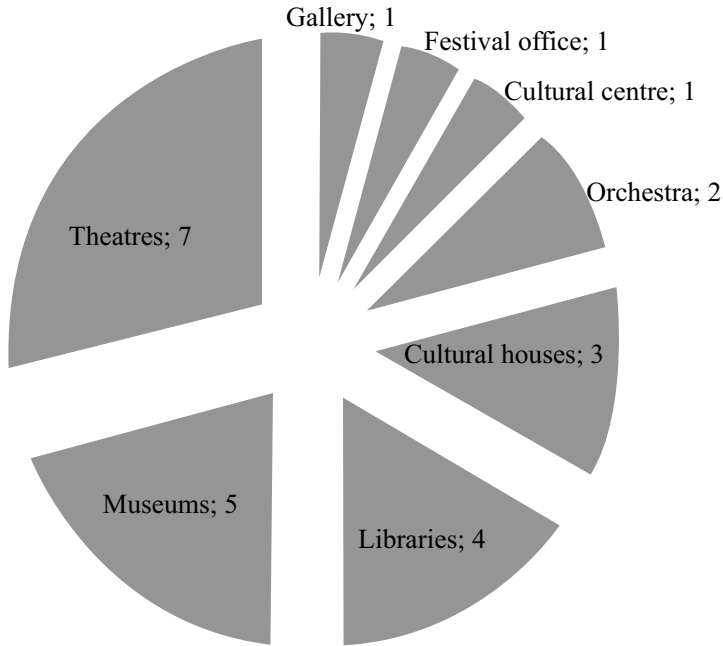


Chart 2. List of the types of cultural institutions administrated by Krakow in March 2011  
Source: own work based on [City's Cultural Institutions and Cultural Spots, doc. electr.].

To analyse the level of Strategy implementation until now three criteria which give the basis for analysis of cultural institutions have been defined:

- a) The kinds of works and cultural services offered
- b) The number of cultural offers for different age groups
- c) The accessibility of cultural offers expressed by the opening hours

The analysis has been performed basing on the information published on the cultural institutions' websites. The presented analysis is not a precise numerical characteristic. It rather shows the tendency in the analyzed area. Due to the lack of data about regional branches of central institutions in Public Information Bulletin, the authors analyzed only central cultural institutions that were listed in Public Information Bulletin.

## Diversity in cultural offer in Krakow

Different kinds of cultural services offered in Krakow were described through the analysis of cultural institutions' cultural offers published in the websites excluding Krakow Festival Office. The range of the analysis has been narrowed to the first quarter of 2011. The most popular kinds of cultural offers have been presented on the chart 3. Different kinds of cultural services have been grouped according to the rule of similarity, e.g. : different language courses have the same



name in the chart. In total around 40 forms of work and cultural services has been identified. Figures data show how many institutions include identified cultural services in their offer.

Exhibitions are most popular as they are characteristic for the museums, galleries and also cultural houses. Workshops are the most popular way of conducting classes in the cultural houses, however they can also be found in the theatres offer. Theatres live mostly from the income from the theatre shows.

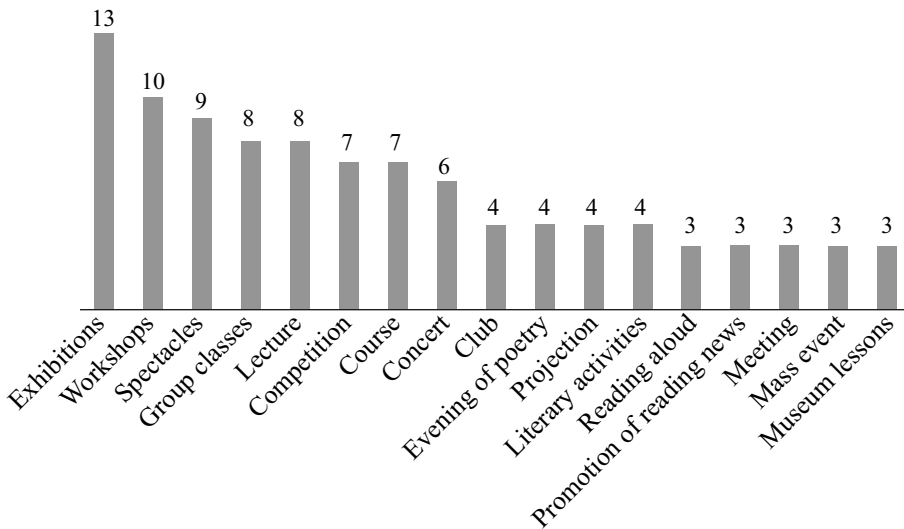


Chart 3. Most popular forms of work and cultural services performed by cultural institutions in Krakow in the first quarter 2011

Source: own work.

Other cultural services presented in the Chart 3 are mostly activities offered by libraries and cultural houses. Less popular, but still quite important, are such services: festivals, cabarets, librarian lessons, language courses, trainings, tournaments, movement classes, ballet, book - therapy, museum lessons, instrument lessons, rally and the therapy classes. Collected data do not demonstrate non-standard projects including international projects.

## Adjustment of cultural offer in Krakow to different age groups

Cultural offer of Krakow institutions has also been examined regarding its diversity among age groups. The age groups have been divided as the following: children (before school and school age), youths (gymnasium and after gymnasium age), students, productive age people and seniors. The division has been made for the

sake of analysis and has been inspired by needs of people in different age groups as well as the amount of free time that is in the disposition of different age groups.

The analysis depicts that cultural institutions divide its children recipients by school classes. Other age groups are: youths, adults and seniors. Students are practically neglected or identified as adults, which seems ignorant considering different amount of free time that each of these groups has.

During analysis serious difficulties have been met while identification of target group for each of the service, because programs have not named them. As a consequence the authors of analysis had to determine broader age groups categories as: children plus, students plus and productive people plus (the minimal age is determined; however the category does not exclude older people's satisfaction from the event). The cultural services that can invite all age groups are the additional category. The results of the analysis are demonstrated on the Chart 4.

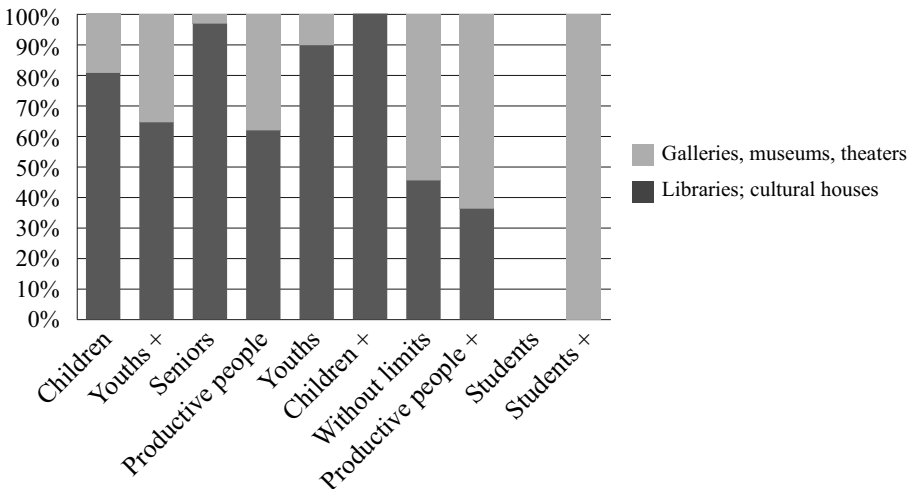


Chart 4. The offer of cultural institutions and different age groups of its recipients

Source: own work.

Libraries and cultural houses constitute one group and galleries, museums and theatres constitute another group. The justification for such division of cultural institution lies in the differentiation of the cultural houses and libraries' offers. The analysis of the data shows that cultural houses and libraries have the offer for each of the age groups. Galleries, museums and theatres complete the mentioned offer.

Libraries and cultural houses concentrate mainly on the needs of children, youths and seniors. The productive age people are neglected in the offer. Museums, theatres and galleries have no offer for children. Each of the institutions does not present any special offer for the students. We can assume that museums, theatres and galleries can provide service for the students in the same way as they provide service for the productive age people. The same we can assume about libraries.

## Accessibility of cultural offer in Krakow

The accessibility of the cultural institutions considering opening hours was another criterion in the analysis. The analysis was performed basing on the weakly opening hours chart published in the websites of each of the cultural institutions.

The research took the following institutions into consideration: libraries, cultural houses, exhibition institutions. Labor law orders 40 hours weak work time, which traditionally is 8 a.m. to 4 p.m. work time, however it does not necessarily apply to cultural institutions.

The analysis shows that exhibition institutions are least accessible among all cultural institutions. The average opening time is 6 and a half hour usually from 11 a.m. six times a week. Cultural houses are most accessible among the group. The average opening time is 9 hours during working days. Holidays are difficult to define.

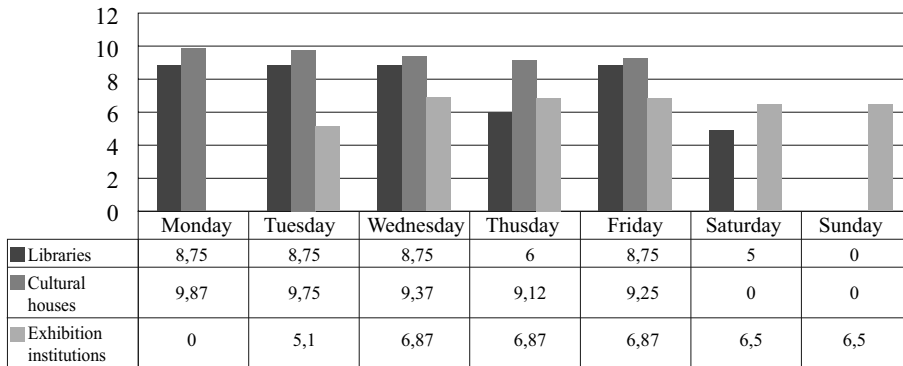


Chart 5. Average time of culture institutions' accessibility

Source: own work.

Theatres have been omitted in the presented analysis, as the opening hours of the theatres depend on the times of given performances. The analysis shows that performances for children are played in the morning hours and the performances for adults are played in the evenings. It seems that theatres have adjusted their opening hours to the needs of different age groups.

## Bibliography

- Budżet Miasta Krakowa na rok 2011 (2011), Urząd Miasta Krakowa, Wydział Budżetu Miasta, Kraków, [http://www.bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=30652&metka=1](http://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=30652&metka=1) (dostęp: 27.02.2011).
- Budżety Miasta Krakowa (2004–2010), Urząd Miasta Krakowa, Wydział Budżetu Miasta, Kraków, [http://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=42](http://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=42) (dostęp: 27.02.2011).
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa.
- Górniak J. (2008), *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog”, 4 (21).
- Griffin R. (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- Hill M. (2010), *Polityka społeczna we współczesnym świecie – analiza porównawcza*, Diffin SA, Warszawa.
- Interia.pl (2011), UOKiK: Zakaz koncentracji Empik i Merlin, <http://biznes.interia.pl/wiadomosci/news/uokik-zakaz-koncentracji-empik-i-merlin,1592953,4199> (dostęp: 27.02.2011).
- Miejskie Instytucje Kultury i Placówki Kulturalne, <http://www.bip.krakow.pl/index.php?mimi=22> (dostęp: 20.03.2011)
- Miłoszewski L. (2010), Domy kultury – Regionalne Ośrodki Kultury, [http://www.kongreskultury2010.pl/pl/menu/04\\_badania/01\\_raporty/index.html](http://www.kongreskultury2010.pl/pl/menu/04_badania/01_raporty/index.html) (dostęp: 20.03.2011)
- Stowarzyszenie Inicjatywa (2010), Analiza potrzeb kulturalnych mieszkańców województwa śląskiego, [http://www.kongreskultury2010.pl/pl/menu/04\\_badania/01\\_raporty/index.html](http://www.kongreskultury2010.pl/pl/menu/04_badania/01_raporty/index.html) (dostęp: 19.03.2011)
- Strategia Rozwoju Kultury w Krakowie na lata 2010–2014 (2010), Urząd Miasta Krakowa – Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego, [http://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=27887&metka=1](http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=27887&metka=1) (dostęp: 27.02.2011).
- Supińska J. (2007), *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w]: G. Firlit-Fresnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2007), *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w]: G. Firlit-Fresnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (Dostęp: 20.03.2011)



*mgr Magdalena B. Król*  
Uniwersytet Jagielloński

## ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI WSPÓŁPRACY MIAST Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W ZAKRESIE POLITYKI KULTURALNEJ NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA I WARSZAWY

### Streszczenie

W artykule poruszono zagadnienie współpracy sektora publicznego z sektorem pozarządowym, poczynając od omówienia kwestii związanych z prawnym funkcjonowaniem sektora pozarządowego w Polsce, przez opis relacji i zależności zachodzących pomiędzy tymi sektorami, by w konsekwencji dokonać próby krytycznej analizy programów współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie miast – Krakowa i Warszawy.

**Słowa kluczowe:** organizacje pozarządowe, administracja publiczna, współpraca międzysektorowa, program współpracy

### Summary

#### **Comparative analysis of the cities and nongovernmental organization models of cooperation in the cultural policy illustrated with example of Cracow and Warsaw**

The article covers the issue of cooperation between the public and nongovernment sector starting with the review of problems connected to the legal operation of the nongovernmental sector in Poland, through the descriptions of relationships and correlations between the two sectors, to finish with an attempt of critical analysis of cooperation programs between communes and nongovernmental organizations in the cultural policies illustrated with an example of the cities – Cracow and Warsaw.

**Keywords:** nongovernmental organizations, public administration, cross-sectoral cooperation, program of cooperation

## Wstęp

Celem opracowania jest próba dokonania krytycznej analizy porównawczej modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy. Analizy dokonano, opierając się na porównaniu programów współpracy Gmin Miejskich – Krakowa i Warszawy z organizacjami pozarządowymi, opracowanych na rok 2011. Krytyczna analiza programów obejmowała: cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań oraz podmioty realizujące współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi, i na potrzeby niniejszego artykułu została zawężona do obszaru kultury. By móc przeprowadzić analizę programów współpracy miast z organizacjami pozarządowymi, należało wyjść od obowiązującego w Polsce stanu prawnego w omawianej dziedzinie. Chcąc natomiast dokonać krytycznej analizy porównawczej modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy, konieczne jest zrozumienie genezy i istoty relacji zachodzących pomiędzy administracją publiczną a organizacjami obywatelskimi, co stanowi punkt wyjścia do właściwej analizy.

## Stan prawny

Działalność organizacji pozarządowych w Polsce jest oparta na czterech aktach prawnych. Najważniejszy z nich, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 roku; rozdział I – Rzeczpospolita, art. 12) stanowi, że:

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Akty prawne niższego rzędu określające zasady tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych to ustawy. Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” (z dnia 7 kwietnia 1989 roku; rozdział I – Przepisy ogólne, art. 1, par. 1) mówi:

Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.

Ustawa o fundacjach (z dnia 6 kwietnia 1984 roku) określa:

Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata

i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami.

Na poziomie samorządu terytorialnego są natomiast tworzone akty prawa miejscowego. W rozpatrywanych przypadkach są to – Strategia rozwoju Krakowa i Strategia rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku, na podstawie których corocznie powstają programy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (art. 3 ust. 3):

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa sferę zadań publicznych, która obejmuje szeroki wachlarz zadań w różnym zakresie (art. 4), w tym między innymi wyodrębnia zadania w obszarze „kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego” (art. 4, ust. 16).

## Istota współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Spółczeństwo obywatelskie – jako pojęcie, ale także jako fenomen społeczny – odżyło dopiero, dość niespodziewanie, w drugiej połowie XX wieku, choć w myśli europejskiej ma wiekową tradycję sięgającą czasów antycznych. Obecnie obserwujemy renesans tego pojęcia, związany między innymi z przemianami ustrojowymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce.

Obywatele robią na co dzień to, co chcą robić, wyznaczając tym samym, nawet o tym nie wiedząc i nie myśląc o tym, granice i kierunek tego, co robi ich rząd [Szacki, 1997: 339].

O społeczeństwie obywatelskim możemy zatem mówić tylko wówczas, gdy istnieje wyraźna, trwale określona i nieprzekraczalna granica między obszarem działalności rządu a obszarem wolnych działań obywateli. Co więcej, granice



kompetencji rządu są określane nie przez rząd, ale – świadomie lub nie – przez samych obywateli, co wskazuje na bardzo ścisłe związki społeczeństwa obywatelskiego ze sferą polityki. Podobnie rzecz ujmuje Karol Sobczak, pisząc, że jeszcze nigdy w historii administracja nie dokonała ze swej inicjatywy własnej odnowy. Administracja wymaga pobudzenia, nacisku z zewnątrz. Powiązanie administracji z „otoczeniem” jest korzystne dla samej administracji. [Sobczak, 1993: 10–11]. Szeroki ruch zrzeszeniowy, czyli aktywne społeczeństwo obywatelskie pojawia się z reguły tam, gdzie istnieje ukształtowana, obszerna, autonomiczna sfera publiczna [Sowa, 2007: 21–25].

Za podstawę relacji między sektorem publicznym a obywatelskim zwykle się wspólnie uznawać zasadę pomocniczości (subsydiarności), po raz pierwszy sformułowaną przez Piusa XI w 1931 roku w encyklice *Quadragesimo Anno* [Hausner, 2008: 82]. Współpraca administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego to w socjologii administracji temat ciągle stosunkowo słabo zbadany i opisany [Pawlik, 2008: 6]. Na terminologię w tym zakresie zwraca uwagę Hryniewicz, który podkreśla, że z socjologicznego punktu widzenia to proces upodmiotowienia społeczeństwa lub – używając dawniejszego terminu – uobywatelniania się tłumów. Jeśli organizacje mają odgrywać podstawową rolę w upodmiotowieniu społeczeństwa, w rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego, to nie mogą one być ani **pozarządowe**, ani **trzecie**. Najbardziej uzasadnioną – zarówno tradycją, jak i współczesnym charakterem i funkcją – nazwą jest według niego termin **organizacje obywatelskie**, jako nazwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego [Hryniewicz, 2008: 7–14].

Pierwsze próby prawnego usankcjonowania współpracy między samorządem a sektorem organizacji społecznych rozpoczęły się w połowie lat 90. XX wieku na Wybrzeżu (Gdańsk, Gdynia, Sopot, Rumia, Tczew, Elbląg). W Gdyni uzasadniano, że:

prioritytem władz miasta jest słuzenie mieszkańcom w sposób jak najbardziej skuteczny (...) prowadzenie aktywnej polityki w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi jest jednym z elementów efektywnego zarządzania miastem. W Gdańsku natomiast podkreślano, iż: realizowana na zasadach partnerstwa współpraca może przynieść w efekcie tańszy i lepszy sposób rozwiązywania problemów społecznych, czym zainteresowane są władze gminy z racji obowiązków jakie nakłada na nie obowiązujące prawo, jak i same organizacje pozarządowe prowadzące działania wokół spraw, które nurtują społeczność lokalną [Hausner, 1999: 45]. (...) dobre państwo, to nie takie, które wszystkim się zajmuje, ale takie, które bezwzględnie i skutecznie realizuje wąsko i precyzyjnie wyznaczone cele oraz wspiera w rzeczywistej potrzebie wspólnoty partykularne [Sowa, 2007: 34].

Szczególnie znaczenie organizacji społecznych w działaniach na rzecz szeroko pojmowanego rozwiązywania problemów wspólnot lokalnych znajduje coraz większe zrozumienie. Skupiając osoby najbardziej aktywne i zaangażowane, organizacje pozarządowe stają się cennym partnerem władz lokalnych, a ze względu na to, że działają one najbliżej mieszkańców, posiadają najpełniejsze i najlepsze rozeznanie ich potrzeb i problemów.

Przejrzyste współdziałanie władz publicznych i organizacji pozarządowych przestaje być kwestią preferencji czy sympatii, stając się – w dobrym słowa tego znaczeniu – koniecznością [Hausner, 1999: 45].

Dla samorządu lokalnego organizacje społeczne są partnerem w co najmniej trzech rolach:

1) Są reprezentantem społeczności lokalnej, wyrazicielem potrzeb, dążeń i oczekiwań tej społeczności; odgrywają rolę „pasa transmisyjnego”, przez który przepływają informacje zarówno od mieszkańców do samorządu, jak i od samorządu do mieszkańców.

2) Świadczą pomoc bezpośrednią – dysponując wiedzą i doświadczeniem, mogą wykonywać zadania publiczne, których zakres i sposób realizacji określa samorząd.

3) Podejmują działania o charakterze innowacyjnym – wypracowują nowe i niekonwencjonalne sposoby rozwiązywania problemów, z którymi nie radzą sobie władze lokalne [Hausner, 1999: 44–45].

Współpraca władz lokalnych z organizacjami społecznymi jest jedną z najbardziej skutecznych form partycypacji społecznej, która (w szerokim rozumieniu) jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, gdzie członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego [Hausner, 1999: 41]. W konsekwencji partycypacja społeczna staje się niezbędnym obszarem działania władzy publicznej. Innym ważnym czynnikiem leżącym u podstaw społeczeństwa obywatelskiego jest zaufanie do instytucji publicznych, które ma swoje korzenie w poziomie zaufania społecznego.

Dokładna obserwacja życia gospodarczego dowodzi, że dobrobyt danego kraju i jego zdolność do rywalizacji są uwarunkowane jedną dominującą cechą kulturową – poziomem zaufania w danym społeczeństwie [Fukuyama, za: Hausner 2000: 121].

Pojęcie zaufania społecznego jest zatem podstawową kategorią dla rozumienia i wyjaśniania obserwowanych obecnie w Polsce procesów społeczno-politycznych, których cechą jest rosnąca słabość instytucji państwowych i obniżanie się jakości polityki społeczno-ekonomicznej [Hausner, 2000: 122]. Bez obu tych wymiarów – partycypacji społecznej i zaufania społecznego – zarządzanie publiczne nie może być efektywne, nie można też skutecznie prowadzić żadnej polityki, czyli definiować celów publicznych i ich osiągać, projektować zmian i ich wprowadzać [Hausner, 1999: 7].

Gdy administracja publiczna dostrzega możliwość wspólnego działania z sektorem pozarządowym na płaszczyźnie dialogu i wzajemnej pomocy, a organizacje pozarządowe są skłonne podejmować wspólne działania ze strukturami państwowymi na równoprawnych zasadach, można mówić o partnerskiej roli trzeciego sektora w procesie realizacji zadań polityki społecznej [Dobrowolska, 2001:

139–140]. Organizacje pozarządowe nie powinny być traktowane jako substytut administracji publicznej, gdyż ich rola rośnie, kiedy rozwija się ich partnerstwo z organizacjami sektora publicznego, które przynosi wymierne rezultaty, szczególnie na najniższym poziomie organizacji terytorialnej państwa, stymulując rozwój społeczności lokalnych. Partnerstwo widoczne jest tam, gdzie przestrzega się zasady subsydnialności państwa, a w konsekwencji pobudza się współpracę, respektując autonomię jej uczestników. Zatem integracja i autonomia nie wykluczają się [Hausner, 2008: 92]. Jeżeli w danym społeczeństwie nie rozwija się trzeci sektor, nie będą w nim dobrze funkcjonować sektory publiczny i prywatny. Rozwój organizacji trzeciego sektora wymaga zinstytucjonalizowanego partnerstwa między tymi organizacjami a jednostkami administracji publicznej i sektora biznesu. Współdziałanie administracji publicznej i organizacji pozarządowych musi być oparte na jasnych zasadach i precyzyjnych regulacjach prawnych. Co więcej

(...) istnienie trzeciego sektora nie jest synonimem trzeciej drogi. W nowoczesnym społeczeństwie potencjalnych dróg jest i musi być wiele. Wszystkie one są możliwe dzięki działaniu trzeciego sektora, który stanowi siłę napędową społecznych interakcji [Hausner, 2008: 99–100].

Uchwalona w 2003 roku ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi kompleksową, ustrojową regulację działalności organizacji pozarządowych w sferze pożytku publicznego, definiuje pojęcia organizacji pozarządowej i działalności pożytku publicznego, określa sfery pożytku publicznego, ustanawia status organizacji pożytku publicznego, określa zasady (pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności) i formy (zlecenie zadań, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym) współpracy tych organizacji z organami administracji publicznej w zakresie realizacji zadań publicznych, stwarzając tym samym jednolite podstawy funkcjonowania trzeciego sektora w społeczeństwie. Na podstawie tej ustawy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przygotowały programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i wspierania ich. W dalszej części artykułu zostanie dokonana krytyczna analiza porównawcza programów współpracy miast – Krakowa i Warszawy – z organizacjami pozarządowymi w obszarze kultury.

## Krytyczna analiza porównawcza programów współpracy

Współpracę gminy z organizacjami pozarządowymi reguluje program współpracy. Jest on elementem długofalowej Strategii rozwoju miasta. Podstawą do prac nad kolejnym programem współpracy jest sprawozdanie z realizacji poprzedniego programu oraz przeprowadzenie konsultacji. Program jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania.

We wstępie do programu współpracy Gminy Kraków czytamy, że

Gmina Miejska, dążąc do stworzenia demokratycznego ładu społecznego, jako istotny czynnik uznaje budowę społeczeństwa obywatelskiego, którego bazą jest ściśle partnerstwo między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi skupiającymi osoby wrażliwe społecznie. Partnerstwo to ma bowiem na celu lepsze wykonywanie zadań Gminy poprzez możliwie pełne wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych. Zakładanym zaś efektem współpracy jest zwiększenie skuteczności i efektywności działań związanych z realizacją zadań publicznych i dalszy wzrost partycypacji społecznej w rozwiązywaniu problemów lokalnych.

Program współpracy miasta stołecznego Warszawy nie zawiera tego rodzaju „preambuły”. Wątpliwości budzi sformułowanie „zwiększenie skuteczności i efektywności działań”. Sięgając do literatury przedmiotu, Peter Drucker wywodzi pojęcie efektywności z dwóch pojęć – sprawność i skuteczność. Można zatem twierdzić, że działanie efektywne to takie, które jest i sprawne, i skuteczne [Drucker, 1976: 33]. W programie współpracy Gminy Kraków został użyty termin „efektywność”:

Gmina Miejska Kraków przy zleceniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych, dokonuje wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji, z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o finansach publicznych [Uchwała Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa].

Każdorazowo program określa istotne elementy współpracy, tj.: cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań oraz podmioty realizujące współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi. Analiza każdego z tych elementów pozwoli na określenie, na jakim etapie rozwoju kształtowania się polityki publicznej, w omawianym przypadku polityki kulturalnej, znajdują się aktualnie Gmina Miejska Kraków i Miasto Stołeczne Warszawa. Co więcej, dzięki zestawieniu występujących w obydwu programach współpracy elementów będzie możliwa krytyczna analiza porównawcza.

## I Cele programu – główny i szczegółowe

Cel główny – zdefiniowany w programach współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawa – jest różny dla tych miast. Celem programu Gminy Kraków opartego na Strategii rozwoju Krakowa jest budowanie partnerstwa pomiędzy GMK a organizacjami pozarządowymi służącego mieszkańcom, m. st. Warszawy zaś – określenie zasad regulujących współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi w 2011 r. W pierwszym przypadku określenie „budowanie partnerstwa” zdaje się sugerować, że partnerstwo tego rodzaju jeszcze nie istnieje. W drugim natomiast – partnerstwo jest, a zatem należy pójść krok dalej

i określić zasady współpracy pomiędzy partnerami, jakie będą ich obowiązywać w danym roku. W Gminie Miejskiej Kraków – zgodnie z zapisem w programie – cel główny oparty jest na Strategii rozwoju Krakowa. Realizację polityki kulturalnej wyznacza zaś cel strategiczny III, stanowiący, że „Kraków [jest] europejską metropolią o ważnych funkcjach (...) kultury”, wdrażany za pomocą „tworzenia materialnych i instytucjonalnych warunków dla rozwoju kultury” (cel operacyjny). Pozostaje zatem pytanie, w jaki sposób realizacja tego celu – mająca raczej charakter działań skierowanych „na zewnątrz” – przyczyni się do „rozpoznawania i zaspokajania potrzeb mieszkańców”? W programie znajdujemy ponadto zapis mówiący o sposobach realizacji celu głównego, a to między innymi przez „poprawę jakości usług publicznych”, „polepszenie współpracy z OP”, „uwzględnianie opinii OP w procesie decyzyjnym”. Zapisy te niejako zdradzają, że dotychczasowa jakość świadczenia usług publicznych, współpraca z OP czy też uwzględnianie opinii tych organizacji nie jest na zadowalającym poziomie. Lapidarny zaś sposób zdefiniowania celu głównego przez m. st. Warszawa, bez jakichkolwiek odsyłań, nie powoduje opisanych wyżej niepokojów.

Więcej elementów realizacji polityki kulturalnej znajdujemy w zdefiniowanych celach szczegółowych – głównie w Gm. Miejskiej Kraków – które to, zgodnie z zapisem, wynikają z realizowanych programów sektorowych. Dużo miejsca w programie poświęcono poszczególnym programom sektorowym i przypisanym im – w ich obszarze działania – celów szczegółowych. Jako ostatni wymieniony jest program w dziedzinie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, na którego realizację składają się następujące cele szczegółowe: „wzmacnianie pozycji Krakowa jako centrum kulturalnego”, „rozwój marki Krakowa” oraz „prezentacja dorobku artystycznego”. I gdzie w tym wszystkim mieszkańiec, któremu program współpracy obiecywał „służyć rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb” – w tym także kulturalnych? Pytanie o mieszkańca Krakowa pozostaje bez odpowiedzi.

Cele szczegółowe w programie m. st. Warszawy nie zostały przypisane realizowanym poszczególnym programom sektorowym, tak jak to było w wypadku Gm. Kraków, lecz zostały numerycznie zestawione. W wymienionych celach nie znajdujemy żadnych działań z obszaru kultury. Główny akcent został położony na mieszkańców miasta i działań na rzecz miasta, a to przez: „kształtowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego”, „wspieranie działań społecznych na rzecz miasta”, „rozwijanie poczucia przynależności do społeczności lokalnej miasta”, „promocję postaw obywatelskich i prospołecznych”, „wspieranie tworzenia infrastruktury społecznej”. Paradoksalnie, tutaj najważniejszy jest człowiek – mieszkaniec miasta, o którym program współpracy nie mówi w sposób bezpośredni. Co więcej, zdefiniowanie celów przez takie określenia, jak: „wspomaganie”, „wspieranie”, „rozwijanie”, „umacnianie”, „promocja”, „zwiększanie” i „wzmacnianie” świadczy o pewnym, skądinąd nie najniższym, stopniu zaawansowania rozwoju polityki publicznej miasta.

Tabela 1  
Cele główne i szczegółowe zdefiniowane w programach współpracy przez Gminę Miejską Kraków i Miasto Stołeczne Warszawę

	Gmina Miejska Kraków	Miasto Stołeczne Warszawa
CEL GŁÓWNY	<p>Budowanie partnerstwa pomiędzy GMK a OP i innymi podmiotami, służącego rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz wzmacnianiu roli aktywności obywatelskiej w rozwiązywaniu problemów lokalnych, w myśl celów Strategii rozwoju Krakowa</p> <p>Cel strategiczny III. „Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu”. Cel operacyjny III.4. „Tworzenie materialnych i instytucjonalnych warunków dla rozwoju kultury”; Cel operacyjny III.6. „Tworzenie warunków dla rozwoju sportu, kultury fizycznej i rekreacji”.</p> <p>Realizacja celu głównego odbywa się przez:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>promowanie społeczeństwa obywatelskiego przez wspieranie aktywności społeczności lokalnych</li> <li>umocnienie w świadomości społecznej poczucia odpowiedzialności za siebie i swoje otoczenie</li> <li>poprawę jakości usług publicznych i zapewnienie ich efektywniejszego wykonania</li> <li>integrację środowiska OP i innych podmiotów</li> <li>polepszenie współpracy urzędu z OP i innymi podmiotami</li> <li>uwzględnianie opinii OP i innych podmiotów w procesie decyzyjnym GMK</li> </ol>	<p>Określenie zasad regulujących współpracę miasta z organizacjami w 2011 roku</p>
CELE SZCZEGÓLNE	<p>Wynikają z realizowanych przez GMK programów sektorowych:</p> <p>XI. W obszarze kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji:</p> <p>XI.I. Wzmacnianie pozycji Krakowa jako centrum kulturalnego przez zwiększenie zaangażowania władz Miasta w realizację projektów artystycznych: koncertów, wystaw, spektakli teatralnych, muzycznych, tanecznych i baletowych oraz artystycznych wydarzeń interdyscyplinarnych</p> <p>XI.II. Rozwój marki Krakowa jako miasta festiwalu</p> <p>XI.III. Prezentacja dorobku artystycznego twórców krakowskich w kraju i za granicą</p>	<p>Obejmują:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Kształtowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych oraz rozwoju metropolitarnego</li> <li>Podnoszenie skuteczności i efektywności działań w sferze zadań publicznych</li> <li>Wzmocnienie pozycji organizacji i zapewnienie im równych z innymi podmiotami szans w realizacji zadań publicznych, przez wspieranie oraz powierzanie im zadań z jednoczesnym zapewnieniem środków na ich realizację</li> <li>Realizację zadań publicznych określonych w ustawie, dotyczących priorytetowych zadań publicznych</li> <li>Prowadzenie nowatorskich i efektywnych działań na rzecz Miasta oraz tworzenie systemowych rozwiązań dla ważnych problemów społecznych</li> <li>Uzupełnienie działań Miasta w zakresie nieobjętym przez struktury samorządowe</li> <li>Zwiększenie aktywności organizacji w wykorzystaniu środków pozabudżetowych na rzecz mieszkańców m. st. Warszawy</li> <li>Przygotowanie projektów partnerskich zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

## II Priorytety publiczne

Priorytety wyznaczone do realizacji w roku 2011 przez Gminę Miejską Kraków i m. st. Warszawę różnią się od siebie diametralnie. Nie bez znaczenia jest także zastosowane odmienne nazewnictwo. W programie współpracy Gm. Miejskiej Kraków czytamy o „celach priorytetowych”, w programie zaś m. st. Warszawy o „priorytetowych zadaniach publicznych” – różnica znaczeniowa tych terminów jest ogromna. Celami priorytetowymi wyznaczonymi do realizacji w 2011 roku przez Gminę Miejską Kraków są między innymi: „wypracowanie sposobu oceny realizacji zadań i całości Programu”, „opracowanie wieloletniego programu współpracy”, „powołanie Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego”, „opracowanie procedury”, „ujednoczenie procedur”, „określenie szczegółowych zasad”. Priorytetowe cele to zatem nic innego jak czynności formalno-prawne czy też administracyjno-organizacyjne, to jest tworzenie zasad, procedur, powoływanie niezbędnych ciał kolegialno-decyzyjnych, których powstanie jest niezbędne i konieczne do tego, aby w dalszej perspektywie czasowej, w oparciu o nie mogły być właściwie realizowane, tj. zgodnie z przyjętymi procedurami, zadania publiczne. Wyznaczenie i osiągnięcie założonych celów poprzedza wyznaczenie i realizację zadań. Cele określone jako „przeprowadzenie badań jakości współpracy GMK z OP” oraz „analiza współpracy GMK z OP” ponownie zwracają uwagę na niepokojącą sytuację dotyczącą relacji gmina – organizacje. Krótka lista celów priorytetowych (9 celów) nie zawiera natomiast ani jednego celu z zakresu realizacji polityki kulturalnej miasta. Zatem w przypadku Gminy Miejskiej Kraków zasadne jest mówienie o priorytetowych celach, a nie zadaniach.

W wypadku m. st. Warszawy rozdział V programu współpracy *Priorytetowe zadania publiczne* stanowi obszerny katalog zadań pogrupowanych w 30 rodzajów działań – do realizacji w 2011 roku (7 stron). Kierunki współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi zostały wyznaczone przez strategiczne dla miasta programy: uzyskanie przez Warszawę tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w roku 2016; przygotowanie Warszawy do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA-EURO 2012; polska prezydencja w Unii Europejskiej; wspieranie kultury niezależnej i jej ośrodków jako szczególnego przejawu budowania społeczeństwa obywatelskiego; Społeczną Strategię Warszawy; Europejski Rok Wolontariatu w 2011 roku; Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych i Program Rodzina 2009–2020. Obszerny katalog zadań jest opracowany z wykorzystaniem programów sektorowych (tak jak to było w Gm. Miejskiej Kraków w części dotyczącej wyznaczonych przez nią celów szczegółowych). W omawianym programie m. st. Warszawy wśród priorytetowych zadań publicznych w zakresie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi na pierwszym miejscu znalazła się kultura, a to ze względu na liczne działania zmierzające do zdobycia przez miasto tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku. Działania z „zakresu kultury i sztuki” obejmują również takie działania, jak nowatorskie formy edukacji kulturalnej, upowszechnianie kultury, wspieranie realizacji innowacyjnych oraz animujących przestrzeń publiczną projektów kulturalnych i przedsięwzięć zmie-

Tabela 2

Priorytety wyznaczone do realizacji w 2011 roku przez Gminę Miejską Kraków i Miasto Stołeczne Warszawa

Cele priorytetowe programu Gminy Miejskiej Kraków	Priorytetowe zadania publiczne Miasta Stołecznego Warszawy
<p>1) Umocnianie lokalnych działań oraz tworzenie warunków dla powstawania lokalnych inicjatyw i struktur działających na rzecz społeczności lokalnych przez analizę współpracy GMK z OP i innymi podmiotami</p> <p>2) Integracja OP i innych podmiotów obejmujących swym zakresem sferę zadań publicznych przez współorganizację Europejskiego Roku Wolontariatu</p> <p>3) Wzmacnianie kapitału społecznego MK przez działania mające na celu identyfikowanie i definiowanie problemów w tym zakresie, w szczególności przeprowadzenie badań jakości współpracy GMK z OP i innymi podmiotami</p> <p>4) Wypracowanie sposobu oceny realizacji zadań i całości Programu oraz procedury opracowania Programu na rok następny</p> <p>5) Opracowanie wieloletniego programu współpracy GMK z OP i innymi podmiotami</p> <p>6) Powołanie Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w oparciu o regulamin zapewniający reprezentatywność organizacji oraz prawno-demokratycznego wyboru przedstawicieli środowiska pozarządowego</p> <p>7) Opracowanie procedury przygotowania i opublikowania zbiorczego rocznego harmonogramu planowanych konkursów ofert dla OP i innych podmiotów na rok następny</p> <p>8) Ujednolicenie procedur obowiązujących w GMK w zakresie współpracy z OP i innymi podmiotami</p> <p>9) Określenie szczegółowych zasad powołania i funkcjonowania komisji konkursowych wraz z określeniem ich regulaminu</p>	<p>1) Działania podejmowane w ramach upowszechniania kultury, zmierzające do zdobycia przez Miasto tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku</p> <p>5) Działania podejmowane w ramach rozwoju wspólnoty samorządowej, w tym m.in.:</p> <p>a) Wspieranie lokalnych społeczności, w tym partnerstw oraz propagowanie postaw obywatelskich, prodemokratycznych i prospołecznych</p> <p>g) Wspieranie współpracy organizacji, instytucji samorządowych i administracji publicznej oraz uczelni wyższych w realizacji zadań na rzecz mieszkańców Warszawy, w tym w zakresie pozyskiwania funduszy europejskich</p> <p>h) Realizowanie programów wspierających różnorodność kulturową</p> <p>6) Działania z zakresu kultury i sztuki, w szczególności:</p> <p>a) Nowatorskie formy edukacji kulturalnej, aktywizacja środowisk lokalnych, włączanie nowych grup uczestników, wspieranie artystycznej twórczości amatorskiej</p> <p>b) Upowszechnianie kultury w różnych dziedzinach i formach artystycznych</p> <p>c) Wspieranie realizacji innowacyjnych projektów artystycznych</p> <p>d) Wspieranie projektów kulturalnych animujących przestrzeń publiczną</p> <p>e) Wspieranie projektów i przedsięwzięć tworzących stałą ofertę kulturalną Warszawy</p> <p>f) Wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć popularyzujących tradycję, historię i dziedzictwo kulturowe Warszawy</p> <p>g) Dialog międzykulturowy ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości narodowych, etnicznych oraz środowisk cudzoziemskich zamieszkujących Warszawę</p> <p>h) Współpraca międzynarodowa, w tym realizacja wspólnych projektów z miastami partnerskimi</p> <p>7) Działania na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad zabytkami</p> <p>8) Oświata i wychowanie (działania z realizowanym aspektem kultury):</p> <p>f) Realizowanie programów wspierających różnorodność kulturową uczniów oraz promujących wielokulturowość w szkole</p> <p>k) Realizowanie programów z zakresu edukacji kulturalnej</p> <p>m) Realizowanie programów wspierających kreatywność młodych ludzi</p> <p>18) Zapobieganie dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu osób starszych, w tym:</p> <p>b) Wsparcie działalności Uniwersytetów III Wieku</p> <p>23) Działania m.in. edukacyjne, konsultacyjne i informacyjne dotyczące ochrony oraz promocji walorów środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym:</p> <p>a) Poprawa jakości środowiska oraz działania związane z podnoszeniem świadomości ekologicznej i poprawą klimatu akustycznego Miasta</p> <p>24) Zrównoważony rozwój, w tym:</p> <p>k) Ochrona dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.



rzających do stworzenia stałej oferty kulturalnej Warszawy, popularyzację historii i dziedzictwa kulturowego Warszawy, dialog międzykulturowy i realizację projektów z miastami partnerskimi. Także tutaj widoczny jest nacisk położony na realizację zadań publicznych związanych z miastem Warszawą i jej mieszkańcami. Również w innych obszarach obserwujemy działania realizujące politykę publiczną z zakresu kultury, są to między innymi: „oświata i wychowanie” – wspieranie różnorodności kulturowej i edukacja kulturalna; „działania na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad zabytkami”, oraz „zrównoważony rozwój” – ochrona dziedzictwa przyrodniczo-kulturalnego. Wśród licznych katalogów zadań czołowe miejsce zajmują także działania dotyczące wspierania lokalnych społeczności, w tym partnerstw, propagowania postaw prospołecznych i wspieranie współpracy organizacji z instytucjami publicznymi. W kontekście zatem m. st. Warszawy z całą pewnością możemy mówić o zadaniach, a nie celach, do realizacji.

### III Formy współpracy

Współpraca zarówno Gminy Miejskiej Kraków, jak i Miasta Stołecznego Warszawy z organizacjami pozarządowymi może przybierać dwie formy – finansową i pozafinansową. Formy współpracy finansowej polegają na powierzeniu bądź wsparciu wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji i są one wspólne dla obydwu gmin. Program współpracy Gminy Miejskiej Kraków wymienia dodatkowo jeszcze trzecią możliwą formę współpracy finansowej, a mianowicie – „dofinansowanie wkładu własnego do projektów, które otrzymały dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych”. Prawdopodobnie taka forma wsparcia zawiera się w działaniu miasta Warszawy – „wspieranie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji” (również częściowej). Z kolei Warszawa jako finansowe formy współpracy wymienia „oddanie w najem lokali użytkowych” i „wynajem nieruchomości na preferencyjnych warunkach”, Kraków zaś zalicza je do form wsparcia pozafinansowych i odnajdujemy je w kategorii „Inne” – „udostępnianie OP w drodze bezprzetargowej lokalów gminnych oraz pomieszczeń”. W celu zwiększenia przejrzystości oraz efektywności wydatków publicznych miasto Warszawa prowadzi Internetową Księgę Dotacji, zawierającą listę wszystkich złożonych ofert oraz przyznanych dotacji. Podaje również do publicznej wiadomości listę organizacji realizujących zadania publiczne.

Również w zakresie pozafinansowych form współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi ich katalog jest bardzo do siebie zbliżony – zarówno w Gminie Miejskiej Kraków, jak i w Mieście Stołecznym Warszawa. Program współpracy gminy Kraków zawiera bogaty i uporządkowany katalog form wsparcia, które grupuje w cztery kategorie: informacyjno-promocyjne, organizacyjne, szkoleniowe i inne. Szeroki wachlarz form współpracy, ich opis, a także wewnętrzne uporządkowanie, to niewątpliwa zaleta programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków. Przyglądając się jednakże bliżej proponowanym formom współpracy, zauważamy, że duża ich część jeszcze nie istnieje, a są to jedynie zapisy pozostające w sferze „życzeń” ustawodawcy. Formy współpracy pomiędzy Gminą Miejską Kraków

Tabela 3

Formy współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawy z organizacjami pozarządowymi

Formy współpracy	Gmina Miejska Kraków	Miasto Stołeczne Warszawa
<b>FINANSOWE</b> (zlecenie realizowania zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Powierzenie wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji</li> <li>2) Wspieranie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji</li> <li>3) Dofinansowanie wkładu własnego OP do projektów, które otrzymały dofinansowanie z innych źródeł zewnętrznych, a służą realizacji zadań publicznych miasta</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Powierzenie wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji</li> <li>2) Wspieranie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji</li> <li>3) Oddanie w najem lokali użytkowych organizacjom na cel prowadzonej działalności pożytku</li> <li>4) Wynajęcie na preferencyjnych warunkach należących do Miasta nieruchomości na potrzeby realizacji zadań na rzecz mieszkańców Warszawy</li> </ol>
<b>POZAFINANSOWE</b>	<p>I. INFORMACYJNE I PROMOCYJNE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań</li> <li>2) Informowanie o zadaniach publicznych, oraz o ogłaszanych konkursach ofert</li> <li>3) Prowadzenie platformy internetowej dla OP</li> <li>4) Prowadzenie i udostępnianie elektronicznej bazy danych o OP działających na obszarze Gminy</li> <li>5) Promowanie osiągnięć i działalności OP</li> </ol> <p>II ORGANIZACYJNE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Nadzór i koordynacja współpracy Gminy z OP poprzez Pełnomocnika Prezydenta MK ds. OP</li> <li>2) Konsultowanie z OP kierunków działań Gminy w zakresie współpracy z OP oraz projektów aktów normatywnych</li> <li>3) Tworzenie wspólnych zespołów doradczych w tym branżowych Komisji Dialogu Społecznego</li> <li>4) Konsultowanie z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych</li> <li>5) Opracowanie i opublikowanie zbiorczego harmonogramu planowanych konkursów ofert dla OP</li> <li>6) Zaplanowanie i realizacja we współpracy z OP opracowania Wieloletniego Programu Współpracy</li> <li>7) Organizowanie osobistego spotkania Prezydenta MK z OP (co najmniej raz w roku)</li> </ol> <p>III SZKOLENIOWE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Organizowanie cyklicznych spotkań branżowych i ponadbranżowych przedstawicieli UMK z OP celem wymiany informacji</li> <li>2) Inicjowanie lub współorganizowanie szkoleń podnoszących jakość pracy OP a także współpracy MK z OP</li> <li>3) Zachęcanie OP do wymiany doświadczeń i prezentacji osiągnięć</li> </ol> <p>IV INNE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Udostępnianie OP w drodze bezprzetargowej lokali gminnych oraz pomieszczeń na spotkania i realizację projektów</li> <li>2) Prowadzenie działalności doradczej</li> <li>3) Zawieranie porozumień o współpracy w realizacji wspólnych przedsięwzięć</li> <li>4) Objęcie patronatem Prezydenta MK i Rady MK przedsięwzięć realizowanych przez OP</li> <li>5) Nadawanie tytułu „Filantrop Krakowa” oraz „Przyjaciel Sportu”</li> <li>6) Udzielanie rekomendacji OP współpracującym z Miastem</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Organizowanie spotkań, wyjazdów, konferencji i seminariów związanych ze współpracą samorządu z organizacjami</li> <li>2) Wspomaganie techniczne, szkoleniowe i informacyjne organizacji realizujących na terenie miasta swoje zadania statutowe (współpraca odbywa się zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie poszczególnych dzielnic)</li> <li>3) Przekazywanie na podstawie umowy użyczenia na czas trwania umowy rzeczy koniecznych do wykonania inicjatywy lokalnej</li> <li>4) Udostępnianie i nawiązywanie kontaktów z przedstawicielami organizacji i instytucji z miast, z którymi Miasto ma zawarte porozumienia o współpracy</li> <li>5) Przyznawanie wyróżnień za wybitne osiągnięcia dla Miasta i jego mieszkańców</li> <li>6) Objęcie honorowym patronatem działań lub programów przez Prezydenta Miasta lub burmistrza dzielnicy</li> <li>7) Zasięganie opinii OP i zapraszanie ich do współpracy przy tworzeniu przez Miasto strategii, programów społecznych i innych projektów aktów prawnych dotyczących organizacji</li> <li>8) Prowadzenie wyodrębnionej podstrony internetowej w ramach strony UM, poświęconej organizacjom i formom współpracy</li> <li>9) Zamieszczenie w wydawanych przez Miasto materiałach informacyjno-promocyjnych informacji o organizacjach</li> <li>10) Przekazywanie organizacjom materiałów promocyjnych</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

a organizacjami pozarządowymi, które są pustymi zapisami w omawianym dokumencie, to między innymi: „prowadzenie platformy internetowej”, „prowadzenie i udostępnianie elektronicznej bazy danych”, „nadzór i koordynacja współpracy GMK z OP za pośrednictwem Pełnomocnika Prezydenta MK ds. OP”, „współpraca GMK z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego”, „tworzenie wspólnych zespołów branżowych Komisji Dialogu Społecznego”, „konsultowanie z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego projektów aktów normatywnych”. Wymienione formy współpracy nie mogą mieć bowiem odzwierciedlenia w rzeczywistości, gdyż wszystkie aktualnie znajdują się w fazie planowania co najwyżej – przygotowywania. Katalog form współpracy opracowany przez Miasto Stołeczne Warszawę, choć nie tak rozbudowany jak jego odpowiednik „krakowski”, wydaje się wyczerpujący i osadzony w konkretnej rzeczywistości.

#### IV Podmioty realizujące współpracę

W ramach analizy warto również dokonać przeglądu podmiotów realizujących ideę współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ze względu na diametralną różnicę, jaka występuje między Gminą Miejską Kraków a Miastem Stołecznym Warszawą. W pierwszym przypadku za współpracę gminy z OP w zakresie polityki kulturalnej odpowiedzialny jest Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Miasta Krakowa, a w zasadzie wydzielona jego część. W ramach struktury całego Urzędu Miasta Krakowa kilkanaście Wydziałów oraz jednostek organizacyjnych współpracuje z organizacjami pozarządowymi. W programie współpracy na 2011 rok czytamy, że zostanie powołana Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego oraz Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. Organizacji Pozarządowych, do którego obowiązków będzie należało między innymi: współpraca GMK z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych rocznego programu współpracy GMK z OP, prowadzenie serwisu internetowego dla OP i bazy danych tych organizacji, monitorowanie zmian aktów prawnych dotyczących OP, odgrywanie roli mediatora pomiędzy OP a UMK, ujednoczenie procedur obowiązujących w poszczególnych komórkach organizacyjnych UMK w zakresie współpracy z OP, koordynowanie działań UMK oraz organizowanie spotkań z OP. Pełnomocnik został powołany pod koniec roku 2010; po paru tygodniach stanowisko pełnomocnika zostało niespodziewanie zlikwidowane i do dzisiaj pozostaje nieobsadzone. Funkcja pełnomocnika została utworzona w odpowiedzi na wyraźny postulat krakowskich organizacji pozarządowych, zlikwidowana natomiast została bez konsultacji ze środowiskiem pozarządowym. W kontekście zatem Gminy Miejskiej Kraków można mówić jedynie o załączkach podmiotowości współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi.

W Mieście Stołecznym Warszawa element podmiotowości stanowi dobrze zbudowany i funkcjonujący aparat organizacyjny. Zasadne wydaje się zatem – na potrzeby niniejszej analizy jako dobry wzorzec do naśladowania – zaprezentowanie i opis kompetencji poszczególnych podmiotów, które przez udział swoich przedstawicieli mogą współuczestniczyć w kształtowaniu polityki miasta.

Tabela 4

Podmioty realizujące współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Gminie Miejskiej Kraków i Mieście Stołecznym Warszawie

<p><b>PEŁNOMOCNIK PREZYDENTA Miasta Stołecznego Warszawa ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi</b></p>	<p>1) Ocenia realizację opisanych w projekcie zasad i trybów współpracy Miasta z OP 2) Przedstawia coroczne sprawozdania i wnioski ze współpracy 3) Organizuje współpracę o charakterze pozafinansowym z organizacjami 4) Współtworzy i prowadzi serwis internetowy dla organizacji 5) Przygotowuje roczne programy współpracy 6) Monitoruje zmiany aktów prawnych dotyczących organizacji 7) Odpowiada za kontakty Miasta z OP 8) Pełni rolę mediatora pomiędzy organizacjami a miastem w sytuacjach konfliktowych Pełnomocnik został powołany w 2005 roku, a obsługę organizacyjno-biurową zapewnia mu Centrum Komunikacji Społecznej</p>
<p><b>WARSZAWSKA RADA DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO</b></p>	<p>1) Opiniuje projekty strategii rozwoju powiatów lub gmin 2) Opiniuje projekty uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z OP 3) Wyraża opinie w sprawach dotyczących funkcjonowania OP 4) Udziela pomocy i wyraża opinię w przypadku sporów między organami administracji publicznej a OP 5) Wyraża opinie w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez OP oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych W skład Rady wchodzi: 10 przedstawicieli OP – wskazanych przez KDS i DKDS, radni Rady m.st. Warszawy – wskazani przez Przewodniczącą Rady m.st. Warszawy i urzędnicy Urzędu m.st. Warszawy – wskazani przez Prezydenta m.st. Warszawy</p>
<p><b>KOMISJE DIALOGU SPOŁECZNEGO</b></p>	<p>Organizacje wspólnie z Miastem mogą tworzyć KDS-y działające w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych należących do Miasta. Stworzenie KDS-u może zainicjować minimum 10 organizacji, które wyrażają chęć współpracy w danym obszarze. Działają przy biurach Urzędu m. st. Warszawy. Pełnią funkcję ciała inicjatywno-doradczego i mają otwarty charakter (każda OP może wziąć udział w spotkaniu komisji). W ich skład wchodzi: po jednym przedstawicielu zainteresowanych organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele miasta. Rolą komisji jest m.in.:</p> <p>1) Opiniowanie dokumentów, które mają wpływ na działania OP z danego zakresu 2) Uzgadnianie z właściwym biurem lub wydziałem priorytetów w programie współpracy 3) Typowanie ekspertów do zespołów opiniujących oferty do konkursów dotacyjnych 4) Określanie potrzeb społecznych 5) Współpraca z WRPP, DKDS-ami i FORUM</p>
<p><b>DZIELNICOWE KOMISJE DIALOGU SPOŁECZNEGO</b></p>	<p>Organizacje wspólnie z Miastem mogą tworzyć DKDS-y, działające w poszczególnych dzielnicach. Stworzenie DKDS-u może zainicjować minimum 5 organizacji, które wyrażą chęć współpracy na terenie danej dzielnicy. W skład wchodzi po 1 przedstawicielu OP działających w poszczególnych dzielnicach oraz przynajmniej 1 przedstawiciel miasta, delegowany przez burmistrza dzielnicy. Posiedzenia są jawne i otwarte. Istnieje 12 DKDS działających przy siedzibach urzędu dzielnicowego miasta. Mają charakter inicjatywno-doradczym, a do ich zadań należy:</p> <p>1) Współtworzenie i opiniowanie dokumentów i projektów aktów prawnych wydawanych przez organy dzielnicy 2) Określanie potrzeb społecznych i sposobów ich zaspokajania 3) Delegowanie przedstawicieli do udziału w komisjach konkursowych rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji na realizację projektów 4) Współpracowanie z właściwą dzielnicą 5) Określanie potrzeb społecznych 6) Współpraca z WRDPP, KDS-ami i FORUM</p>

<b>FORUM DIALOGU SPOŁECZNEGO</b>	Powstało w 2005 r. w celu wzmocnienia i pogłębienia współpracy miasta z OP. W skład Forum wchodzi – przewodniczący lub członkowie KDS-ów i DKDS-ów oraz Pełnomocnik. Posiedzenia są jawne i otwarte. Organ opiniująco-doradczy, do zadań którego należy: 1) Wymiana informacji pomiędzy KDS-ami i DKDS-ami a WRPP na temat współpracy miasta z OP 2) Wymiana doświadczeń pomiędzy OP oraz pomiędzy KDS-ami a DKDS-ami 3) Wypracowanie rekomendacji dotyczącej współpracy miasta z OP
<b>BIURO KULTURY</b>	Do zakresu działań biura należy: 1) Opracowywanie projektów polityki kulturalnej miasta 2) Prowadzenie spraw z zakresu współpracy z OP w zakresie zadań biura 3) Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania kultury 4) Organizowanie imprez kulturalnych 5) Prowadzenie rejestrów instytucji kultury i koordynacja ich działań KDS działające przy Biurze Kultury: – Komisja Dialogu Społecznego ds. Muzyki – Komisja Dialogu Społecznego ds. Kultury – Komisja Dialogu Społecznego ds. Tańca – Komisja Dialogu Społecznego ds. Teatru

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz [www.um.warszawa.pl/ngo](http://www.um.warszawa.pl/ngo) (dostęp: 19.02.2011).

## V Program współpracy 2011 – zestawienie

Poniższe zestawienie porównuje kolejne elementy związane z programem współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawy, to jest przygotowanie programu, zasady jego tworzenia i konsultowania, wysokość środków, monitoring, ocenę i sprawozdawczość.

## Podsumowanie

Podjęta próba krytycznej analizy porównawczej programów współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy pozwala stwierdzić, że Gmina Miejska Krajów, określając cel główny i cele szczegółowe programu w zakresie kultury, akcentuje dążenie do postrzegania i rozwoju Krakowa jako „europejskiej metropolii”, „centrum kulturalnego” i rozpoznawalnej w świecie „marki”, zapominając niejako o swoich mieszkańcach. W wyznaczonych do realizacji na 2011 rok celach nie znalazł się żaden cel z obszaru kultury. W programie współpracy Miasta Stołecznego Warszawy sytuacja jest odwrotna. Ani w zdefiniowanym celu głównym, ani w celach szczegółowych w sposób bezpośredni nie ma wskazanych celów związanych z kulturą. Główny natomiast nacisk został położony na realizację zadań na rzecz miasta i jego mieszkańców, jako najcenniejszego kapitału społecznego, pomimo równoległe podjętych działań zmierzających do uzyskania przez Warszawę tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku. Realizacja zadań zmierza do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, realizacja celów w Gminie Miejskiej Kraków prowadzić zaś ma do określenia zasad, procedur i powstania struktur organizacyjnych, by w dalszej kolejności – opierając się na nich – móc realizować

Tabela 5

Zestawienie porównawcze wybranych elementów z programów współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawy

Wybrane elementy	Gmina Miejska Kraków	Miasto Stołeczne Warszawa
Przygotowanie programu	Zespół zadaniowy ds. opracowania programu złożony z: – przedstawicielei samorządu, – przedstawicielei organizacji pozarządowych.	Zespół roboczy, składający się z: – członków Forum – przedstawicielei Urzędu Miasta – Pełnomocnika
Konsultacje programu	– organizacje.	– Organizacje – KDS-y – DKDS-y – biura – dzielnice – jednostki organizacyjne
Zasady tworzenia programu	1) Równy dostęp do informacji 2) Subsydiarność (pomocniczość) 3) Suwerenność stron 4) Partnerstwo 5) Efektywność 6) Uczciwa konkurencja 7) Jawność	1) Subsydiarność (pomocniczość) 2) Suwerenność stron 3) Partnerstwo 4) Efektywność 5) Uczciwa konkurencja 6) Transparentność
Bieżący monitoring realizacji programu	Brak	Pełnomocnik wraz z Warszawską Radą Pożytku oraz kierującymi właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Urzędu m. st. Warszawy.
Ocena realizacji programu	Prezydent Miasta Krakowa	Pełnomocnik wraz z Warszawską Radą Pożytku
Zamieszczenie sprawozdań	Brak informacji	<a href="http://www.um.warszawa.pl/ngo">www.um.warszawa.pl/ngo</a>
Wysokość środków – 2011 r.	Brak danych	240 000 000 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

zadania. Stąd użycie odmiennych określeń – „zadania” i „cele” w omawianych programach współpracy. W przyjętym do realizacji warszawskim katalogu priorytetowych zadań na 2011 rok znajdujemy wiele zadań realizujących politykę kulturalną miasta i to w kilku obszarach – kultura i sztuka, dziedzictwo kulturowe, oświata i wychowanie, dziedzictwo przyrodniczo-kulturalne. W Krakowie jest zauważalny brak podmiotów, które współuczestniczyłyby w kształtowaniu polityki miasta przez udział w nich swoich członków. W bieżącym roku jest planowane powołanie Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Organizacji Pozarządowych i Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (na wzór

Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego). W Warszawie natomiast funkcjonuje już kilka takich podmiotów o zróżnicowanym zasięgu i charakterze. Usprawnia i upraszcza to wiele działań, na przykład sześć lat temu przekazano pełnomocnikowi ds. organizacji pozarządowych kompetencje prezydenta miasta w zakresie OP, które w Krakowie do dzisiaj pozostają w gestii samego prezydenta miasta. Wiele prostych i oczywistych rozwiązań oraz wdrożeń czeka jeszcze Gminę Miejską Kraków, między innymi utworzenie platformy internetowej, która znacznie ułatwi przepływ informacji, kontakt, a docelowo i współpracę zarówno gminy z organizacjami pozarządowymi, jak i samych organizacji. Obligatoryjne zamieszczanie ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej i na tradycyjnej tablicy ogłoszeń to już za mało.

Różnic – jak się okazuje – jest sporo, ale cel przyświecający gminom wciąż pozostaje taki sam – wypracowanie efektywnej i satysfakcjonującej obydwie strony współpracy. Wydaje się, że każda z gmin dąży do zrealizowania tego celu, wymaga to jednak czasu.

## Literatura

- Dobrowolska M. (2001), *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego”*, zorganizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Drucker P. (1976), *Skuteczne zarządzanie*, PWE, Warszawa.
- Hausner J. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hausner J., Maroda M. (2000), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hryniewicz J. (2008), *Administracja publiczna – organizacje obywatelskie*, [w:] W. Pawlik, *Administracja publiczna – organizacje obywatelskie*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Pawlik W. (2008), *Administracja publiczna – organizacje obywatelskie*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) na rok 2011*. Uchwała Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 2010 r.
- Program współpracy Miasta Stołecznego Warszawy w 2011 roku z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Uchwała Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 października 2010 r.
- Sobczak K. (1993), *Administracja publiczna*, Municipium S. A., Warszawa.

- Sowa K. (2007), *Spoleczeństwo obywatelskie a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Trzeci Sektor” nr 11.
- Szacki J. (1997), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, wybór tekstów i wstęp Jerzy Szacki*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków–Warszawa.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873.
- Ustawa o fundacjach*, Dz.U. 1984, Nr 21, poz. 97.
- Ustawa Prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. 1989, Nr 20, poz. 104.





*mgr Aleksandra Berkowicz, mgr Bożena Włodarska, mgr Krystian Gurba*<sup>1</sup>  
Uniwersytet Jagielloński

# MOBILNOŚĆ STUDENTÓW, PRACOWNIKÓW NAUKOWYCH I SYSTEM PUNKTÓW KREDYTOWYCH ECTS – IMPLEMENTACJA POSTULATÓW BOLOŃSKICH W POLSKICH SZKOŁACH WYŻSZYCH

## Streszczenie

Artykuł jest wprowadzeniem do problematyki Procesu Bolońskiego – ogólnoeuropejskiego przedsięwzięcia, którego istotą są zmiany w systemach szkolnictwa wyższego, a strategicznym celem – stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego i podniesienie jego międzynarodowej konkurencyjności.

Autorzy przybliżają genezę idei bolońskiej, pokrótce omawiają jej cele strategiczne, cele etapowe, narzędzia, które służą do realizacji tych celów, oraz opisują podmioty biorące udział w realizacji postulatów bolońskich na szczeblu europejskim i krajowym.

Następnie koncentrują się na opisie dwóch z sześciu narzędzi Procesu Bolońskiego: mobilności i punktów kredytowych ECTS oraz ich implementacji do polskich szkół wyższych.

**Słowa kluczowe:** Proces Boloński, mobilność, system punktów kredytowych ECTS

## Summary

### **Mobility of students, mobility of scientists and ECT system – implementation of the Bologna Process in Polish universities**

The article introduces the idea of the Bologna Process – a European-wide initiative which focuses on changes in the higher education system. The strategic aim of this policy is to create a European Higher Education Area and to improve its international competitiveness.

The authors analyse the genesis of the idea of the Bologna Process, briefly discuss its strategic objectives, the tools used to achieve them and describe the stakeholders taking part in the implementation of the policy at the European and national levels. The essay concentrates on the description of the two out of six main tools of the Bologna Process: mobility and ECTS system as well as their implementation in Polish universities.

**Keywords:** Bologna Process, mobility, ECTS system

---

<sup>1</sup> Doktoranci Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

## Wprowadzenie

Gwałtowne przemiany ekonomiczne, polityczne, społeczne, które postępują na całym świecie, dotyczą również obszaru edukacji. Uczelnie wyższe stanęły przed koniecznością przystosowania się do gruntownych zmian, które przejawiają się zwiększeniem popytu na kształcenie na poziomie szkolnictwa wyższego, umiędzynarodowieniem kształcenia i badań naukowych, rozwojem współpracy z przemysłem, rozpowszechnianiem ośrodków wiedzy, reorganizacją nauki, pojawieniem się nowych oczekiwań związanych chociażby ze współpracą ze społecznością lokalną czy też stworzeniem skutecznych struktur i sposobów zarządzania uczelniami [Konferencja..., 2004: 80–84].

Do wyzwań globalizacyjnych bardzo szybko przystosowały się Stany Zjednoczone, których gospodarka oparta na wiedzy stała się jedną z najbardziej efektywnych i konkurencyjnych na świecie.

Edukacja na poziomie wyższym w większości państw europejskich – w myśl tradycji uniwersytetu humboldtowskiego – polegała na poszukiwaniu prawdy, partnerskiej współpracy studentów i profesorów, uczeniu krytycznego i racjonalnego myślenia. Nie stanowiła natomiast siły napędowej systemów gospodarczych, nie była też intratną „instytucją sektora usług” na wzór amerykańskiego „uniwersytetu przedsiębiorczego” [Maliszewski, 2007: 57–73].

Naczelnym celem przyświecającym powstaniu Unii Europejskiej „było tworzenie warunków wyższej efektywności ekonomicznej gospodarek narodowych jej państw członkowskich” [Dziewięcka-Bokun, 2003: 219], stąd do końca lat 90. XX wieku Europa realizowała projekty o charakterze społeczno-gospodarczym, wyłączając z nich sektor nauki.

Wyzwania, jakie postawił przed środowiskiem akademickim „czas wielkich przemian” zostały wyartykułowane po raz pierwszy podczas zgromadzenia rektorów uczelni europejskich w 1988 roku i udokumentowane w Wielkiej Karcie Uniwersyteckiej. Kolejne spotkanie w 1998 roku, zakończone podpisaniem Deklaracji Sorbońskiej przez ministrów Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, dało asumpt do podjęcia działań w kierunku harmonizowania architektury europejskiego systemu szkolnictwa wyższego.

W Deklaracji Bolońskiej, podpisanej w 1999 roku przez sygnatariuszy z 29 państw europejskich, zostały sformułowane główne założenia dotyczące zmian w polityce edukacyjnej szkolnictwa wyższego. Ważnym ogniwem mającym przyczynić się do budowy Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego był Proces Boloński. Inicjatywa ta nie tylko była reakcją na „wyzwania globalizacyjne”, ale określiła również kierunek polityki oświatowej.

Za cele strategiczne – dłuższego horyzontu – twórcy „bolońskiego przedsięwzięcia” obrali: przygotowanie absolwentów zgodnie z potrzebami rynku pracy w całej Europie, utworzenie w Europie społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy, przygotowanie absolwentów do roli aktywnych obywateli oraz rozwój osobowy studentów [Chmielecka, 2007: 15].

Do wyżej wymienionych celów prowadzi realizacja celów etapowych – krótszego horyzontu – ogniskujących się wokół pionowej i poziomej mobilności studentów, pracowników naukowych i administracyjnych, podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na świecie, współpracy w zakresie zapewnienia jakości, wprowadzenia kształcenia „przez całe życie”, wdrożenia czytelnych i porównywalnych stopni oraz dyplomów – przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności „programów i instytucji kształcenia jako siły kulturotwórczej i sprzyjającej konkurencyjności”, rozwijania europejskiego wymiaru edukacji wyższej [Chmielecka, 2007: 15].

Proces Boloński najczęściej bywa utożsamiany z wielostopniowością studiów, punktami ECTS, suplementem do dyplomu, europejskimi i krajowymi ramami kwalifikacyjnymi, programami europejskimi wspierającymi mobilność studentów oraz akredytacją. Należy zaznaczyć, że wyżej wymienione narzędzia bolońskie stanowią środki pomocne w osiągnięciu założonych celów, nie są natomiast celami samymi w sobie.

Realizacja założeń Procesu Bolońskiego wymaga wielopoziomowych działań. Oprócz państw biorących udział w tworzeniu Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego na poziomie europejskim funkcjonuje Grupa Wdrożeniowa, Rada Bolońska, Sekretariat Boloński, organizacje międzynarodowe, między innymi: ENQA, EUA, ESU, EURASHE, UNESCO/CEPES, BUSINESSSEUROPE, EDUCATION INTERNATIONAL.

Na poziomie krajowym wdrażanie postulatów bolońskich odbywa się przy zachowaniu autonomii państw uczestniczących. W Polsce wkład w realizację idei bolońskich, oprócz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wnosi wiele instytucji i organizacji działających w obszarze szkolnictwa wyższego, między innymi: Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, Państwowa Komisja Akredytacyjna, Eksperti Bolońscy, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Parlament Studentów RP.

Na cyklicznych spotkaniach ministrów szkolnictwa wyższego były podejmowane strategiczne decyzje dotyczące procesu oraz oceniane były dotychczasowe działania. Instytucje Procesu Bolońskiego strzegą realizacji podstawowych celów i zadań wynikających z ustaleń ministrów, opracowują harmonogram dalszych prac. Organizacje międzynarodowe głównie promują europejską współpracę, stanowią forum wymiany doświadczeń oraz punkt informacyjny o zmianach w polityce edukacyjnej, reprezentują interesy poszczególnych grup biorących udział w Procesie. Zadaniem podmiotów krajowych jest dostosowywanie aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego oraz czuwanie nad harmonijnym przebiegiem wdrażanych postanowień.

Warto wspomnieć, że stosowanie się do zaleceń bolońskich nie ma charakteru prawnie wiążącego. Deklaracje podpisane przez ministrów stanowią jedynie polityczne zobowiązanie rządów krajów – sygnatariuszy [Konferencja..., 2004: 10]. Pozwala to państwom oraz uczelniom na wyznaczenie własnego tempa wprowadzania założeń bolońskich do szkół wyższych.

Za koordynację Procesu Bolońskiego w Polsce odpowiada MNiSW, którego głównym zadaniem jest inicjowanie i dokonywanie zmian legislacyjnych. Niemniej ustalenia bolońskie nie znalazły pełnej kontynuacji prawnej w ustawach i rozporządzeniach.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. „Prawo o szkolnictwie wyższym”, jako najważniejszy akt prawny stanowiący o funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego, tylko po części odnosi się do ustaleń bolońskich. Marcin Skinder wskazuje na braki zapisów w ustawie odnośnie do organizacji i finansowania studiów doktoranckich, regulacji określających współpracę z przemysłem, wykorzystywania badań w przemyśle oraz ram finansowych i organizacyjnych współpracy, uznawalności wykształcenia, regulacji dotyczących znoszenia barier architektonicznych dla niepełnosprawnych oraz kształcenia elektronicznego [Skinder, 2010: 110].

Dotychczas wydano rozporządzenie o warunków kierowania osób za granicę i rozporządzenie o systemie punktów ECTS. Nie wprowadzono natomiast wyczerpujących regulacji dotyczących mobilności, zatrudnialności absolwentów, kształcenia ustawicznego, współdziałania uczelni i studentów w zakresie tworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, standardów studiów trzeciego stopnia [Skinder, 2010: 111].

Wprowadzenie do polskich szkół wyższych postanowień Procesu Bolońskiego wymaga zrozumienia idei bolońskiej, następnie wprowadzenia jej dezyderatów przy współpracy środowiska akademickiego oraz uczelnianych organów administracyjno-organizacyjnych [Konferencja..., 2004: 14.]. Każda z polskich uczelni ma możliwość wypracowania znaczącej pozycji w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego, na poziomie szkół wyższych przeprowadzane są bowiem zmiany organizacyjne i programowe zgodne z omawianym „ponadeuropejskim procesem”<sup>2</sup>.

Większość polskich szkół zaczęła wdrażać poszczególne narzędzia. W kolejnych częściach niniejszej pracy zostanie opisana implementacja dwóch narzędzi Procesu Bolońskiego: mobilności oraz systemu punktów kredytowych ECTS.

## Mobilność studentów i pracowników uczelni

Mobilność studentów oraz pracowników uniwersytetów jest jednym z fundamentalnych założeń reformy bolońskiej oraz jednym z podstawowych elementów Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Proces Boloński nadał problematyce eliminacji przeszkód ograniczających mobilność zarówno w wymiarze wewnątrz europejskim, jak globalnym dużą rangę i rozgłos [Szymańska, 2009].

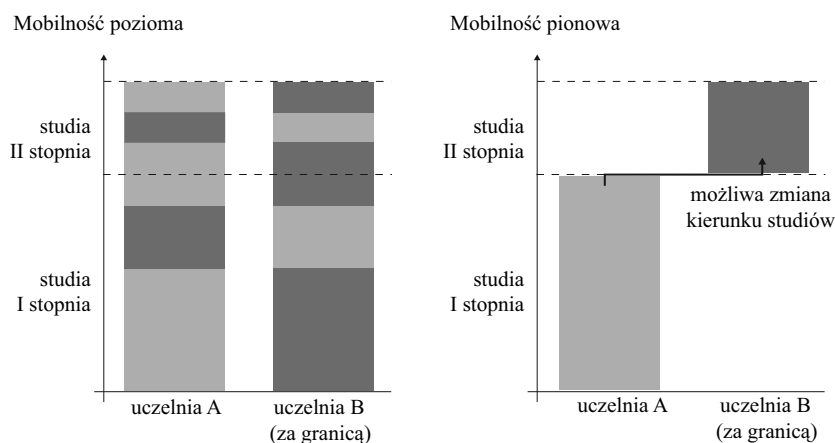
---

<sup>2</sup> W Procesie Bolońskim uczestniczą również kraje nienależące do Unii Europejskiej, łącznie 47 państw: Albania, Andora, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czarnogóra, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Gruzja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Kazachstan, Lichtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Macedonia, Malta, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Ukraina, Watykan, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

Aby zachęcić europejskich studentów do korzystania z prawa mobilności, Unia Europejska od lat rozwija specjalne programy finansowane bezpośrednio lub pośrednio ze środków Komisji Europejskiej. Programy te ułatwiają wyjazdy studentów do innych krajów w celu odbycia części studiów lub praktyki oraz przyczyniają się do obniżenia kosztów tego typu edukacji. Promują również budowę partnerskich relacji między ośrodkami szkolnictwa wyższego, współpracę uniwersytetów z przedsiębiorcami, prowadzenie wspólnych badań, wymianę doświadczeń oraz zastosowanie nowoczesnych technologii informatycznych [Krajewski, 2004: 35].

Mobilność studentów rozumiana jest na dwa uzupełniające się sposoby (rys. 1).

- 1) Mobilność pozioma – to realizacja części programu studiów I lub II stopnia na innej uczelni w kraju bądź za granicą;
- 2) Mobilność pionowa – to realizacja kolejnego stopnia kształcenia na innej uczelni w kraju lub za granicą często połączona ze zmianą kierunku studiów [Proces Boloński..., 2010].



Rysunek 1. Mobilność studentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kraśniewski, 2010: 26.

Dotychczas częściej wybieraną przez studentów formą mobilności była mobilność pozioma, możliwa dzięki licznym programom wspomagającym aktywność studentów, a finansowanych przez Komisję Europejską. Najpopularniejszym programem wymiany studentów jest program Erasmus, obecnie włączony do programu „Uczenie się przez całe życie” [Proces Boloński..., 2010]. W ramach programu Erasmus studenci otrzymują stypendia oraz mają możliwość zrealizowania części programu studiów podczas trwającego zazwyczaj kilka miesięcy pobytu w uczelni zagranicznej. Nauczyciele akademicy otrzymują natomiast stypendia na prowadzenie zajęć dydaktycznych przez okres od 1 tygodnia do 6 miesięcy [Szymańska, 2009].

Obecnie coraz większą popularność zyskuje mobilność pionowa, w której ramach student decyduje się na realizację całego cyklu studiów (na przykład II studiów stopnia) na uczelni zagranicznej, często na innym kierunku [Szymańska,

2009: 6]. Takie rozwiązanie sprzyja różnicowaniu kwalifikacji absolwentów, a tym samym pozwala na lepsze dostosowanie się do potrzeb rynku pracy.

Mimo że mobilność pozioma dotychczas odgrywała zasadniczą rolę, znacznie przewyższając mobilność pionową, wiele wskazuje na to, że to mobilność pionowa może już wkrótce stać się preferowanym przez studentów rozwiązaniem. Podział studiów na dwa etapy skraca długość pojedynczego cyklu, utrudniając jednocześnie realizację części cyklu za granicą. Wobec ograniczonych możliwości wyjazdów krótkoterminowych należy spodziewać się znacznej popularyzacji mobilności w odniesieniu do całego cyklu studiów [Szymańska, 2009].

Mobilność pozioma i pionowa dopełniają się wzajemnie, tworząc kompleksowe rozwiązanie umożliwiające studentom podjęcie decyzji o długości studiów odbywanych na innych uczelniach i w innych krajach [Erasmus Student Network, 2010]. Skorzystanie przez studenta z programu opartego na mobilności poziomej w trakcie studiów I stopnia nie blokuje mu drogi do podjęcia studiów II stopnia za granicą, lecz wręcz przeciwnie – „oswaja” z zagranicą, mobilizując do podejmowania dalszych wyzwań. Takie rozwiązanie znacząco wzbogaca europejską ofertę dydaktyczną [Erasmus Student Network, 2010: 6].

## Wspólne programy studiów

Najbardziej rozwiniętą formą mobilności poziomej studentów są tak zwane wspólne programy, czyli programy studiów prowadzone przez współpracujące z sobą uczelnie z różnych krajów. Programy są realizowane na podstawie wieloletnich umów międzyuczelnianych i charakteryzują się wspólnie opracowanym planem studiów i programami nauczania, porównywalnym okresem studiów, wspólnie prowadzonymi pracami, oraz egzaminami dyplomowymi, wymianą wykładowców między uczelniami partnerskimi, a także wspólnymi dyplomami.

Spośród powyższych elementów najmniej unormowana jest kwestia „wspólnego dyplomu”, co wynika z różnic uregulowań prawnych w krajach uczelni partnerskich [Mierzejewski, 2011: 20]. Dokument spełniający funkcję dyplomu, sygnowany przez wszystkie uczelnie partnerskie byłby najlepszym rozwiązaniem, regulacje prawne w wielu krajach (wzory dyplomów) uniemożliwiają jednakże takie rozwiązanie (choć istnieją także regulacje umożliwiające wydawanie wspólnego dyplomu, na przykład przez uczelnie niemieckie i francuskie). W wypadku programu realizowanego wspólnie przez dwie uczelnie niekiedy stosuje się praktykę wydawania absolwentowi dwóch dyplomów. Częściej stosowanym rozwiązaniem jest jednak wydawanie dyplomu przez jedną z uczelni oraz dodatkowego dokumentu (certyfikatu) podpisanego przez przedstawicieli pozostałych lub wszystkich uczelni partnerskich uczestniczących w realizacji programu [Kraśniewski, 2010: 26]. Inne problemy natury legislacyjnej związane z programami studiów prowadzonymi wspólnie przez uczelnie z różnych krajów, wynikające najczęściej z odmiennych regulacji prawnych w poszczególnych krajach dotyczą przede wszystkim: uznawalności certyfikatów, nazewnictwa

programów, kierunków studiów, statusu klienta, wymogów dotyczących obrony pracy dyplomowej w uczelni wydającej dyplom oraz regulacji dotyczących języka wykładowego w uczelniach publicznych. Bardzo ważna jest również kwestia wydatków związanych z organizacją wspólnych programów studiów, między innymi środków na przygotowanie programów, pokrycie większych kosztów prowadzenia zajęć dydaktycznych oraz administrowania, a także pobytu studentów w uczelniach zagranicznych [Szymańska, 2009: 47]. Trudnym do rozwiązania problemem jest również zapewnienie taniego zakwaterowania studentom przyjeżdżającym na stosunkowo krótki okres. W celu przynajmniej częściowej likwidacji barier hamujących rozwój programów studiów prowadzonych wspólnie przez uczelnie z różnych krajów ministrowie właściwi do spraw szkolnictwa wyższego w krajach uczestniczących w Procesie Bolońskim podjęli zobowiązanie wprowadzenia do 2005 roku odpowiednich regulacji prawnych dotyczących mechanizmów tworzenia, uznawalności i akredytacji tego rodzaju studiów. W wielu krajach postulat ten nie został jednak dotychczas zrealizowany. Programy studiów realizowane wspólnie przez uczelnie z różnych krajów są często wynikiem inicjatywy małych zespołów lub nawet indywidualnych wykładowców współpracujących od dawna z ośrodkami zagranicznymi. Programy tego typu są prowadzone przede wszystkim na kierunkach ekonomicznych i technicznych, przy czym znacznie częściej na studiach II stopnia niż na studiach I stopnia.

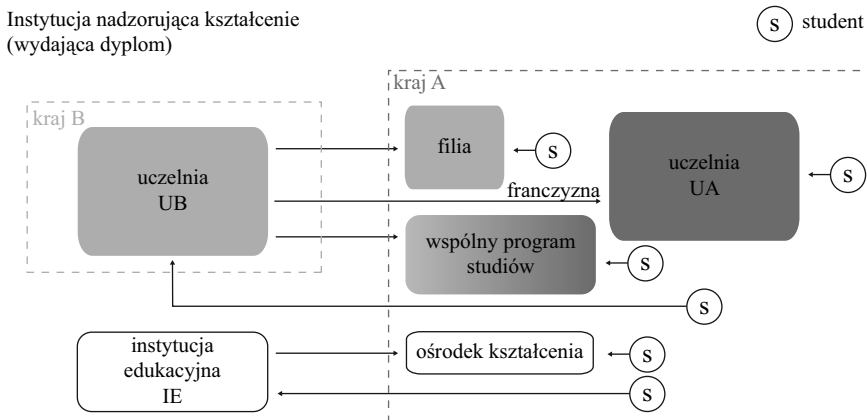
## Kształcenie bez granic

Z kwestią mobilności jest również związane zagadnienie „kształcenia ponad granicami” (*transnational education*) tłumaczone też jako „kształcenie bez granic” lub „kształcenie międzynarodowe”. Odnosi się ono do usług edukacyjnych, których odbiorca znajduje się w innym kraju niż instytucja oferująca usługi. Na rysunku 2 przedstawiono różne formy kształcenia ponad granicami.

W wypadku korzystania przez studenta znajdującego się w kraju A z usług uczelni UB będącej elementem systemu szkolnictwa wyższego w kraju B „kształcenie poza granicami” przybiera najczęściej następujące formy:

- studia są prowadzone w znajdującej się w kraju A filii zagranicznej uczelni UB;
- następuje przekazanie uprawnień (*franchising*) do oferowania usług (prowadzenia studiów) przez uczelnie UB do uczelni UA działającej w kraju A, przy czym uczelnia UB „firmuje” swoim autorytetem i dokumentami (często dyplomami) działania uczelni UA;
- istnieje wspólny program studiów prowadzony przez uczelnię UA i UB znajdujące się w krajach A i B;
- studia i inne usługi edukacyjne są świadczone w systemie kształcenia na odległość przez uczelnię UB [Kula, 2011].





Rysunek 2. Różne formy kształcenia ponad granicami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kraśniewski, 2010: 29.

Kształcenie ponad granicami, będące jednym ze sposobów realizacji idei internacjonalizacji kształcenia, przyczynia się do zwiększenia możliwości kształtowania indywidualnych ścieżek studiowania, stymulując przy tym rozwój nowych technik nauczania. Z punktu widzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego rozwój różnych form kształcenia ponad granicami stwarza szansę eksportu usług edukacyjnych poza Europę, jednocześnie sprzyja konkurencji z instytucjami pozaeuropejskimi oferującymi usługi edukacyjne.

## System ECTS jako element Procesu Bolońskiego

Systemy rozliczania studentów uczelni wyższych można podzielić na dwie podstawowe grupy. System nazywany tradycyjnym polega na tym, że wszystkie przedmioty, jakie student ma obowiązek zdać w trakcie studiów są ogólnie wyznaczone. Rozliczenie następuje na podstawie potwierdzenia ukończenia i zdania tych przedmiotów. Alternatywą wobec tradycyjnego oceniania jest system punktowy, w którym oprócz wyznaczonych przedmiotów, lub zamiast nich, rozliczenie następuje na podstawie uzyskanych punktów.

Za pionierów w stosowaniu systemu punktowego (*credit system*) uznaje się Amerykanów. To w Stanach Zjednoczonych po raz pierwszy (w połowie XIX wieku) uczelnie zaczęły stosować tego rodzaju rozwiązanie [Saryusz-Wolski, 2004: 2].

Systemy kredytowe umożliwiają większą elastyczność studiów. Pozwalają również lepiej odzwierciedlić nakład pracy studentów. Tym samym stanowią realizację celów stojących u podstaw idei Procesu Bolońskiego.

## Geneza systemu ECTS

Idea Europejskiego Systemu Transferu Punktów (ECTS – *European Credit Transfer System*) w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EHEA) łączy się w swych początkach bezpośrednio z innym elementem Procesu Bolońskiego – mobilnością studentów. Początkowo, już od 1987 roku, a więc ponad dekadę przed podpisaniem Deklaracji Bolońskiej, był on stosowany do celów uznawania studiów odbytych za granicą i transferu osiągnięć z jednej uczelni do drugiej (głównie w związku z rozwojem programu Socrates/Erasmus). Od 2001 roku zaczęto jednak poszerzać znaczenie systemu przez umożliwienie „prowadzenia studentów” w uczelni macierzystej. Tym samym ECTS, mimo braku zmiany nazwy, stał się systemem transferu oraz akumulacji punktów kredytowych rozumianym jako podsumowanie pracy wykonanej na pewnym poziomie na drodze do uznanych kwalifikacji (punkty mają miarę bezwzględną).

Dziś ECTS to podstawowe narzędzie używane w zarządzaniu elastycznym systemem studiów. Jego elastyczność przejawia się w zakresie programu, tempa studiów oraz systemu studiów – ponieważ ułatwia tworzenie indywidualnych ścieżek nauczania.

Zgodnie z dokumentami stojącymi u podstaw Procesu Bolońskiego<sup>3</sup> system ECTS jest obecnie jednym z odrębnych elementów tej polityki publicznej, ale jest również ważnym czynnikiem służącym do realizacji innych celów: mobilności i ogólnoświatowego wymiaru Procesu Bolońskiego, jak też poprawy jakości kształcenia ze względu na wprowadzenie jasnych kryteriów punktacji i porównywalności przedmiotów.

## Podstawowe cechy systemu ECTS

Transfer i akumulacja, jako dwa podstawowe sposoby użycia punktów kredytowych sprawiają, że system ten można nazwać „zorientowanym na studenta”.

Dla uczących się w uczelni wyższej oraz odbywających część studiów na innej uczelni niż macierzysta, jak również dla osób przenoszących się na inną uczelnię w trakcie studiów, zastosowanie punktacji ECTS jest pomocne w rozliczaniu okresu studiów realizowanych na innych uczelniach w kraju i za granicą. Pozwala ponadto przedstawić program studiów w czytelny sposób – co umożliwia porównywanie przedmiotów zaliczonych na różnych uczelniach.

---

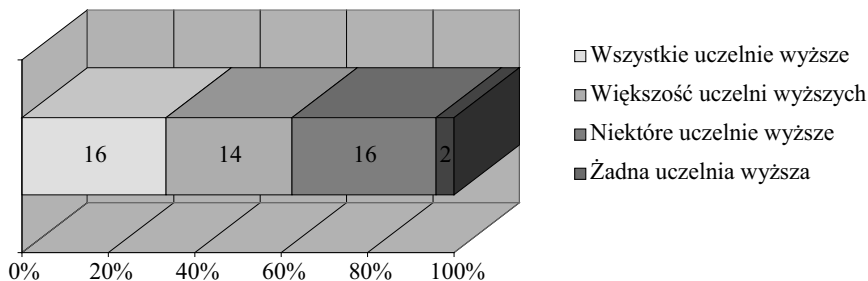
<sup>3</sup> Podstawowe dokumenty: The European Higher Education Area – Deklaracja Bolońska, 19.06.1999 (wspólna deklaracja ministrów ds. szkolnictwa wyższego; ECTS elementem Procesu Bolońskiego); Towards the European Higher Education Area – Komunikat po spotkaniu ministrów ds. szkolnictwa wyższego, Praga, 19.05.2001; Konkluzje i rekomendacje konferencji nt. transferu i akumulacji punktów, Zurych, 11–12.10.2002; Realizing the Higher Education Area – Komunikat konferencji ministrów ds. szkolnictwa wyższego, Berlin, 19.09.2003 (ECTS do celów akumulacji).

Akumulacja osiągnięć jest natomiast sposobem oceny postępów wszystkich studentów oraz potwierdzania i rozliczania kolejnych etapów kształcenia. Należy przy tym zaznaczyć, że akumulacja osiągnięć powinna być rozumiana szerzej. Zgodnie z zamierzeniami architektów Procesu Bolońskiego docelowo powinna uwzględniać dorobek osiągnięty w różnych okresach życia, w różnych krajach, w różnych uczelniach i innych instytucjach oferujących swoje usługi edukacyjne, ale również w systemie kształcenia „na odległość” (*distance learning*).

W dokumentach programowych związanych z ECTS szeroko podkreślany jest związek systemu z efektami kształcenia. System kredytowy jest zorientowany na rezultaty (*outcome oriented*). Należy podkreślić, że przeniesienie akcentu z „nauczania” na „uczenie się” stanowi centralny punkt reform Procesu Bolońskiego. Można go określić jako zmianę paradygmatu kształcenia.

Zadaniem ECTS jest odzwierciedlenie w systemie oceny nakładu pracy studenta. Punkty powinny być przyznawane za większość wykonanych aktywności, to jest: czas wykładów, seminariów, zajęć fakultatywnych, ale również nauki własnej, przygotowania do egzaminów oraz praktyk. Zgodnie z obowiązującymi definicjami nakład jest określany jako średni czas, jakiego przeciętny student potrzebuje, aby zaliczyć wszystkie zajęcia ujęte w planie i programie studiów oraz uzyskać założone wyniki [Saryusz-Wolski, 2002: 6].

Grupa ekspertów Procesu Bolońskiego przygotowuje co 2 lata raporty, w których jest opisywany przebieg jego wdrażania. Szczególnie szeroko jest analizowane powiązanie systemu ECTS z wynikami kształcenia. W raporcie z 2009 roku pokazano, że w 1/3 państw członkowskich EHEA, w których obowiązuje system ECTS, wszystkie uczelnie powiązały przyznawane punkty z rezultatami kształcenia, w niemal 1/3 państw zrobiła to większość uczelni, natomiast w nieco ponad 1/3 – tylko niektóre lub żadne. Powiązanie przyznawanych punktów ECTS z wynikami kształcenia ilustruje poniższy rysunek.



Rysunek 3. Powiązanie punktów ECTS z wynikami kształcenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rauhvargers, Deane, Pauwels, 2009: 79.

To, że punktacja nie zawsze ma swoje odzwierciedlenie w wynikach kształcenia, potwierdza opinia samych studentów. „Pojęcie efektów uczenia się jest nadal słabo rozumiane w większości krajów, a elastyczność w układaniu ścieżki uczenia się jest iluzoryczna” – głosi opinia zawarta w raporcie z badań European Students’ Union [Cacciagrano i in., 2009: 80].

System ECTS nie zastąpił stosowanych w poszczególnych państwach rozwiązań. Jego wprowadzanie wymaga odpowiednich uregulowań na poziomie prawa krajowego. W niektórych państwach, jeszcze zanim system ECTS stał się elementem Procesu Bolońskiego, stosowany był ponadto inny system rozliczenia – na podstawie punktów kredytowych. Wciąż sześć państw europejskich korzysta równoległe z własnego systemu punktowego. Są to między innymi kraje bałtyckie i Wielka Brytania. Niektóre państwa są w trakcie wprowadzania reformy i wdrażania punktacji ECTS. Istotne, aby nawet jeśli system nie jest w danym państwie stosowany, zapewnić jego kompatybilność z punktacją ECTS (przykładem może być system angielski: punkty *UK credits* są przeliczane na ECTS w proporcji 2:1).

## Proces wprowadzania systemu ECTS w Polsce

Z raportów *Bologna Process Stocktaking* wynika, że Polska we wprowadzaniu systemu ECTS znajduje się powyżej średniej wszystkich państw członkowskich EHEA. Ustępuje takim liderom, jak kraje skandynawskie, Holandia, Irlandia, ale przedstawia poziom podobny do Niemiec i Francji.

Warto w skrócie prześledzić proces wprowadzania systemu ECTS w Polsce. Miał on początkowo charakter działań oddolnych, których apogeum przypadło na lata 2002–2003 i było związane z pozyskaniem przez siedemdziesiąt uczelni środków z programu Socrates/Erasmus na działania w zakresie zarządzania uczelnią, na przykład na wprowadzenie punktacji ECTS.

Od 2004 roku system funkcjonował już na zdecydowanej większości kierunków dziennych – służył głównie do celów transferu. Na studiach niestacjonarnych był stosowany sporadycznie.

Wprowadzenie ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym” w 2005 roku zdecydowanie przyspieszyło dalszy proces wprowadzania systemu<sup>4</sup>. Akty wykonawcze do ustawy stały się podstawą wprowadzenia systemu ECTS jako powszechnie obowiązującego i obowiązkowego.

Podstawowe znaczenie miało Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 3 października 2006<sup>5</sup>. Wprowadziło ono obowiązek stosowania ECTS (określanych jako „punkty zaliczeniowe”) od 1 stycznia 2007 roku. Spośród jego najważniejszych postanowień należy wymienić:

---

<sup>4</sup> Art. 165 ust. 1: „Organizacja i tok studiów uwzględniają przenoszenie i uznawanie wyników osiągniętych przez studenta (...) w uczelni macierzystej lub innej uczelni w tym zagranicznej”; Art. 165 ust. 2: „Minister (...) określa warunki i tryb przenoszenia osiągnięć, uwzględniając (...) punktowe metody wyrażania osiągnięć studenta, warunki ich przenoszenia i akumulacji”.

<sup>5</sup> W Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12 lipca 2007 roku została doprecyzowana implementacja systemu ECTS: „Język” punktów ECTS stał się podstawowym narzędziem formułowania ilościowych wymagań określających standardy kształcenia na poszczególnych kierunkach i zostały określone grupy treści kształcenia (treści podstawowe, treści kierunkowe) oraz wyniki kształcenia dla danego kierunku.

- przyporządkowanie 1 punktu ECTS wynikom kształcenia, których uzyskanie wymaga przeciętnie 25–30 godzin pracy studenta (zorganizowanej przez uczelnię i pracy własnej) – ta liczba godzin nie jest uniwersalnie obowiązująca we wszystkich państwach, waha się pomiędzy 20 a 33 godzinami;
- określenie, że student uzyskuje punkty ECTS, jeśli spełni wszystkie wymagania określone w programie przedmiotu oraz osiągnie założone efekty kształcenia;
- podkreślenie, że uzyskana ocena końcowa nie ma wpływu na liczbę punktów uzyskanych przez studenta;
- ustalenie, że student akumuluje punkty z przedmiotów przewidzianych w planie studiów, przedmiotów fakultatywnych – „wybieranych”, oraz przedmiotów zaliczonych poza macierzystą uczelnią, a wpis na kolejny semestr lub rok dokonywany jest na podstawie liczby uzyskanych punktów – zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie studiów.

## Praktyka związana ze stosowaniem systemu ECTS w Polsce

Mimo przytoczonych powyżej danych wskazujących na zaawansowanie Polski w implementacji postanowień zawartych w dokumentach Procesu Bolońskiego dotyczących punktacji ECTS, analiza dokumentów urzędowych oraz literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, że praktyka stosowania systemu ECTS również w Polsce jest obciążona pewnymi błędami. Nie wszystkie uczelnie w poprawny sposób stosują przepisy obowiązujących aktów prawnych oraz rekomendacje zawarte w przewodnikach wydawanych pod auspicjami EHEA.

Wnioski Państwowej Komisji Akredytacyjnej oceniającej jakość funkcjonowania uczelni wyższych w Polsce wykazały, że w wypadku trzech kierunków studiów I stopnia i jednego kierunku studiów II stopnia pojawiły się zastrzeżenia dotyczące systemu ECTS, które zadecydowały o negatywnej opinii PKA [Sprawozdanie „Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w 2009 roku”, 2010]. Jednocześnie należy podkreślić, że najczęstszą przyczyną negatywnej opinii były nieprawidłowo opracowane plany studiów oraz brak odpowiedniej kadry.

Najważniejsze uwagi PKA dotyczyły:

- braku konsekwencji przy ustalaniu wartości punktowej przedmiotów w systemie ECTS;
- stosowania systemu ECTS wyłącznie jako ekwiwalentu dotychczasowego systemu;
- zróżnicowania punktacji przedmiotów, w ramach których są realizowane identyczne treści programowe, niekiedy także w identycznym wymiarze na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych.

Kolejne negatywne zjawisko związane ze stosowaniem systemu ECTS dotyczy transferu punktów. Istnieją problemy z uznawaniem pełnego okresu studiów

za granicą jako równoważnego odpowiedniemu okresowi w kraju. Studenci są zmuszani do zaliczania przedmiotów, które pominieli ze względu na pobyt na stypendium. Dzieje się tak mimo że punkty ECTS uzyskane poza macierzystą uczelnią powinny być uznawane bez ponownego sprawdzania osiągnięcia założonych wyników kształcenia, jeśli zostało podpisane porozumienie o realizacji programu kształcenia. Dotyczy to dokumentu pod nazwą *Learning Agreement*, który wraz z wykazem zaliczeń (*Transcript of Records*) powinien stanowić podstawę do przepisania punktów. Niestety, w wielu przypadkach od studentów jest wymagane ponowne zaliczenie danego przedmiotu.

Z realizacją postulatów akumulacji punktów jest związane inne negatywne zjawisko, na które zwracają uwagę autorzy raportów dotyczących Procesu Bolońskiego. Przy opracowaniu programów nauczania punkty bywają przyporządkowywane mechanicznie: w proporcji do godzin zajęć, a nie do nakładów pracy studenta. Wydaje się, że jest to wynik wprowadzenia systemu ECTS przed zdefiniowaniem efektów dla poszczególnych przedmiotów. Przy opracowaniu nowych i modernizacji istniejących programów studiów, ECTS dopisywane są na końcu, tak aby w sumie dawały 30 punktów w przeliczeniu na jeden semestr studiów [Szapiro, 2008: 10].

Kwestią budzącą wątpliwości jest wprowadzanie systemu ECTS dla studiów III stopnia. W polskich uregulowaniach prawnych nie przewiduje się takiego obowiązku. Poważnym argumentem przeciwko jest to, że studia doktoranckie polegają w znacznej mierze na prowadzeniu badań własnych, co trudno wycenić punktami ECTS. Brak wprowadzenia jednolitego systemu punktowego utrudnia jednakże transfer osiągnięć pomiędzy uczelniami.

W niektórych uczelniach nieprzejrzysty jest również system informacyjny. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w przewodniku dla użytkowników systemu ECTS każda uczelnia ma obowiązek udostępnienia Pakietu Informacyjnego ECTS, w którym powinny się znaleźć: pełne informacje o uczelni, informacje o prowadzonych programach studiów oraz pełna lista oferowanych na uczelni przedmiotów wraz z ich opisem [*Europejski System...*, 2009: 35]. Pakiet powinien być aktualizowany co roku, posiadać wersję w języku angielskim, a przede wszystkim powinien być łatwo dostępny. Niestety, nawet pobieżna analiza dostępności pakietu pokazuje, że nie we wszystkich uczelniach znalezienie tego dokumentu jest łatwe. Wzorem godnym naśladowania może być chociażby dostępny *on-line* w dwóch wersjach językowych informator ECTS Uniwersytetu Warszawskiego.

## Perspektywy

Kolejnym wyzwaniem związanym z systemem ECTS oraz realizacją innych celów Procesu Bolońskiego jest mający obecnie miejsce proces wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji, jako narzędzia opisu różnic między kwalifikacjami na wszystkich stopniach i poziomach edukacji. Na potrzeby Krajowych Ram Kwalifikacji

został wprowadzony odrębny system oceny – ECVET (Europejski System Transferu i Akumulacji Osiągnięć w Kształceniu i Szkoleniu Zawodowym). Ramy Kwalifikacji obejmują swoim zakresem także szkolnictwo wyższe, w związku z czym pojawia się pytanie, czy celowe jest stosowanie podwójnej punktacji. Obecnie w Polsce jest w tej sprawie prowadzona dyskusja ekspertów, która ma przede wszystkim rozstrzygnąć czy zasadne jest stosowanie dwóch systemów punktowych, którym efektem uczenia należy przypisywać punkty ECTS, a którym ECVET, oraz jak porównywać i odnosić do siebie punkty ECTS i ECVET.

Jak dotąd Krajowe Ramy Kwalifikacji zostały już w pełni wdrożone w ośmiu państwach, w jedenastu stopień implementacji jest zaawansowany, pozostałe kraje członkowskie znajdują się w fazie przygotowawczej polegającej na definiowaniu celów i struktury systemu opisu krajowych kwalifikacji. Deklarowany przez państwa członkowskie EHEA termin ich wdrożenia do końca 2010 roku nie został dotrzymany.

Ideę jednolitego systemu punktowego sformułowaną w Procesie Bolońskim należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Podobnie jak implementację tego elementu reformy szkolnictwa wyższego. Dowodzi również ocena przedstawicieli samych studentów – 70 procent studentów przebadanych przez European Students' Union ocenia pozytywnie ten element Procesu Bolońskiego [Cacciagrano i in., 2009: 81].

## Zakończenie

Proces Boloński został oficjalnie zakończony w 2010 roku, wdrażanie postulatów idei bolońskiej trwa natomiast nadal. Wyniki tego przedsięwzięcia będzie można ocenić dopiero za kilka lub kilkanaście lat. Proces Boloński nie jest gwarantem, ale stanowi szansę na pozytywne zmiany w funkcjonowaniu szkół wyższych, jak również w systemie gospodarczym i społecznym. Warto więc traktować ten projekt społeczno-edukacyjny jako „opłacalną inwestycję” oraz „niebanalne wyzwanie intelektualne” [Kraśniewski, 2009: 117].

## Literatura

- Bologna 1999–2010: Achievements, Challenges and Perspectives, Bologna Ministerial Anniversary (2010), [http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/dane/Bologna\\_1999-2010\\_Ministerial\\_Anniversary.pdf](http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/dane/Bologna_1999-2010_Ministerial_Anniversary.pdf), (dostęp: 24.02.2011).
- Cacciagrano A., Carapinha B., Ggielis I., Burns L., Ddeca L., Sciriha M., Ooye O., Proteasa V. (2009), *Bologna with Student Eyes 2009*, Leuven.
- Chmielecka E. (2007), *Proces boloński komentarze*, [w]: A. Rozmus (red.), *Poza barierą czasu i przestrzeni*, Wydawnictwo WSiZ, Rzeszów.
- Dziewięcka-Bokun L. (2003), *Unia Europejska przeciw biedzie i ekсклюzji społecznej*, [w]: L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

- ECVET reflector. Implementacja i rozwój systemu punktowania osiągnięć w kształceniu zawodowym pierwszego stopnia, [www.include.ecvet.de/ecvet/downloads/ECVET\\_Brochure\\_PL.pdf](http://www.include.ecvet.de/ecvet/downloads/ECVET_Brochure_PL.pdf) (dostęp: 24.02.2011).
- Erasmus Student Network, The Opinion Of ESN International On The Bologna Process, [http://www.esn.org/documents/files/ESN on Bologna Process.pdf](http://www.esn.org/documents/files/ESN_on_Bologna_Process.pdf) (dostęp: 12.12.2010).
- Europejski System Transferu i Akumulacji Punktów. Przewodnik dla użytkowników, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji*, (2009), Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa.
- Focus on Higher Education in Europe 2010: The impact of the Bologna Process (Szkolnictwo wyższe w Europie 2010: wpływ Procesu Bolońskiego), Seria FOCUS, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/122EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/122EN.pdf) (dostęp: 24.02.2011).
- Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich (2004), *Deklaracja Bolońska i co dalej*, Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Krajewski M. (2004), *Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego*, Wydawnictwo Naukowe Novum, Płock.
- Kraśniewski A. (2009), *Proces boloński to już 10 lat*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa.
- Kula E. Na drodze do Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, prezentacja, <http://szukaj.onet.pl/query.html?.qt=ksza%C%82cienie+bez+granic> (dostęp: 25.02.2011).
- Maliszewski T. (2007), *Zmiany instytucjonalne w szkolnictwie wyższym w kontekście wyzwań współczesności*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, 1(29).
- Mierzejewski D. (2011), *Edukacja ponad podziałami, Europejska Przestrzeń Szkolnictwa Wyższego*, [www.21.edu.pl/ks/2/spis.htm](http://www.21.edu.pl/ks/2/spis.htm) (dostęp: 20.01.2011).
- Proces Boloński na Uniwersytecie Warszawskim, <http://www.procesbolonski.uw.edu.pl> (dostęp: 31.12.2010).
- Rauhvargers A., Deane C., Pauwels W. (2009), *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, Leuven.
- Saryusz-Wolski T. (2004), *System akumulacji punktów ECTS jako metoda zarządzania elastycznym modelem studiów*, Warszawa, [http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/dane/System\\_akumulacji\\_punktow\\_ECTS\\_T.Saryusz-Wolski%20.pdf](http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/dane/System_akumulacji_punktow_ECTS_T.Saryusz-Wolski%20.pdf) (dostęp: 24.02.2011).
- Skinder M. (2010), *Proces Boloński: projekt społeczno-edukacyjny w latach 1999–2010*, Wydawnictwo Edukacyjne Wers, Bydgoszcz.
- Sprawozdanie „Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej” w 2009 roku (2010), [www.pka.edu.pl](http://www.pka.edu.pl) (dostęp: 24.02.2011).
- Szapiro T. (2008), *Proces Boloński: nowe szanse czy nieznanne zagrożenia*, [w]: E. Drogoz-Zabłocka, B. Minkiewicz (red.), *Ekonomiczne studia licencjackie z perspektywy absolwenta i władz uczelni*, <http://akson.sgh.waw.pl/~tszapiro/zwiad/SzapiroBologna.pdf> (dostęp: 24.02.2011).
- Szymańska J.K. (2009), *Proces Boloński i Europeizacja Szkolnictwa Wyższego na przykładzie Uniwersytetu Warszawskiego*, [http://www.bjk.uw.edu.pl/files/pdf/2009\\_04\\_07\\_szymanska\\_proces\\_bolonski.pdf](http://www.bjk.uw.edu.pl/files/pdf/2009_04_07_szymanska_proces_bolonski.pdf) (dostęp: 10.02.2011).
- <http://informatorects.uw.edu.pl/pl/> (dostęp: 26.02.2011).
- <http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/> (dostęp: 24.02.2011).





*mgr Agnieszka Calek, mgr Krzysztof Dudek, mgr Hakim Husein,  
mgr Magdalena B. Król, mgr Martyna Narewska, mgr Marta Wiekiera,  
mgr Maciej Wiktorowski<sup>1</sup>*  
Uniwersytet Jagielloński

## LOS Y ZAWODOWE OSÓB ZE STOPNIEM NAUKOWYM DOKTORA W KONTEKŚCIE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

### Streszczenie

W myśl strategicznych założeń Unii Europejskiej, polityka szkolnictwa wyższego w zakresie studiów doktoranckich jest kluczem do innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Badanie losów zawodowych osób ze stopniem naukowym doktora pokazuje efektywność realizacji tego priorytetu w Polsce.

**Słowa kluczowe:** doktorat, studia doktoranckie, losy absolwentów, Proces Boloński, Deklaracja Bolońska.

### Summary

#### **Careers of doctorate holders in the context of the European Union's Higher Education Policy**

According to strategic objectives of European Union the Doctoral studies in Higher Education Policy represents a crucial human resource for knowledge based innovation economy. The results of the empirical research about careers of doctorate holders show the effectiveness of this priority in Poland.

**Keywords:** PhD, doctoral studies, careers, labor market, Bologna Process, European Union.

---

<sup>1</sup> Autorami artykułu są doktoranci Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Opisany projekt badawczy został zrealizowany pod kierunkiem prof. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek w ramach seminarium „Absolwenci studiów doktoranckich na rynku pracy”.

## Wstęp

Współczesna polityka edukacyjna w zakresie szkolnictwa wyższego w Polsce zależy w znacznym stopniu od ponadnarodowych czynników związanych z szeroko rozumianym procesem integracji Europy, za który odpowiada głównie Unia Europejska. Europeizacja szkolnictwa wyższego, podobnie jak i innych obszarów życia społecznego, politycznego i gospodarczego, wiąże się z inkorporowaniem zdefiniowanych i skonsolidowanych na poziomie europejskim wytycznych w logikę krajowego dyskursu struktur politycznych i polityki publicznej oraz także wartości i tożsamości społeczeństwa [Featherstone, 2003; Radaelli, 2003]. Przyszłość kształcenia wyższego oraz badań naukowych jest skoncentrowana wokół dyskusji międzyrządowych toczących się w ramach Procesu Bolońskiego i Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Obecnie Proces Boloński współtworzy 47 państw, a ich dążenia znajdują odzwierciedlenie w założeniach Strategii Lizbońskiej, Strategii *Europa 2020* oraz w agendzie Europejskiego Obszaru Badawczego [Proces Boloński].

Dzięki tym inicjatywom zostały sformalizowane kanały najważniejszych dyskusji o strategicznych celach szkolnictwa wyższego w Europie. Problemy dotyczące badań naukowych, kadry naukowej, współpracy uniwersytetów z sektorem gospodarczym, wzmocnienia konkurencyjności oraz innowacji gospodarki znajdują coraz częściej wspólne rozwiązania. Głównym celem jest uczynienie z Europy globalnie konkurencyjnej gospodarki opartej na rozwoju:

- inteligentnym (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach);
- zrównoważonym (promowanie gospodarki zrównoważonej – efektywniej wykorzystującej zasoby, bardziej „zielonej”, a zarazem konkurencyjnej);
- sprzyjającym włączeniu społecznemu (wzmacnianie gospodarki charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem oraz spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną) [Komunikat Komisji, 2010].

Studia doktoranckie odgrywają główną rolę w procesie budowania gospodarki i społeczeństwa „opartego na wiedzy”. Edukacja, badania naukowe, innowacje oraz transfer wiedzy i technologii z uczelni do świata biznesu są kluczem do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Pomimo że proces integracyjny europejskiego szkolnictwa wyższego określa wspólne cele oraz wytyczne dla państw członkowskich, to wciąż istnieją istotne różnice co do wizji studiów III stopnia pomiędzy państwami europejskimi. W wielu krajach studia doktoranckie przygotowują osoby do kariery akademickiej (na przykład w Niemczech). W innych kształcą się jednostki przygotowane do samodzielnej działalności badawczej i twórczej, gotowe podjąć pracę poza sektorem akademickim (na przykład we Francji). Może to wynikać z polityki zatrudnienia w danym kraju, możliwych barier wejścia absolwenta na rynek pracy oraz z kształtowanych na studiach doktoranckich kompetencji [Lisbon European Council, 2000].

W Polsce brakuje rzetelnej informacji naukowej na temat losów zawodowych doktorów. Szczególnie niedostępne są informacje odnoszące się do karier pozaakademickich. Według badań skala zatrudniania doktorów w miejscu otrzy-

mania doktoratu w Polsce jest zdecydowanie wyższa niż w innych krajach europejskich [Batorski, Bojanowski, Czerniawska, 2009; *Diagnoza stanu*, 2009]. Z badań OECD wynika, że zbyt akademicki charakter studiów doktoranckich nie może odpowiadać na różne potrzeby obecnego społeczeństwa i ekonomii [Fulton i in., 2008]. Konieczna jest modyfikacja procesu kształcenia doktorantów oraz wsparcia w procesie przejścia z uniwersytetu na rynek pracy [Prawelska-Skrzypek, Baran, 2010].

U podstaw przygotowania i zrealizowania projektu badawczego przez doktorantów Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem prof. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek leży krytyczna analiza polityki edukacyjnej w odniesieniu do studiów III stopnia w Polsce, uwzględniająca najnowsze trendy międzynarodowe oraz obecną sytuację na rynku pracy. W badaniach szczególną uwagę poświęcono problematyce zawodowych losów osób ze stopniem naukowym doktora w Polsce oraz współczesnym tendencjom zatrudnienia doktorów na rynku pracy. Wyniki zestawiono z motywacją do podjęcia studiów doktoranckich oraz kompetencjami doktorantów w kontekście ich studiów i przyszłego życia zawodowego.

## I Część teoretyczna

### I. Studia doktoranckie w Polsce

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku można zaobserwować szybki wzrost liczby doktorantów. W roku akademickim 1990/1991 na studia III stopnia uczęszczało blisko 2,7 tys. doktorantów, podczas gdy w roku 2009/2010 niespełna 35,7 tys. osób. Warty odnotowania jest również 10-procentowy wzrost liczby doktorantów w roku akademickim 2009/2010 w porównaniu z rokiem poprzednim 2008/2009 (zob. tab. 1) [Dąbrowska-Szeffler, 2007; GUS, 2010].

Pomimo wzrostu liczba doktorantów w Polsce jest wciąż niewielka w porównaniu z krajami sąsiednimi. W 2005 roku udział osób, które uzyskały stopień naukowy doktora, w stosunku do populacji mieszkańców całego kraju wynosił zaledwie 0,9%, podczas gdy w Niemczech kształtował się na poziomie 2,2%, w Czechach – 1,2% oraz na Słowacji – 1,3% [Prawelska-Skrzypek, Baran, 2010].

Wzrost liczby studentów na studiach doktoranckich nie przekłada się także na liczbę otwartych przewodów doktorskich oraz na przyrost liczby osób posiadających stopień doktora. W roku akademickim 2009/2010 przewód doktorski otworzyło tylko 7,25 tys. doktorantów. Z kolei liczba nadanych stopni doktorskich od trzech lat oscyluje wokół 5 tys., podczas gdy w roku 2006 nadano ich ponad 6 tys. [GUS, 2007; GUS, 2010].

Wynika z tego, że znaczna część doktorantów nie otwiera przewodów doktorskich, nie pisze rozprawy, a także nie otrzymuje stopnia naukowego. Może to oznaczać, że wiele osób trafia na studia doktoranckie przypadkowo lub ma nie-

Tabela 1.

Uczestnicy studiów doktoranckich w Polsce

Rok akademicki	Uczestnicy studiów doktoranckich			Liczba otwartych przewodów doktorskich
1990/1991	2 695	1 926	769	869
1995/1996	10 482	6 779	3 703	1 946
2000/2001	25 622	18 882	6 740	6 107
2005/2006	32 725	23 169	9 556	8 751
2006/2007	31 831	21 567	9 378	8 267
2007/2008	31 814	22 171	9 643	7 286
<b>2009/2010</b>	<b>35 671</b>	<b>25 127</b>	<b>10 554</b>	<b>7 250</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Szkoły Wyższe i ich finanse w 2009 roku*, Warszawa 2010

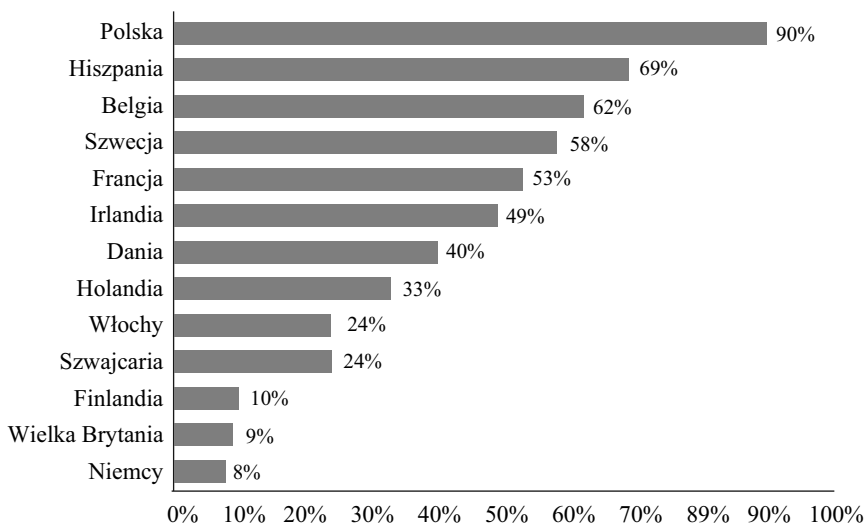
wystarczającą motywację do kontynuowania nauki. Być może wynika to ze słabych kompetencji badawczych niektórych doktorantów oraz niekonkursowego charakteru doboru osób na studia III stopnia, na studiach płatnych [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010]. Tendencje spadku liczby nadawanych stopni doktora bardzo negatywnie ocenili również autorzy „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku”. Pozytywne jest to, że średni wiek uzyskania stopnia doktora znacznie się obniżył [*Strategia...*, 2010]. Jeszcze w 1991 roku 21% osób, którym przyznano stopień doktora miało lat 30 lub mniej, gdy w roku 2003 odsetek ten wyniósł już 38% [Fulton i in., 2008].

Od kilku lat spada również liczba obcokrajowców przeprowadzających przewody doktorskie w Polsce – w roku akademickim 2009/2010 liczba ta wyniosła 228 osób. Obcokrajowcy nie są zachęceni do wejścia na polski rynek pracy ani do rozpoczęcia w Polsce kariery akademickiej. Poziom polskich wynagrodzeń nie jest konkurencyjny w stosunku do innych państw europejskich i pozaeuropejskich. Czynniki te nieuchronnie hamują podejmowanie przez zagranicznych studentów studiów doktoranckich, opóźniając w ten sposób zdolność Polski w ubieganiu się o globalnie mobilną kadrę naukową oraz o pracowników umysłowych [Fulton i in., 2008].

Wzrasta z kolei liczba Polaków podejmujących studia doktoranckie za granicą. Według szacunków Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych na zagranicznych studiach doktoranckich w 2004 roku przebywało 2,5 tys. obywateli polskich, co stanowiło blisko 8% wszystkich doktorantów w Polsce. Głównymi kierunkami emigracji naukowej były Niemcy i Wielka Brytania. Doktoranci studiujący w Polsce bardzo rzadko jednak korzystają z możliwości odbywania części studiów na uczelni innej niż macierzysta (w kraju i za granicą) [*Diagnoza...*, 2009].

Mobilność instytucjonalna jest najniższa z wszystkich krajów Unii Europejskiej. Według danych jednego z najbardziej prestiżowych globalnych rankingów uczelni – Academic Ranking of World Universities (tak zwany „ranking szanghajski”) w renomowanych uczelniach polskich udział „własnych” dok-

torów (czyli osób, które obroniły doktorat na uczelni, w której są zatrudnione) wśród pracowników wynosi około 90%. W krajach Unii rzadko przekracza 50% (zob. rys. 1) [Auriol, 2010; Batorski i in., 2009; *Diagnoza stanu*, 2009].



Rysunek 1. Porównanie udziału własnych doktorów wśród pracowników uczelni w rankingu szanghajskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, listopad 2009.

Według danych GUS z 2009 roku wśród kierunków studiów doktoranckich największym zainteresowaniem cieszyły się nauki humanistyczne (10 tys. uczestników) oraz techniczne (5,7 tys. uczestników), a najmniejszym – nauki muzyczne (128 uczestników) oraz sztuki plastyczne (146 uczestników) [GUS, 2010]. W porównaniu z krajami zachodnimi zdecydowanie za mało osób studiuje nauki techniczne i przyrodnicze. Według danych OECD w Polsce tylko około 20% doktoratów wywodzi się właśnie z tych dziedzin, podczas gdy w krajach zamożnych ich udział wynosi około 50% [*Strategia...*, 2010].

Podsumowując, główne przeszkody w realizacji celów strategicznych określonych na poziomie ponadnarodowym w zakresie studiów doktoranckich w Polsce wiążą się z:

- akademickim charakterem studiów;
- niewystarczającą współpracą z sektorem pozaakademickim;
- słabą mobilnością instytucjonalną oraz międzynarodową doktorantów;
- „drenażem mózgów”, czyli wzrastającą liczbą osób podejmujących studia doktoranckie za granicą;
- małą liczbą studentów z zagranicy;
- małą liczbą otwartych przewodów oraz obron prac doktorskich w stosunku do ogólnej liczby doktorantów.

Systematycznie wzrastająca liczba osób chętnych do podjęcia kształcenia na III stopniu studiów skłania do przeanalizowania motywacji studentów studiów doktoranckich w procesie wyboru ścieżki kariery zawodowej.

## 2. Motywacje oraz bariery podjęcia studiów doktoranckich

Według obiegowej definicji motywacją jest coś, co wyznacza nam cele i pozwala je realizować, a jej brak powoduje brak aktywności – w tym znaczeniu motywacja jest początkiem wszelkiego działania. Problematyka motywacji oparta jest przede wszystkim na realizacji potrzeb, których najpopularniejszą kategoryzację opracował Abraham Harold Maslow. Najsilniejszą i najbardziej skuteczną motywacją wskazywaną w literaturze przedmiotu jest motywacja wewnętrzna, która ma ścisły związek z zaspokajaniem własnych potrzeb lub potrzeb osób nam najbliższych. Jest ona znaczenie silniejsza niż motywacja zewnętrzna. Skłania to pracodawców do stwarzania takich warunków pracy, które będą wpływać na wewnętrzną motywację pracownika. Janusz Reykowski wymienia formy, w jakich może wystąpić motywacja wewnętrzna:

- zamiłowanie do pracy i zainteresowanie nią;
- zaangażowanie w zadanie;
- utożsamienie z zadaniem;
- przyswojone normy i zasady [Sikorski, 2004; Oleksyn, 2006, 2008].

Analizując wyniki badań doktorantów wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego przedstawione w publikacji *Motywacje podjęcia i wyboru studiów III stopnia oraz wyobrażenia doktorantów o możliwej karierze zawodowej* dowiadujemy się, że jedną z najistotniejszych potrzeb powiązanych z motywacją jest potrzeba samorealizacji określana jako nadrzędny motyw, który steruje ludzką aktywnością. Kolejna grupa respondentów uzasadniała podjęcie studiów chęcią pracy na uczelni. Odpowiada to rozważaniom Masłowa, według którego potrzeba samorealizacji, tuż za potrzebą uznania, znajduje się na szczycie piramidy potrzeb. Wśród motywów skłaniających do podjęcia dalszych studiów respondenci wymieniali: chęć poszerzenia wiedzy i pogłębienia swoich zainteresowań (wskazując te motywy jako jedne z najważniejszych), znaczenie mobilności związanej z możliwością uczestniczenia w międzynarodowych projektach badawczych, stypendiach będących cennym wkładem w rozwój zawodu młodego naukowca, chęć podjęcia etatu na uczelni. Dodatkowo respondenci mówili o pewnego rodzaju prestiżu czy awansie społecznym, z którym kojarzone są studia doktoranckie. Innym, rzadszym powodem był brak zdefiniowanej ścieżki zawodowej czy wpływ najbliższego środowiska [Kłama i in., 2010].

Podsumowując, największą siłą motywacyjną dla studentów studiów III stopnia ma potrzeba dalszego rozwoju swoich umiejętności i poszerzenia wiedzy. Kariera naukowa jest rodzajem „pomysłu na życie” bądź wynikiem przemyślanej decyzji. Także zainteresowania, realizacja i pogłębienie własnych pasji są podawane za główne powody podjęcia studiów III stopnia. Ciekawe wydają się także wskazane przez badanych takie motywy, jak: powszechność i zdewaluowanie tytułu magistra, przekonanie, że posiadanie wyższego stopnia naukowego poprawi ich atrakcyjność jako pracowników. Również wzrost zainteresowania

specjalistami z tytułem doktora na rynku pracy oraz możliwość uzyskania dodatkowych kompetencji mogła być powodem wyboru dalszych studiów [Klama i in., 2010; Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010].

Należy jednak pamiętać, że badacze przypisują motywacji „czynnik sprawczy zachowań”, zaznaczając, iż nie jest to czynnik jedyny. Motywacja zależy od wielu zmiennych. Jej skuteczność ma związek z cechami ludzi, ich osobowością, kulturą, wiedzą, umiejętnościami czy zdolnościami. Jest zatem oczywiste, że na różnych ludzi takie same bodźce działają różnie, motywując bardziej lub mniej [Sikorski, 2004].

Jednym z głównych czynników wpływających ujemnie na motywację do rozpoczęcia studiów doktoranckich są bariery utrudniające podjęcie tych studiów. W literaturze najczęściej wymienia się:

- duży nakład pracy i czasu;
- trudności w uzyskaniu pomocy materialnej ze strony uczelni (lub niewystarczająca pomoc);
- bariery prawne uniemożliwiające zdobycie pomocy finansowej;
- stypendia naukowe dostępne tylko dla bardzo ograniczonej liczby studentów;
- pierwsze lata studiów (nawet z pomocą materialną) często muszą być finansowane w przeważającej części z własnych funduszy;
- duży nakład pracy związanej z uzyskaniem stopnia doktora (praca dydaktyczna, badania naukowe, udział w konferencjach, przygotowanie publikacji) uniemożliwia rozwój kariery poza uczelnią;
- pozauczelniany rynek pracy nie wymaga w Polsce posiadania stopnia doktora ani nie oferuje wyższych zarobków z tego tytułu (choć tendencja ta pomału się zmienia) (zob. [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010]).

Podsumowując, największe bariery niesprzyjające podjęciu studiów III stopnia są związane z finansowaniem i aspektem prawnym. W dalszej części wymienia się bariery popytowe oraz mentalno-kulturowe. Najmniej uciążliwe wydają się bariery kompetencyjne i organizacyjne. Jednym z głównych celów polityki edukacyjnej w zakresie szkolnictwa wyższego powinno być niwelowanie barier i wzmacnianie motywacji osób do podjęcia studiów III stopnia. Pomocą mogą być tematyczne opracowania naukowe dające pewne wytyczne do działania.

### 3. Kompetencje doktorantów w kontekście ich studiów i przyszłego życia zawodowego

Obraz sylwetki doktora w kontekście jego aktywności na rynku pracy dają kompetencje, których nabył on w związku z osiągniętym stopniem naukowym.

Kompetencje są terminem trudnym do zdefiniowania. Nie są one tylko cechami charakteryzującymi człowieka (studenta, pracownika), posiada je także sama organizacja (firma, przedsiębiorstwo) czy nawet określone stanowisko pracy [Oleksyn, 2008]. W literaturze przedmiotu pojawia się bardzo wiele definicji, które często są z sobą tożsame lub wskazują na podobieństwo cech kompetencji. Poniżej zostały zestawione niektóre z nich:



- rodzaj formalnego prawa do zajmowania się w imieniu danej organizacji określonymi sprawami i do podejmowania decyzji w określonym zakresie;
- prawna zdolność do wykonywania pewnych czynności;
- zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności pracownika przypisany jego stanowisku organizacyjnemu, które powinny się z sobą pokrywać;
- potencjał istniejący w człowieku, prowadzący do takiego zachowania, które przyczynia się do zaspokojenia wymagań na danym stanowisku pracy w ramach parametrów otoczenia organizacji, co z kolei daje pożądane wyniki;
- zakres uprawnień instytucji lub osoby;
- zbiór cech: wiedzy, umiejętności, doświadczeń, uzdolnień, stylów działania, osobowości, wyznawanych zasad, zainteresowań, odpowiedzialności, pełnomocnictw; zaangażowanie innych cech, które są rozwijane w procesie pracy, umożliwiają prawidłowe wypełnianie obowiązków i podejmowanie właściwych decyzji oraz prowadzą do osiągania rezultatów zgodnych ze strategicznymi zamierzeniami przedsiębiorstwa;
- atrybuty niezbędne do dobrego wykonywania, umożliwiania i pełnienia funkcji organizacyjnych;
- zestaw wiedzy, umiejętności i zachowań, który ma wpływ na przebieg pracy i pozostaje w korelacji z osiąganiem wyników w pracy oraz pozwala realizować zadania zawodowe na odpowiednim poziomie i który może być mierzony według akceptowanych standardów;
- zdolność do wykonywania pracy według standardów określonych przez organizację zatrudniającą daną osobę;
- zbiór zachowań, które pewne osoby opanowują lepiej niż inne, co sprawia, że w określonej sytuacji działają one sprawniej;
- suma wiedzy i umiejętności oraz sposób zachowania – niezbędne do optymalnego realizowania określonych ról organizacyjnych [Moczydłowska, 2008; Oleksyn, 2008; Sidor-Rządkowska, 2006].

Pewną próbą usystematyzowania tak licznych definicji jest ich pogrupowanie dokonane przez Marka Bugdola:

- a) Definicje kompetencji będące zestawem różnych elementów (na przykład: umiejętności, wiedzy, zasad, wartości), wśród których wyróżnia się te łatwe do zweryfikowania (na przykład wiedzę i umiejętności) oraz na te, które są ukryte (wartości).
- b) Definicje kompetencji rozumiane jako proces, który przyczynia się do uzyskiwania tak zwanej wartości dodanej w organizacji.
- c) Definicje opisujące kompetencje przez przyrost jakości, czyli możliwe do zaobserwowania wyniki pracy, standardy jakości, ukryte cechy czy atrybuty człowieka [Bugdol, 2006].

Widać zatem, że kompetencje można traktować wieloaspektowo, również jako predyspozycje do coraz doskonalszego wypełniania powierzanych człowiekowi zadań. Zgodnie z takim rozumieniem na kompetencje pracowników składają się następujące elementy:

- uzdolnienia i predyspozycje;
- wewnętrzne motywacje;

- wykształcenie i wiedza;
- doświadczenie i praktyczne umiejętności;
- postawy i zachowania oczekiwane przez pracodawcę;
- formalne uprawnienia do działania w imieniu organizacji – prowadzenia określonych spraw, podejmowania decyzji, podpisywania umów i zaciągania zobowiązań, reprezentowania jej na zewnątrz;
- cechy psychofizyczne;
- osobowość;
- zasady i wartości;
- osiągnięcia, wyniki pracy;
- zainteresowania [Bugdol, 2006; Oleksyn, 2008; Rostkowski, 2002; Walkowiak, 2004].

Różnorodna klasyfikacja kompetencji wynika z przyjęcia różnych kryteriów. Można zatem wyróżnić podział na kompetencje: ogólne, progowe, związane ze źródłem nabywania, dostępnością czy zakresem merytorycznym, kompetencje stosowane, zmagazynowane, kluczowe, oparte na przeznaczeniu, perspektywie czasowej oraz szerokości oddziaływania, kompetencje mierzalności, własności, treści i dokładności definiowania. Ze względu na poziom i strukturę organizacji wymienia się kompetencje organizacyjne i jednostkowe [Bugdol, 2006; Moczydłowska, 2008].

- Tadeusz Oleksyn dzieli kompetencje w zależności od różnych stanowisk pracy:
- 1) kompetencje pierwszego rzędu (najważniejsze na danym stanowisku);
  - 2) kompetencje drugiego rzędu (ważne, ale nie podstawowe);
  - 3) kompetencje trzeciego rzędu (mimo widziane, możliwe jednak do pominięcia) [Oleksyn, 2008].

Inny podział kompetencji, często przytaczany przez badaczy tego tematu, został dokonany przez François Delamare Le Deista i Jonathana Winteretona, którzy wyróżnili:

- kompetencje poznawcze – obejmujące takie umiejętności, predyspozycje i zdolności, jak uczenie się, rozumienie, zapamiętywanie, otwartość, unikanie stereotypów;
- kompetencje funkcjonalne – związane z kompetencjami zawodowymi (bazowe: poznawcze, społeczne i osobiste, oraz wykonawcze: biznesowe, menedżerskie i firmowe);
- kompetencje społeczne – określające obszar międzyludzkich relacji, zwłaszcza zdolność do empatii, współpracy, rozwiązywania konfliktów;
- metakompetencje – wiążące się ze zdolnością do refleksji, umiejętnością radzenia sobie w warunkach niepewności [Moczydłowska, 2008].

Podobny podział został zaproponowany w Europejskich Ramach Kwalifikacji (EQF), gdzie wyodrębniono cztery grupy kompetencji:

- 1) kompetencje kognitywne:
  - a) związane z wdrażaniem projektu badawczego;
  - b) oparte na wiedzy i doświadczeniu polegające na doskonaleniu się przez całe życie;
  - c) dotyczące funkcjonowania projektu badawczego;

- d) odnoszące się do umiędzynarodowienia i profesjonalizacji praktyki kształcenia, polegające na obserwowaniu, dostrzeganiu i rozumieniu faktów i zależności między nimi;
  - e) obejmujące analizę i wyjaśnienia, uogólniania pojedynczych obserwacji, konstruowania twierdzeń i teorii;
  - f) uwzględniające badania sensowności i racjonalności oraz wartości logicznej twierdzeń i teorii;
- 2) Kompetencje funkcjonalne – często wymieniane przy okazji zarządzania zasobami ludzkimi, do których zalicza się:
- a) znajomość i świadome korzystanie z technologii informacyjnych;
  - b) znajomość co najmniej jednego języka obcego;
  - c) wiedzę o kierowaniu dynamiką przejścia między kontekstem akademickim i zawodowym;
  - d) umiejętności związane z zarządzaniem dynamiką planowania;
  - e) umiejętności związane z zarządzaniem dynamiką organizacyjną funkcjonalnych aspektów projektu badawczego;
  - f) kompetencje związane z upowszechnieniem i formalizacją prac naukowych;
  - g) kompetencje związane z doradztwem i tutoringiem;
- 3) Kompetencje osobiste – rozumiane jako umiejętności niezbędne do efektywnego zarządzania sobą:
- a) działaniami informacyjnymi oraz komunikacyjnymi;
  - b) zarządzaniem własną pracą;
  - c) pracą społeczną;
  - d) zarządzaniem grupami i wspólną pracą;
  - e) zarządzaniem oraz refleksjami w toku działań;
  - f) samoświadomością, samoregulacją i motywacją;
- 4) Kompetencje etyczne – odnoszące się do określonych zawodowych i osobistych wartości niezbędnych do przestrzegania zasad i realizacji działań, do których zalicza się:
- a) wiedzę na temat społecznej odpowiedzialności związanej z zawodem;
  - b) znajomość i świadome stosowanie zasad deontologicznych [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010].

Interesujący może się wydać podział kompetencji ze względu na przydatność na kierowniczych stanowiskach:

- a) kompetencje twarde – obejmujące konkretną wiedzę, umiejętność stosowania określonych metod, technik, narzędzi, procesów i procedur,
- b) kompetencje miękkie – polegające głównie na umiejętności postępowania i współpracy z ludźmi i wykorzystaniu cech, które są w tym aspekcie przydatne (jak empatia czy asertywność) [Oleksyn, 2006].

Oprócz kompetencji osobistych bardzo ważne z punktu widzenia pracodawcy są kompetencje organizacyjne, które musi posiadać firma, aby uzyskiwać przewagę konkurencyjną. Zaliczyć można do nich między innymi:

- kompetencje zarządcze;
- kompetencje pracowników i współpracowników;

- wiedzę i pamięć zbiorową;
- kompetencje przejęte z zewnątrz (licencje, franczyzę, benchmarking, consulting czy wywiad gospodarczy);
- kompetencje w sferze produktów i technologii;
- kompetencje społeczne dotyczące współpracy z otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym oraz związane z etyką;
- kompetencje związane ze społeczną odpowiedzialnością organizacji [Bugdol, 2006; Oleksyn, 2006, 2008].

Przedstawione powyżej podziały kompetencji pokazują, jak szerokie jest to zagadnienie. Istnieje pewne zróżnicowanie oczekiwań w zakresie kompetencji w zależności od profilu przedsiębiorstwa i stanowiska pracy. Warto tutaj zwrócić uwagę na związane z kompetencjami (głównie organizacyjnymi) kapitał ludzki. W literaturze przedmiotu pojawia się zestawienie kompetencji z kapitałem ludzkim, jako bliskich sobie pojęć. Według Aleksiego Pocztońskiego, kapitał ludzki to „ogół cech i właściwości ucieleśnionych w ludziach (wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywacja), które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów”. Kapitał ludzki ma charakter jakościowy, a w szerszym ujęciu obejmuje zarówno potencjał związany z uzdolnieniami, wykształceniem, wiedzą i umiejętnościami ludzi, jak i cechy demograficzne i zdrowie społeczeństwa (w tym cechy genetyczne) [Oleksyn, 2006].

Zagadnieniem ściśle związanym z kompetencjami jest konieczność określania oczekiwań wobec nich. Do przyczyn determinujących tę konieczność należą:

- misja bądź domena firmy;
- popyt na dany produkt (i związane z tym kwalifikacje);
- organizacja procesu technologicznego i procesów pracy;
- kooperowanie i outsourcing;
- jakość i elastyczność zewnętrznego i wewnętrznego rynku pracy;
- jakość i koszty usług edukacyjnych i szkoleniowych;
- możliwości finansowe organizacji i przyjęte preferencje;
- ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i kultury społeczeństwa [Oleksyn, 2008].

Niektórzy badacze, definiując kompetencje, uwzględniają: właściwy dobór ludzi do stanowisk, alokację kadr, awanse i sukcesje, ocenę pracy i pracowników, racjonalne i sprawiedliwe wynagrodzenie, co w rezultacie wpływa na dobre wykonywanie pracy i pełnienie funkcji organizacyjnej przedsiębiorstwa [Oleksyn, 2008].

W świetle powyższych rozważań należałoby określić kompetencje doktorantów z punktu widzenia pracodawców. Kompetencje organizacyjne doktoranci zdobywają podczas pracy na uczelni. Pracując w zespołach, doktoranci zdobywają kompetencje społeczne (dotyczy to różnego typu współpracy – w kontekście zawodowym i społecznym). Kompetencje w zakresie uzyskiwania produktów swojej pracy doktoranci zdobywają w toku prowadzonych badań naukowych [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010].

#### 4. Absolwent studiów doktoranckich na rynku pracy

We współczesnej Europie można zauważyć dwa modele rynku pracy dla młodych naukowców. Pierwszy – tak zwany tradycyjny – jest oparty na rynku akademickim (szkoły wyższe, instytuty badawcze) i dotyczy państw Europy Centralnej i Wschodniej. Drugi model, rozszerzony o instytucje gospodarcze, jest charakterystyczny dla państw rozwiniętych Europy Zachodniej i Północnej [Kraśniewski, (a); Kraśniewski A., (b), dok. elektr.].

Z badań wynika, że rynek pracy dla doktorów w Polsce jest ograniczony do szkół wyższych i państwowych instytutów badawczych. 20% przedsiębiorców nie wie o możliwości współpracy z naukowcami, a 40% nie posiada wystarczającej wiedzy, jak taką współpracę rozpocząć. Co więcej, niektóre badania pokazują, że pracodawcy obawiają się zatrudniać osoby ze stopniem doktora między innymi ze względu na ich spodziewane wysokie wymagania finansowe [MNiSW, 2011]. Nasuwa się pytanie, czy doktorat może być użyteczny w planowaniu nieakademickiej kariery zawodowej?

Powyższe problemy zostały dostrzeżone przez rządy państw europejskich. W studiach III stopnia zauważono ogromny, niewykorzystany potencjał dla budowy Europy opartej na wiedzy. Kreowanie rynku pracy w zakresie trójkąta badania – innowacje – szkolnictwo wyższe spowodowało zwiększenie popularności studiów doktoranckich w większości państw europejskich. Proponowanym i zastosowanym rozwiązaniem było podporządkowanie studiów doktoranckich pozaakademickiemu rynkowi pracy. To właśnie idea połączenia studiów doktoranckich z biznesem jest najczęściej podkreślana w dokumentach związanych z Procesem Bolońskim [Crosier, Purser, Smidt, 2007; Eurydice, 2007; Haug, Tauch, 2001; Kraśniewski, 2006, 2009].

Proeuropejski kierunek działania możemy dziś odczytać w najnowszych dokumentach polskich. 1 października 2010 roku weszła w życie reforma nauki „Budujemy na wiedzy”, oparta na sześciu ustawach. Reforma podnosi znaczenie praktycznego zastosowania nauki do celów społecznych i gospodarczych. W odpowiedzi na dotąd nie najlepszą komunikację pomiędzy światem nauki i biznesu powołano Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, którego celem jest kreowanie współpracy pomiędzy nauką a gospodarką [Reforma..., 2011].

Ustawa „Prawo o szkolnictwie wyższym” z 2005 roku definiuje studia doktoranckie jako edukację

(...) umożliwiającą uzyskanie zaawansowanej wiedzy w określonej dziedzinie lub dyscyplinie nauki, przygotowujące do samodzielnej działalności badawczej i twórczej oraz uzyskania stopnia naukowego doktora [Ustawa..., 2005: 2].

Nowelizacja ustawy z 2011 roku modyfikuje powyższy zapis, definiując studia III stopnia jako studia, które kończą się uzyskaniem kwalifikacji trzeciego stopnia. Zdaniem ustawodawcy kwalifikacje to rezultaty kształcenia poświadczane dyplomem, świadectwem, certyfikatem lub innym dokumentem wydanym przez uprawnioną instytucję, potwierdzającym uzyskanie zakładanych wyników

kształcenia. Wyniki kształcenia to z kolei zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych uzyskanych w procesie kształcenia przez osobę uczącą się [Ustawa..., 2011]. W definicji brakuje wyraźnego odwołania się do naukowo-akademickiej funkcji studiów doktoranckich (kształcenie naukowców, samodzielnych, profesjonalnych badaczy). Nie sprecyzowano również owych wyników kształcenia studiów III stopnia oraz ich rozróżnienia od efektów kształcenia studiów I i II stopnia.

Powyższe przykłady wskazują na proces transformacji studiów doktoranckich w Polsce i Europie. Zmiana dotyczy nadrzędnego charakteru studiów – z akademickiego na gospodarczy. Czy jednak na dynamicznie wzrastającą liczbę absolwentów studiów III stopnia rynek pracy jest gotowy?

Główną przyczyną transformacji studiów doktoranckich (oraz całego szkolnictwa wyższego) leży we wspomianej już idei stworzenia Europy globalnie konkurencyjnej. Założeniem gospodarki opartej na minimalizacji kosztów przeciwstawiono gospodarkę opartą na wiedzy i innowacjach. W ciągu blisko piętnastu ostatnich lat poświęcono wiele pracy, aby nowa wizja została zaimplementowana przez poszczególne państwa, nie tylko na gruncie politycznym, ale także w sferze ludzkich wartości i przekonań.

Według badań przeprowadzonych w ramach DOC – CAREERS PROJECT we współczesnej Europie około 50% osób ze stopniem doktora pracuje w sektorze pozaakademickim – zarówno na stanowiskach badawczych, jak i na stanowiskach niezwiązanych z badaniami naukowymi [Borrell-Damian, 2009]. W ciągu ostatniej dekady liczba absolwentów studiów III stopnia znacznie w naszym kraju wzrosła. Pomimo że skala zatrudniania doktorów w miejscu otrzymania doktoratu w Polsce jest najwyższa z wszystkich krajów europejskich, to chłonność sektora akademickiego ulega w dużym stopniu nasyceniu [Auriol, 2007, 2010, Batorski, Bojanowski, Czerniawska, 2009; *Diagnoza...*, 2009]. W całej Europie jest około 700 tys. miejsc pracy związanych z badaniami naukowymi, z czego niespełna 10% na uniwersytetach [Kraśniewski A. (a), dok. elektr.]. Symptomy wskazują, że przejście ze studiów doktoranckich na nieakademicki rynek pracy jest dziś nieuniknione. Współcześnie brakuje rzetelnej informacji w sprawie pozaakademickiego rynku pracy dla absolwentów studiów doktoranckich w Polsce. Nieprzewodzone są żadne dokładniejsze statystyki na temat losów zawodowych doktorów [Fulton, 2008; Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010]. Czy rzeczywiście należy się spodziewać częstszego podejmowania zatrudnienia przez absolwentów studiów doktoranckich w sektorze gospodarczym?

Istotną rolę odgrywa zmiana charakteru kształcenia na studiach doktoranckich z akademickiego na prorynkowy. Nie bez znaczenia jest też rozwój współpracy na linii nauka – biznes. Największy problem leży jednak w samych młodych naukowcach. Wyniki badań zespołu kierowanego przez prof. Grażynę Praweńską-Skrzypek pokazują, że polscy doktoranci najczęściej nie planują swojej kariery zawodowej poza środowiskiem akademickim. Tylko 8% doktorantów zdecydowanie wykluczyło związek z nauką po ukończeniu studiów. Doktoranci nie znają potrzeb pozaakademickiego rynku pracy oraz nie rozwijają kompetencji podnoszących ich atrakcyjność na rynku pracy. Należy jednak zauważyć, że

respondenci pomimo wyraźnie deklarowanej chęci związania dalszej biografii zawodowej z instytucjami naukowymi, widzą inne możliwości przyszłego zatrudnienia, dostrzegając dla siebie miejsce w niemal każdym segmencie rynku [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010]. Może to wskazywać na pewną elastyczność młodych naukowców oraz przekonanie o umiejętności adaptacji do zróżnicowanych warunków i charakteru pracy zawodowej. Może to być również następstwem wspomnianej wcześniej polityki Procesu Bolońskiego i Unii Europejskiej, coraz pełniej implementowanej przez polskie prawo oraz sferę wartości i przekonań społecznych. Polityka ta zakłada włączenie doktorów do strefy gospodarczej jako jeden z priorytetów osiągnięcia globalnie konkurencyjnej gospodarki opartej na innowacjach i wiedzy. W społeczeństwach zachodnich można już zauważyć, że duża część aktywności badawczej przenosi się do sektora organizacji komercyjnych – głównie działalności badawczo-rozwojowej oraz do sektora pozarządowego. Europejskie badania przeprowadzone z firmami sektora rynkowego w ramach projektu DOC-CAREERS wskazują, że wiele umiejętności zdobywanych podczas studiów doktoranckich wyróżnia absolwentów tych studiów spośród innych pracowników:

- biegłość w kwestiach technicznych;
- głęboka znajomość dziedziny specjalizacji;
- interdyscyplinarność;
- oryginalność i kreatywność;
- umiejętność pracy w zespole;
- umiejętność komunikacji z osobami spoza środowiska naukowego;
- umiejętność łączenia idei pochodzących z różnych dziedzin i źródeł;
- zorientowanie na klienta/zleceniodawcę;
- zorientowanie na przedsiębiorczość;
- umiejętności społeczne;
- potencjał przywódczy [Borrell-Damian, 2009].

Taki sposób postrzegania polskiego absolwenta studiów doktoranckich nie jest popularny, jednak najnowsze badania prowadzone przez Grażynę Praweńską-Skrzypek i Grzegorza Barana pokazują, że w Polsce również duża liczba osób z sektora gospodarczego rozumie potrzebę włączenia młodych doktorów do działalności biznesowej [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010]. Istotną rolę w procesie przemiany myślenia przedsiębiorców o nauce odegrały również fundusze unijne przeznaczone na rozwój polskiego kapitału gospodarczego i społecznego, kreujące rozwój oparty na wiedzy i innowacjach.

Proces Boloński oraz działania struktur unijnych, włączając naukę w obszar kompetencji decydentów, niewątpliwie upolityczniły szkolnictwo wyższe w Europie. Można stwierdzić, że studia I, II oraz III stopnia stały się narzędziem do uzyskania globalnie konkurencyjnej gospodarki. Jednocześnie z transformacją szkolnictwa wyższego transformowana jest również gospodarka. Wedle założeń Unii stawia się na rozwiązania innowacyjne. Swoimi działaniami Unia Europejska, jako jedna z najpoważniejszych struktur polityczno-gospodarczych na świecie, wyznaczyła pewne trendy w postępowaniu wszystkich państw należących do OECD. Wyraźnym ich rezultatem jest ogromny, niemal 40-procen-

towy wzrost liczby osób posiadających stopień doktora, który nastąpił w ciągu ośmiu lat (1998–2006) [Auriol, 2010].

Z nielicznych badań wynika, że współczesny system kształcenia doktorów w Polsce, a także model kariery akademickiej, niemal w ogóle nie biorą pod uwagę relacji z rynkiem pracy pozauczelnianej [Praweńska-Skrzypek, Baran, 2010]. Od kilku lat stopniowo następują jednak istotne zmiany w prawodawstwie oraz w sferze przekonań społecznych i w obszarze rynku pracy. W Polsce brakuje jednak monitoringu losów zawodowych doktorów. Szybko wzrastająca liczba doktorantów oraz kreowany przez Unię Europejską potencjalnie bardzo duży rynek pracy oparty na wiedzy i innowacjach wymaga rzetelnych informacji o losach absolwentów studiów doktoranckich. Na ich podstawie można skutecznie kształtować system studiów III stopnia, tak aby był on adekwatny do potrzeb społeczno-gospodarczych.

## II Część empiryczna

### I. Metodologia badań i charakterystyka badanej próby doktorów nauk

Celem prezentowanego poniżej badania była próba znalezienia odpowiedzi na sformułowane wcześniej pytanie badawcze, a mianowicie – jak kształtują się losy zawodowe osób, które uzyskały tytuł doktora? Otrzymane z przeprowadzonego badania dane mogą w przyszłości posłużyć za punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych i prowadzonych na skalę całego kraju badań dotyczących tematyki losów zawodowych polskich naukowców. Badanie miało charakter eksploracyjno-pilotażowy. Uzupełnieniem głównego prowadzonego wśród doktorów badania ankietowego było kilka różnorodnych analiz stanowiących spojrzenie na tę grupę naukowców z punktu widzenia pracodawców – jako na potencjalnych pracowników. Należały do nich: przegląd ofert pracy skierowanych do absolwentów studiów doktoranckich, wywiad telefoniczny wśród firm z branży Human Resources, analiza zaangażowania powiatowych urzędów pracy w pośrednictwo zatrudnienia dla doktorów oraz badanie ankietowe i wywiad telefoniczny przeprowadzony wśród największych pracodawców komercyjnych.

Badanie trwało jeden miesiąc i prowadzone było w okresie od 18 kwietnia do 19 maja 2011 roku. W badaniu wzięło udział 119 respondentów, w tym – 75 mężczyzn i 44 kobiety. Wstępnym warunkiem wzięcia udziału w badaniu było posiadanie co najmniej stopnia doktora, co w praktyce oznaczało, że mogły uczestniczyć również osoby posiadające wyższe stopnie lub tytuły naukowe, to jest doktora habilitowanego i profesora. Badanie nie zawężało grupy docelowej ani pod względem dziedziny, w jakiej dana osoba uzyskała stopień doktora, ani pod względem terytorialnym (z założenia miało charakter ogólnopolski). Pomimo jednak zakładanego szerokiego zasięgu badania większość respondentów była związana z Uniwersytetem Jagiellońskim, na co składały się następujące przyczyny:



- zespół badawczy, wysyłając zaproszenia do wzięcia udziału w badaniu, korzystał z bazy absolwentów studiów doktoranckich, jaką dysponuje Dział Nauczania Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- wykorzystano osobiste kontakty poszczególnych członków zespołu badawczego od lat związanych z Uniwersytetem Jagiellońskim;
- informacje o prowadzonym badaniu nie były rozpowszechniane na szeroką skalę;
- ograniczony był czas prowadzenia badania.

Uwzględniając specyfikę badanej grupy docelowej oraz wcześniejsze badania prowadzone przez zespoły badawcze z innych ośrodków akademickich<sup>2</sup>, można jednakże stwierdzić, że losy zawodowe osób posiadających stopień co najmniej doktora, niezależnie od środowiska, są bardzo do siebie podobne.

Narzędziem wykorzystanym do pozyskania danych był kwestionariusz badawczy złożony z 37 pytań, w tym: 27 pytań zamkniętych, 2 pytań otwartych, 6 pytań półotwartych oraz 2 pytań metryczkowych. Badanie zostało przeprowadzone z zastosowaniem ankiety internetowej [www.moje-ankiety.pl]. Zaproszenia do wzięcia udziału w prezentowanym badaniu były rozsyłane drogą elektroniczną za pomocą bazy absolwentów studiów doktoranckich Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz z wykorzystaniem indywidualnych kontaktów poszczególnych członków zespołu badawczego. Otrzymane w wyniku przeprowadzonego badania dane zostały przeanalizowane zarówno pod względem ilościowym, co umożliwiło stworzenie statystyk z procentowym rozkładem, jak i jakościowym, dzięki zastosowaniu w ankiecie pytań otwartych i półotwartych.

Pytania zawarte w zastosowanym kwestionariuszu badawczym koncentrowały się wokół następujących obszarów zagadnień:

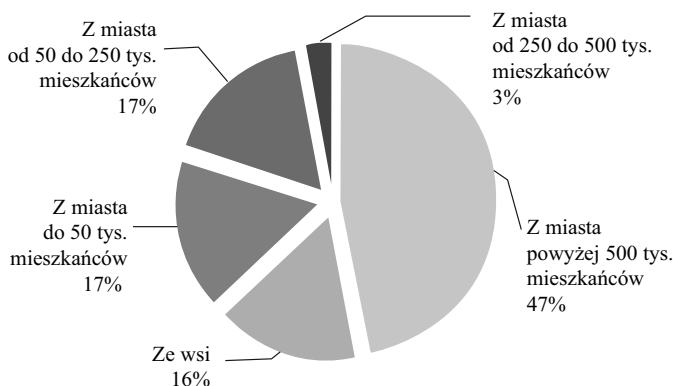
- a) uwzględnienie datych ogólnych, typu: płeć, zróżnicowanie geograficzne/terytorialne (pytania metryczkowe);
- b) uzyskanie stopnia doktora – tryb, okres realizacji, rok, dziedzina nauki, rodzaj ukończonych studiów II stopnia;
- c) posiadanie stopnia doktora oraz jego postrzeganie i wpływ na etapie rekrutacji;
- d) aktualna sytuacja na rynku pracy – obecna praca i zajmowane stanowisko, forma zatrudnienia, relacje ze współpracownikami, poziom wynagrodzenia, awans zawodowy;
- e) doświadczenia zdobyte w czasie uzyskiwania stopnia doktora;
- f) rodzaje posiadanych kompetencji.

Badania wykazały, że istnieje widoczna dysproporcja ze względu na płeć w zakresie posiadania stopnia naukowego, a także zdobywania kolejnych szczebli w karierze naukowej – 63% badanych osób posiadających co najmniej stopień doktora stanowili mężczyźni, a zaledwie niecałe 37% kobiety.

---

<sup>2</sup> Na przykład badania z 2010 r. wspomniane w części teoretycznej, prowadzone na Uniwersytecie Warszawskim przez D. Batorskiego, M. Bojanowskiego i D. Czerniawską, omówione w publikacji *Diagnoza mobilności instytucjonalnej i geograficznej osób ze stopniem doktora w Polsce* [2009].

Zauważalna jest prawidłowość związana z miejscem pochodzenia osób ze stopniem doktora w związku z tym, że badanie w głównej mierze objęło swym zasięgiem osoby, które zdobyły ten stopień na Uniwersytecie Jagiellońskim. Zdecydowanie najliczniejszą grupę stanowiły osoby zamieszkałe w Krakowie (prawie połowa respondentów), najmniejszą zaś – osoby pochodzące ze średnich miast, liczących od 250 do 500 tys. mieszkańców (rys. 2). Nie zauważono natomiast ilościowej różnicy pomiędzy osobami pochodzącymi ze wsi oraz z małych miast i miast do 250 tys. mieszkańców – we wszystkich wymienionych przypadkach kształtował się on na poziomie 16–17%. Jeśli natomiast wziąć pod uwagę zróżnicowanie pochodzenia w podziale na województwa, to najczęściej wskazywane było małopolskie (45%), na drugim miejscu znalazło się podkarpackie (21%) i śląskie (9%), a więc województwa ościennie w stosunku do Małopolski. Pojedyncze wskazania dotyczyły natomiast województw: świętokrzyskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, pomorskiego, podlaskiego, a także warmińsko-mazurskiego. Podjęcie studiów doktoranckich przez osoby wskazujące czasem bardzo odległe województwa zwraca uwagę na bardzo indywidualne i jednostkowe motywacje oraz wybory. Można zatem wnioskować, że osoby chcące kontynuować swą edukację po studiach magisterskich (II stopnia) wybierają uczelnię, która jest najbliżej ich miejsca zamieszkania.



Rysunek 2. Miejsce pochodzenia respondentów

Źródło: badania własne.

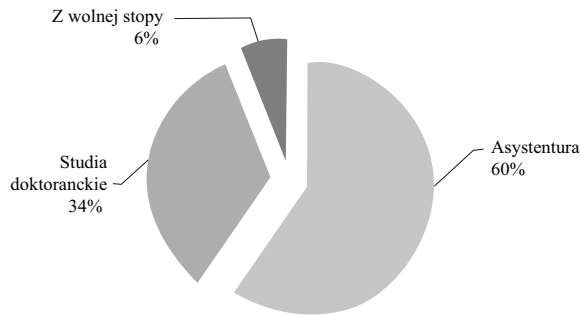
W dalszej części artykułu zostaną zaprezentowane wyniki uzyskane z przeprowadzonego badania.

## 2. Uzyskanie stopnia doktora – tryb, okres realizacji, rok, dziedzina nauki, rodzaj ukończonych studiów II stopnia

W badaniu wzięło udział 119 respondentów, w tym największą grupę stanowiły osoby, które uzyskały stopień doktora w latach dziewięćdziesiątych (38% badanych) oraz osiemdziesiątych (27% ankietowanych). Mniej licznie były reprezentowane osoby starsze, takie, które uzyskały stopień doktora w latach siedemdziesiątych (16%), a także osoby najmłodsze, które broniły się stosunkowo

niedawno, to znaczy w latach 2000–2010 (19% badanych). Można domniemywać, że respondenci z ostatniej wymienionej grupy to w przeważającej mierze osoby posiadające stopień doktora (dzisiejsi trzydziestolatkowie). Procentowe różnicowanie nie jest jednak w tym wypadku reprezentatywne ze względu na losowy dobór próby wynikający z korzystania z elektronicznej bazy adresowej, jaką dysponuje Uniwersytet Jagielloński, która – jak się okazało – nie jest ani kompletna, ani aktualizowana. Dodatkowo zwrot wypełnionego kwestionariusza badawczego szacowany jest jedynie na około 10% wszystkich rozesłanych zaproszeń do wzięcia udziału w badaniu.

Z punktu widzenia prowadzonych badań ważne wydawało się pozyskanie informacji o tym, w jaki sposób respondenci uzyskali stopień doktora. Okazało się, że najczęstszą formą – prawie 60% wskazań – była asystentura, która stanowiła znaczną przeciwwagę dla uzyskiwania doktoratu z tak zwanej wolnej stopy, czyli samodzielnej nauki i pracy nad przygotowaniem dysertacji doktorskiej i jej obrony (zaledwie 6%) (rys. 2). Ta ogromna dysproporcja może jednak wynikać z tego, że znaczna część osób biorących udział w niniejszym badaniu uzyskała stopień doktora kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat temu – w czasach, kiedy asystentura była formą ogólnie przyjętą i dostępną dla młodych naukowców. Obecnie zaś najbardziej powszechnym sposobem na uzyskanie stopnia doktora jest podjęcie studiów doktoranckich. Można zatem przypuszczać, że badania o podobnym charakterze, przeprowadzone w przyszłości, zdecydowanie wskażą tę właśnie formę uzyskiwania doktoratu jako najbardziej powszechną i dostępną dla młodych naukowców.



Rysunek 3. Tryb uzyskania stopnia doktora

Źródło: badania własne.

Na zadane w kwestionariuszu badawczym pytanie: „Czy od razu po ukończeniu studiów magisterskich (II stopnia) zdecydował/a się Pan/i na podjęcie działań zmierzających do uzyskania stopnia doktora?” prawie 80% badanych odpowiedziało twierdząco. Pozostałe 20% respondentów wskazało dużą rozpiętość czasową – od pół roku do osiemnastu lat. Najczęściej jednak w tej grupie osób „powrót do nauki” wskazywany był średnio po 3–5 lat od ukończenia studiów magisterskich.

90% respondentów ukończyło ze względu na wymienione w opisie metodologicznym czynniki studia magisterskie II stopnia na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Zaledwie 10% badanych osób ukończyło inną szkołę wyższą: Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Akademię Górniczo-Hutniczą, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Śląski, Uniwersytet Warszawski, Politechnikę Wrocławską, Akademię Medyczną oraz Dalarna University w Szwecji. Dwie spośród badanych osób ukończyły więcej niż jedną uczelnię.

Różnorodność ukończonych przez respondentów kierunków studiów była bardzo duża. Poczynając od archeologii, geologii, zarządzania i marketingu, ekonomii przez informację naukową i bibliotekoznawstwo, informatykę, farmację i rolnictwo, a kończąc na mechanice i budowie maszyn. Pięć osób zadeklarowało, że ukończyło więcej niż jeden kierunek studiów. Można jednak wskazać kierunki, po których ukończeniu więcej osób zdecydowało się na podjęcie pracy związanej z przygotowaniem doktoratu, niż po ukończeniu innych. Do kierunków wymienianych najczęściej jako bazy dla podejmowania pracy naukowej można zaliczyć: filologię (19% wskazań) i biologię (13%), a także historię (9%) i chemię (9%) oraz socjologię (7%), fizykę (7%) i matematykę (7% respondentów).

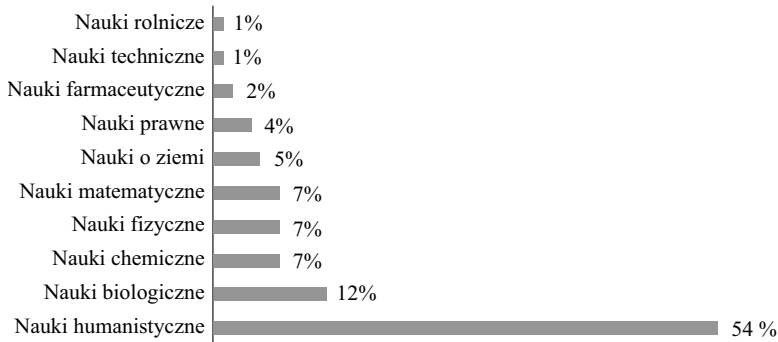
Ponad połowa badanych uzyskała stopień doktora w dziedzinie nauk humanistycznych – 54% (rys. 4). Zdecydowanie mniej liczne grupy stanowiły osoby, które uzyskały stopień doktora w naukach – biologicznych (12%), chemicznych (7%), fizycznych (7%), matematycznych (7%), o ziemi (5%), prawnych (4%). Najmniej liczną grupę stanowili zaś respondenci posiadający stopień doktora w dziedzinie nauk farmaceutycznych (2%) oraz technicznych i rolniczych (po 1% każda). Uzyskany rozkład procentowy ściśle jest powiązany z tym, że zaproszenie do badania w przeważającej mierze zostało rozesłane do osób, które uzyskały stopień – co najmniej doktora – na Uniwersytecie Jagiellońskim, gdzie dominującymi w profilu kształcenia naukami są właśnie nauki humanistyczne.

Większość badanych tytuł doktora uzyskała na Uniwersytecie Jagiellońskim (85% badanych), co silnie jest skorelowane z ukończeniem przez nich studiów II stopnia (magisterskich) na tej samej uczelni (90% wskazań). Zaledwie 15% badanych uzyskało stopień doktora na innej polskiej uczelni lub instytucji naukowej – Uniwersytet (Warszawski, Śląski, Wrocławski, Łódzki, Opolski), Akademia Medyczna, Politechnika Wrocławska, Akademia Rolnicza, Polska Akademia Nauk, Państwowy Instytut Geologiczny. Pojawiło się też jedno wskazanie zagraniczne – Uniwersytet w Tromsø w Norwegii.

### 3. Proces rekrutacji – postrzeganie stopnia doktora, znalezienie zatrudnienia

Prawie 80% badanych było aktywnych zawodowo przed uzyskaniem stopnia doktora. Można zatem również wnioskować, że większość z tych osób pracowała także zawodowo w trakcie przygotowywania doktoratu. Zaledwie 20% respondentów nie pracowało zawodowo w tym czasie, żadna zaś z badanych osób nie prowadziła własnej działalności gospodarczej.

Za wymagany – w kryteriach selekcji kandydatów na stanowisko, o jakie ubiegał się respondent – warunek uzyskania pracy (w większości przypadków



Rysunek 4. Dziedzina nauki, w jakiej uzyskany został stopień doktora  
Źródło: badania własne.

w szkole wyższej) 74% badanych uznało posiadanie stopnia doktora. Dla prawie 20% ankietowanych posiadanie stopnia doktora nie było warunkiem otrzymania pracy, a dla blisko 6% nie miało to natomiast żadnego wpływu na uzyskanie pracy, o jaką się starali.

Na etapie rekrutacji posiadanie stopnia doktora deklarowało prawie 83% badanych, tylko 12% nie czyniło takiej deklaracji. Co ciekawe, 5% ankietowanych wykazywało posiadanie stopnia doktora bądź też nie – w zależności od charakteru i rodzaju pracy, jaką chcieli zdobyć.

Zdaniem prawie 89% badanych podanie informacji o posiadaniu stopnia naukowego doktora miało pozytywny wpływ na wynik procesu rekrutacji. Negatywny wpływ zaobserwowało niecałe 3% respondentów, żadnego związku nie zdiagnozowało 8% ankietowanych.

Na pozytywne postrzeżenie przez pracodawców posiadanego stopnia naukowego wskazało prawie 86% badanych, zaledwie niecałe 8% wskazało natomiast konotację negatywną. Pozostali respondenci (6% wskazań) nie dostrzegli związku pomiędzy posiadanym przez siebie stopniem doktora a percepcją swoich kwalifikacji przez pracodawcę. Ankietowani wyrażali nierzadko swoją dodatkową opinię, że w wypadku zatrudnienia na uczelni doktorat ma znaczenie, gdy jednak dotyczy to zatrudnienia w innych instytucjach, często wysuwano obawę, że może on być nawet źle postrzegany, co wynikało z doświadczeń własnych respondentów.

Według prawie 70% badanych posiadanie stopnia doktora ułatwia sukces w znalezieniu zatrudnienia, tylko zaś 9% respondentów uważa, że posiadanie tego stopnia naukowego wpływa negatywnie na znalezienie satysfakcjonującego zatrudnienia.

#### 4. Aktualna sytuacja na rynku pracy – forma zatrudnienia, miejsce pracy, zajmowane stanowisko, awans zawodowy

Jak wygląda aktualna sytuacja zawodowa osób posiadających co najmniej stopień doktora? Z przeprowadzonych badań wynika, że 74% osób jest zatrudnionych na czas nieokreślony, a 21% na czas określony. Marginalnym zjawiskiem

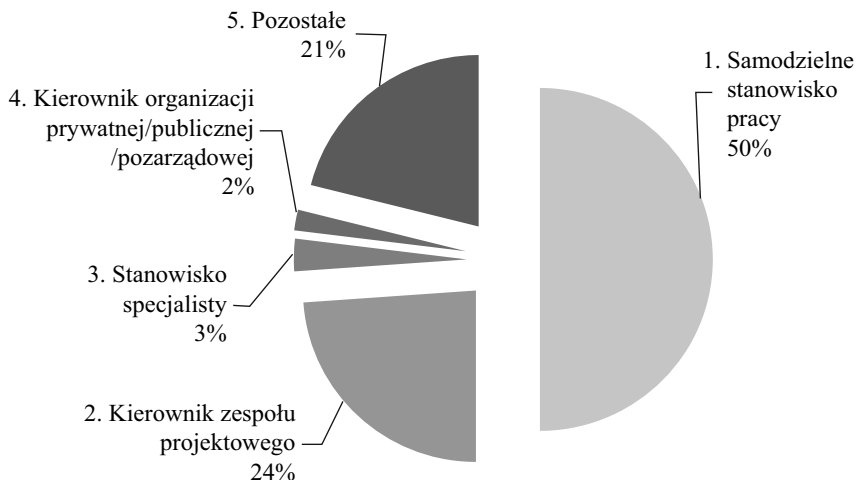
jest zatrudnienie wynikające z zawieranych umów o dzieło bądź zlecenie, tak samo jak prowadzenie własnej działalności gospodarczej (4% ankietowanych). 1% respondentów zadeklarowało, że aktualnie jest na etapie poszukiwania zatrudnienia.

Głównym miejscem aktualnego zatrudnienia – wymienianym przez badanych – okazała się uczelnia państwowa – 95% respondentów, z czego 81% zadeklarowało jedno miejsce zatrudnienia (głównie Uniwersytet Jagielloński), a 19% wskazało zatrudnienie w dwóch miejscach – w Uniwersytecie Jagiellońskim i innej szkole wyższej. Z przeprowadzonych badań wynika, że zaledwie niewielki odsetek osób ze stopniem co najmniej doktora jest zatrudnionych w urzędach administracji publicznej (3%), innych instytucjach publicznych (1%) lub prowadzi własną działalność gospodarczą (1%). Żadna z ankietowanych osób nie wskazała jako miejsca swego aktualnego zatrudnienia uczelni prywatnej, organizacji pozarządowej ani firmy prywatnej. Z otrzymanych wyników badań jasno wynika, że podstawowym – i być może docelowym – miejscem zatrudnienia osób posiadających stopień co najmniej doktora jest uczelnia państwowa (95% badanych). Zdiagnozowana tendencja, utrzymująca się od bardzo wielu lat w Polsce na bardzo wysokim poziomie – na co wskazały badania omówione w części teoretycznej – nie występuje w takiej skali ani w Europie, ani na świecie.

Aż 91% badanych prowadzi prace naukowo-badawcze oraz dydaktykę. Połowa ankietowanych zadeklarowała, że zajmuje samodzielne stanowisko pracy (rys. 4), a zaliczano do niego między innymi stanowisko profesora (12 respondentów), adiunkta (11), doktora habilitowanego (6), kierownika (5), nauczyciela akademickiego bez podania stopnia naukowego (wskazało 5 osób), samodzielnego pracownika naukowo-dydaktycznego (2 osoby). Do drugiej pod względem liczebności grupy należeli kierownicy zespołów projektowych – 24% badanych. Jako funkcje specjalistów wymieniono: edukację, metodologię badań, stanowisko kustosza oraz kierownika oddziału. Grupa ta liczyła 4 respondentów. Poza stanowiskami kierowniczymi w organizacjach, które zajmowało 3 ankietowanych, występowała również kategoria „inne”, obejmująca osoby zajmujące pozycje odmienne od zaproponowanych w powyższej klasyfikacji. W tej grupie znalazła się też osoba, która aktualnie poszukiwała pracy.

Badano również, czy i kiedy respondent poinformował swego aktualnego lub ostatniego pracodawcę o posiadaniu stopnia naukowego doktora. Celem tego pytania było zweryfikowanie podejrzenia o ukrywanie przed pracodawcami stopnia naukowego. Tylko 2% ankietowanych przyznało, że ukrywało fakt posiadania stopnia naukowego doktora. W związku z tym, że większość ankietowanych zajmowała jednocześnie stanowiska na uczelni, zdobywanie wyższych kwalifikacji naukowych było wręcz pożądane.

Uzyskanie stopnia doktora (rys. 5) dla prawie 44% respondentów przyczyniło się bezpośrednio do uzyskania awansu, a dla 25% ułatwiło go. Dla 5% ankietowanych doktorat pomógł w znalezieniu nowej posady. Zatem łącznie dla 88 ankietowanych (74%) fakt posiadania wyższych kwalifikacji pozytywnie wpłynął na ich sytuację na rynku pracy. Tylko jedna z badanych osób przyznała, że obrona rozprawy wpłynęła na utrudnienie w uzyskaniu awansu. Nikt natomiast



Rysunek 5. Stanowiska zajmowane przez doktorów

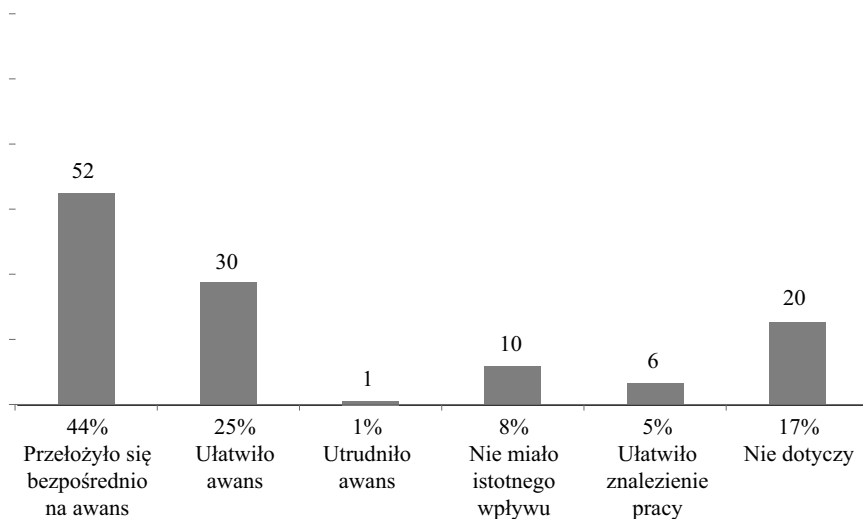
Źródło: badania własne.

nie wskazał, że był to powód utraty pracy ani też, że nie przyczynił się do ułatwienia założenia własnej działalności gospodarczej. Sześć ankietowanych osób wskazało, że uzyskanie stopnia naukowego doktora nie miało istotnego wpływu na ich sytuację na rynku pracy, a czternaście – że pytanie to ich nie dotyczyło.

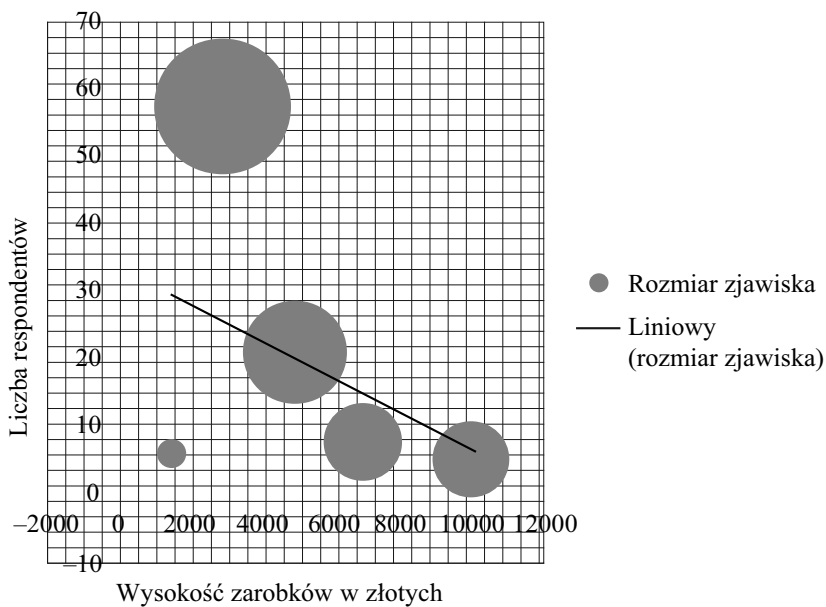
Uzyskanie stopnia doktora nauk niewątpliwie wpływa na relacje ze współpracownikami lub pracownikami. 34% ankietowanych wskazało, że był to wpływ zdecydowanie pozytywny, a 19%, że raczej pozytywny. Tylko trzy osoby odpowiedziały, że był to negatywny wpływ, w tym jedna, że nawet zdecydowanie negatywny. Pozostała część ankietowanych nie zauważyła wpływu.

Uzyskanie stopnia doktora może również wpływać na wysokość zarobków. Ich wzrost potwierdziło 66% ankietowanych. Przy czym obecne miesięczne dochody ankietowanych kształtują się średnio na poziomie 5000 zł. 48% respondentów osiąga wynagrodzenie w wysokości 3000–5000 zł, natomiast 18% natomiast w granicach 5000–7000 zł. Powyżej 7000 zł, a poniżej 10 000 zł zarabia ośmiu badanych, a ponad tę kwotę tylko pięciu z nich. Sześć osób wskazało na zarobki poniżej 3000 zł. Nie wszyscy jednak udzielili odpowiedzi na pytanie o wysokość wynagrodzenia. Na wykresie (rys. 6) została przedstawiona omawiana sytuacja. Dokładne punkty, oznaczające, jaka liczba respondentów odpowiada danej skali zarobków, mieszczą się w środkach okręgów na wykresie. Ich wielkość natomiast zależy od rozmiaru danego zjawiska, czyli współczynnika liczby respondentów pomnożonego przez wysokość zarobków.

Bardzo duży odsetek, bo aż 82% badanych stwierdziło, że nie chce zmienić swojej obecnej pracy. Przy czym poziom satysfakcji z pracy 20% ankietowanych określiło jako bardzo duży, 50% zaś jako duży, a 19% jako średni. Mały poziom satysfakcji z wykonywanej pracy wskazało zaledwie 3% badanych. Żaden z respondentów nie uznał stopnia swojego zadowolenia za bardzo mały.



Rysunek 6. Wpływ informacji o posiadaniu stopnia naukowego doktora na karierę zawodową  
 Źródło: badania własne.



Rysunek 7. Zarobki respondentów  
 Źródło: badania własne.



Wśród motywów podjęcia pracy na uczelni wymienianych przez ankietowanych znalazła się przede wszystkim satysfakcja. Bardzo wielu respondentów wskazało również na ciekawe środowisko pracy, możliwości rozwoju i samorealizacji oraz kontakty międzynarodowe. Z odpowiedzi wynika również, że taka praca jest dla wielu osób ze stopniem naukowym doktora pasją oraz realizacją planów zawodowych. Ponadto 98% badanych odpowiedziało, że pracuje w obszarze swoich zainteresowań. Istnieje pewien stereotyp myślenia ankietowanych o konieczności pracy w szkole wyższej, wynikającej z bycia naukowcem. Niekiedy badani nie widzieli innej perspektywy w podjęciu zatrudnienia. Wymienione zostały tylko dwa powody braku motywacji do pracy uczelni. W jednym wypadku była to możliwość przejścia na emeryturę zamiast kontynuacji pracy nauczyciela akademickiego. W drugim natomiast – rezygnacja po długiej przerwie w pracy w zawodzie nauczyciela akademickiego.

Poza pracą zawodową prowadzenie innych aktywności zawodowych zadeklarowało 40% badanych. Wskazali oni przede wszystkim na popularyzację nauki (14 osób) oraz indywidualną działalność naukową (10 osób). Kilka osób zadeklarowało ponadto, że prowadzi szkolenia, pisze artykuły popularnonaukowe, tłumaczenia literackie, prowadzi konsultacje lub doradztwo. Jedna z osób założyła firmę, inna fundację. Oprócz tego respondenci zajmują się recenzowaniem prac naukowych, organizacją życia kulturalnego, realizacją projektów badawczych, działalnością zawodową poza uczelnią, edukacją szkolną, pracą naukową lub społeczną, pisaniem podręczników, współpracą z prywatnymi podmiotami w zakresie opracowania strategii rozwoju dla instytucji publicznych bądź studiów wykonalności dla projektów. Tylko jedna osoba przyznała, że poszukuje pracy dla osób wykwalifikowanych na pełen etat, niestety bez pozytywnego skutku.

## 5. Doświadczenia zdobyte w czasie uzyskiwania stopnia doktora

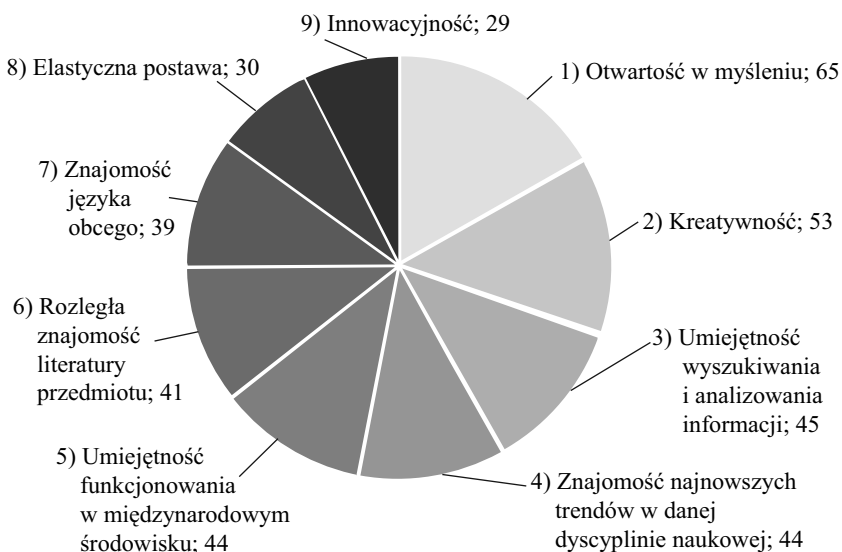
Dla pięćdziesięciu badanych najcenniejszym doświadczeniem związanym z uzyskiwanym stopniem naukowym doktora było dotarcie do interesującej literatury przedmiotu, dla czterdziestu jeden natomiast nawiązane kontakty. Możliwość wyjazdów zagranicznych wskazało trzydzieści osób. Jako korzyści wymieniano też ciekawe spotkania (21 osób), zajęcia w ramach studiów (15 osób) oraz zajmujące rozmowy (6 osób). W indywidualnych wpisach ankietowani podali: umiejętność samodzielnej i odpowiedzialnej pracy naukowej, pisanie doktoratu, zdobywanie wiedzy, możliwość prowadzenia badań, rozwiązywanie otwartych problemów naukowych, dydaktykę, spotkania z doświadczonymi pracownikami nauki i współpracę z promotorem. Co interesujące, ponad połowa ankietowanych nadal utrzymuje kontakt ze swoim promotorem.

Aż 85% respondentów uważa, że warto w dzisiejszych czasach posiadać stopień doktora. Dla większości ankietowanych największym problemem w trakcie pracy nad uzyskaniem doktoratu był przede wszystkim brak pieniędzy albo czasu. Respondenci wskazywali również trudności w dostępie do komputera, Internetu, sprzętu, nowoczesnej aparatury i odczynników, dobrze wyposażonej biblioteki i literatury (również najnowszej i międzynarodowej). Dla osób, które uzyskały stopień naukowy doktora w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, proble-

mem była również cenzura. 10% respondentów wskazywało na brak odpowiedniej opieki i wsparcia promotora. Niektórym respondentom brakowało także dobrej znajomości języków obcych, wyjazdów i stypendiów zagranicznych, dobrych zajęć merytorycznych, metodologii, dyskusji ze specjalistami z danej dziedziny oraz z ludźmi o podobnych zainteresowaniach. 5% respondentów wskazało, że w trakcie pracy nad uzyskaniem doktoratu nie brakowało im niczego.

## 6. Kompetencje doktorów

W opinii pracodawców na temat kompetencji osób posiadających stopień doktora najbardziej cenione są: otwartość w myśleniu oraz kreatywność. Umiejętność wyszukiwania i analizowania informacji, znajomość najnowszych trendów w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność funkcjonowania w międzynarodowym środowisku również są cenionymi atutami (rys. 7). Liczy się również rozległa wiedza z literatury przedmiotu, znajomość języka obcego, elastyczna postawa i innowacyjność.



Rysunek 8. Kompetencje osób posiadających stopień doktora cenione przez pracodawców  
Źródło: badania własne.

Zbadano również przydatność poszczególnych kompetencji w różnych stadiach rozwoju naukowego: na etapie rekrutacji, w trakcie wykonywanej pracy, w sytuacji starania się o awans, zanalizowano także, czy kompetencje zostały nabyte lub rozwinięte już w procesie uzyskiwania stopnia naukowego. Większość ankietowanych udzielających odpowiedzi na to pytanie zaznaczyła, że zdobyte umiejętności badawcze, dydaktyczne i osobiste oraz wiedza z zakresu dziedziny, znajomość języka obcego i umiejętności specjalistyczne są wyraźnie pomocne w wymienionych sytuacjach, a uzyskanie stopnia naukowego doktora w dużym stopniu przyczyniło się do ich nabycia bądź rozwoju (tab. 1).

Tabela 2

## Kompetencje doktorów i ich przydatność

		1. Przydatne na etapie rekrutacji		2. Przydatne podczas wykonywanej pracy		3. Przydatne do uzyskania awansu		4. Nabyłem/am lub rozwinąłem/am je w procesie uzyskiwania stopnia naukowego	
		TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
KOMPETENCJE	a) Badawcze	26	6	41	4	26	6	36	3
	b) Dydaktyczne	17	11	33	5	22	8	28	8
	c) Wiedza z zakresu dziedziny	25	9	37	4	25	6	35	3
	d) Umiejętności specjalistyczne	18	9	36	5	21	9	27	3
	e) Kompetencje osobiste	26	5	33	2	26	2	20	5
	f) Znajomość języka obcego	33	8	41	4	28	9	30	6

Źródło: badania własne.

Rozwój kompetencji badawczych nabytych w trakcie pracy nad doktoratem po uzyskaniu stopnia doktora deklaruje 44% badanych. Realizuje się to między innymi przez prowadzenie prac badawczych i naukowych oraz kontynuację działalności (kariery) naukowej. Często zdobycie habilitacji i tytułu profesora jest również zaliczane do rozwoju kompetencji badawczych. Respondenci deklarują ponadto udział w konferencjach, wydawanie publikacji, udział w międzynarodowych projektach, prowadzenie zajęć dydaktycznych, szkoleń i seminariów magisterskich.

W celu uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji zawodowej doktorów zbadano w kilku aspektach również rynek pracy. Pod kątem ogłoszeń skierowanych do doktorów zanalizowano portale specjalizujące się w ofertach pracy. Przeprowadzono również wywiad telefoniczny wśród rekruterów największych firm Human Resources w Krakowie, a także przebadano funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy w Małopolsce, jako pośredników pracy dla osób ze stopniem doktora. Przeprowadzono także badanie ankietowe, którego adresatami były największe firmy w regionie.

## 7. Oferty pracy dla absolwentów studiów doktoranckich na portalach

Poza badaniem opinii doktorów podjęto próbę przebadania ofert pracy dla osób ze stopniem doktora. W tym celu przeanalizowano między innymi oferty zamieszczane na największych portalach specjalizujących się w tego rodzaju ogłoszeniach.

W dniach 11–13 kwietnia 2011 roku dokonano analizy największych portali specjalizujących się wyłącznie w gromadzeniu ofert pracy pod kątem propozycji dla osób ze stopniem doktora, w województwie małopolskim. Łącznie przebadano 13 portali, w tym: pracuj.pl, gazetapraca.pl, infopraca.pl, kariera.pl, praca.pl, jobpilot.pl, praca.money.pl, praca.gratka.pl, praca.com, praca.org, gowork.pl oraz pracainfo.pl. Do wyszukiwarek poszczególnych portali wpisywano kolejno hasła: „stopień doktora”, „ze stopniem doktora”, „doktor” oraz „doktor nauk”.

Najwięcej aktualnych ogłoszeń, bo „aż” cztery, znalazło się na portalu **pracuj.pl**. Pierwsze dotyczyło stanowiska członka zarządu w firmie z branży IT. Wymagany był minimum stopień doktora nauk technicznych lub ekonomicznych. Mimo zawężenia wyszukiwania do województwa małopolskiego ogłoszenie było kierowane do potencjalnych pracowników z całej Polski. Kolejne dotyczyło stanowiska mentora technicznego – programisty w międzynarodowej firmie informatycznej. W tym przypadku studia doktoranckie w trakcie lub uzyskany stopień doktora zostały podane w pozycji „mile widziane”. Na tym portalu pojawiły się również oferty krakowskiej firmy Nytko Sp. z o.o. zajmującej się branżą finansową, która we wszystkich swoich ofertach w rubryce „dodatkowe atuty” podaje studia doktoranckie w dziedzinie nauk ekonomicznych w toku lub ukończone. Interesujące jest to, że również właściciel i prezes firmy uzyskał stopień doktora w naukach ekonomicznych, o czym informuje potencjalnych klientów na stronie internetowej Nytko Sp. z o.o.. W ogłoszeniach na portalu pracuj.pl firma poszukiwała konsultanta ds. rozwoju w Dziale Doradztwa Strategicznego oraz konsultanta ds. funduszy europejskich w Dziale Doradztwa Finansowego.

Na portalu **infopraca.pl** znalazły się 3 ogłoszenia, wszystkie były jednak nieaktualne. Pierwsze ogłoszenie dotyczyło projektu badawczego współfinansowanego przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, prowadzonego przez Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego. Poszukiwani byli studenci, doktoranci lub doktorzy fizyki, optyki, informatyki, analizy matematycznej i psychologii poznawczej. Specjaliści mieli pracować w grupie badawczej przy poszukiwaniu literatury naukowej, teoretycznych opracowaniach procesów technologicznych oraz symulacjach komputerowych. Wynagrodzenie było określane jako stypendium. Od kandydatów wymagano statusu studenta (co najmniej trzeciego roku studiów magisterskich lub doktoranckich) albo posiadania doktoratu krócej niż cztery lata. Pojawiło się też jedno ogłoszenie uczelni prywatnej, poszukującej osoby z co najmniej stopniem doktora na stanowisko wykładowcy. W ostatniej ofercie poszukiwano również naukowca lub specjalisty do pracy w Centrum Badawczo-Rozwojowym koncernu energetyczno-budowlanego. Stopień doktora ani żadne pokrewne hasło nie padło w ofercie. W wyniku wyszukiwania hasła

„doktor nauk” został odnaleziony tylko jeden rekord. Ogłoszenie pochodziło od firmy zajmującej się pośrednictwem pracy, a nie od pracodawcy.

Na portalu **praca.pl** znalazło się jedno nieaktualne ogłoszenie wspomnianej wyżej firmy Nytko, dotyczyło ono starszego specjalisty w Dziale Doradztwa Marketingowego. Podobnie jak w przypadku dwóch aktualnych ogłoszeń, dodatkowym atutem były studia doktoranckie, ale wyłącznie w dziedzinie marketingu.

Na portalu **praca.money.pl** pojawiły się dokładnie te same ogłoszenia co na pracuj.pl. Z kolei na portalu **praca.com** znalazły się ogłoszenia firmy Nytko z pracuj.pl. Prawdopodobnie wynika to z powiązań między portalami, gdyż niektóre jedynie agregują ogłoszenia zebrane przez inne portale. Na wszystkich pozostałych portalach nie pojawił się żaden rekord zawierający wprowadzane hasła.

## 8. Wyszczególnione pośrednictwo pracy dla doktorów

Aby badania losów absolwentów studiów doktoranckich na rynku pracy miały jak najbardziej kompletny charakter, przeprowadzono także rozmowy z pracownikami firm HR, które miały na celu zdefiniowanie, czy stopień doktora jest znaczącym kryterium rekrutacyjnym mającym realny wpływ na losy zawodowe.

W okresie od 13 do 15 kwietnia 2011 roku przeprowadzono telefoniczny wywiad dotyczący rekrutacji osób ze stopniem doktora przez firmy HR. Rozmowy odbyły się z pracownikami 9 największych firm reprezentujących tę branżę w Małopolsce, w tym: Adecco Poland, AG Test, Global Business Solutions, HR Compass, HR Lab, Human Art, Krakowskiego Instytutu Technologicznego, Sedlak & Sedlak oraz Start People. Każdemu z rozmówców jako pierwsze zadawano pytanie: „Czy kiedykolwiek państwa firma na zlecenie klienta poszukiwała pracownika ze stopniem doktora?”. Jeśli pojawiała się odpowiedź twierdząca, pytano o szczegóły. Kolejnym pytaniem było: „Czy kiedykolwiek zdarzyło się, że klient odrzucił wyszukanego przez państwa firmę kandydata ze stopniem doktora?”. Jeśli odpowiedź była pozytywna, to pytano o szczegóły.

Na pytanie, czy zdarzyło się firmie na zlecenie klienta poszukiwać pracownika ze stopniem doktora, tylko rekruterka AG Testu odpowiedziała twierdząco. Klient poszukiwał doktora inżyniera konstruktora silników lotniczych. Dla wszystkich pozostałych rozmówców stopień doktora nie był kryterium rekrutacyjnym wyznaczonym przez klientów. W przypadku firmy Sedlak & Sedlak ze względu na to, że zajmuje się ona poszukiwaniem kadry kierowniczej średniego i wyższego szczebla, zdarzało się, że dodatkowym atutem dla pracodawcy był stopień doktora posiadany przez kandydata, było to jednak tylko kilka procent rekrutacji.

Przy pytaniach o odrzucenie zaproponowanego kandydata ze stopniem doktora w dwóch przypadkach padły odpowiedzi twierdzące. W przypadku firmy AG Test był to jeden kandydat. Pracodawca jako powód podał zbyt wysokie kwalifikacje, jak na proponowane stanowisko. W drugim przypadku pracownik Krakowskiego Instytutu Technologicznego stwierdził, że zdarzały się takie odrzucenia, ale nie potrafił podać przyczyny ani szczegółów. Pracownik Global Business Solutions zaś najprawdopodobniej nie uwierzył w podany cel badawczy

rozmowy i udzielił ankieterowi rady, że na jego miejscu zataiłby przy rekrutacji informację o posiadanym stopniu doktora.

W celu stworzenia jak najpełniejszego obrazu sytuacji doktorów poszukujących pracy podczas badań przeanalizowano także skalę i skuteczność wspierania doktorów przez publiczne służby zatrudnienia. Do wszystkich powiatowych urzędów pracy w Małopolsce (22 urzędy) zwrócono się z prośbą o wskazanie, na podstawie danych za 2010 rok, liczby osób ze stopniem naukowym doktora, które były zarejestrowane w danym urzędzie jako bezrobotne lub poszukujące pracy, i podanie, jaki stanowiły one odsetek w całej grupie osób zarejestrowanych oraz o przekazanie informacji, ilu pracodawców deklarowało chęć zatrudnienia osoby ze stopniem naukowym doktora.

Uzyskano odpowiedzi z ośmiu urzędów, z których dwie zawiadamiły o braku takich statystyk. W kolejnych dwóch przypadkach nie zarejestrowano żadnej osoby ze stopniem naukowym, w dwóch innych – po jednej osobie. W statystykach dwóch pozostałych urzędów widniały odpowiednio: dwie i cztery osoby. W instytucjach tych uzyskano pogłębione dane, obejmujące okres ostatnich 10 lat (2001–2011). W pierwszej z nich zarejestrowało się w tym okresie łącznie 6 osób, w drugiej – 7. W tej ostatniej zestawiono liczbę bezrobotnych lub poszukujących pracy w 2010 roku doktorów z liczbą wszystkich zarejestrowanych w tym okresie – odsetek ten wynosił 0,1%.

Podczas wywiadów telefonicznych ze specjalistami zajmującymi się pośrednictwem pracy starano się określić kompetencje osób ze stopniem naukowym pozwalające na odnalezienie się na rynku pracy oraz ich atrakcyjność jako pracowników z punktu widzenia pracodawców. W dokonanym studium przypadku, uzyskano informację, że osoba legitymująca się doktoratem wykazywała się dużą komunikatywnością, elastycznością, zaangażowaniem w poszukiwaniu zatrudnienia, nie stawiała wygórowanych oczekiwań finansowych, nie zdradzała też cech często przypisywanych osobom z takimi kwalifikacjami, jak wyniosłość czy brak umiejętności praktycznych. Pomimo tak pozytywnej diagnozy specjalisty z urzędu pracy, osoba ta przez długi okres nie znajdowała zatrudnienia, a pracodawcy angażowali inne osoby, które uczestniczyły w rekrutacji, nie uzasadniając jednak swojego wyboru. Świadczyć to może o niechęci pracodawców do zatrudniania osób ze zbyt wysokimi kwalifikacjami, szczególnie w sytuacji, jeśli przy tym samym poziomie oferowanego wynagrodzenia pracodawca, mając do wyboru kandydata z doktoratem i bez, wybiera tego, który nie ma stopnia naukowego. Jako inne możliwe motywy odrzucenia doktorów pośrednicy pracy podają brak zapotrzebowania ze strony pracodawców, to jest z jednej strony brak zadań, które mogliby oni powierzyć osobie ze zbyt wysokimi kwalifikacjami, lub – z drugiej strony – brak specjalistycznych, zawodowych umiejętności czy uprawnień ze strony doktorów, których wykształcenie jest na wysokim, lecz zbyt ogólnym poziomie.

Znamienne jest też to, że żadna z ofert pracy w małopolskich urzędach nie była skierowana do osób z takimi kwalifikacjami. Jest to zapewne związane ze specyfiką publicznych służb zatrudnienia, wiąże się jednak także wyraźnie z postawą i postrzeganiem studiów III stopnia przez pracodawców, co opisano w pierwszej części artykułu.

Potwierdzeniem braku zainteresowania pracodawców współpracą z wysoko wykwalifikowanymi kadrami jest także badanie przeprowadzone wśród pracodawców.

## 9. Osoby ze stopniem doktora a najwięksi małopolscy pracodawcy

Przeprowadzone badania miały na celu opisanie sytuacji absolwentów studiów III stopnia z punktu widzenia pracodawców. Podstawowymi pytaniami, na które próbowano znaleźć odpowiedzi, były pytania o: popyt na pracę osób posiadających stopień naukowy doktora, formę i stanowisko zatrudnienia. Dodatkowo podjęte zostały próby znalezienia informacji o tym, jak kompetencje doktorów są postrzegane przez pracodawców oraz w jaki sposób te oceny przekładają się na wysokość dochodów doktorów.

Badania zostały przeprowadzone w formie ankiety zbudowanej z dziewięciu pytań o zróżnicowanej formule. Ankieta została przesłana drogą elektroniczną do 38 największych firm województwa małopolskiego. Próba firm zaproszonych do badania została skompletowana na podstawie rankingu 500 największych polskich firm tygodnika „Polityka” [Pięćsetka „Polityki”, 2011], uzupełnionej o subiektywny dobór spółek miejskich (spółek komunalnych). Dobór firm, oparty na osiągniętych przez nie wynikach finansowych, bazował na założeniu, że źródłem skuteczności tych przedsiębiorstw jest ich innowacyjność.

Udział w ankiecie był dobrowolny. W badaniach wzięło udział 11 firm, całość ankiety została ukończona jedynie przez trzy firmy – tylko te wyniki były analizowane. Ze względu na niski procent odpowiedzi wyniki ankiety nie mogą zostać uznane za reprezentatywne dla badanej grupy. Wszystkie firmy (Grupa Synthos, Zakłady Azotowe SA w Tarnowie, OOil), które wypełniły całą ankietę, prowadzą działalność w przemyśle chemicznym, uzyskane wyniki mogą być interpretowane jedynie w tej gałęzi gospodarki, zwłaszcza że na tle całej próby było to 75%.

## 10. Uzyskane wyniki dla przemysłu chemicznego

Średnia zatrudnienia w firmach, które udzieliły odpowiedzi, przekracza 2000 pracowników, średnia zatrudnienia pracowników posiadających stopień doktora wynosi natomiast 6,3 pracownika na przedsiębiorstwo.

Każda z firm w swojej historii prowadziła procesy rekrutacyjne, ukierunkowane na nawiązanie współpracy z posiadaczami stopnia naukowego doktora. Rekrutacja była prowadzona na stanowiska różnego typu: specjalista, stanowiska kierownicze, kadra zarządzająca. Jako motywację zatrudnienia doktora firmy podawały: prestiż i kontakty (dwie z trzech firm), unikatowa wiedza (każda z trzech firm), umiejętności analitycznego i innowacyjnego myślenia (dwie z trzech firm), potrzeba przeprowadzenia badań (jedna firma). Żadna z firm, które udzieliły odpowiedzi, nie kierowała się chęcią pozyskania doktora jako pracownika reprezentującego firmę na zewnątrz. W wypadku zatrudniania osób najbardziej istotnymi motywacjami były: prestiż i kontakty (stanowiska kierownicze i specjaliści), unikalna wiedza (stanowiska kierownicze i specjaliści), umiejętności analitycznego i innowacyjnego myślenia (stanowiska kierownicze) oraz potrzeba prowadzenia badań (stanowiska kierownicze).

We wszystkich trzech firmach pracownicy posiadający stopień doktora byli zatrudnieni w formie umowy o pracę, dodatkowo w jednej z firm doktorzy byli także zatrudniani jako pracownicy kontraktowi/projektowi. Korelacja odpowiedzi dotyczących rodzaju motywacji i formy zatrudnienia pozwoliła uzyskać następujące wyniki: prestiż i kontakty pracownika zatrudnionego na etacie były motywacją do zatrudnienia go w dwóch przypadkach, gruntowna wiedza – we wszystkich przypadkach, umiejętność analitycznego i innowacyjnego myślenia w dwóch przypadkach, potrzeba prowadzenia badań natomiast tylko w jednym. W przypadku pracowników kontraktowych i projektowych motywacją do ich zatrudnienia była zawsze unikatowa wiedza, umiejętności analitycznego i innowacyjnego myślenia oraz potrzeba prowadzenia badań.

Pracodawcy mieli możliwość dokonania oceny poszczególnych kompetencji pracowników posiadających stopień doktora w skali 1–5, gdzie 1 było najniższym stopniem. Nie wszystkie firmy oceniły wszystkie z podanych kompetencji. Kompetencje pracowników posiadających stopień doktora, które zostały ocenione przez wszystkie trzy firmy to: (a) innowacyjność – średnia ocen 5,0; (b) otwartość w myśleniu – średnia ocen 4,7; (c) znajomość najnowszych trendów – średnia ocen 4,3; (d) kreatywność – średnia ocen 4,0; (e) elastyczna postawa – średnia ocen 3,7; (f) rozległa znajomość literatury przedmiotu – średnia ocen 3,7. Pozostałe kompetencje, ocenione tylko przez dwie firmy, to: (a) znajomość specyfiki środowiska naukowego – średnia ocen 4,5; (b) transfer wiedzy między środowiskiem naukowym a firmą – średnia ocen 4,5; (c) znajomość języka obcego – średnia ocen 4,5; (d) umiejętność wyszukiwania i analizy informacji – średnia ocen 4,5; (e) umiejętność funkcjonowania w międzynarodowym środowisku – średnia ocen 3,0.

Pracodawcy podali także informacje o zarobkach doktorów w ich firmach. W dwóch z trzech firm nie są one wyższe od średniej zarobków pozostałych pracowników. W korelacji danych o zarobkach i stanowisku uzyskano informacje, że kadra zarządzająca i kierownicy w jednej z trzech firm zarabiają powyżej średniej danego przedsiębiorstwa. Zarobki powyżej średniej mieszczą się w przedziale 5000–7000 zł brutto, w pozostałych firmach natomiast zarobki zarówno kadry zarządzającej, jak i osób na stanowiskach kierowniczych mieszczą się w przedziale między 3000 a 5000 zł brutto. Między firmami, które udzieliły odpowiedzi, nie występują żadne podobieństwa w zakresie wysokości zarobków i formy zatrudnienia.

Na podstawie uzyskanych wyników można podjąć próbę stworzenia opisu sytuacji doktora – pracownika dużego, zatrudniającego ponad 2000 osób przedsiębiorstwa branży chemicznej, działającego w Małopolsce. W skali organizacji jest on osobą wyjątkową, niewiele osób posiada podobne wykształcenie. Został zatrudniony ze względu na swoją wiedzę, kontakty, umiejętności analityczne i innowacyjność. Pracuje na stanowisku kierowniczym lub w kadrze zarządzającej. Jest zatrudniony na etacie, jego zarobki nie przekraczają średniej całego przedsiębiorstwa i przeważnie mieszczą się w przedziale 3000–5000 zł brutto.

Jego najważniejsze, z perspektywy pracodawcy, kompetencje (najczęściej oceniane) to innowacyjność, otwartość w myśleniu, znajomość nowych trendów, kreatywność, elastyczna postawa i wiedza.



Warto zwrócić uwagę, że wiedza doktora – pracownika jest jednocześnie najczęstszą motywacją do jego zatrudnienia, ale nie jest najwyższej ocenianą kompetencją. Za bardziej istotne kompetencje z punktu widzenia pracodawcy uchodzą umiejętności miękkie – umiejętność nieszablonowego myślenia, przełamywania schematów, dopiero w następnej kolejności są to wiedza i znajomość dyscypliny. Na podstawie informacji o zarobkach można sformułować wnioski, że nie są one wysokie, należy jednak wziąć pod uwagę także to, że dwie spośród firm, które udzieliły odpowiedzi, prowadzą działalność w mniejszych miastach – Oświęcimiu i Tarnowie, gdzie średnia zarobków w przedziale 3000–5000 zł przekracza średnią zarobków w skali miasta.

## Podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym artykule badania są rezultatem zespołowego projektu badawczego doktorantów Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego i ze względu na swój eksploracyjno-pilotażowy charakter mogą się stać cennym punktem wyjścia dalszych i bardziej szczegółowych dociekań w kwestii losów zawodowych doktorów. Już na podstawie tych badań można jednak odnotować pewne spostrzeżenia i wnioski. Dzięki szerokiemu spojrzeniu na temat, to znaczy dzięki analizie zarówno samych osób ze stopniem doktora, jak i ofert rynku pracy przeznaczonych dla nich wyniki tych badań wydają się interesujące. Ogromna większość respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, pracuje na uczelni. W ich odpowiedziach trudno dostrzec większe zainteresowanie pracą w innych obszarach, szczególnie w sektorze prywatnym. Wyniki badań przeprowadzonych przez zespół z Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej są bardzo podobne do tych, które zostały opisane w rozważaniach teoretycznych dotyczących tego zagadnienia.

Doktorzy nie dostrzegają zatem pozauczelnianego rynku pracy, ale rynek pracy również zdaje się nie widzieć potencjału drzemącego w pracownikach – doktorach nauk. Jak się bowiem okazało, oferty pracy dla doktorów w powiatowych urzędach pracy w ogóle nie istnieją. Zamieszczone na portalach są zjawiskiem raczej marginalnym. Podobnie jest w wypadku firm z branży HR, które często poszukują wykwalifikowanych specjalistów, lecz nie doktorów. Kryterium posiadania stopnia doktora praktycznie nie występuje wśród głównych wymagań klientów firm HR, zdarza się jedynie, że jest dodatkowym atutem. Analizowane firmy z branży chemicznej zatrudniają doktorów, ale stanowią oni tylko 0,3% ogółu zatrudnionych. Zważywszy na to, że wyłącznie te przedsiębiorstwa odpowiedziały na ankietę, można domniemywać, że niektóre firmy, które zignorowały kwestionariusz, po prostu nie miały w swych szeregach doktorów nauk.

Powyższe wnioski nie są zbyt optymistyczne, ale należy pamiętać, że zasadnicza część badań, czyli badanie doktorów, ma jednak pewne niedoskonałości, jak choćby opisany w metodologii sposób dotarcia do doktorów oparty na bazie

absolwentów studiów doktoranckich pozyskanej z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Może to oznaczać, że do większej liczby osób ze stopniem doktora zatrudnionych poza uczelniami po prostu nie udało się dotrzeć z kwestionariuszem. W kontekście badania innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy wyniki zawartych tutaj badań rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudniania osób ze stopniem doktora, nie dają pozytywnego obrazu.

Według współczesnej polityki edukacyjnej Unii Europejskiej oraz Strategii Lizbońskiej absolwenci studiów doktoranckich mają być łącznikiem biznesu i nauki, który ma wpływać na konkurencyjność oraz innowacyjność europejskich przedsiębiorstw. Wyniki badań empirycznych wskazują jednak, że w Polsce wciąż nie ma zapotrzebowania na pracowników ze stopniem naukowym doktora na komercyjnym rynku pracy.

## Literatura

- Auriol L. (2007), *Labour Market Characteristics and International Mobility of Doctorate Holders: Results for Seven Countries*, Sti working paper, Statistical Analysis of Science, Technology and Industry, OECD report 2007/2, <http://www.oecd.org/data-oecd/17/57/38055153.pdf> (dostęp: 18.05.2011).
- Auriol L. (2010), *Careers of Doctorate Holders: Employment and Mobility Patterns*, Sti working paper 2010/4, Statistical Analysis of Science, Technology and Industry, OECD report. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/43/44893058.pdf> (dostęp: 18.05.2011).
- Batorski D., Bojanowski M., Czerniawska D. (2009), *Diagnoza mobilności instytucjonalnej i geograficznej osób ze stopniem doktora w Polsce*, OPI, ICM Uniwersytet Warszawski, [http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/Nauka/Polityka\\_naukowa\\_panstwa/Analizy\\_raporty\\_statystyki/20100510\\_Diagnoza\\_mobilnosci.pdf](http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Nauka/Polityka_naukowa_panstwa/Analizy_raporty_statystyki/20100510_Diagnoza_mobilnosci.pdf) (dostęp: 18.05.2011).
- Borrell-Damian L. (2009), *Collaborative Doctoral Education: University – Industry partnerships for enhancing knowledge Exchange*, European University Association, <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/research-and-innovation/doctoral-education/doc-careers/> (dostęp: 16.05.2011).
- Bugdol M. (2006), *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Crosier D., Purser L., and Smidt H. (2007), *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, European University Association, [http://www.eua.be/fileadmin/user\\_upload/files/Publications/Final\\_Trends\\_Report\\_May\\_10.pdf](http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Final_Trends_Report_May_10.pdf) (dostęp: 16.05.2011).
- Dąbrowska-Szeffler M. (2007), *System szkolnictwa wyższego*, [w:] M. Dąbrowska-Szeffler, J. Jabłecka (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport OECD*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.
- Featherstone K. (2003), *Introduction: In the Name of „Europe”*, [w:] *The Politics of Europeanization* (pp.3-26), K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), Oxford University Press, New York.
- Fulton O., Santiago P., Edquist Ch., El-Khawas E., Hacki E. (2008), *Raport OECD na temat szkolnictwa wyższego*, Warszawa.
- Haug G., and Tauch Ch. (2001), *Trends in Learning Structures in Higher Education (II) - Towards the European Higher Education Area – Survey of Main Reforms from Bologna to Prague*.

- Klama A., Kostrubała-Brak A., Korniejenko K., Kuczyńska A., Rusanowska M., Wójcik M. (2010), *Motywacje podjęcia i wyboru studiów III stopnia oraz wyobrażenia doktorantów o możliwej karierze zawodowej*, [w:] *Zarządzanie przejściem z uniwersytetu do życia zawodowego w kontekście kluczowych kompetencji doktorantów*, G. Praweńska-Skrzypek, G. Baran (2010), Małopolskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli, Kraków.
- Kraśniewski A. (2006), *Proces Boloński: Dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe?* Ministerstwo Edukacji i Nauki, Warszawa.
- Kraśniewski A. (a), *Nowe spojrzenie na studia doktoranckie* [dok. elektr.], [http://www.erasmus.org.pl/s/p/artykuly/29/292/AK\\_doktoranci2\\_130509.pdf](http://www.erasmus.org.pl/s/p/artykuly/29/292/AK_doktoranci2_130509.pdf) (dostęp: 21.05.2011).
- Kraśniewski A. (b), *Studia doktoranckie w Europie: ogólne trendy oraz przykład Politechniki Warszawskiej* [dok. elektr.], [http://www.erasmus.org.pl/s/p/artykuly/29/292/AK\\_SD%20w%20Europie\\_240409.pdf](http://www.erasmus.org.pl/s/p/artykuly/29/292/AK_SD%20w%20Europie_240409.pdf) (dostęp: 19.05.2011).
- Kraśniewski A. (2009), *Kształcenie* [w:] *Polskie Szkolnictwo Wyższe: stan, uwarunkowania i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Marginson S., Van der Wende M. (2009), *The New Global Landscape of Nations and Institutions*, [w:] *Higher Education to 2030*, vol. 2, *Globalisation*, Centre for Educational Research and Innovation OECD.
- Moczydłowska J. (2008), *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Oleksyn T. (2006), *Zarządzanie kompetencjami – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Oleksyn T. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji. Kanony, realia, kontrowersje*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków.
- Pięćsetka „Polityki”. *Ranking największych polskich firm (2011)* <http://www.lista500.polityka.pl/rankings/show/region:6> [dostęp: 05.04.2011].
- Praweńska-Skrzypek G., Baran G. (2010), *Zarządzanie przejściem z uniwersytetu do życia zawodowego w kontekście kluczowych kompetencji doktorantów*, Małopolskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli, Kraków.
- Radaelli C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization* (s. 27–57), K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), Oxford University Press, New York.
- Rostkowski T. (2002), *Kompetencje a jakość zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Jakość zasobów pracy kultura, kompetencje, konkurencyjność*, A. Sajkiewicz (red.), Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa.
- Sidor-Rządkowska M. (2006), *Kompetencyjne systemy ocen pracowników. Przygotowanie, wdrażanie, integrowanie z innymi systemami ZZL*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Sikorski C. (2004), *Motywacja jako wymiana – modele relacji między pracownikiem a organizacją*, Difin sp. z o. o., Warszawa.
- Walkowiak R. (2004), *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

## Materiały i źródła

- Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce* (2009), Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006/07. National Trends in the Bologna Process* (2007), Eurydice, [http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0\\_integral/086EN.pdf](http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/086EN.pdf) (dostęp: 28.05.2008).
- GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2009 roku* (2010), [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PUBL\\_e\\_szkoły\\_wyższe\\_2009.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PUBL_e_szkoły_wyższe_2009.pdf).

*Komunikat Komisji Europa 2020 (2010) Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, marzec, Komisja Europejska, Bruksela. *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency conclusions*, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (dostęp: 05.05.2011).

Proces Boloński: [www.ehea.info](http://www.ehea.info) (dostęp: 15.05.2011).

*Reforma nauki w Polsce – budujemy na wiedzy (2011)*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

*Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do roku 2020 (2010)*, Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa,

*Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (2011)*, Dz.U. 2011, Nr 5110, poz. 455,

*Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (2005)*, Dz.U. 2005, Nr 164, poz. 1365.



*mgr Anna Pilarczyk*<sup>1</sup>  
Uniwersytet Jagielloński

## POLITYKA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM OPERACYJNYM W ŚWIETLE REKOMENDACJI M

### Streszczenie

W opracowaniu poddano analizie krytycznej ogólne zapisy Rekomendacji M dotyczące zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach. Na ryzyko składają się cztery czynniki: błędy ludzi, systemów, procesów oraz zdarzenia zewnętrzne. W celu ukazania skutków złego zarządzania posłużono się przykładami upadków banków oraz zaprezentowano skalę oszustw wewnętrznych i zewnętrznych.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie ryzykiem operacyjnym, Rekomendacja M, Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego

### Summary

#### **Operational risk management policy in view of Recommendation M**

This article aims at critical analysis of the M Recommendation which is related to the operational risk management in banks. Such risk may consist of four factors: human errors, system errors, process deficiencies as well as external influence. To exemplify the results of wrong risk management, some bank bankruptcies together with the scale of internal and external fraud have been presented.

**Keywords:** operational risk management, M Recommendation, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

## 1. Ryzyko operacyjne w bankowości

W działalność banków wpisuje się wiele rodzajów ryzyk: ryzyko kredytowe (ryzyko transakcji, ryzyko koncentracji portfela), rynkowe (ryzyko stóp procentowych, walutowe, cen instrumentów kapitałowych, ryzyko cen towarów), ryzyko płynności, utraty reputacji, niewypłacalności oraz prawne [Żółtkowski, 2007: 26]. Obecność tylu rodzajów ryzyk jest spowodowana szybko zmieniającą się

---

<sup>1</sup> Doktorantka Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ.

rzeczywistością, pojawianiem się nowych produktów finansowych, a co za tym idzie, wzrastającą niepewnością różnorodnych przedsięwzięć. W ostatnich kilkunastu latach wiele uwagi poświęcono zagadnieniom związanym z ryzykiem operacyjnym, mimo że nie jest ono nowym zagadnieniem. Powodem wzrostu zainteresowania banków tym rodzajem ryzyka są skutki, jakie ono z sobą niesie, co zostanie przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania. Innymi powodami tego zainteresowania, według Joanny Krasodomskiej, są: automatyzacja technologii, rozwój e-commerce, fuzje, zróżnicowanie działalności usługowej banków, coraz częstsze stosowanie outsourcingu, które doprowadziły do powstawania strat [Krasodomska, 2008: 24].

Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (BCBS) jest najważniejszą instytucją, której zadaniem jest opracowywanie bankowych norm ostrożnościowych. Wspomniane regulacje nie mają mocy prawnej, ale większość państw działających na międzynarodowym rynku bankowym wdraża je do krajowych systemów bankowych. Co więcej, stopień ich wdrożenia stanowi podstawę do oceny stabilności i bezpieczeństwa funkcjonujących systemów przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy.

Bardzo ważnym dokumentem regulującym działalność banków jest Nowa Umowa Kapitałowa inaczej nazwana Basel II. Opracowany w 1999 roku dokument został poddany konsultacjom międzynarodowym, w rezultacie czego powstało około 200 komentarzy specjalistów z dziedziny bankowości, przedstawicieli instytucji finansowych oraz osób sprawujących nadzór. Po uwzględnieniu zgłoszonych poprawek opracowano I Dokument Konsultacyjny, którego celem było wprowadzenie stabilności i bezpieczeństwa sektora bankowego. W latach 2001 i 2003 powstały kolejne dwa dokumenty konsultacyjne, ostateczna wersja Nowej Umowy Kapitałowej (NUK) powstała w 2004 roku [Krasodomska, 2008: 52]. Nowa Umowa Kapitałowa składa się z trzech filarów. W dużym uproszczeniu pierwszy filar to regulacje dotyczące minimalnych wymogów kapitałowych przewidzianych do pokrycia strat wynikających z ryzyka operacyjnego, kredytowego i rynkowego w wysokości co najmniej 8% wartości aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. W drugim filarze pojawiło się ważne zagadnienie, to znaczy banki powinny posiadać system pomiaru i oceny ponoszonego ryzyka, wraz z opracowanym procesem wyliczenia kapitału adekwatnego do poziomu ryzyka. Wymienione czynności podlegają weryfikacji dokonywanej przez instytucje nadzorcze [Matkowski, 2006: 69]. Jak zauważa Wiesław Thor, esencją II filaru jest optymalizacja wymogów kapitałowych przez profilowanie ryzyka i efektywne wdrażanie strategii związanych z ryzykiem, mających na celu zapewnienie wewnętrznego ładu.

W ramach drugiego filaru banki opracowują strategie i polityki zarządzania poszczególnymi ryzykami w tym również ryzykiem operacyjnym, a także procedury bezpiecznego i stabilnego zarządzania bankiem i inne dokumenty [Thor, 2008: 8–10].

W ten filar wpisuje się główny dokument dotyczący zasad zarządzania ryzykiem operacyjnym, jakim jest Rekomendacja M oparta na „Zasadach Dobrej Praktyki w Zakresie Zarządzania i Nadzoru nad Ryzykiem Operacyjnym” opu-

blikowana przez BCBS w lutym 2003 roku. Bazylejski Komitet zdefiniował ryzyko operacyjne jako „ryzyko straty wynikającej z niedostosowania lub zawodności wewnętrznych procesów, ludzi i systemów technicznych lub ze zdarzeń zewnętrznych, takich jak katastrofy, kataklizmy” [Rekomendacja M..., 2004: 3]. Przytoczona definicja jest bardzo złożona i zawiera cztery podstawowe elementy: procesy, ludzie, systemy techniczne i zdarzenia zewnętrzne.

W literaturze można znaleźć wiele definicji określających w sposób bardziej precyzyjny zagadnienie ryzyka operacyjnego. W tabeli 1 przedstawiono wyniki kompilacji definicji opracowanych przez wybranych autorów.

Tabela 1

Zestawienie kategorii ryzyka operacyjnego według różnych autorów

Rekomendacja M	D. N. Chorofas	J. Krasodomska, L. Sołtysik
Ryzyko 7 kategorii: – oszustwo wewnętrzne; – oszustwo zewnętrzne; – praktyka kadrowa i bezpieczeństwo pracy; – klienci, produkty i praktyka biznesowa; – uszkodzenie aktywów; – zakłócenia działalności banku i błędy systemów; – dokonywanie transakcji, dostawa i zarządzanie procesami.	– ryzyko niewłaściwego nadzoru; – ryzyko niewłaściwego zarządzania; – ryzyko braku profesjonalizmu; – ryzyko transakcyjne; – ryzyko związane z płatnościami, zawartymi umowami; – ryzyko naruszenia bezpieczeństwa; – ryzyko technologiczne.	– ryzyko kadrowe (kwalifikacje pracowników, celowe lub niezamierzone działanie na szkodę spółki, kultura organizacji, dostępność kadry); – ryzyko relacji ze środowiskiem biznesowym (relacje z klientami, akcjonariuszami, organami nadzoru); – ryzyko technologiczne (sprawność systemów IT, adekwatność wyposażenia, dostawy podstawowych usług); – ryzyko materialne i zdarzeń losowych.
I. Staniec, K.M. Klimczak	W. Żółtkowski	J. Bessis
– rodzaje ryzyka zgodne z Rekomendacją M	– ryzyko niekompetencji lub złej woli, pracowników; – wadliwe działanie systemów informatycznych; – niefunkcjonalne struktury organizacyjne; – ryzyko operacyjne obejmuje część ryzyka prawnego.	– ryzyko złego funkcjonowania systemów informatycznych, raportowania, monitorowania, polityki banku i procedur.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rekomendacja...: 3–5; Krasodomska, 2008: 18–19; Żółtkowski, 2007: 27; Staniec, 2008: 36–37.

Analizując tabelę 1, można stwierdzić, że przytoczone definicje poszczególnych autorów wpisują się w nurt definicji opracowanej przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, co w praktyce oznacza zgodność zagadnień związanych z ryzykiem operacyjnym.



Jest to bardzo ważne, ponieważ, jak zauważa Paweł Matkowski, efektywność systemu zarządzania zależy od sposobu zdefiniowania ryzyka operacyjnego. Wspomniana jedynomyślność znajduje ponadto odbicie w przyjętych definicjach banków [Matkowski, 2006: 27–30].

W 2002 roku zostało przeprowadzone przez Risk Management Association badanie udziału czynników związanych z ryzykiem operacyjnym. Stwierdzono, że 64% ryzyka generują procesy, 25% ludzie, 7% zdarzenia, a najmniej, bo tylko 2% zdarzeń – systemy [Matkowski, 2006: 26; Staniec, Klimczak, 2008: 36]. Uważa się, że działaniu ludzkiemu powinna zostać przypisana większa niż 25% wartość ryzyka, ponieważ po pierwsze procedury (opracowanie i ich przestrzeganie) są wynikiem pracy ludzi, po drugie, nawet jeśli, procedury spełniają swoje zadanie, to pracownik czy też klient w każdej chwili może ulec słabości, presji czy okazji i odpowiednio dopuścić się oszustwa wewnętrznego lub zewnętrznego.

## 2. Skutki złego zarządzania ryzykiem operacyjnym

Zanim zaczęto zwracać uwagę na kwestię systemowego zarządzania ryzykiem operacyjnym wydarzyło się wiele spektakularnych strat. Za przykład może posłużyć przypadek Barings Bank, który został założony w 1792 roku. Cieszył się on dużą popularnością wśród klientów zamożnych, a także wielkich korporacji. Nick Leeson, były pracownik banku inwestycyjnego Morgan Stanley został odelegowany do pracy w Singapurze, ponieważ z powodu toczącego się postępowania karnego nie mógł podjąć pracy w Londynie. Do jego zadań należały transakcje arbitrażowe na giełdzie w Osace i Singapurze, czyli zakup papierów na jednej giełdzie i sprzedaż na drugiej. W pewnym momencie Leeson zaczął zajmować pozycje niezabezpieczone – kupował kontrakty bez jednoczesnej sprzedaży na drugim rynku. Jego działanie przekształciło bezpieczny portfel w uzależniony od indeksu Nikkei 225. Przełożeni Leesona nie mieli o tym pojęcia. W Japonii doszło do trzęsienia ziemi i indeks zaczął drastycznie tracić na wartości. Leeson, zamiast pozbywać się niezabezpieczonych pozycji, zwiększał zaangażowanie. Jednocześnie wprowadzał do systemu fałszywe rachunki, na których wykazywał osiągnięte zyski. W celu likwidacji strat stosował różne strategie, ale nie przyniosły one oczekiwanego skutku. Najstarszy bank poniósł stratę w wysokości około 1 mld funtów i w rezultacie został przejęty przez ING za symbolicznego funta.

W raporcie diagnozującym przyczyny bankructwa stwierdzono, że główne czynniki, które doprowadziły do upadku banku, to:

- straty wynikłe z nieautoryzowanych i ukrywanych transakcji przeprowadzonych przez Leesona
- słaby system kontroli, który mimo niejasności zatwierdzał legalność zysków
- naruszenie wszelkich procedur operacyjnych, na przykład bez zgody banku centralnego przekazano do singapurskiego oddziału dwukrotną war-

tość aktywów całego banku (800 mln funtów), mimo że bez uzyskanej zgody można przelać jednorazowo maksymalnie 25% wartości kapitału własnego na jedną inwestycję

- nierzetelność dokumentacji i audytów zewnętrznych [Masiukiewicz, 2009: 68–87; Efix Polska, 2008: 1–4].

Kolejnym przykładem znaczących strat dokonanych przez pracownika jest przypadek Banku Societe General; na początku 2008 roku świat obiegła elektryzująca wiadomość o oszustwie na kwotę 4,9 mld euro, którego dokonał jeden pracownik, Jecrome Kerviel. Władze banku stwierdziły, „że operacje były proste, ale posłużył się on wyrafinowanymi metodami ukrycia swoich działań, do tego stopnia, że dział audytu miał duże trudności w zrozumieniu transakcji zrealizowanych przez Jecroma” [Masiukiewicz, 2009: 93]. Podobnie jak w poprzednim przypadku naruszono wiele obowiązujących zasad. Jednym z motywów działania Kervielu była chęć udowodnienia za wszelką cenę swoich wyjątkowych uzdolnień przez stosowanie różnych skomplikowanych strategii. W 2005 roku zaczął spekulować na indeksach giełdowych, jednocześnie wprowadzając fałszywe wartości hedgingowe do systemu zarządzania ryzykiem. Jego działania przyniosły zysk o łącznej kwocie 1,4 mld euro, ale ujawnił on sumę 55 mln euro zysków, która była i tak mało prawdopodobna do osiągnięcia w najniższym co do hierarchii dziale banku, nie wzbudziła zainteresowania. Ani władze banku, ani dział kontroli nie zareagowały na informację o 74-krotnym przekroczeniu dopuszczalnych limitów, o czym sygnalizował system [Masiukiewicz, 2009: 93–99]. Kerviel bronił się, że władze banku doskonale wiedziały o całym procederze, co więcej, nawet był zachęcany przez zwiększenie pułapu spekulacyjnego. Został skazany na 5 lat więzienia i naprawienie szkody w wysokości 4,9 mld euro<sup>2</sup>.

Oprócz przytoczonych przypadków w historii wystąpiło kilka innych spektakularnych strat spowodowanych przez jednego pracownika. John Rusnak naraził Allied Irish Bank na straty w wysokości 691 mln USD. W Banku of Credit and Commerce International (BCCI) zdefraudowano 10 mld dolarów z oszczędności klientów, Daiwa Bank poniósł stratę w wysokości 1 mld dolarów, Dexia Bank stracił 100 mln dolarów przez działania pracownika. Bank Credit Lyonnais stracił według różnych źródeł do 50 do 100 mld FRF (ok. 17 mld dolarów) [Krasodomska, 2008: 24–28]. Powyższe przykłady obrazują skalę zagrożenia, jakie niesie złe zarządzanie ryzykiem operacyjnym, co więcej, bardzo często przekłada się ono na zachwianie stabilności sektora bankowego i całej gospodarki. W związku z tym w skrajnych sytuacjach – zagrożenia ryzykiem upadku banku – dopuszczono możliwość udzielenia pomocy publicznej. Jak zauważa P. Masiukiewicz, za interwencjonizmem państwowym przemawiają następujące fakty:

- społeczny zasięg usług bankowych (60–90% społeczeństwa korzysta ze wspomnianych usług)
- kredytowanie rozwoju gospodarki

---

<sup>2</sup> Wywiad z J. Kervielem: Pauly C., <http://biznes.onet.pl/bylem-tylko-malym-trybikiem,18595,4097786,1,prasa-detel> (dostęp: 8.01. 2011).

- przejmowanie części ryzyka od kredytobiorców
- prowadzenie rozliczeń krajowych i zagranicznych [Masiukiewicz, 2009: 15].

Istotna rola banków w gospodarce oraz spektakularne straty, które zdestabilizowały system finansowy skłoniły Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego do opracowania wytycznych zarządzania ryzykiem operacyjnym, które zostały zawarte w Rekomendacji M.

### 3. Krytyczna analiza Rekomendacji M

Podstawą prawną Rekomendacji M jest art. 137 pkt 5 ustawy „Prawo bankowe”, w świetle którego Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk i stabilnego zarządzania bankami. Wspomniany dokument składa się zasadniczo z trzech części: wprowadzenia do zagadnienia ryzyka operacyjnego, 10 rekomendacji oraz komentarza. W tabeli 2 przedstawiono dokładne brzmienie wszystkich zaleceń.

Tabela 2

10 rekomendacji dotyczących zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach opracowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego

Rekomendacja 1	Rekomendacja 2
Członkowie organów banku – rady nadzorczej i zarządu banku – powinni być świadomi ważnych aspektów ryzyka operacyjnego w banku, jako odrębnego i podlegającego zarządzaniu rodzaju ryzyka i powinni znać profil ryzyka wynikającego z działalności banku.	Rada nadzorcza w ramach wypełniania swoich funkcji zatwierdza (akceptuje) opracowane przez zarząd założenia strategii prowadzenia działalności. Założenia te powinny uwzględniać występowanie ryzyka operacyjnego wynikającego z działalności banku, a w szczególności określać <b>ogólne zasady zarządzania</b> tym <b>ryzykiem</b> . Rada nadzorcza powinna dokonywać <b>okresowej oceny</b> realizacji przez zarząd założeń strategii (w szczególności w odniesieniu do zasad zarządzania ryzykiem operacyjnym banku). W tym celu zarząd banku powinien <b>okresowo przedkładać</b> radzie nadzorczej syntetyczną <b>informację</b> na temat skali i rodzajów ryzyka operacyjnego, na które narażony jest bank, prawdopodobieństwa jego występowania, jego skutków i metod zarządzania ryzykiem operacyjnym.

<b>Rekomendacja 3</b>	<b>Rekomendacja 4</b>
Zarząd banku odpowiada za opracowanie i wdrożenie strategii zarządzania ryzykiem, w tym za zorganizowanie i funkcjonowanie procesu zarządzania ryzykiem operacyjnym oraz, jeśli to konieczne – wprowadzanie niezbędnych korekt w celu usprawnienia tego procesu. Zasady i procedury zarządzania ryzykiem operacyjnym powinny obejmować pełen zakres działalności banku.	Kontrola i ocena systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym oraz jego <b>regularne przeglądy</b> powinny być dokonywane przez komórkę audytu wewnętrznego, niezależną pod względem operacyjnym i zatrudniającą kompetentny, odpowiednio wyszkolony personel. Rada nadzorcza sprawuje nadzór nad kontrolą systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym oraz ocenia jej adekwatność i skuteczność.
<b>Rekomendacja 5</b>	<b>Rekomendacja 6</b>
W banku powinny w jasny sposób zostać określone kompetencje oraz schematy podległości służbowej w obszarze zarządzania ryzykiem operacyjnym na różnych szczeblach organizacyjnych.	W banku powinien istnieć udokumentowany proces identyfikacji i oceny zagrożeń związanych z ryzykiem operacyjnym dla wszystkich istotnych obszarów działalności banku oraz wszelkich nowych produktów, procesów i systemów. Identyfikacja i ocena ryzyka operacyjnego wynikającego z nowych produktów, zachodzących procesów i wykorzystywanych systemów powinny nastąpić przed ich wprowadzeniem w życie i zastosowaniem. Bank powinien posiadać udokumentowany proces: oceny wrażliwości banku na zidentyfikowane zagrożenia, badania ich możliwego wpływu na wynik z działalności oraz określenia możliwych zabezpieczeń.
<b>Rekomendacja 7</b>	<b>Rekomendacja 8</b>
Wdrożony w banku <b>system regularnego monitorowania zdarzeń operacyjnych</b> powinien umożliwiać obserwację profilu ryzyka operacyjnego oraz <b>regularne przekazywanie</b> zarządowi <b>informacji</b> w tym zakresie.	Bank powinien dokonywać <b>okresowej weryfikacji skuteczności</b> funkcjonowania wdrożonego <b>systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym</b> oraz jego adekwatności do aktualnego profilu ryzyka banku.
<b>Rekomendacja 9</b>	<b>Rekomendacja 10</b>
Bank powinien posiadać plany utrzymania ciągłości działania (w tym plany awaryjne), zapewniające nieprzerwane działanie banku na określonym poziomie, uwzględniające kategorie i czynniki ryzyka operacyjnego.	Bank powinien ujawniać otoczeniu rynkowemu informacje umożliwiające dokonanie oceny stosunku banku do zarządzania ryzykiem operacyjnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rekomendacja...: 12–13.

W komentarzu Komitetu Nadzoru Bankowego do Rekomendacji nr 1 i 2 pojawiło się stwierdzenie, że nieznanomość profilu ryzyka może wpływać negatywnie na jakość strategii zarządzania ryzykiem operacyjnym i w rezultacie przekłada się na wzrost tego ryzyka. Uważa się, że nieznanomość profilu ryzyka ma dużo bardziej poważne konsekwencje dla banku i zarazem jego otoczenia niż

tylko obniżenie jakości strategii. Za słuszością tego stwierdzenia przemawiają przytoczone przykłady historii upadku banków. Jak zauważa Thlon, przeinwestowanie doprowadziło do upadku Lehmans Brothers, w wyniku czego wartość notowanych firm na nowojorskiej giełdzie spadła o 400 mld dolarów (!) [Thlon, 2008]. W Rekomendacji nr 2 pojawia się stwierdzenie, że strategia powinna zawierać ogólne zasady zarządzania ryzykiem operacyjnym. Uważa się, że powinny być one precyzyjnie określone, ale przy zachowaniu równowagi, to znaczy że nie mogą one znacząco utrudniać prowadzenia działalności, aby tak się nie stało, powinny być wyznaczone ramy czy też kierunki tego zarządzania. W drugiej części Rekomendacji nr 2 Radę Nadzorczą zobowiązano do okresowej oceny realizacji strategii. Można zadać pytanie, co oznacza termin okresowa ocena. W jednym banku będzie ona dokonywana raz na dwa lata, a w innym raz na trzy miesiące. W wypadku powstania znaczącej straty operacyjnej pierwszy bank stwierdzi, że działał zgodnie z Rekomendacją M, ponieważ okresowo dokonywał oceny. W wypadku drugiego banku będzie mniejsze prawdopodobieństwo powstania strat operacyjnych. Tym bardziej zastanawia niewyznaczenie minimalnego okresu ponownej weryfikacji, skoro w komentarzu do obu rekomendacji stwierdzono, że czynniki wewnętrzne i zewnętrzne kształtujące ryzyko bardzo szybko się zmieniają. Dopiero w komentarzu do Rekomendacji nr 3 zostały zawarte bardziej szczegółowe wskazania dotyczące niezbędnych elementów strategii, takich jak: definicja ryzyka operacyjnego, profil ryzyka, zasady zarządzania i kontroli wewnętrznej [Rekomendacja..., 2004: 15–16].

W Rekomendacji nr 4 ponownie powraca problem nieściśłych wyrażen, to znaczy: regularnych przeglądów systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym, które są dokonywane przez komórkę audytu wewnętrznego. W komentarzu do tej Rekomendacji położono nacisk na ryzyko operacyjne wynikające z nowych produktów lub wejścia na nowe rynki. Z drugiej strony nie dostrzega się znaczenia łamania procedur i sposobu ujęcia zagadnień związanych z ryzykiem w codziennej działalności, które zostaną przedstawione w dalszej części opracowania. Rekomendacje nr 5 i 6 nie budzą zastrzeżeń. W kolejnym zaleceniu nr 7 ponownie pojawia się kwestia nieprecyzyjnego słownictwa, mowa jest o regularnym monitorowaniu zasadniczych dla organizacji zdarzeń operacyjnych. Nadal jest aktualne pytanie, jak często powinien być sprawowany przegląd istotnych procesów. W komentarzu do tej Rekomendacji stwierdzono, że takie czynniki, jak poziom ryzyka operacyjnego, wrażliwość banku na to ryzyko, częstotliwość i natura zmian o charakterze operacyjnym określają częstotliwość i złożoność systemu monitorowania [Rekomendacja..., 2004: 21].

Przytoczone stwierdzenie można zinterpretować w ten sposób, że banki, które zdiagnozowały niski poziom ryzyka operacyjnego, mogą stosunkowo rzadziej monitorować to ryzyko. Tym bardziej że zdarzenia, które generują znaczące straty, stosunkowo rzadko występują w przeciwieństwie do częstych, ale małych strat. W banku, w którym nie odnotowano żadnych poważniejszych zdarzeń operacyjnych, może zostać uspijona czujność, aż do czasu pojawienia się wydarzeń o katastrofalnych skutkach jak to się wydarzyło w przypadku Banku Lehmans Brother.

Po fali rekordowych zysków, po podniesieniu długoterminowych ratingów z A na A+, po szeregu tytułów najlepszego banku inwestycyjnego i licznych wyróżnień, w tym za system zarządzania ryzykiem, w 2008 roku następuje kryzys związany z kredytami hipotecznymi, na których rynku wspomniany bank zainvestował 60 mld dolarów. Mimo podjętych działań naprawczych i dokapitalizowaniu 158-letni bank ogłasza bankructwo [Thlon, 2008]. Regularna kontrola i monitoring wraz z rozważą w inwestowaniu być może uchroniłyby ten bank przed tak spektakularnym upadkiem.

W drugiej części Rekomendacji nr 7 pojawia się kwestia regularnego raportowania. W komentarzu występuje stwierdzenie, że częstotliwość raportowania powinna być uzależniona od skali działalności, profilu ryzyka i stopnia złożoności prowadzonej działalności. Można zadać pytanie: czy banki zatrudniające stosunkowo niewiele osób mogą rzadziej wysyłać raporty? W małych oddziałach banków dochodzi najczęściej do nadużyć; nie w centralach, chociaż i tam zdarzają się nadużycia... Zaleca się ponadto, aby bank dokonywał okresowej oceny operacji pod kątem ich funkcjonowania, dostosowania do faktycznych i potencjalnych zmian oraz zdolności ograniczania lub powstawania strat. Uważa się, że powinny zostać określone ramy czasowe tej kontroli, ponieważ to ona może być jedną z gwarancji bezpieczeństwa.

Analizowane zagadnienie potwierdza, że banki mają problemy ze skuteczną kontrolą procesów operacyjnych. Przykładowo w jednym z banków pracownicy centrali przeprowadzili kontrolę, która nie wykazała żadnych nieprawidłowości, miesiąc później klientka złożyła reklamację, że nie zleciła likwidacji lokaty. Po ponownej kontroli okazało się, że pracownik banku zlikwidował 26 lokat, wypłacając sobie odsetki, i po kilku dniach odnawiał lokaty. Proceder trwał trzy miesiące, w trakcie których odbyła się wspomniana nieskuteczna kontrola, strata wyniosła 73 tys. zł<sup>3</sup>.

Kolejna Rekomendacja również dotyczy okresowej weryfikacji adekwatności systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym do aktualnego profilu ryzyka banku. W komentarzu stwierdzono, że dostosowanie wspomnianego systemu zarządzania do profilu ryzyka jest ważne ze względu na jakość zarządzania. Jak wspomniano na początku, niewłaściwe zarządzanie ryzykiem operacyjnym pociąga za sobą dużo bardziej poważne konsekwencje niż obniżenie jakości. Komentarz do Rekomendacji nr 9 zawiera niepokojące stwierdzenie, że bank powinien podjąć decyzje co do traktowania poszczególnych kategorii zidentyfikowanego ryzyka operacyjnego:

- przez uruchomienie procedury kontroli i/lub ograniczania ryzyka
- przez świadomą rezygnację ze stosowania zabezpieczeń [Rekomendacja..., 2004: 24].

Przytoczony zapis jest zaskakujący z dwóch powodów. Po pierwsze, znalazł się on w przepisach, które pełnią funkcję prewencyjną, po drugie stało się to po licznych stratach, które wydarzyły się w historii bankowości, a wynikały z podejmowania nadmiernego ryzyka. Skutkiem rezygnacji ze stosowania zabezpie-

---

<sup>3</sup> Badania własne przeprowadzone w latach 2005–2009 w jednej z dzielnic Krakowa.

ceń była strata Allfirst Banku wynosząca 691 mln dolarów, spowodowana tym, że John Rusnak między innymi przekonał swoich współpracowników o braku konieczności prowadzenia działań asekuracyjnych [Krasodomska, 2008: 27]. Wielu innych maklerów postępowało w podobny sposób: albo lekceważyli komunikaty systemu (Kerviel), albo samodzielnie podejmowali ryzyko przekraczające wszelkie dopuszczalne normy (Iguchi i inni). Zamiast dołożyć wszelkich starań, aby zminimalizować powstawanie zagrożeń przez odpowiednie regulacje prawne, wydaje się, że zostawiono furtkę prowadzącą do powstawania porównywalnych zagrożeń. Można rozważyć hipotetyczną sytuację, w której makler zgodnie z dobrą wolą rezygnuje z zabezpieczeń i inwestuje w nowy rynek. W wypadku powstania strat o znacznej wartości prawdopodobnie użyje argumentów, że znał wagę ryzyka operacyjnego, działał zgodnie z systemem zarządzania tym ryzykiem i podjął dozwolone przez prawo kroki – świadomie zrezygnował z zabezpieczenia, ale nie spodziewał się takich rezultatów – czyli w skrajnym przypadku, zachwiania stabilności systemu bankowego bankowego.

#### 4. Oszustwa wewnętrzne

Wielkie oszustwa nie są domeną jedynie zagranicznych banków, zdarzają się również na rodzimym rynku. Na podstawie przytoczonych poniżej przykładów można dojść do wniosku, że Rekomendacja M mało efektywnie spełnia funkcję prewencyjną. Pierwszy przykład oszustwa wewnętrznego dotyczy dwóch pracowników banku, które wyłudziły łącznie 100 kredytów na kwotę 2 mln zł. Proceder trwał od 2004 do 2009 roku. Jedna z kobiet miała stosunkowo długi staż pracy, bo od 1991 roku, i była uważana za dobrą pracownicę aż do maja 2009 roku, kiedy to do banku zgłosił się prawnik jednego z klientów, który rzekomo wziął kredyt. Kobieta przyznała się do wykorzystania danych klientów, ich podpisów oraz posłużenia się sfałszowanymi zaświadczeniami o zatrudnieniu. Pojawia się pytanie, jak to możliwe, żeby przez sześć lat skutecznie ukrywać cały proceder przy obowiązującej od pięciu lat Rekomendacji M. Przełożeni pracownicy tłumaczyli, że akceptowali wnioski, ale nie musieli przy tym widzieć kredytobiorców [Kołakowska, 2010]. Inny przypadek tym razem 24-letniego pracownika banku, który próbował wyłudzić kwotę 2 mln zł. W tym celu otworzył konta w trzech różnych bankach, i mając dostęp do danych klientów i wzorów ich podpisów, przelewał środki pieniężne na przygotowane konta. Na trop wpadła policja. Można postawić następujące pytanie: w jaki sposób funkcjonował system zarządzania ryzykiem operacyjnym, kontroli i zarządzania podstawowymi procesami, skoro ważnym elementem w tym zagadnieniu są oszustwa wewnętrzne i zewnętrzne? Te same pytania przychodzą na myśl po przeczytaniu artykułu, w którym opisano kobietę skazaną za kradzież kwoty 1 mln zł z kont zamożnych klientów. Motywem sprzecznego z prawem działania była chęć otwarcia własnego baru. Przytoczone przypadki w niewielkim stopniu ilustrują skalę oszustw wewnętrznych. Wystarczy uważnie śledzić prasę, aby co pewien czas

znaleźć podobne tytuły: *Ukradli bankowi 8,5 mln zł. Pomógł doradca VIP, CBA zatrzymało bankowców za oszustwa i fałszerstwa* (kwota 7 mln zł), *Pracownik banku okradł klientów* [Kobiałka, 2010; Kołakowska, 2010; „Gazeta Wyborcza” – Stołeczna, 2008; „Gazeta Wyborcza” – Bydgoszcz, 2008]. Na marginesie należy dodać, że wszystkie przytoczone informacje pojawiały się w prasie na przestrzeni 2007–2010 roku, czyli w czasie obowiązywania wytycznych Komitetu Bazylejskiego.

Należy zadać pytanie, jak się mają ogólne zapisy Rekomendacji M (świadomość rady nadzorczej i zarządu o wadze ryzyka operacyjnego, ogólne zasady formułowania strategii, okresowa weryfikacja systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym, regularna sprawozdawczość) do wyżej wymienionych przykładów oszustw wewnętrznych.

Istnieje rozdzźwięk pomiędzy przytoczonymi zapisami a praktyką – oprócz oszustw popełnionych przez pracowników istnieją sprzeczne z prawem działania klientów.

## 5. Skala oszustw zewnętrznych

Jednym z powodów wybrania do badań zagadnienia oszustw zewnętrznych był między innymi związek z ryzykiem operacyjnym. Analizie zostały poddane sprawy karne jednej z dzielnic Krakowa za okres 2005–2009. Akta spraw karnych wybrano na podstawie zbieżności artykułów kodeksu karnego z czynnikami definiującymi ryzyko operacyjne – w szczególności oszustw dokonanych przez pracowników i klientów. Wybrano następujące artykuły kodeksu karnego:

- Art. 286 §1 KK (oszustwo);
- Art. 297§1 KK (oszustwo kredytowe);
- Art. 284§2 KK (przywłaszczenie);
- Art. 270§1 KK (fałszerstwo).

W wyniku przeprowadzonej analizy uzyskano następujące wyniki:

- 1) 284 postępowania karne odbyły się w jednej z dzielnic Krakowa z powodu oszustw dokonanych w bankach w latach 2005–2009, co stanowi 77% wszystkich spraw z czterech rodzajów instytucji – banku, przedsiębiorstwa, instytucji finansowej, instytucji pożyczkowej.
- 2) Udzielono kredytów na podstawie bardzo słabej weryfikacji na kwotę 3 146 688 zł.
- 3) Zdemaskowano próby wyłudzeń kredytów na kwotę 1 409 699 zł<sup>4</sup>.

Powodem tak dużej skali zjawiska oszustw dokonanych przez pracowników i klientów jest przede wszystkim zaniedbanie obowiązujących procedur oraz kontroli wewnętrznej. Duża wina leży po stronie pracowników, którzy bardzo powierzchownie, a czasem w ogóle nie przeprowadzają weryfikacji klientów. Można odnieść wrażenie, że kierownictwo nie sprawdza zrealizowanych opera-

---

<sup>4</sup> Badania własne.



cji, ponieważ w trakcie działań windykacyjnych okazuje się, że dana osoba nie jest pracownikiem firmy z przedstawionego zaświadczenia, mimo udzielonego kredytu i pierwszej, pozytywnej, weryfikacji.

## 6. Wnioski

- **Zapisy Rekomendacji M są zbyt ogólne**, w szczególności gdy dotyczą ogólnych zasad zarządzania ryzykiem operacyjnym, okresowej kontroli, regularnej sprawozdawczości, oceny systemu. Co więcej, w komentarzu znajduje się sugestia na temat podjęcia ryzyka przez świadomą rezygnację z zabezpieczeń w określonych przypadkach.
- **Zbyt mało uwagi poświęcono procesom kontroli, weryfikacji i odpowiedzialności** – gruntowna kontrola zaczyna się dopiero po wystąpieniu nieprawidłowości, tak jak to zdarzyło się w przypadku kobiet, które wyludziły kredyty o wartości 2 mln zł; po wykryciu nieprawidłowości sprawą zajął się departament audytu i departament bezpieczeństwa banku.
- **Problemy z podejściem do tematu zarządzania ryzykiem** – z jednej strony mamy do czynienia z oszustwami, czyli celowym obejściem przepisów prawa, z drugiej strony z ryzykiem kredytowym, które jest definiowane jako strata wynikająca z niewywiązania się klienta z jego zobowiązań wobec banku. Rekomendacja M podkreśla celowość zamiaru dokonania oszustwa, a jednocześnie wadliwa weryfikacja i zarządzanie ryzykiem kredytowym banku nie wychwytuje tych zamiarów, ponieważ zakłada rzetelną spłatę. Osoba dopuszczająca się oszustwa z góry wie, że nie da rady spłacić zobowiązania, ponieważ gdyby to było możliwe, starałaby się o kredyt, posiadając prawdziwe dokumenty.
- **Działalność banków** – przypatrując się temu zagadnieniu, można odnieść wrażenie, że banki całkowicie lekceważą zagrożenie z tytułu oszustw. Jeden z banków kusi promocją – ofertą kredytu na kwotę 20 000 zł bez zaświadczeń, na podstawie dowodu osobistego i oświadczenia o zatrudnieniu. Istnieje różnica pomiędzy zaświadczeniem, na którym figuruje pieczęć firmy z adresem, numerem telefonu, podpisem osoby upoważnionej a oświadczeniem ustnym. W przypadku spraw karnych z elementem fałszerstwa bada się różnice między pieczęcią oryginalną a podrobioną.

Być może w rozwiązaniu problemów związanych z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym pomocne byłoby ściśle określenie przepisów, które regulowałyby wspomniane kwestie. Analizując Nową Umowę Kapitałową, można odnieść wrażenie, że Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego położył nacisk raczej na neutralizację skutków wystąpienia strat operacyjnych niż na prewencję. O tym świadczą zalecenia skoncentrowane na metodach wyliczenia wielkości kapitału wewnętrznego. Nie neguje się stosowania tego typu zabezpieczeń, ale w myśl przysłowia – lepiej zapobiegać, niż leczyć.

Rekomendacja M ma jednak charakter dobrych praktyk i banki mogą w różny sposób implementować zapisy, ale gdyby zostały określone minimalne wymogi, na przykład sprawdzanie adekwatności systemu, sprawozdawczości czy też innych omówionych czynności, zwiększyłaby się skuteczność funkcji prewencyjnej tych przepisów.

## Literatura

- Efix Polska (2008), *Z cyklu wielkie upadki, czyli o zarządzaniu ryzykiem. Historia Barings Bank LTD*, <http://www.efixpolska.com/C/P/doc/Dokumenty/0070AkademiaEfixa.html> (dostęp: 15.02.2011).
- „Gazeta Wyborcza” – Bydgoszcz (2008), *Ukradli bankowi 8,5 mln zł* [dok. elektr.] [http://szukaj.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,5133691,20080703BY-DLO,Ukradli\\_bankowi\\_85 mln\\_zl.html](http://szukaj.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,5133691,20080703BY-DLO,Ukradli_bankowi_85 mln_zl.html) (dostęp: 15.12.2010).
- „Gazeta Wyborcza” – Stołeczna (2008), *Nieuczciwy bankowiec chciał ukraść miliony* [dok. elektr.] <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,5824971.html> (dostęp: 15.12.2010).
- Kobiałka M. (2010), *CBA zatrzymało bankowców. Za oszustwa i fałszerstwa*, „Gazeta Wyborcza” [dok. elektr.] [http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34975,8585133,CBA\\_zatrzymalo\\_bankowcow\\_Za\\_oszustwa\\_i\\_falszerstwa.html#ixzz17jfpqhQ](http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34975,8585133,CBA_zatrzymalo_bankowcow_Za_oszustwa_i_falszerstwa.html#ixzz17jfpqhQ) (dostęp: 15.12.2010).
- Kołąkowska A. (2010), *Pracownica wyludziła 100 kredytów za ponad 2 mln zł*, „Gazeta Wyborcza” [dok. elektr.] [http://lodz.gazeta.pl/lodz/1,90280,8597391,Pracownica\\_wyludzila\\_100\\_kredytow\\_za\\_ponad\\_2 mln\\_zl.html#ixzz17jhhvd3H](http://lodz.gazeta.pl/lodz/1,90280,8597391,Pracownica_wyludzila_100_kredytow_za_ponad_2 mln_zl.html#ixzz17jhhvd3H) (dostęp: 15.12.2010).
- Krasodomska J. (2008), *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w bankach*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Masiukiewicz P. (2009), *Międzynarodowe bankructwa i afery bankowe*, SGH, Warszawa.
- Matkowski P. (2006), *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Pauly C. (2011), *Byłem tylko małym trybikiem*, [dok. elektr.] <http://biznes.onet.pl/bylem-tylko-malym-trybikiem,18595,4097786,1,prasa-detel> (dostęp: 8.01.2011).
- Rekomendacja M dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach* (2004), Komisja Nadzoru Bankowego, Warszawa.
- Staniec I., Klimczak M.K. (2008), *Ryzyko operacyjne*, [w:] I. Staniec, J. Zawila-Niedźwiecki (red.), *Zarządzaniem ryzykiem operacyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Thlon M. (2008), *Świetność i upadek. Historia banku Lehman Brothers*, „Gazeta Bankowa” nr 42 (1042).
- Thor W. (2008), *II Filar. Praktyczne aspekty wdrożenia na przykładzie BRE Banku*, [w:] „Zeszyty BRE- Bank Case”, nr 98/2008.
- Żóltkowski W. (2007), *Zarządzanie ryzykiem bankowym w praktyce: w kontekście Nowej Umowy Kapitałowej (Basel II)*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.



# „ZARZĄDZANIE PUBLICZNE”

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Czasopismo ukazuje się cztery razy w roku.

Publikacja jest przeznaczona dla naukowców, menedżerów sektora publicznego oraz pracowników administracji i służb publicznych.

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym procesem, który – w obecnej dobie – wymaga nowych koncepcji teoretycznych i nowych instrumentów. Kierowanie organizacjami i instytucjami sektora publicznego i pozarządowego musi uwzględniać wyzwania związane z decentralizacją władzy, zmianą uprawnień administracji publicznej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Wypracowanie metod efektywnego zarządzania w poszczególnych sektorach życia publicznego, poprawa jakości oferowanych usług są przedmiotem refleksji zarówno teoretyków, jak i praktyków podkreślających potrzebę kreatywności i innowacyjności w tej dziedzinie. Zaangażowanie organizacji prywatnych i non-profit w sferę dotychczas zarezerwowaną dla podmiotów państwowych rozszerza problematykę badawczą na analizę modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, kwestie polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju.

Zakres tematyczny czasopisma obejmuje badania interdyscyplinarne w zarządzaniu publicznym – aspekty ekonomiczne, prawne, socjologiczne, polityczne są brane pod uwagę w równym stopniu. Publikacje mogą mieć formę analizy przeprowadzonych badań empirycznych, teoretycznych rozważań autora, przemyśleń na temat funkcjonujących w nauce koncepcji i teorii. Redakcja jest zainteresowana również pozyskaniem tekstów stanowiących relacje z sympozjów i konferencji, ogłoszeń, listów do redakcji.

Adres redakcji:  
Instytut Spraw Publicznych UJ,  
30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4  
„Zarządzanie Publiczne”  
Zeszyty Naukowe ISP UJ

Adres e-mail: [joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl](mailto:joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl)

Informacja o czasopiśmie „Zarządzanie Publiczne” jest również dostępna w wersji elektronicznej na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych ([www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl)) oraz Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego ([www.wuj.pl](http://www.wuj.pl))

## **Rada naukowa**

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

Członkowie:

Horatiu Dragomirescu (Rumunia)

Barbara Iwankiewicz-Rak

Jan Jerschina

Witold Kieżun

Robert Kowalski (Wielka Brytania)

Oleksandr Kovriga (Ukraina)

Barbara Kożuch

Michał Kulesza

Juozas Lakis (Litwa)  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier (Stany Zjednoczone)  
Andrzej Wiatrak

### **Redakcja**

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)

Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

Redaktorzy tematyczni:

Roman Batko

Janusz Sasak

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Roman Dorczak

Grzegorz Mazurkiewicz

Redaktor językowy – Agnieszka Stęplewska

Redaktor statystyczny – Rafał Musialik

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,

30-048 Kraków, ul. Łojasiewicza 4,

„Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ

---

*„Zarządzanie Publiczne”*

*Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ*

*Imię i nazwisko osoby zamawiającej lub nazwa instytucji zamawiającej*

*ulica, nr domu, kod pocztowy, miasto*

*Data.....Podpis.....*

*Osoby, które zaprenumerują „Zarządzanie Publiczne”, otrzymują bezpłatny dostęp elektroniczny.*

# NOTA DO AUTORÓW

„Zarządzanie Publiczne” jest czasopismem naukowym wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pragniemy zachęcić do współpracy naukowców zainteresowanych pograniczem administracji, zarządzania, prawa, rozwoju regionalnego, urbanistyki, nauk społecznych.

Artykuły są oceniane przez dwóch recenzentów i zatwierdzane do druku przez redakcję. Publikacja nie może obejmować tekstu już wydanego albo przekazanego innemu wydawnictwu. Autor otrzymuje bezpłatnie jeden egzemplarz „Zarządzania Publicznego”. Rocznie będą publikowane cztery zeszyty dostępne zarówno w wersji książkowej, jak i na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych: [www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl).

Teksty stanowiące artykuły naukowe, recenzje, sprawozdania z konferencji, komunikaty powinny być przedłożone redakcji na adres sekretarza redakcji, Joanny Kołodziejczyk drogą elektroniczną ([joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl](mailto:joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl)) lub pocztą (Instytut Spraw Publicznych UJ, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, 30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4). Do tekstu należy dołączyć następujące dane osobowe: imię i nazwisko, tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, miejsce pracy, adres pocztowy i elektroniczny, telefon kontaktowy oraz oświadczenie dotyczące praw autorskich i zgody na opublikowanie pracy. Przewidywana objętość artykułów: do 27 000 znaków, recenzji i sprawozdań: 9000 znaków. Artykuły naukowe powinny zawierać następujące, wyraźnie wyodrębnione części: wstęp przedstawiający określenie celu i opis stosowanych metod, stan badań na dany temat, wyniki uzyskane przez autora, ich analizę i dyskusję, uwagi końcowe.

Teksty należy przygotowywać za pomocą edytora tekstu Word, czcionką Times New Roman 12. Ilustracje i tabele (czcionka Times New Roman 8) należy zamieścić na oddzielnych stronach, w tekście wskazując miejsce, w którym mają być zamieszczone (powinny one być również dostępne w osobnym pliku graficznym).

Należy zachować następujący układ artykułu:

1. Strona tytułowa: tytuł naukowy, imię, nazwisko autora(ów), jego (ich) afiliacja.
2. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
3. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
4. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
5. Słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie pięć).
6. Przypisy merytoryczne należy ograniczyć do minimum i zamieścić u dołu strony, na której występują.
7. Odnośniki do literatury należy umieszczać w tekście w postaci: [nazwisko autora/autorów cytowanej pracy, rok jej wydania i – w wypadku zamieszczenia dosłownego cytatu – numer cytowanej strony].
8. Bibliografia w porządku alfabetycznym (obejmująca wyłącznie cytowane pozycje): nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Wojciechowski W. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.**

– w wypadku prac zbiorowych: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą) [w:] autor, ew. redaktor, tytuł książki (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Korzeniowski K. (1991), *Psychospołeczne uwarunkowanie zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Scholar, Warszawa.**

– w wypadku druku w czasopiśmie: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), tytuł czasopisma (w cudzysłowie), numer, numer porządkowy, według modelu:

**Sicinski A. (1971), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, 6 (28).**

– dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/institucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

***Strategia Rozwoju Krakowa (2005)*, Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.**

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.