

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 2(18)/2012

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 Koźuch
Michał Kulesza
Jozas 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

Redaktor numeru

Jakub Kołodziejczyk

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 2(18)/2012

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

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

PROJEKT OKŁADKI

Marcin Bruchnalski

© Copyright by Jakub Kołodziejczyk & 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.

e-ISBN 978-83-233-8628-5

e-ISSN 2084-3968



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

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

SPIS TREŚCI

Od Redakcji (Jakub Kołodziejczyk)	7
Patrycja Antosz, Zuzanna Drożdżak, Weronika Felcis, Kultura ewaluacyjna w Polsce	9
Ágnes Hegyi-Kéri, The examination of the sustainability of brownfield investments paying special attention to public policies and EU support ...	21
Gabriela Sempruch, Innowacje społeczne – innowacyjne instrumenty polityki społecznej w projektach finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego	33
Andrea Benedek, István Takács, Katalin Takács-György, The examination of non-profit and public institutions from the CSR viewpoint.....	47
Brygida Beata Cupiał, Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko jako ewaluacja <i>ex ante</i>	61
Janusz Kornecki, Maciej Kokotek, Arkadiusz Szymański, Wsparcie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw w województwie łódzkim poprzez finansowanie projektów inwestycyjnych w ramach Działania III.2 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego	75

OD REDAKCJI

Współcześnie w procesach zarządzania zarówno biznesowego, jak i publicznego podkreśla się znaczenie podejmowania decyzji na podstawie zgromadzonych danych. Powoduje to konieczność poszukiwania i rozbudowywania różnorodnych systemów i narzędzi służących gromadzeniu i przetwarzaniu potrzebnych w procesach decyzyjnych informacji. Na gruncie zarządzania publicznego do takich narzędzi należy ewaluacja, która dostarcza informacji o przewidywanych i rzeczywistych efektach prowadzonych polityk i interwencji publicznych. Ewaluacja na gruncie zarządzania publicznego w swoich założeniach z przypisywaną jej funkcją poznawczą, pobudzania usprawnień organizacyjnych i rozliczalności ma się przyczyniać do osiągania celów takich, jak poprawa jakości, skuteczności i spójności polityk oraz pomocy publicznej.

Zebrane w niniejszym tomie artykuły pozwalają z różnych perspektyw spojrzeć na ewaluację i inne sposoby gromadzenia danych, wspierające zarządzanie w instytucjach publicznych. Tom rozpoczyna opracowanie Patrycji Antosz, Zuzanny Drożdżak i Weroniki Felcis *Kultura ewaluacyjna w Polsce*, w którym Autorki na podstawie przeprowadzonych badań wskazują cztery czynniki (sposób postrzegania badań ewaluacyjnych przez pracowników administracji publicznej, koncentracja na wąsko wydzielonych celach interwencji, procedura zamówień publicznych i brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych) wpływające w niekorzystny sposób na kształtowanie się w Polsce kultury ewaluacyjnej. Czynniki te oddziałują na efekty realizowanych ewaluacji w postaci instrumentów wykorzystywanych do jej przeprowadzenia, jak i na kształtowanie sposobów myślenia o tym, czym jest ewaluacja, u osób zaangażowanych w badania.

Ágnes Hegyi-Kéri w swoim artykule koncentruje się na problemie skuteczności polityk publicznych prowadzonych przez władze regionalne i państwowe w sytuacji, gdy zawodzą działania oparte na interwencjach rynkowych. Zwraca uwagę na potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do planowania polityk publicznych dla lepszego wykorzystania sfer przemysłowych stwarzających nowe możliwości rozwoju, jednocześnie z troską o naturalne środowisko.

Gabriela Sempruch kupia swoje rozważania wokół innowacyjnych sposobów rozwiązywania problemów społecznych i roli ewaluacji opartej na kryterium użyteczności dla podejmowania decyzji o ich upowszechnianiu. W drugiej części artykułu zawiera studium przypadku: analizę projektu „Druga szansa”, w którym kluczową rolę odgrywają asystenci rodzin – innowacyjne rozwiązanie wprowadzone do głównego nurtu polityki społecznej państwa.

Andrea Benedek, István Takács, Katalin Takács-György – zainspirowani ogłoszeniem przez Unię Europejską roku 2011 rokiem wolontariatu – przeprowa-

dzili badania, w ramach których w centrum swoich badawczych zainteresowań postawili sposób, w jaki przedstawiciele instytucji publicznych i nienastawionych na zys definiują społeczną odpowiedzialność biznesu, motywy ich działania oraz opisują donatorów.

Brygida Beata Cupiał w swoim artykule przedstawia funkcję ewaluacyjną Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS), koncentrując się na procedurze jej stosowania i roli, jaką odgrywa raport. Podkreśla też zaangażowanie i wzajemne relacje między stronami uczestniczącymi w tworzeniu i odbiorze SOOS, wskazując na rolę, jaką odgrywa w demokratyzacji i transparentności zarządzania sferą publiczną.

W ostatnim artykule tomu Janusz Kornecki, Maciej Kokotek i Arkadiusz Szymański przedstawiają wyniki badań sondażowych dotyczących wykorzystania projektów inwestycyjnych wspierających konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (w ramach Działania III.2 Regionu Operacyjnego Województwa Łódzkiego). Wyniki te wskazują na pozytywną ocenę zrealizowanych inwestycji i strategii przyjętych przez władze regionu.

Jakub Kolodziejczyk



mgr Patrycja Antosz, mgr Zuzanna Drożdżak, mgr Weronika Felcis
Uniwersytet Jagielloński

KULTURA EWALUACYJNA W POLSCE

Streszczenie

Ewaluacja dostarcza informacji dotyczących oczekiwanych lub faktycznych efektów interwencji publicznej. Najważniejszym jej zadaniem jest wspieranie procesu decyzyjnego w administracji publicznej, czego docelowym efektem ma być poprawa jakości, skuteczności i spójności pomocy publicznej. Cel ten jest realizowany przez trzy główne funkcje ewaluacji: funkcję rozliczenia (egzekwowania odpowiedzialności), funkcję poznawczą oraz funkcję stymulowania usprawnień organizacyjnych. Wśród korzyści z przeprowadzania obiektywnej i ukierunkowanej oceny interwencji publicznej wymienia się: poprawę planowania, wdrażania i kontroli jakości, wspieranie procesu uczenia się instytucji, partnerstwa oraz poczucia współwłasności. Właśnie w trosce o zapewnienie tego typu korzyści płynących z poprawnie wykonanej ewaluacji wiele instytucji międzynarodowych dba o rozwój kultury ewaluacyjnej. Na podstawie badań przeprowadzonych przez Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ można wskazać problematyczne z punktu widzenia rozwoju kultury ewaluacyjnej elementy typowe dla ewaluacji w polskich jednostkach administracji publicznej. Wśród tego typu barier najważniejsze to: 1) podejście do badań występujące u zleceniodawców tych badań, 2) sposób traktowania przez nich kryteriów ewaluacyjnych, 3) obowiązująca procedura zamówień publicznych oraz 4) brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych.

Słowa kluczowe: ewaluacja, kultura ewaluacyjna, ewaluacja oparta na użyteczności

Summary

Evaluation culture in Poland

Evaluation as type of judgement aggregation specifies expected or factual effects of a public intervention. The main goal of evaluation in public administration is to support decision-making processes and therefore increase the quality, efficiency and coherence of public help. That aim is supported by three main functions of evaluation: the function of accountability (executing responsibility), the cognitive function and the function of improvement stimulation within an organization. Among the advantages of performing objective and specified evaluations of public interventions one may name improvements in planning, implementing processes, improvements in quality control, supporting learning processes within institutions, strengthening the feelings of partnerships and joint ownership. For those among other reasons a number of international institutions (e.g. European Union) put emphasis on the development of evaluation culture. On the basis of the results of a project carried out by Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ (The Center for Evaluation and Analysis of Public Policies) several elements occurring frequently in

evaluations in Poland that may inhibit the development of evaluation culture have been identified. Those elements are the perception of evaluation among public administration workers, the way party ordering evaluations uses evaluation criteria, the existing procurement law and lack of rules concerning the reception of evaluation report.

Keywords: evaluation, evaluation culture, utility-based evaluation

Wprowadzenie

Ewaluacja może być rozumiana jako ocena interwencji pod względem rzeczywistych lub oczekiwanych efektów oraz stopnia zaspokojenia potrzeb, na jakie ma odpowiadać [SEC, 2000]. Najważniejszym zadaniem ewaluacji jest wspieranie procesu decyzyjnego w administracji publicznej oraz ułatwianie współdziałania zaangażowanych w realizację interwencji podmiotów publicznych [Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, 2006]. Docelowym efektem stosowania ewaluacji ma być poprawa jakości, skuteczności i spójności pomocy publicznej. Z tych względów szereg instytucji ponadnarodowych jest zaangażowanych w promocję badań ewaluacyjnych. Należą do nich między innymi: Unia Europejska, Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Instytucje te przykładają dużą wagę do rozwoju szeroko rozumianej kultury ewaluacyjnej.

Kultura ewaluacji zaczyna się kształtować, kiedy widoczne są zarówno instrumentalne efekty zastosowania badań ewaluacyjnych, jak i efekty procesowe – zmiany w sposobie myślenia i działania pojawiające się jako rezultat przeprowadzania ewaluacji wśród aktorów zaangażowanych w te badania [Patton, 2002]. Furubo i współpracownicy [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] przeanalizowali dwadzieścia jeden krajów pod względem dojrzałości występującej w nich kultury ewaluacyjnej. Na dojrzałość tę mają wpływ zarówno naciski zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Wskutek wykonanych analiz wyróżnili cztery grupy krajów różniących się pod względem poziomu nacisków zewnętrznych (wysoki, niski) oraz poziomu nacisków wewnętrznych (wysoki, niski) na rozwój kultury ewaluacyjnej. Wśród krajów analizowanych przez przywołanych badaczy nie znalazła się Polska. Można jednak zadać pytanie o to, w której z tych grup nasz kraj mógłby się sytuować.

Jako członek Unii Europejskiej, Polska jest pod silnym wpływem oddziaływania nacisków zewnętrznych. Prawny obowiązek przeprowadzania badań ewaluacyjnych realizowanych interwencji współfinansowanych z budżetu unijnego został nałożony przez Unię Europejską na państwa członkowskie oraz kraje akcesyjne na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083 z dnia 11 lipca 2006 roku. Wspomniane Rozporządzenie uzupełniane jest przez inne dokumenty regulujące proces ewaluacyjny funduszy unijnych w Polsce. Na poziomie ogólnopaństwowym Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zawierają informacje o celach strategicznych, których realizacji mają służyć fundusze strukturalne. Ponadto dokumentem regulującym są Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013. Zapisy nakazujące ewa-

luacje polityk publicznych finansowanych z budżetu Unii Europejskiej znajdują się także w tekstach ustaw regulujących kwestie związane z poszczególnymi funduszami. Konieczne jest zaznaczenie, że praktyka ewaluacji w Polsce rozpoczęła się, zanim nasz kraj wstąpił do Unii Europejskiej, jednak badania z okresu przedakcesyjnego miały bardzo ograniczony wpływ na tworzenie się obecnie funkcjonującego systemu ewaluacji [Żuber, Bienias, 2008].

Określenie poziomu nacisków wewnętrznych jest zadaniem trudniejszym. Furubo i in. [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] za wskaźniki dojrzałości kultury ewaluacyjnej występującej w danym kraju uznali:

- obecność badań ewaluacyjnych w głównych obszarach polityk publicznych;
- podaż doświadczonych ewaluatorów z różnych dyscyplin;
- obecność krajowej dyskusji nad ewaluacją;
- obecność organizacji lub stowarzyszeń zawodowych ewaluatorów;
- stopień instytucjonalizacji – rząd;
- stopień instytucjonalizacji – parlament;
- pluralizm instytucji lub ewaluatorów wykonujących ewaluacje w każdym z obszarów polityki;
- ewaluacja w ramach najwyższych organów kontroli;
- proporcja ewaluacji produktów do ewaluacji produktów i procesów¹.

Wysokie wartości wymienionych wskaźników odzwierciedlają obecność zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych sił wywierających nacisk na przeprowadzanie badań ewaluacyjnych. Każdy ze wskaźników oceniany jest na skali od „0” do „2”, przy czym „0” oznacza brak praktyk, „2” – ich szerokie rozpowszechnienie. W zestawieniu Furubo i in. [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] najbardziej dojrzałą kulturą ewaluacyjną charakteryzowały się Stany Zjednoczone, które uzyskały maksymalną wartość – 18 punktów. Elżbieta Pietrzyk-Sokulska [Pietrzyk-Sokulska, 2009], oceniając Polskę pod względem wyżej wymienionych kryteriów, przyznała wskaźnikowi całościowemu wartość „5”, co świadczy o stosunkowo niskiej dojrzałości kultury ewaluacyjnej w naszym kraju. Warto jednak uaktualnić tę ocenę w oparciu o dostępne w obecnej chwili dane. Jak wskazują Piotr Żuber i Stanisław Bienias [Żuber, Bienias, 2008], ewaluacja w Polsce obecna jest w głównych obszarach polityk publicznych, obejmuje między innymi politykę rozwoju społeczno-ekonomicznego, infrastruktury, gospodarki, zasobów ludzkich czy w końcu rozwoju regionalnego i terytorialnego. Ponadto coraz częściej ewaluacja nie dotyczy jedynie programów czy projektów finansowanych z funduszy unijnych, ale także programów krajowych [Olejniczak, 2010]. Odnosząc się do podaży ewaluatorów na polskim rynku, raport firmy EGO s.c. [EGO s.c., 2010] wskazuje, że w ciągu ostatnich 10 lat badaniami ewaluacyjnymi zajmowały się 132 różne instytucje i firmy. Spośród tych podmiotów 34 realizowały badania ewaluacyjne przynajmniej trzykrotnie. Warto jednakże odnotować niewielkie zaangażowanie środowisk akademickich w przeprowadzanie ewaluacji. Odnosząc się do obecności w Polsce krajowej dyskusji dotyczącej ewaluacji, można podkreślić, że od 2001 roku systematycznie rośnie liczba konferencji ewa-

¹ Tłumaczenie za: [Bachtler, 2008].

luacyjnych oraz tematycznych publikacji i artykułów [EGO s.c., 2010]. Należy także podkreślić próby angażowania w dyskusje przedstawicieli mediów, którzy uczestniczą w konferencjach naukowych organizowanych przez jednostki centralne. W Polsce funkcjonują stowarzyszenia i organizacje zrzeszające ewaluatorów – przykładami takich instytucji są: PARP, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Stowarzyszenie Ewaluatorów Projektów. Istnieją także instytucje zrzeszające ewaluatorów specjalizujących się w konkretnych dziedzinach, na przykład Ogólnopolskie Stowarzyszenie Ewaluatorów Oświaty. Stopień instytucjonalizacji badań ewaluacyjnych na poziomie rządowym jest coraz wyższy. Stosowane są procedury umożliwiające przeprowadzanie badań ewaluacyjnych zgodnie ze standardami europejskimi. Jednym z narzędzi informowania opinii publicznej o skutkach wykorzystania funduszy unijnych w Polsce jest systematycznie uaktualniana Baza Badań Ewaluacyjnych prowadzona w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności (NSS) na lata 2007–2013. Instytucjonalizacja ewaluacji na poziomie parlamentu nie funkcjonuje w Polsce. W naszym kraju występuje jednak pluralizm instytucji wykonujących badania w różnych obszarach. Obszary te są w dużej mierze obszarami finansowanymi z Funduszu Spójności, jednak, jak już podkreślono, coraz częściej ewaluatorzy zajmują się także politykami regionalnymi. W 2007 roku w Polsce istniało 57 jednostek zajmujących się monitoringiem i ewaluacją, z których około 30 zleciło w tymże roku badanie ewaluacyjne [EGO s.c., 2010]. Natomiast obecnie rola ewaluacji w Najwyższej Izbie Kontroli jest znikoma. W 2009 roku, w stosunku do badań o charakterze strategicznym, dominowały badania ewaluacyjne o charakterze operacyjnym i technicznym [EGO s.c., 2010]. Warto w tym miejscu podkreślić, że – zgodnie z raportem firmy EGO s.c. – użyteczność badań operacyjnych jest oceniana niżej niż użyteczność badań strategicznych. W kontekście zaprezentowanych danych można przypuszczać, że wspomniana ocena Pietrzyk-Sokulskiej jest zaniżona. Tym samym można zaryzykować stwierdzenie, że Polska powoli wchodzi do grupy krajów, w których występuje wysoki stopień nacisków zewnętrznych i wysoki stopień nacisków wewnętrznych na realizację badań ewaluacyjnych. Może to świadczyć o dojrzewającej kulturze ewaluacyjnej.

Celem artykułu jest wskazanie wybranych barier dla rozprzestrzeniania się kultury ewaluacyjnej. Bariery te związane są z procedurami zlecenia ewaluacji oraz odbierania raportów końcowych. Wyniki badań skoncentrowane są na porównaniu perspektywy pracowników administracji publicznej zlecających ewaluacje z perspektywą badaczy przeprowadzających badania ewaluacyjne.

Metoda

Badania, z których wnioski zaprezentowano w niniejszym artykule, prowadzone były na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach dofinansowania otrzymanego w III edycji konkursu „Fundusze Europejskie na poziomie

Narodowej Strategii Spójności” przez członków Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ. Dofinansowany projekt nosił tytuł *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności. Analiza w kontekście realizacji zasady good governance* [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz, 2010a; Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz, 2010b]. Prezentowane wnioski zostały wyciągnięte na podstawie 20 wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z pracownikami czołowych firm badawczych wykonujących ewaluację oraz z pracownikami administracji publicznej na szczeblach regionalnym i centralnym. Respondenci reprezentujący stronę zlecających i wykonawców badań ewaluacyjnych zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na szereg pytań, dotyczących między innymi wykorzystywania kryteriów w badaniach oraz procedury zamawiania i odbioru badań ewaluacyjnych. Struktura przewodnika, w naturalny sposób odzwierciedlająca kolejne fazy procesu ewaluacyjnego, umożliwiła zdiagnozowanie obszarów szczególnie problematycznych z punktu widzenia jakości ewaluacji.

Wyniki badań

Na podstawie wywiadów pogłębionych zostały zidentyfikowane następujące czynniki mające niekorzystny wpływ na rozprzestrzenianie się kultury ewaluacyjnej:

- sposób postrzegania badań ewaluacyjnych przez pracowników administracji publicznej;
- złożoność procedury zamówień publicznych;
- szczegółowość specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych.

Ewaluacja jako konieczność

Świadomość korzyści płynących z ewaluacji jest kluczowa dla rozwoju kultury ewaluacyjnej. Wśród beneficjów realizowania badań ewaluacyjnych pracownicy administracji, z którymi zostały przeprowadzone wywiady pogłębione, najczęściej wymieniali: dostarczanie informacji zwrotnej na temat ewaluowanej interwencji, dostarczanie argumentów do negocjacji dotyczących przyznawania kolejnych funduszy czy dostarczanie materiału do budowania relacji z mediami [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz, 2010b]. Jednak jedną z głównych motywacji zlecania badań ewaluacyjnych jest często nie tyle chęć poszerzenia i pogłębienia wiedzy o interwencji, ile potrzeba uniknięcia kary za ich niewykonanie [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Badania traktowane są przez pracowników administracji publicznej jako konieczność, nie jako możliwość zdobycia wiedzy. Dodatkowo pracownicy obawiają się otrzymywania informacji zwrotnej dotyczącej działania interwencji. Informacje te traktowane mogą być personalnie, jako ocena jakości pracy danej osoby czy zespołu osób. Jak podkreślał jeden z respondentów, wyniki ewaluacji są „dowodami w spra-

wie”, które mogą zostać użyte przeciwko pracownikowi administracji. Praktyki takie przyczyniają się do postrzegania badań ewaluacyjnych jako niewygodnej konieczności, co w efekcie może powodować niechęć do wdrażania rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych.

Konieczne należy podkreślić, że w opinii ewaluatorów praktyków sposób postrzegania badań ewaluacyjnych wśród pracowników administracji publicznej pozytywnie zmienia się z czasem [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Szybciej zmiany te można obserwować na poziomie centralnym, gdzie częściej motywacją do wykonania badań jest rzeczywista chęć zdobycia wiedzy. Przekłada się to jednak głównie na zwiększenie wymagań co do jakości przeprowadzanych badań.

Złożoność procedury zamówień publicznych

Jednym z najważniejszych dokumentów wpływających na wybór ewaluatora jest w Polsce ustawa Prawo zamówień publicznych oraz – zgodnie z jej zapisami – odnoszące się do konkretnych zleceń ewaluacyjnych specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ-y) i szczegółowe opisy przedmiotu zamówienia (SOPZ-y). Dokumenty te służą sprecyzowaniu oczekiwań, jakie mają zleceniodawcy ewaluacji, w tym przypadku pracownicy administracji publicznej. W odpowiedzi na SIWZ ewaluatorzy przygotowują propozycję badań. Napisanie dobrej, wspierającej proces badawczy specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymaga wiedzy metodologicznej i prawniczej, a ponadto dobrej merytorycznej znajomości interwencji publicznej, która podlega ewaluacji. Aby poradzić sobie z tym trudnym zadaniem, zleceniodawcy często kopiują rozwiązania wykorzystywane przez inne jednostki administracyjne [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. W konsekwencji skopiowane pytania badawcze mogą okazać się nietrafne, a zaczerpnięte z innego badania techniki badawcze oraz schematy doboru próby – nieadekwatne. Czerpanie treści SIWZ-u z innych źródeł, bez głębokiego zrozumienia procesu ewaluacji, jest z punktu widzenia rozwoju kultury ewaluacyjnej kontrproduktywne. Złożoność istniejących przepisów nie tylko bowiem nie promuje zdobywania wiedzy o procesie ewaluacji wśród zleceniodawców, ale przyczynia się do utrwalania wśród nich złych praktyk.

Szczegółowość specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Treść SIWZ-ów dotycząca zakresu i procesu badań ewaluacyjnych konstruowana jest przez zleceniodawców bardzo szczegółowo. Zleceniodawcy są przekonani, że szczegółowe zapisy zagwarantują jak najwyższej jakości raporty ewaluacyjne [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Praktyki takie mogą jednak powodować szereg niebezpiecznych konsekwencji. Dzieje się tak szczególnie często w sytuacjach, w których zleceniodawcy nie posiadają wystarczającej wiedzy metodologicznej, pozwalającej na skonstruowanie odpowiednich wymagań badania ewaluacyjnego. Przykładem dobrze ilustrującym tego typu praktyki jest

zamieszczanie w SIWZ-ach kryteriów ewaluacyjnych, jakie powinny zostać zastosowane w badaniu.

Mimo że – w zależności od tego, jakich informacji poszukuje decydent – można stosować rozmaite kryteria ewaluacyjne, w praktyce najczęściej wykorzystywane są: skuteczność, efektywność, trafność, trwałość oraz użyteczność. Wszystkie te podstawowe kryteria zostały precyzyjnie zdefiniowane przez Komisję Europejską. Jednak w praktyce nie zawsze są poprawnie skonceptualizowane, a nawet wiernie zacytowane. Badacze deklarowali, że wpisywane w opis przedmiotu zamówienia kryteria często nie są jasno definiowane przez zleceniodawców w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Takie zorganizowanie procedury przetargowej nakłada na badaczy ciężar poprawnego zinterpretowania kryterium ewaluacyjnego w kontekście konkretnej polityki publicznej. Należy jednak podkreślić, że badacze znajdujący się na etapie składania oferty nie posiadają pełnej wiedzy o specyfice interwencji podlegającej ewaluacji. Stąd też trudno jest w niektórych przypadkach stworzyć wysokiej jakości ofertę badawczą. Badacze podkreślali, że zdarzają się sytuacje, w których występuje niespójność pomiędzy kryteriami ewaluacyjnymi, pytaniami badawczymi, wskazywanymi technikami realizacji badania czy celem całego przedsięwzięcia [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Dlatego też korzystna mogłaby się okazać pomoc niezależnych jednostek badawczych w konstruowaniu założeń metodologicznych do dokumentacji przetargowej.

Szczegółowość SIWZ-ów może powodować także inną, niepożądaną konsekwencję. W obecnej chwili podmiot zlecający badanie ewaluacyjne decyduje zarówno o zakresie stawianych pytań badawczych, sposobie przeprowadzenia badań, jak i o ostatecznych wnioskach badawczych (na przykład podczas konsultacji raportu). W efekcie przeprowadzona przez zewnętrzną firmę ewaluacja – w której pytania badawcze, metodologia oraz ostateczne wnioski są kształtowane w głównej mierze przez podmiot zlecający – z logicznego punktu widzenia przyjmuje cechy ewaluacji wewnętrznej, ze zleconym na zewnątrz procesem zbierania danych [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b].

Brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych

Zleceniodawcy i zleceniobiorcy badań ewaluacyjnych mogą mieć odmienne wizje praw i obowiązków, co prowadzi do rozbieżności w oczekiwaniach dotyczących kształtu i treści raportu końcowego z badań [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, zleceniodawcy nie postrzegają wyników badań ewaluacyjnych jako wiedzy naukowej. Często mają wrażenie, że w raporcie brakuje jasnych i uzasadnionych wniosków. Co więcej, rekomendacje z badań wydają się pracownikom administracji często mało konkretne, niewskazujące jednoznacznych kroków, jakie mają zostać podjęte. Jest to szczególnie ważne, gdyż zleceniodawca może zostać rozliczony z wdrożenia rekomendacji. Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, w Polsce brakuje tradycji odrzucania niskiej jakości raportów badawczych, gdyż jakość zwykle nie stano-

wi podstawy do rozwiązania zawartej ze zleceniobiorcą umowy. Z tego względu w oczach pracowników administracji publicznej firmy badawcze mogą pozwolić sobie na badania niespełniające warunków zawartych w SIWZ-ie. Praktyka bezwarunkowego przyjmowania raportów badawczych może prowadzić do utrwalania się złych praktyk w firmach badawczych. Z drugiej strony badacze mogą postrzegać oddawanie raportu końcowego jak „wojnę ze zleceniodawcą” o każde słowo napisane w raporcie [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Wśród badaczy może się także rozpowszechnić pogląd o uprzywilejowanej pozycji zleceniodawcy forsującego zapisy w raporcie końcowym. Odczucia takie są intensyfikowane, od kiedy został wprowadzony w życie System Zarządzania Rekomendacjami, który zobowiązuje zleceniodawcę do rozliczania się z wdrażania rekomendacji. Skutkuje to limitowaniem swobody wyrażania uzasadnionej analitycznie, krytycznej oceny. Konieczne jest zaznaczenie, że w obecnej chwili zleceniodawcy dysponują możliwością znacznego wpływu na ostateczny kształt raportu ewaluacyjnego. Dlatego też sam odbiór raportu z badań ewaluacyjnych może się stać szczególnie drażliwym momentem zestawienia obustronnych oczekiwań i ocen. Z jednej strony pracownicy administracyjni oczekują, że raport będzie wysokiej jakości, a wnioski wyraźne i uzasadnione. Z drugiej strony – liczą na korzystną ocenę prowadzonych przez nich działań. Badacze natomiast oczekują akceptacji dla uzyskanych wniosków, niezależnie od treści wydanej oceny. W tej sytuacji wnioski płynące z analiz wykonywanych przez ewaluatorów, niemających swobody wyrażania opinii, mogą tracić na wadze i wiarygodności. Sytuacja taka może także świadczyć o niegotowości urzędników do otrzymywania informacji o efektach interwencji, które nie zostały zaplanowane, szczególnie gdy efekty te są negatywne [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b].

Konieczne jest podkreślenie, że brak jasno ustalonych reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych może nasilać opisaną we wcześniejszym akapicie złą praktykę bardzo szczegółowego pisania SIWZ-ów. Brak reguł może bowiem nasilać wśród zleceniodawców przekonanie, że jedynym rozwiązaniem gwarantującym odpowiednią jakość końcowych wyników ewaluacji jest zamieszczanie na etapie organizowania przetargu na badanie jak największej liczby szczegółowych informacji dotyczących metodologii badań ewaluacyjnych.

Wnioski

Furubo i in. [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] wyróżnili trzy rodzaje czynników, jakie mają wpływ na dyfuzję kultury ewaluacyjnej: 1) czynniki wpływające na predyspozycję danego kraju, 2) czynniki wpływające na szybkość rozprzestrzeniania się wiedzy ewaluacyjnej oraz 3) czynniki wpływające na przekonanie o potrzebie ewaluacji. Predyspozycja danego kraju wiąże się z obecnością norm wspierających innowacje. Wpływa na nią obecność takich zjawisk, jak wolność słowa czy wolność prasy, które wspierają występowanie dyskursu ewaluacyjne-

go. Szybkość rozprzestrzeniania się wiedzy ewaluacyjnej zależy od kompetencji pracowników administracji związanych z myśleniem w kategoriach nauk społecznych, co sprzyja tendencji do uznania wniosków z badań ewaluacyjnych za wiedzę naukową, a dzięki temu wykorzystanie ich w planowaniu strategicznym. Z perspektywy zaprezentowanych wyników można przypuszczać, że w Polsce, zwłaszcza na niższych szczeblach administracji, panuje niechęć do wykorzystywania wyników badań ewaluacyjnych w planowaniu działań. Spowodowane jest to częściowo tym, że ewaluatorzy wydający rekomendacje mają małą znajomość kontekstu interwencji lub procedur administracyjnych związanych z wdrożeniem proponowanych rekomendacji. Świadczyć to może także o tym, że pracownicy nie postrzegają wiedzy płynącej z ewaluacji jako wiedzy naukowej. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym powstawaniu dojrzałej kultury ewaluacyjnej jest odczuwanie potrzeby ewaluacji. Jest ono związane z przekonaniem, że interwencje publiczne są narzędziem rozwiązywania problemów społecznych. Stąd ich ocena jest wartościowa. Jak wspomniano w opisie wyników, często motywacją do przeprowadzenia badań ewaluacyjnych jest chęć uniknięcia kary za jej nieprzeprowadzenie. Może to świadczyć o niskiej potrzebie badań wśród niektórych ze zleceniodawców.

Jacques Toulemonde [Toulemonde, 2000; Komisja Europejska, 1999] zidentyfikował trzy rodzaje kultury ewaluacyjnej aktorów politycznych i administracyjnych. Pierwsza grupa aktorów postrzega ewaluację jako biurokratyczny obowiązek czy dodatkową pracę konieczną w związku z otrzymywaniem funduszy strukturalnych. Dla drugiej grupy podmiotów ewaluacja jest źródłem wiedzy zarządczej, może także być wykorzystywana jako mediator pomiędzy partnerami. Takie postrzeganie badań ewaluacyjnych zaowocowało wytworzeniem więzi zaufania, wyższą jakością informacji pozyskiwanych dzięki ewaluacji oraz szerszym wykorzystaniem wniosków z badań. Trzecia grupa aktorów postrzega badania ewaluacyjne jako instrument obecny w grze politycznej, służący informowaniu obywateli o motywacjach do lokowania środków publicznych oraz o planowanych i nieplanowanych wynikach przeprowadzonych interwencji. Przypisanie Polski do jednej ze wskazanych rodzajów kultury wydaje się błędne. Od momentu wstąpienia w struktury unijne ewaluacja rozwija się bardzo prężnie, jednak nierównomiernie. Uproszczeniem jest stwierdzenie, że instytucje na poziomie centralnym postrzegają badania ewaluacyjne jako źródło wiedzy zarządczej, instytucje regionalne – jako biurokratyczny obowiązek. Można jednak zauważyć taką tendencję. Co więcej, obserwuje się także próby przekazywania informacji o wynikach badań ewaluacyjnych szerszej opinii publicznej, a przedstawiciele mediów zapraszani są na najważniejsze konferencje ewaluacyjne.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że ważne jest nie tylko samo zjawisko rozprzestrzeniania się kultury ewaluacyjnej, ale także jej jakość. Bariery dla jakości natomiast są często bariery systemowe, takie jak złożoność procedury zamówień publicznych oraz brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych. W rezultacie zleceniodawcy, chcąc chronić się przed nieuczciwymi badaczami, zamieszczają w SIWZ-ach wiele szczegółowych informacji metodologicznych. Gdy zleceniodawca nie posiada wystarczającej wiedzy z metodolo-

gii badań społecznych lub kopiuje przygotowane na potrzeby innych ewaluacji SIWZ-y, istnieje ryzyko, że ewaluacja nie spełni swoich funkcji. Gdy natomiast wiedza metodologiczna po stronie zleceniodawcy jest wystarczająca, ewaluacja może tracić na obiektywności.

Podsumowując, w ciągu ostatnich siedmiu lat obserwuje się dynamiczny rozwój kultury ewaluacyjnej w Polsce, jednak nadal problematyczne pozostają kwestie związane z funkcjonowaniem obowiązującego prawa czy świadomością i wiedzą osób zamawiających badania ewaluacyjne, jakie należy zaadresować, by kultura ta osiągnęła jeszcze większą dojrzałość.

Literatura

- Bachtler J. (2008), *Ewaluacja regionalnej polityki w Europie: kultura, zaangażowanie i potencjał*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- EGO s.c. (2010), *Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007–2013*, EGO s.c., Warszawa.
- Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. (2002), *International atlas of evaluation*, Transaction Publishers, London.
- Górniak J., Worek B., Antosz P., Drożdżak Z., Orkisz W. (2010a), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności*, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Raport_koncowy_ewaluacja_oparta_na_uzytecznosci_24012011.pdf (dostęp: 30.09.2011).
- Górniak J., Worek B., Antosz P., Drożdżak Z., Orkisz W. (2010b), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych. Raport z analizy wywiadów pogłębionych ze zleceniodawcami badań i ewaluatorami programów operacyjnych Unii Europejskiej* http://www.ceapp.uj.edu.pl/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=57&view=finish&cid=3&catid=3&m=0&lang=pl (dostęp: 30.09.2011).
- Komisja Europejska (1999), *Evaluation Design and Management, MEANS Collection: Evaluating socio-economic Programmes, 1*.
- Olejniczak K. (2010), *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa.
- Patton M.Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Thousand Oaks, California.
- Pietrzyk-Sokulska E. (2009), *Ewaluacja projektów – zalety i wady*, <http://www.min-pan.krakow.pl/pbs/lca2/pliki/eps.pdf> (dostęp: 30.09.2011).
- Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (2006), *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, http://www.komunalne.home.pl/pte/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf (dostęp: 30.09.2011).
- SEC (2000) 1051, *Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*, http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/sec2000_1051_strengthening_eval.pdf (dostęp: 30.09.2011).

- Toulemonde J. (2000), *Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between National Practices*, „Vierteljahrshfte zur Wirtschaftsforschung” 69, Jahrgang 3.
- Żuber P., Bienias S. (2008), *System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.



PhD student Ágnes Hegyi-Kéri
University of Miskolc

THE EXAMINATION OF THE SUSTAINABILITY OF BROWNFIELD INVESTMENTS PAYING SPECIAL ATTENTION TO PUBLIC POLICIES AND EU SUPPORT¹

Summary

According to the economics of welfare the need (or necessity) for state intervention starts when people experience market failures [Pigou, 1920], the goal and reason for state intervention is usually to develop the welfare of people. Studies of actual state interventions show that not only the market but state interventions can fail as well [Wolf, 1988].

The rehabilitation and revitalization of the unused industrial sites represent new development possibilities and a serious challenge to public policies. The question is how to minimize the cost of industrial changes, when industry has lost its function in some areas and it had a negative effect on people.

In my study I will try to show the value of the effect and success of these policies without which economic growth is impossible, and which make brown field investments sustainable.

In my opinion rehabilitation requires an interdisciplinary approach and one need to pay special attention to the rule of the local and country governance, and the ways of redistribution and financial support both from the European Union and the national state. For long term sustainability it is essential to avert the environmental damage, but without any government help it will not be successful and sustainable.

Keywords: revitalization, public policies, sustainability

Introduction

The most conspicuous accompanying phenomenon of economic growth and development is the structural reorganization of economic function [Szalavetz, 2003]. In this study I aim to unravel the effects of the changes in the struc-

¹ This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

ture of industry. Since the 1950s industry has had an ever decreasing role in economy, but at the same time there is a proven correlation between the input of processing industry and economic growth [Thirlwall, 2003]. I would like to highlight Schumpeter's work from the economic theoretical framework theories that deal with the transformation of industrial structure, who, when speaking of innovation and new combinations, points out the role of "constructive destruction" in the economic growth: "one perishes and another is formed". At the same time evolutionary economics reminds us of the difficulties posed by "path dependence" which, acting as inertia [Lux, 2010], delay structure change within industry. The industrial life circle theory emphasizes the capital intensity of a given industry, which is accompanied by growing labor-intensity in the downward cycle.

In Hungary the transformation of economy has been enhanced by the transition from planned economy to market economy and brought the flaws of the closed economic system to light. The intensity of development in the once socialist countries was enhanced by a separate economic policy and belated development [Enyedi, 1998]. Gábor Lux [Lux, 2010] includes problems in coordination, an underdeveloped financial sector and the difficult adjustment to consumer market in the list of catalysts.

Regions of industrial depression came into being in the wake of these structural changes in the Hungarian industry as a consequence of meager means and half-baked industrial politics. In 2000 six Hungarian subregions were placed in this category based on the following indicators:

- the ratio of industrial workers was more than 150% of the country's average in 1990;
- between 1990 and 1999 employment in the industrial sector declined;
- the rate of unemployment was above average.

In 2009 Ballabás-Volter added migrational differences (instead of the unemployment rate) to the indicators, thus enlarging the number of subregions to 11. The following indicators were used: in 1990 the amount of industrial and building industry workers was above 45%, the rate of declination of industrial occupation per 1000 inhabitants was above the national average (54%), the annual migration difference between 1990 and 1997 was negative.

The aforementioned categories did not take the newly emerging brownfields into consideration, whose appearance mainly focused in two regions: Northern Hungary and Southern Transdanubia. My main hypothesis is that the existence of such rust belts is in rapport with the development of the economic and social relations in the affected regions.

I suggest taking the size of such brownfields into consideration at determining the boundaries of depressed subregions. All the more since there is a medium correlation (correlation coefficient $r = 0.4347$) between the size of brownfields and the rate of unemployment according to my calculations (2009). Thus I suppose that the prevalence of brownfields and the chance of finding a job for unemployed industrial workers is very low. The chance/willingness to mobility of those working in the secondary segment in the Northern regions is extremely

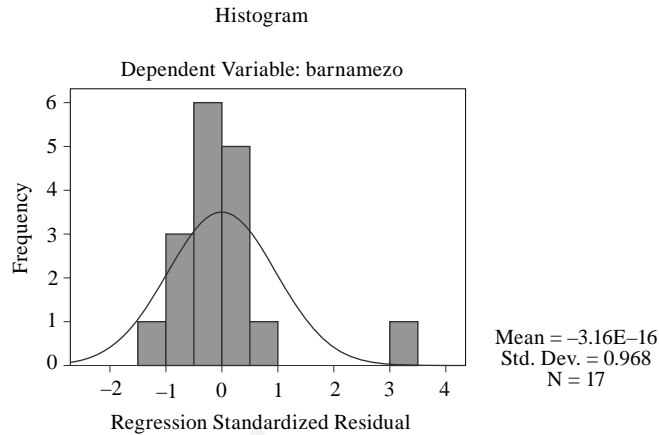


Figure 1. Extension of brownfields

Source: own construction.

limited. The correlation coefficient between brownfields and the migration margin coefficient in Southern Transdanubia ($r = 0.2965$) is somewhat smaller. In this subregion the employees are more willing to commute, as there is a strong correlation between the inland migration margin and the rate of steadily unemployed ($r = -0.5294$). Based on these findings I suggest the integrating the number of steadily unemployed into the indicator system of the industrially depressed areas, too.

International outlook

Whilst constructing my model I studied a few successful international examples. In this study I do not aim to provide an extended international outlook. However, I find incorporating a few relevant examples important, as I aim to depict the revitalizing dimension of the labor market through them, and on the other hand it is not possible to correspond to sustainability without including social aspects as well. The example of Pittsburgh (USA) was the first proper model [Biczó, 2011] where the economic and social aspects were treated and developed equally. The research conducted by L. Babock and M.E. Benedict [Babock, Benedict, Engberg, 1998] proved that the structural change in the county including the city of Pittsburgh yielded different results in the dual labor market. If we interpret the industrial transformation to the point and identify the economic factors on the local level, we must integrate the regional employment policy and the special labor market stimuli into the revitalization. An example of such actions is Aquilippa (USA), where they treated the revitalization of “tired communities” through

social programs integrated into their economic development strategy as a special aspect in a long-term project [Takács, 2004]. In the United Kingdom it was the duty of the regenerating companies founded in industrially depressed regions to institute and coordinate economic and social rehabilitation programs. A splendid example is the Brownfield Internship Program in New York, whose explicit goal is to include deep-rooted local youth into professional training. The aforementioned Aliquippa is also relevant, where they emphasize theoretical and practical education from an early age and teach the children how to reach communal welfare, preparing teens from the age of 12 to settling into the labor market. We can find numerous other examples in brownfields to the special training of the labor force to lessen the rate of migration and provide sufficient human resources to the reestablishment of an ascending economic policy. So far the Hungarian brownfield development policy was not in the spirit of an integrity and synergy-seeking approach.

In the following chart I depict the distribution of industrial workers. From the chart we can read that the rate of industrial workers had fallen drastically in Borsod County. Between 2000 and 2009 the number of people employed in industry has slightly risen in the Southern Transdanubian region.

Table 1

Employment rate of the industrial workers (%)

Employment rate of the industrial workers (%)									
	Borsod-Abaúj-Zemplén county	Nógrád county	Heves county	Northern Hungary	Baranya county	Somogy county	Tolna county	Southern Transdanubia	National
1941	5.38	1.96	2.33	9.67	3.21	2.35	1.82	7.37	100
1982	9.29	3.22	2.52	15.03	4.35	2.15	2.14	8.64	100
2000	6.42	3.52	2.38	12.32	2.13	2.37	1.49	5.97	100
2009	5.67	3.32	1.46	10.46	2.94	3.19	1.81	7.93	100

Source: Hungarian Central Statistical Office, own edition.

In Northern Hungary 44.7% of all active workers were employed in the industrial sector, whereas in Southern Transdanubia it was 10% less. The main focal point of Hungarian industry was not only in Budapest but also in Borsod County. For more than 40 years the dominant part of the labor market drew their income from industrial work in Northern Hungary. With such employment levels the number of people commuting to the major industrial centers (Miskolc, Ózd, Kazincbarcika) increased significantly and supported the development or appearance of industrial settlements. The estimated number of commuting workers in the Diósgyőr forge alone was more than 6000. In this region the decline in industrial activities has taken drastic levels.

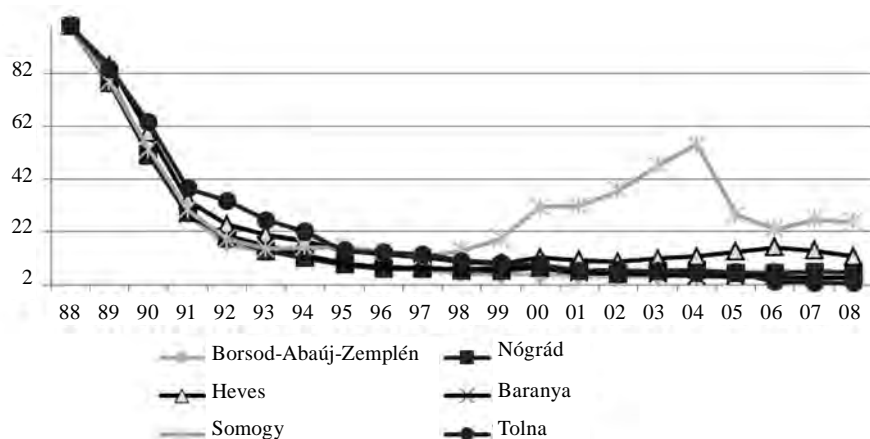


Figure 2. Number of industrial workers based on 1988

Source: Hungarian Central Statistical Office, own edition.

Financing revitalization

In my study I have portrayed how economic and social growth in the subregions is influenced by the presence of brownfields. Upon investigating the regions I assessed the difference of industrial production and the rate of employment in two counties or regions. In the following part I interpret and contrast the dimensions of revitalization in these two regions.

In the 2007–2013 program period the sum for brownfield rehabilitation in Northern Hungary was 4.5 billion Ft and 2 billion in Transdanubia. According to my calculations the affected regions have retrieved the full sum available. In Southern Transdanubia six subregions have retrieved the grants. The correlation coefficient between the grants on the size of brownfields is ($r = 0.796$, $t = 2.76$, level of significance 0.107, $D = 63.3$). We can describe the correlation between the size of the brownfields and the grants in an exponential regressive reckoning. Until 4th October, 2011 in Northern Hungary 4.038 billion Ft has been applied to the rehabilitation of brownfields.

Only ten out of 39 affected subregions could retrieve the grants. An outstanding amount, 1.6 billion Ft was allotted to the region of Miskolc. From the following diagram we can read that the subregions of Bátorfő and Kaposvár should have been entitled to a bigger grant based on the size of their brownfields. Kazincbarcika, Mohács and Siófok received grants above the average in size. In the following diagram I indicated the linear regressive line and the sum of R^2 .

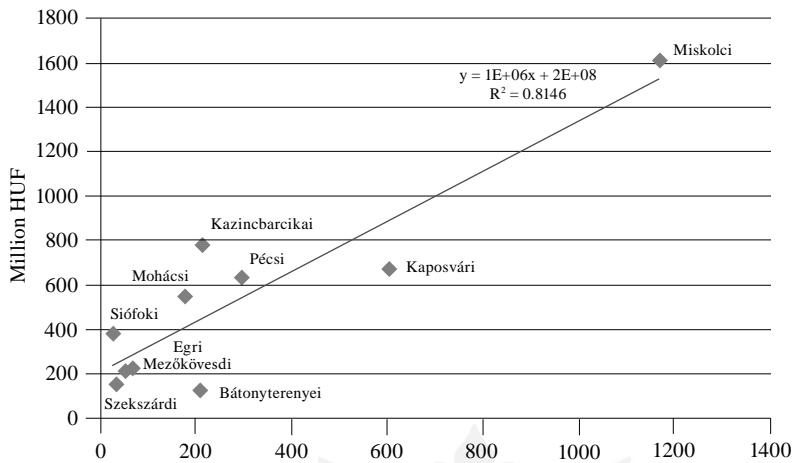


Figure 3. Regression model according to the extension of brownfield and the financial support

Source: own edition.

In the following part I present the revitalization project we have created.

Model creation — based on the case study and on the evaluation of environmental and sociological factors

In my opinion the concept needs to be interpreted broadly, and extended to social processes. In my immediate environment in the labor market surroundings of the abandoned industrial sites the process of social erosion begins. The changes in economic models, the patterns of modernization and the structural changes in the economy leads to erosion in the potentially high employment companies, and it has an effect on the surrounding human capital as well.

The decline in economic activity can be the result of the supply system and lower consumption. We included social capital in the model, because in recent times, particularly economic studies showed that people's life satisfaction and the subjective sense of happiness are an important economic factor. In the area, where the greater part of human capital goes through a time of insecurity and unemployment at the same time, or in a short period of time, the individual's trust in society decreases. The results of unemployment both emotionally and financially, are projected into the economy, and the individual is questioning his belonging to any community and it makes their long term visions questionable. However for real happiness, that is rooted in human personality it is essential to belong to a smaller and wider community. Psychologist Daniel Kahneman received his

Nobel Prize for his economic research, and today is researching the effects of happiness on health and economic development. No solution was developed to handle this situation, there were no special socio-political or environmental policies and the problem was left untreated. Succession; population and activities move out of the area, and the new population and its economic activities can be different and replace the former ones. Another concept similar to succession is a word used in home sociology: filtration. It refers to the fact that over time the residents of homes are changing, poorer people move into the flats, while the former residents gradually move to bigger and better houses. As a result, in the brownfield environment a special circular migration occurs, which leads to less prepared human capital. First, the educated population migrates out, then the social situation significantly deteriorates for the people who stay, and it leads to the decrease of human potential. Due to the exchange the human capital is further reduced.

We extend the concept to the economic dimensions of the current area, in this case to the contaminated, abandoned brownfields, around which the slums are developed. As a result of these findings, from the 1970s and 1980s a number of Western-European and US cities spent serious public money on the restoration of these rundown areas and their revitalization. In Dick et al.'s study [2009] scientists show through UK case studies the characteristics of brownfield investments and introduce a logical model that can help to measure the success of revitalization. In our model below we placed greater emphasis on human resource revitalization. I believe it is not a necessary feature of the environmental rehabilitation of an industrial site. If there is not enough emphasis on social factors it will effect the operations in new industrial structures, and can result in the lack of investors. Bielecka and Król-Korczak's [Bielecka, Król-Korczak, 2010] model introduces the importance of the creation of social places and their utilization. By contrast in our model I believe that these social places are given, during the decades of working existence of the industrial sites the social places were there and helped social cohesion, and the development of social connections. These factors did not change (maybe they amortized) and are present in the examined area. In the beginning of the 21st century after the change of the political system the economic crisis stopped the process of environmental recultivation. The number of areas which were taken out of the industrial production increased. The planned brownfield investments failed. After the decline of industrial production in brownfields; pollution that was caused by the former operation of plants has stopped or has been significantly reduced.

Problems of the environment are not primarily caused by new activities, but the new functions of the area can cause pressure. A much more serious problem is the legacy of environmental damage, including the biggest problem, both environmentally and in urban development, i.e. soil contamination. The bad reputation can remain even after the elimination of the environmental damages; action is needed to rehabilitate the area and to provide all aspects of proper recycling possibilities. Remediation, rehabilitation must always include not only the physical revitalization of the area but also the revitalization of the locals who live there.

The changes in spatial structures can hinder the possibility of complex treatment, and reduce the decision maker's power in the brownfield areas.

These types of changes are expected to continue such as the 'split up buying' of the areas especially where these changes have already started. Thus, in the Northern Hungarian region the privately owned brownfields exceed 58%. Revitalization is defined as "rebirth", "resuscitation". The concept is extended to social and environmental perspectives relating to a certain industrial area's agglomeration and its reuse. On the one hand revitalization is interpreted in a complex way, namely the restoration of the environment, finding new economic functions, and the increased presence of human capital in the employment market. Revitalization is supported by spatial location, being rooted in the urban structure, and accessibility. In addition, the aim of these changes is to allow investors and policy makers to reconcile their long-term interests in utilizing the area. The creation of a more attractive economic and architectural environment, the increase of employment, and the increased production in our hope can lead to a growing revival and revitalization of the area. Here we must mention Wilson and Kelling's [Wilson, Kelling, 1982] theory of broken windows. It refers to the concept that if the architectural environment deteriorates, it has a negative effect on the population's community relations and their need for order.

According to their theory, graffiti, the accumulation of solid waste, the deteriorated buildings that are in need of repair, dilapidated and uninhabited buildings, makes the locals feel vulnerable and refuse to participate in the community to maintain order. In the absence of the adequate rehabilitation of the area a downward spiral process begins, which encourages further migration, increases unemployment, and leads to the appearance of deviant behaviour. Without the involvement of the people actually living in the area revitalization can become more difficult to obtain, and the process can stop easily.

During the social transformation it is worth to have a cost-benefit analysis, and the focus needs to be on the participation of people.

In connection with revitalization, inclusion of the local population and their motivation is emphasized by Bielecka and Król-Korczak [Bielecka, Król-Korczak, 2010]. During their static tests, relating to the revitalization of "rust belts", the following indicators were identified. In their research they analyzed the factors in 5 groups. Social integration and the closeness of buildings were connected to spatial factors of the area and separated from social factors. The environmental factors were separated from the hydro-geological factors and technical factors. Prior to the cost-benefit analyses a quantitative survey is needed. It will support the decision making, and provide the factors on a financial basis. The rehabilitation of the polluted areas, the future usage of the area, the goal of the rehabilitation, can all differ in each decision making alternative. During the revitalization process it is necessary to take into account all the direct costs, which are paid towards the social benefits of the locals, such as the state funded health care costs. Alternative costs can be the following: loss of personal income tax revenue, VAT that is not spent, corporation taxes of companies that

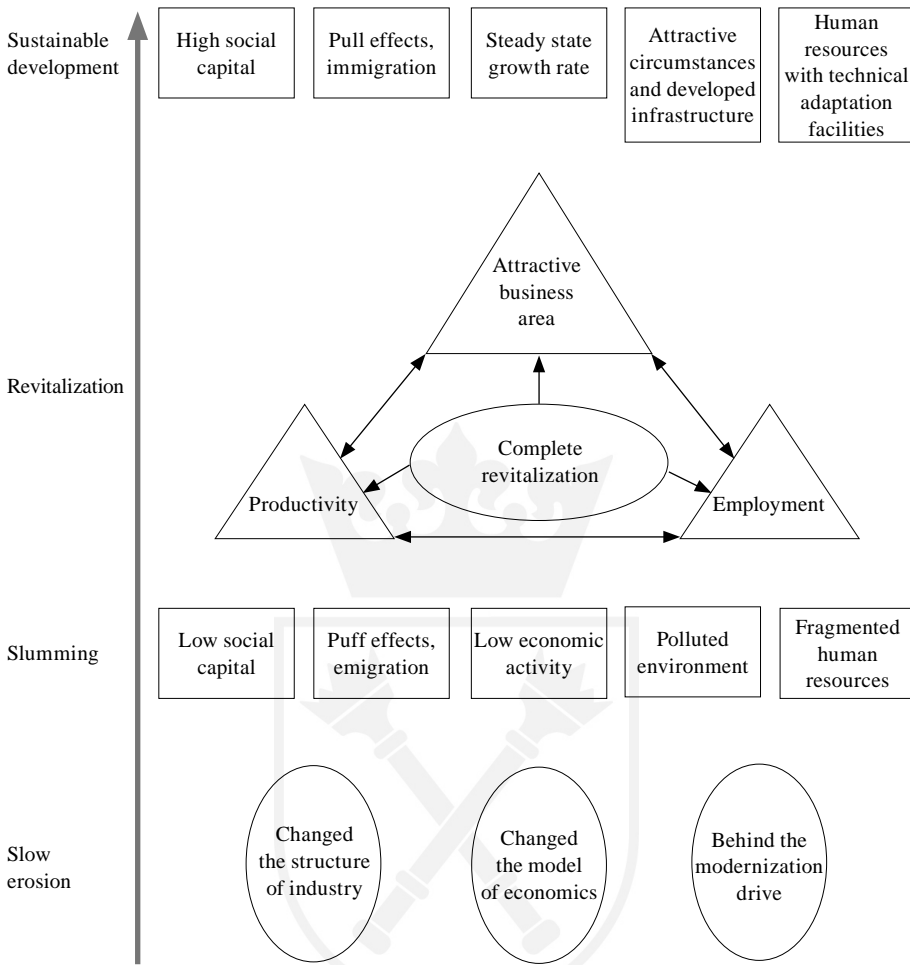


Figure 4. Economic-social model of revitalization

Source: own edition.

did not move to the area. Indirect costs are difficult to calculate, but can be such as: negative reputation, which deters investors, negative bias towards the city, crime, higher education costs of migrants. The resulting benefits of revitalization: rising GDP, increase of personal income taxes after remigration, consumption, corporate taxes of newly settled companies. Further advantages are: attractive landscape culture, structure, competitive human resources, and long-term operation of new companies, who can lean on the already existing industrial culture.

Summary

Despite the fact that literature continually emphasizes the importance of brown-field investments, in practice they do not take the socio-cultural dimension of the revitalization into consideration. In my opinion rehabilitation requires an interdisciplinary approach: Before starting the development of the affected territories it is essential to examine the environmental, economic and social aspects of the brownfield areas and to model these processes from a scientific point of view, including the three pillars of sustainability. The complex evaluation of these underused territories could give important information for regional development, especially in the regions where industrial territories have high potential in human resource, but have lost their function which caused permanent decline of economic performance. Due to the structure change in industry, perpetual job terminations and the steady decline of industrial produce assisted by inflation have led to the emergence of a depressed area, and the economic crisis has only worsened its situation. Targeted interventions which take the ratio of the steadily unemployed and the rate of migration into consideration are needed to revitalize and set the depressed areas on a new growth path.

Literature

- Babock L., Benedict M.E., Engberg J. (1998), Pittsburgh Labor Market Adjustments in 1980s: Who Gained and Who Lost?, "Journal of Urban Affairs", vol. 20, no 1, pp. 53–68.
- Ballabás G. (2009), *Examples of the Pressures of the Industry in the Central Transdanubia (NUTS-2 Region in Hungary) after 2000 (Summary)*, XIV. Hungarian-Croatian and II. Budapest–Miskolc–Mostar–Zagreb Geographical Colloquium; Salgótarján 2009, szept. 4–7.
- Biczó G. (2011), *The Lack of Sociocultural Aspects in Brownfield Developments in Hungary*, under edition, working paper.
- Bielecka M., Król-Korczak J. (2010), *Hybrid Expert System Aiding Design of Post-mining Regions Restoration*, "Ecological Engineering", online journal, 2010, vol. 36 iss. 10, pp. 1232–1241, www.elsevier.com/locate/ecoleng.
- Dick G.J., Andersson A., Baker B.J., Simmons S.S., Thomas B.C., Yelton A.P., Banfield J.F. (2009), *Community-wide Analysis of Microbial Genome Sequence Signatures*, "Genome Biology", vol. 10.
- Dixon T., Raco M., Catney P. (2007), *Sustainable Brownfield Regeneration*, Liveable Places from Problem Spaces, Oxford, Blackwell.
- Enyedi G. (1998), *Transformation in Central European Postsocialist Cities*, [in:] "Discussion Papers", L. Hrubí (ed.), no. 21, Centre for Regional Studies, Pécs.
- Lux G. (2010), *Central Europe's Industrial Spaces: Path-Dependent upgrading or radical restructuring?*, Draft paper submitted for the 2010 Regional Studies Association conference "Regional Responses and Global Shifts", 24–26 May 2010, Pécs.
- Pigou A. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.
- Szalavetz A. (2003), *European Policy Lessons in the Process of Regional Transformation in Hungary*, [in:] M. Steiner (ed.), *From Old Industries to New Regions. Policies for Structural Transformation in Accession Countries*, Leykam, Graz, pp. 179–196.

- Takács Z. (2004), *An International Perspective*, [in:] J. Tóth (ed.), *Economy Situation of the Northern Hungarian Region*, Kopint-Datorg, Budapest, pp. 13–26.
- Thirlwall A.P. (2003), *Development Theory and the Economics of Growth: By Jamie Ros* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000, p. 429), “Journal of Development Economics”, vol. 70(2), Elsevier, pp. 559–562.
- Wilson J.Q., Kelling G.L. (1982), *The Police and Neighbourhood Safety: Broken Windows*, “Atlantic Monthly”, vol. 127.
- Wirth L. (1928), *The Ghetto*, New Brunswick, NJ.
- Wolf Ch. (1988), *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge, Mass., London.
- Wright J.G. (1997), *Risks and Rewards of Brownfield Redevelopment*, Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report, Cambridge, Mass.



mgr Gabriela Sempruch
Uniwersytet Warszawski

INNOWACJE SPOŁECZNE — INNOWACYJNE INSTRUMENTY POLITYKI SPOŁECZNEJ W PROJEKTACH FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Streszczenie

Tematem rozważań artykułu są innowacje społeczne rozumiane jako nowe i lepsze sposoby rozwiązywania problemów społecznych, pojawiające się w projektach finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce.

Artykuł jest częścią szerszych badań autorki, dotyczących procesu tworzenia, wdrażania oraz upowszechniania innowacji społecznych w polityce społecznej w Polsce. Teoretycznym punktem odniesienia badań są koncepcje ewaluacji opartej na kryterium użyteczności.

Przedstawiono tu wyniki analizy wybranego projektu innowacyjnego realizowanego w latach 2004–2008, którego przedmiotem było przygotowanie i przetestowanie modelu działania asystenta rodziny¹.

W pierwszej części artykułu zostały zaprezentowane definicje dotyczące innowacji społecznych oraz procesu ich tworzenia i wdrażania. Następnie zostały omówione wyniki studium wyżej wymienionego projektu – pod nazwą „Druga Szansa”. Kolejna część odnosi się do wykorzystania doświadczeń wybranego projektu innowacyjnego w procesie wprowadzania zmian do systemu pomocy społecznej. Ich zakres dotyczy nowego zawodu asystenta rodziny, wprowadzonego Ustawą o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku. Autorka proponuje stworzenie systemu dyfuzji innowacji społecznych, którego funkcją byłoby zarządzanie wiedzą oraz wsparcie procesu wdrażania zmian w polityce społecznej na poziomie lokalnym.

Słowa kluczowe: innowacje społeczne, instrumenty polityki społecznej, ewaluacja oparta na użyteczności, projekty Europejskiego Funduszu Społecznego, asystent rodziny

¹ W projekcie „Druga Szansa” stosowano nazwę „asystent rodzinny”. W celu zachowania spójności słownictwa w treści artykułu stosowana jest tu nazwa „asystent rodziny”.

Summary

Social innovation — innovative instruments of social policy in projects financed by European Social Fund in Poland

The purpose of this article is to present an example of social innovation in projects financed by European Social Fund (ESF) and discuss problems related to using experiences of social innovation in the process of systemic change in social policy. Social innovation is defined as a new and better way of resolving social problems.

The article is a part of broader author's research on social innovation in social policy in Poland. The theoretic point of research is related to the theory of the utility-based evaluation proposed by the team of the Centre for Evaluation and Analysis of Public Policies of Jagiellonian University in Cracow.

The first part includes definitions of social innovation and detailed description of the process of social innovation.

The second part of the paper outlines the results of the case study on family's assistant described as a social innovation in social services in Poland in 2008. The family's assistant model was prepared during innovative project in 2004–2008 (in the EQUAL Programme).

In the third part the author discusses the role of social innovation in the process of systemic change in social policy. The author believes that social innovations occur in the ESF projects but their potential is not properly used in the social policy.

In conclusion, the author emphasizes that the ESF project could be a kind of live laboratory for systematic change in social policy. She proposes to improve the management of knowledge about social innovation and describes assumptions for the system of diffusion of social innovation.

Keywords: social innovation, innovative projects, European Social Fund, utility based evaluation, family assistant

Wprowadzenie

Treść artykułu wpisuje się w rozwijający się obecnie nurt badań dotyczących innowacji społecznych z uwagi na ich rosnące znaczenie w życiu społeczno-gospodarczym. Prace naukowe dotyczące tego tematu pochodzą z różnych dziedzin, między innymi ekonomii, zarządzania, socjologii czy nauk o polityce. W Polsce dotychczas pojawiła się niewielka liczba publikacji naukowych z tego zakresu. Przedmiotem zainteresowań autorki jest analiza innowacji społecznych z perspektywy polityki społecznej, tj. wykorzystywanych w tym obszarze sposobów i instrumentów osiągania celów. Według klasyfikacji zaproponowanej przez prof. Jolantę Supińską można wyróżnić następujące instrumenty: prawne, ekonomiczne, informacyjne, kadrowe, instrumenty kształtowania przestrzeni i gospodarowania czasem. Każda decyzja podjęta w tej dziedzinie jest wielowymiarowa i multiinstrumentalna [Supińska, 2008: 85]. Innowacje społeczne pojawiają się jako nowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych wykorzystujące nowe instrumenty polityki społecznej, na przykład nowe instytucje i nowe formy działalności (tzw. nowe zawody).

Pierwszą przesłanką zainteresowania innowacjami społecznymi są dokonujące się obecnie zmiany w strategii polityki społecznej w Polsce w kierunku rozwoju polityki aktywizacji². Drugą przesłanką jest rozwój *welfare mix*, oznaczający wzrost roli prywatnych i społecznych organizacji usługowych, na przykład w systemie emerytalnym, w ochronie zdrowia, w szkolnictwie, w polityce rynku pracy oraz w pomocy społecznej³. Kolejna przesłanka do podjęcia tematu związana jest z koniecznością nieustannych poszukiwań nowych sposobów rozwiązywania problemów społecznych z uwagi na wyczerpywanie się tradycyjnych form działania. Wynika ona ze zmian sytuacji społeczno-gospodarczej świata, która ma swoje odzwierciedlenie w życiu lokalnych społeczności⁴. Ostatecznie warto również spojrzeć przez pryzmat dużej skali środków Europejskiego Funduszu Społecznego wydatkowanych w Polsce od roku 2004 na projekty innowacyjne.

Przedmiotem generalnych zainteresowań autorki jest rola projektów finansowanych ze środków EFS w wytwarzaniu innowacyjnych instrumentów w obszarze polityki społecznej i ich wartość dla głównego nurtu polityki. Wartość ta dotyczy faktycznego wykorzystania wyżej wymienionych instrumentów w ustawodawstwie oraz w formie dobrych praktyk (wzorów). W tym artykule autorka podejmuje ten problem tylko na przykładzie instrumentu (zwanego asystent rodziny), który najpierw został opracowany w ramach projektu EFS, a później został wprowadzony do ustawodawstwa i do powszechnego stosowania.

Innowacje społeczne i proces ich tworzenia

W literaturze przedmiotu zakres znaczeniowy innowacji społecznych bywa ujmowany bardzo szeroko. Dla przykładu:

Według Jamesa A. Phillsa Jr., Kriss Deiglmeier oraz Dale'a T. Millera z Centrum Innowacji Społecznych Uniwersytetu Stanford innowacje społeczne odnoszą się do różnych sektorów, różnych poziomów analizy oraz metod działania. Są one ukierunkowane na odkrycie procesu, rozumianego jako strategia, taktyka oraz teoria zmiany, którego wdrożenie ma trwałe efekty. Wspomniani autorzy definiują je jako nowe rozwiązanie problemu społecznego, które jest bardziej efektywne, skuteczne i „zrównoważone” niż istniejące rozwiązanie. To nowe rozwiązanie tworzy wartość dla społeczeństwa jako całości, bardziej niż dla pojedynczych jednostek. Innowacją społeczną może być produkt, proces tworzenia, technologia, a także zasada, idea, ustawodawstwo, ruch społeczny, interwencja oraz kombinacja kilku z nich.

² Więcej informacji na ten temat można znaleźć między innymi w następujących publikacjach: [Rosati, 2009]; [Karwacki, 2010].

³ Więcej informacji na ten temat można znaleźć między innymi w następujących publikacjach: [Szarffenberg, 2009]; [Grewiński, 2009]; [Karwacki, 2010].

⁴ Więcej informacji na ten temat można znaleźć m.in. w następujących publikacjach: [Golinowska, 2008]; [Anioł, 2009]; [Anioł, 2011]; [Hubert, 2010]; [Rosati, 2009].

Innowacja społeczna – według Forum ds. Innowacji Społecznych działającego w ramach OECD's LEED Programme (Local Economic and Employment Development Programme) – to zmiana koncepcji, procesu, produktu, zmiana organizacyjna, zmiana w modelu finansowania, która odpowiada nowemu charakterowi relacji z zainteresowanymi stronami oraz nowemu terytorium. Innowacja społeczna poszukuje nowych rozwiązań problemów społecznych poprzez identyfikowanie oraz dostarczanie nowych usług oraz poprawę jakości życia osób i społeczności. Identyfikuje oraz wprowadza nowe sposoby integracji z rynkiem pracy, nowe kompetencje, nowe formy pracy, nowe formy uczestnictwa jako różnorodne elementy, które mają wpływ na poprawę sytuacji osoby na rynku pracy.

Innowacja społeczna – według The National Endowment for Science, Technology and the Arts w Londynie – służy bezpośrednio społecznemu dobru wspólnemu. Innowacje wynikają z chęci zaspokojenia potrzeb społecznych, które są zaniedbane przez tradycyjne formy nieopłacalności rynku w tym obszarze i nierozwiązywane przez publiczne instytucje polityki społecznej. Innowacja społeczna może wystąpić w usługach społecznych realizowanych zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne.

Innowacją społeczną – według Social Innovation eXchange (SIX) and the Young Foundation, instytucje skupiające innowatorów z całego świata – mogą być rezultaty podjętych działań lub środki wykorzystywane do osiągania założonych celów. W szczególności rozumiane są jako nowe idee (produkty, usługi, modele), jednocześnie odpowiadające na potrzeby społeczne w sposób bardziej efektywny niż istniejące rozwiązania oraz idee kreujące nowe relacje i formy współpracy. Innymi słowy, innowacje są dobre dla społeczeństwa oraz wzmacniają jego zdolność do działania [Caulier-Grice, Kahn, Mulgan, Pulford, Vasconcelos, 2010: 16–18].

Innowacja społeczna – według Hermanna Zapfa – to nowa forma osiągania specyficznych celów, takich jak: nowe formy organizacyjne, nowe przepisy, jak również nowy styl życia. Pozwala ona rozwiązywać problemy lepiej niż tradycyjne praktyki i wpływa jednocześnie na kierunki rozwoju społecznego [Howaldt, Schwarz, 2010: 30].

Wspólną cechą innowacji społecznej jest wnoszenie nowych i lepszych sposobów rozwiązywania problemów społecznych.

Lepsze – to rozwiązanie bardziej użyteczne w znaczeniu pozytywnego bilansu korzyści i strat danej interwencji publicznej w odniesieniu do aktualnego stanu problemów społecznych [Raport CEAPP UJ, 2010: 15]. Wyżej wymieniony bilans pozwala wnioskować o użyteczności wykorzystywanych w jej trakcie instrumentów polityki społecznej. Jednocześnie „lepsze” rozumiane jest jako rozwiązanie bardziej atrakcyjne i aktywizujące odbiorców pomocy. Jest to zgodne z koncepcją innowacji otwartych (*open innovation*), opartą na określonym w latach dziewięćdziesiątych XX wieku paradygmacie wskazującym na kluczowe znaczenie sieci w procesie tworzenia innowacji. Z założeniem tym wiąże się ściśle zmiana roli odbiorców innowacji z pasywnego użytkownika na współtwórcę. Tym samym innowacje otwarte to innowacje współtworzone przez przyszłych odbiorców [Hubert, 2010: 17]. Zgodnie z tą zasadą przyszli odbiorcy innowacji

powinni intensywnie uczestniczyć w pracach na każdym etapie przygotowania i realizacji projektu EFS.

Nowe – rozumiane jest jako odmienne od dotychczas stosowanych rozwiązań w odniesieniu do wybranego problemu w różnych społecznościach lokalnych w kraju lub odmienne od dotychczas stosowanych rozwiązań w odniesieniu do wybranego problemu w danej społeczności lokalnej (ale stosowane w innych społecznościach).

Dla lepszego zrozumienia istoty innowacji społecznych warto również przedstawić proces ich tworzenia i wprowadzania. Jedną z ciekawszych koncepcji w tym zakresie jest model zaproponowany przez Robina Murraya, Julie Caulier-Grice oraz Geoffa Mulgana, którzy proces tworzenia i wprowadzania innowacji społecznych ujmują w sześciu etapach [Caulier-Grice, Murray, Mulgan, 2010: 11–13]:

- symptomów potrzeby zmiany;
- generowania pomysłów odpowiadających identyfikowanej potrzebie zmiany;
- tworzenia i testowania prototypów rozwiązań;
- tworzenia warunków do dalszego utrzymania i funkcjonowania nowego rozwiązania;
- upowszechnienia nowego rozwiązania – dyfuzji innowacji;
- zmian systemowych uwarunkowanych często zaangażowaniem wszystkich sektorów oraz interakcji różnych elementów wprowadzania zmiany, między innymi nowych regulacji prawnych, zmian w sposobie myślenia, nowego modelu, ruchu społecznego na rzecz zmiany.

Asystent rodziny jako innowacyjne rozwiązanie w projekcie „Druga Szansa”

Asystent rodziny, jako nowa forma działania w polityce społecznej, pojawił się w Polsce kilka lat temu przy różnych przedsięwzięciach, w tym w projekcie „Druga Szansa”.

Projekt „Druga Szansa” był realizowany w latach 2004–2008 w ramach programu EQUAL przez Powiślańską Fundację Społeczną w partnerstwie z Towarzystwem Psychoprofilaktycznym, Powiślańskim Towarzystwem Społecznym oraz Federacją na rzecz Reintegracji Społecznej. Informacje na temat projektu można znaleźć w publikacjach końcowych dotyczących programu EQUAL⁵ oraz w internecie w bazie rezultatów EQUAL oraz na stronach internetowych realizatorów. W ramach projektu podejmowano działania na rzecz osób marginalizowanych, zamieszkałych na terenie warszawskiego Powiśla. Były to osoby w trudnej sytuacji socjalnej, materialnej, zdrowotnej, mające niskie kwalifikacje i niską motywację do podejmowania pracy, niepracujące lub pracujące okresowo. Celem projektu było wypracowanie modelu lokalnego systemu reintegracji

⁵ Na przykład w: [Suliga, 2008]; [Puszczewicz, Maziuk, Janiszewska, Mrozek, 2008].

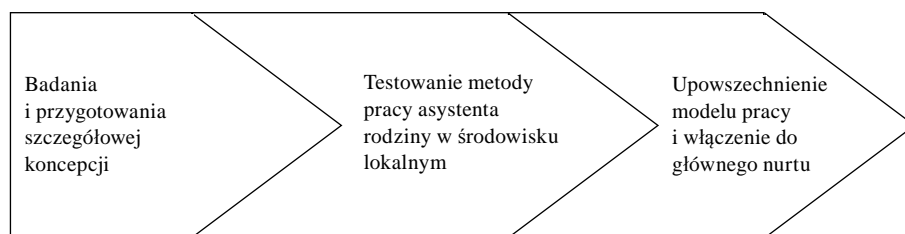
społecznej oraz jego upowszechnienie wśród pracowników służb społecznych. Głównym elementem modelu było opracowanie sposobu pracy asystenta rodziny. Efekty projektu zostały opisane poprzez następujące wskaźniki osiągnięć:

- Wszyscy odbiorcy projektu (65 osób ze środowisk marginalizowanych) zostali objęci indywidualną pomocą w usuwaniu barier i ograniczeń w możliwości reintegracji społecznej i dostępie do rynku pracy.
- 65 odbiorców projektu uczestniczyło w formach i zajęciach programu aktywizacji społecznej. Spośród wszystkich odbiorców projektu tylko 4 osobom nie udało się przełamać izolacji społecznej. 35 osób podjęło różne formy działalności na rzecz własnego środowiska (indywidualna opieka, samopomoc, wolontariat, współpraca z lokalnymi instytucjami i organizacjami).
- 47 odbiorców projektu wzięło udział w programie podwyższania kwalifikacji i uzupełniania wykształcenia. 40 z nich ukończyło kształcenie się i podjęte szkolenia, podnosząc swoje kwalifikacje i zwiększając tym samym swoje możliwości na rynku pracy.
- 50 beneficjentów podjęło aktywne próby poszukiwania pracy. 43 spośród nich podjęło pracę zarobkową, z czego 23 osoby na podstawie umowy o pracę.
- 13 osób wzięło udział w terapeutycznej grupie rozwoju indywidualnego.
- 22 osoby wzięły udział w obozach terapeutycznych.
- Stwierdzono poprawę w sferach psychologicznej, relacji rodzinnych, umiejętności wychowawczych i społecznych u średnio 70% beneficjentów⁶.

W ramach projektu przygotowano szczegółowy opis roli oraz sposobu pracy asystenta. Wskazano na główne cele jego pracy oraz wyszczególniono etapy pracy z podopiecznymi. Opisano szczegółowy (w godzinach) miesięczny rozkład zadań. Przedstawiono również rekomendacje dotyczące intensywności pracy z rodziną, rekomendując odbywanie spotkań minimum dwa, trzy razy w tygodniu, z których każde powinno trwać od jednej do dwóch godzin. Według realizatorów projektu asystent rodziny powinien mieć pod opieką równocześnie nie więcej niż osiem do dziesięciu rodzin. Podkreślano również dużą wagę długiego okresu pracy z jedną rodziną (dwa–trzy lata), stanowiącego istotny element sukcesu w postaci realnej zmiany w życiu podopiecznych. Wskazano również na warunki konieczne do skutecznego wdrożenia modelu pracy asystenta w innych społecznościach. Warunki te dotyczyły w szczególności zmiany postaw służb systemu pomocy społecznej z urzędniczego na partnerski, podkreślenia dużej wagi postawy zaangażowania realizatorów, ich praktycznego przeszkolenia oraz zapewnienia stabilności programu. W ramach projektu podjęto również działania dotyczące upowszechnienia tej metody pracy wśród 354 pracowników służb społecznych oraz działania dotyczące włączenia jej do głównego nurtu polityki. Model asystenta rodziny znalazł swoje odzwierciedlenie między innymi w Programie Operacyjnym Rodzina, określonym w Społecznej Strategii Warszawy – Strategii

⁶ Opis projektu znajduje się na stronie: http://www.tpow.pl/druga_szansa.php.

Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020, który został uchwalony przez Radę m.st. Warszawy w maju 2010 roku.



Rysunek 1. Etapy procesu realizacji projektu innowacyjnego „Druza Szansa”
(The stages of „Second Chance” project)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Puszczewicz, M. Maziuk, J. Janiszewska, T. Mrozek [2008].

Ważnym aspektem projektu był decydujący wpływ uczestników na formułowanie programu pomocy. Potwierdzają to wypowiedzi koordynatora oraz uczestników projektu zawarte w publikacjach na temat projektu. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że końcowe efekty projektu potwierdziły wysoką skuteczność prowadzonych działań dotyczących aktywizacji społecznej i zawodowej uczestników.

Opisywany projekt, jako jedyny wówczas, otrzymał dofinansowanie ze środków EFS przeznaczonych na projekty innowacyjne. Zgodnie z założeniami projektów innowacyjnych jako jedyny skupiał uwagę na zdefiniowaniu nowego instrumentu polityki społecznej bardziej niż na kwestii rozwiązania wybranego problemu społecznego. W projekcie był zatem czas na refleksję i ocenę poprawności przyjętych założeń na podstawie praktycznych doświadczeń. Była to jednocześnie dobra podstawa do przygotowania zaleceń dotyczących warunków wdrażania modelu pracy asystenta rodziny w szerszej skali, kluczowych dla skuteczności jego realizacji.

Innowacje społeczne a zmiany systemowe

Institucja asystenta rodziny w 2011 roku została włączona do głównego nurtu polityki społecznej Ustawą o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku. Interesującym pytaniem jest, na ile w rozwiązaniach ustawowych wykorzystano doświadczenia i inspiracje projektu „Druza Szansa” oraz innych doświadczeń dotyczących realizacji w praktyce funkcji asystenta rodziny.

Podjmując ten temat, dokonano analizy zapisów wyżej wymienionej ustawy, opisu procesu przygotowania założeń ustawy dostępnego na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz opisu procesu legislacyjnego ustawy dostępnego

nego na stronie sejmu RP. Ponadto w październiku 2011 roku przeprowadzono wywiad z koordynatorem projektu „Druga Szansa” w Powiślańskiej Fundacji Społecznej oraz dwa wywiady fokusowe z udziałem 20 dyrektorów i pracowników ośrodków pomocy społecznej reprezentujących dwa powiaty na Mazowszu. Ich przedstawiciele, począwszy od 2012 roku, są między innymi realizatorami usługi asystenta rodziny w systemie pomocy społecznej.

W trakcie analizy zebranego materiału nie identyfikowano zapisów jednoznacznie potwierdzających wykorzystanie doświadczeń wybranego projektu innowacyjnego. Analiza treści pism i ekspertyz opisujących przebieg procesu formułowania treści ustawy wykazała elementy zbieżne pomiędzy modelem pracy asystenta rodziny opisanego w ustawie a modelem wypracowanym w projekcie „Druga Szansa”. Pojawiają się jednak również rozbieżności, które nie były omawiane w analizowanych przez autorkę dokumentach.

Tabela 1. Wybrane różnice pomiędzy modelem pracy asystenta rodziny opisanego w ustawie a modelem wypracowanym w projekcie „Druga Szansa”

Wybrane różnice	Model działania asystenta rodziny w Ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku	Model działania asystenta rodziny w projekcie „Druga Szansa”
Liczba rodzin pod opieką.	Maksymalnie 20 rodzin.	Maksymalnie 10 rodzin.
Wymagania względem kandydatów na asystentów.	Możliwość podjęcia pracy bez doświadczenia, wymagana jedynie trzydziestodniowa praktyka zawodowa w instytucji realizującej usługę asystenta ⁷ .	Wymagane doświadczenie.
Wzory postępowania w realizacji zadań asystenta.	Brak szczegółowych wzorów postępowania; określony zakres przedmiotowy szkoleń oraz zadania asystenta (w tym plan pracy z rodziną).	Wzory określające: sposób pracy, etapy pracy, miesięczny rozkład zadań (w godzinach), warunki wdrażania tej metody pracy.

Źródło: opracowanie własne.

Dotyczy to na przykład kwestii liczby rodzin, jaką może zająć się w swojej pracy asystent. Realizator projektu wskazywał na liczbę maksymalnie 10 rodzin pod opieką jednego asystenta, projekt ustawy zakłada natomiast liczbę maksymalnie 20 rodzin. Ten aspekt pracy asystenta wydaje się istotny w perspektywie szans na skuteczność osiągania postawionych przed nim celów. Intencją autorki nie jest ocena przyjętych ostatecznie rozwiązań w ustawie określających pracę asystenta, a jedynie wskazanie obszarów ryzyka poprawnego wdrażania opracowanego modelu pracy. Innym przykładem jest kwestia wymagań względem osób, które miałyby pełnić funkcję asystenta rodziny.

⁷ Projekt Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szkolenia na asystenta rodziny z 11 sierpnia 2011 roku.

Zgodnie z ustawą asystentem może być osoba, która:

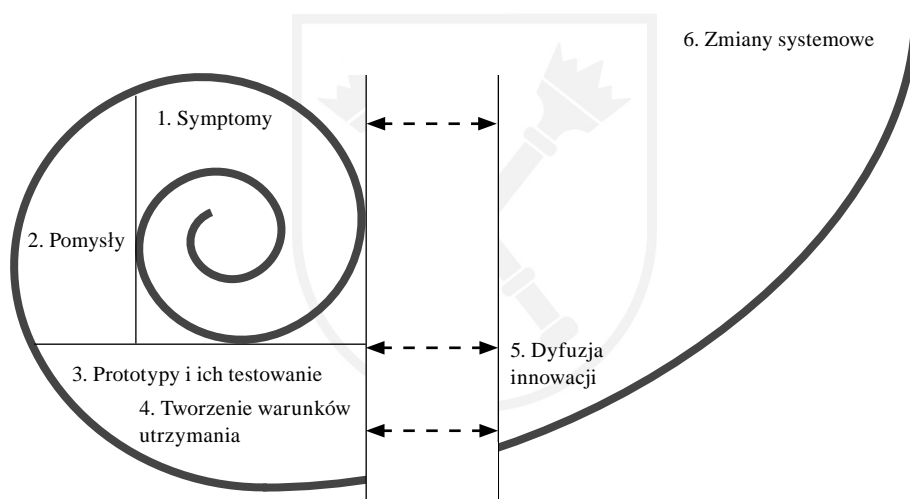
- 1) ma
 - a) wykształcenie wyższe na kierunkach pedagogika, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie lub praca socjalna lub
 - b) wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku uzupełnione szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną i udokumentuje co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną; lub uzupełnione studiami podyplomowymi obejmującymi zakres programowy szkolenia określony w akcie wykonawczym do ustawy i udokumentuje co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub
 - c) wykształcenie średnie i szkolenie z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną, a także udokumentuje co najmniej trzyletni staż pracy z dziećmi lub rodziną;
- 2) nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie jest jej zawieszona ani ograniczona;
- 3) wypełnia obowiązek alimentacyjny – w przypadku gdy taki obowiązek w stosunku do niej wynika z tytułu egzekucyjnego;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Punkt pierwszy umożliwia pracę osobom bez doświadczenia. Obecnie w projekcie Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szkolenia na asystenta rodziny wskazuje się jedynie na wymóg trzydziestodniowej praktyki w instytucji realizującej usługę. Tymczasem realizatorzy projektu „Druga Szansa” podkreślali znaczenie doświadczenia asystentów rodziny w tego typu pracy z uwagi na jej trudny i wymagający charakter. Podkreślali również wagę właściwej organizacji pracy, wskazując na częstotliwość i długość spotkań oraz ogólny czas pracy z rodziną. Obecnie, poza wyżej wymienionym projektem Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, brak innych informacji na temat istotnych warunków wdrażania instytucji asystenta rodziny na poziomie gmin (na przykład szczegółowego planu pracy, kompetencji i predyspozycji osób, które miałyby pełnić funkcję asystenta rodziny, uwarunkowań w otoczeniu). Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych wywiadów fokusowych z dyrektorami i pracownikami ośrodków pomocy społecznej. Uczestnicy wywiadów wskazywali na brak odpowiednio przygotowanej kadry, trudności w dostępie do wiedzy o metodzie pracy asystenta, brak środków i warunków do realizacji usługi. Nie znali również projektu innowacyjnego „Druga Szansa”. W tej sytuacji istnieje ryzyko wdrażania nowej metody pracy bez odpowiedniego przygotowania, które może skutkować jej deprecjacją w danej społeczności lokalnej.

Podsumowując powyższą analizę, nasuwa się wniosek, że większe wykorzystanie doświadczeń wynikających z projektów eksperymentalnych, których przykładem był projekt „Druga Szansa”, mogłoby złagodzić ryzyko dotyczące powstania patologii na etapie wdrażania w praktykę życia społecznego nowego pomysłu dotyczącego organizacji prac w ramach pomocy społecznej. Jeżeli wydajemy środki publiczne na eksperyment i wynika z niego wiedza o praktyce wdrożenia, czyż nie powinniśmy w większym stopniu czerpać z tych doświadczeń? W dokumentach opisujących ten proces brakuje potwierdzenia tego, aby istniał w tym przypadku ścisły związek pomiędzy pracami dotyczący eksperymentu

społecznego a pracami nad zmianami prawnymi wprowadzającymi funkcję asystenta rodziny do systemu pomocy społecznej. W tym miejscu warto postawić pytanie, czy w procesie organizacji zmian w systemie pomocy społecznej nie pojawia się obszar, który mógłby być lepiej zagospodarowany, a dotyczący zarządzania wiedzą o nowych pomysłach i praktyce ich wdrażania. Jak wiemy, „diabeł tkwi w szczegółach” i to właśnie w tym obszarze istnieje duże ryzyko zniszczenia dobrego pomysłu już na początku jego realizacji. Warto zadać sobie pytanie, czy gminy są przygotowane do realizacji tego przedsięwzięcia. Wnioski z przeprowadzonych wywiadów fokusowych wydają się temu przeczyć. Może to jeszcze zbyt wcześnie na takie obawy. W uzasadnieniu ustawy czytamy o potrzebie około dziesięcioletniego okresu na proces utworzenia odpowiedniej liczby kadr właściwie przygotowanych do realizacji tego zadania. Pojawiają się wątpliwości co do tego, jak dużo w tym czasie pojawi się patologii we wdrażaniu pomysłu, które to patologie mogą być nieodwracalne w danym środowisku lokalnym.

Warto nawiązać do przedstawionego wcześniej modelu procesu tworzenia i wdrażania innowacji społecznych. Powyższe rozważania skłaniają do stwierdzenia, że w tym przypadku mamy do czynienia z zakłóceniem tego procesu. Można to zobrazować następująco:



Rysunek 2. Proces tworzenia i wdrażania innowacji społecznej – asystenta rodziny
(The process of social innovation – family’s assistant upon the model proposed by Robin Murray, Julie Caulier-Grice and Geoff Mulgan)

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu Robina Murraya, Julie Caulier-Grice i Geoffa Mulgana.

Zakłócenia te dotyczą braku ciągłości działań pomiędzy czwartym i piątym etapem procesu wprowadzania innowacji społecznych. Jest to luka nieoptymalnego wykorzystania doświadczeń projektu w procesie rozpowszechniania inno-

wacji w szerszej skali oraz wprowadzania zmian do systemu pomocy społecznej. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w innych przypadkach oraz innych obszarach polityki społecznej, takich jak między innymi polityka rynku pracy czy edukacja, sytuacja wygląda podobnie. Wynika to z tego, że brakuje systemowego podejścia do zarządzania wiedzą o innowacjach społecznych.

Odpowiedzią na ten problem mógłby być system dyfuzji innowacji społecznych. Jego funkcją byłoby ułatwienie dostępu do szczegółowej wiedzy na temat najlepszych praktyk wdrażania nowych pomysłów. Elementami systemu byłyby między innymi baza wiedzy oraz sieć innowatorów społecznych. Odnosząc się do omawianego w artykule przykładu, odbiorcy omawianego systemu, korzystając z jego zasobów, mogliby między innymi sięgnąć po opis dotychczasowych doświadczeń wdrożeniowych w realizacji modelu pracy asystenta rodziny w gminach. Jednocześnie mogliby skorzystać z bazy kontaktów i wiedzy innowatorów społecznych na temat praktyki wprowadzania nowych pomysłów w życie. Ich wsparcie merytoryczne w ramach nowych projektów mogłoby przyczynić się do zwiększenia skuteczności podejmowanych działań. Załączki takiego systemu pojawiają się obecnie w postaci Krajowej Instytucji Wspierającej Program Kapitał Ludzki. Proponowane rozwiązanie zakłada działania idące o krok dalej w kierunku wzmocnienia etapu wdrażania. Jednocześnie pełniłby funkcję swoistego laboratorium praktycznego testowania nowych rozwiązań polityki społecznej. Zbliżone rozwiązania pojawiły się już w innych częściach świata. Przykładem tego jest Biuro ds. Innowacji Społecznych i Partycypacji Obywatelskiej w Białym Domu w Stanach Zjednoczonych, uruchomione w 2009 roku. Celem jego działalności jest promocja usług opartych na partycypacji obywatelskiej, wzrost inwestycji w innowacyjne rozwiązania oraz rozwój nowych modeli partnerstwa. Innym przykładem jest pierwszy w Europie Park Innowacji Społecznych w Santurtzi w Hiszpanii, otwarty w czerwcu 2010 roku. Jest to pionierska inicjatywa, której celem jest stworzenie środowiska współpracy pomiędzy liderami innowacji społecznych, służącego wymianie doświadczeń oraz kreowaniu nowych rozwiązań. W polskich warunkach doskonalenie procesu zarządzania innowacjami społecznymi mogłoby być finansowe w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wnioski końcowe

Z analizy przedstawianych w artykule zagadnień wynikają następujące wnioski:

- Projekty innowacyjne mogą stanowić pewnego rodzaju laboratorium doświadczeń, istotne w kontekście wprowadzania zmian do polityki społecznej. Testowanie nowych rozwiązań w praktyce może skutkować ich lepszym dopasowaniem do potrzeb i możliwości wdrażania. Jednocześnie odpowiednie zarządzanie wiedzą o tych doświadczeniach może istotnie poprawić proces wdrażania w życie nowych rozwiązań.
- Brak wykorzystania doświadczeń projektów innowacyjnych zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości podczas ich wdrażania. Skutkiem

- tego może być deprecjacja dobrych pomysłów na początku ich realizacji, co często przynosi nieodwracalne skutki w społeczności lokalnej.
- W przypadku analizowanego przykładu dotyczącego instytucji asystenta rodziny wystąpiły zakłócenia w procesie tworzenia i wdrażania tej innowacji społecznej do głównego nurtu polityki. Dotyczyły one nieoptymalnego wykorzystania doświadczeń projektu innowacyjnego na etapie rozpowszechniania innowacji w szerszej skali oraz wprowadzania zmian do systemu pomocy społecznej.
 - W Polsce brakuje systemowego podejścia do zarządzania wiedzą o innowacjach społecznych, co skutkuje marnowaniem potencjału wytworzonego w ramach projektów innowacyjnych finansowanych ze środków EFS. Odpowiedzią na ten problem mogłoby być stworzenie systemu dyfuzji innowacji społecznych. Funkcją systemu byłoby ułatwienie dostępu do szczegółowej wiedzy na temat najlepszych praktyk wdrożeniowych dotyczących innowacji społecznych. Jednocześnie system stanowiłby swoistego rodzaju laboratorium nowych rozwiązań w polityce społecznej, króre testowano by na „żywym organizmie”. Efektem jego funkcjonowania byłaby poprawa jakości i liczby wdrożeń innowacji społecznych, które lepiej rozwiążą problemy społeczne.
 - Wyniki przeprowadzonego studium projektu wskazują na potrzebę rozwoju badań nad innowacjami społecznymi, które powinny być ważnym elementem współczesnej polityki społecznej.

Literatura

- Anioł W. (2009), *Kapitalizm globalny na zakręcie – ułomności rynku i życie na kredyt*, [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Wydawnictwo Aspra JR, Warszawa.
- Anioł W. (2011), *Kryzys finansowy w Europie – reperkusje dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 4.
- Caulier-Grice J., Kahn L., Mulgan G., Pulford L., Vasconcelos D. (2010), *Study on Social Innovation*, A paper prepared by the Social Innovation eXchange (SIX) and the Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors, European Union/The Young Foundation.
- Caulier-Grice J., Murray R., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, NESTE, London.
- Golinowska S., Hengstenberg P., Żukowski M. (red.), (2008), *Diversity and Commonality in European Social Policies*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Górnjak J., Keler K. (2008), *Rola systemu wskaźników w ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lenzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Górnjak J., Keler K. (2009), *Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(3).
- Górnjak J. (2009), *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa.

- Grewiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.
- Howaldt J., Schwarz M. (2010), *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Sozialforschungsstelle, Dortmund.
- Hubert A. (2010), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, The European Commission.
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Kurowska A. (2011), *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej*, Difin, Warszawa.
- Mulgan G. (2007), *Social Innovation. What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*, Saïd Business School in Oxford, The Basingstoke Press, London.
- Puszczewicz B., Maziuk M., Janiszewska J., Mrozek T. (2008), *Informator o rezultatach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Raport CEAPP UJ (2010), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Kraków.
- Rosati D. (red.), (2009), *Europejski model społeczny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Suliga P. (2008), *Nie jesteś sam. Metody towarzyszenia beneficjentom w projektach inicjatywy wspólnotowej EQUAL*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Supińska J. (2008), *Style i instrumenty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szarffenberg R. (2009), *Czy i kiedy kryzys gospodarczy i wzrost nierówności dochodów są dobre dla ubogich*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Wydawnictwo Aspra JR, Warszawa.
- <http://www.economist.com/node/16789766> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://www.equal.org.pl> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/ustawa-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej-nad-dzieckiem> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3378.htm> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://www.pfs.pl> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://www.socialinnovationexchange.org> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://socialinnovator.info/connecting-people-ideas-and-resources/innovation-intermediaries/hubs/social-innovation-parks> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://www.tpow.pl> (dostęp: 10.10.2011).
- <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/about> (dostęp: 10.10.2011).

Andrea Benedek, PhD student
dr hab. István Takács
dr hab. Katalin Takács-György
Károly Róbert College

THE EXAMINATION OF NON-PROFIT AND PUBLIC INSTITUTIONS FROM THE CSR VIEWPOINT

Summary

To reveal the company's social policy publicly – in the form of certificates, indices or reports – occurs more and more often in the corporate practice and communication. The year 2011 has a special role among the campaign of the European Union since 1983. This year the main focus is on voluntariness, which is one of the principles of the European Union, the aim is to draw the attention of the European people to the significance of voluntariness.

The advantage of the companies' voluntary programme is that through the internal communication a more effective cooperation can be ensured among the employees and nonbusiness. So more and more companies feel the need of the CSR activities, with which they can create competitive advantage for themselves. The research focuses on the nonbusiness group, and examines its relationships and cooperation with other organizations and groups.

The aim of the research carried out in Hungary is to discover and unveil the aims and motivations of the above mentioned segments, and whether the opposing parties, in economic sense, are able to cooperate for one goal in the interest of the community and environment. The research raises the following questions: What kind of donations is offered from the businesses and from the civil people? Do they comply with the expectation and necessities of the nonbusiness? Is their cooperation useful? Are they able to solve their problems, to communicate effectively?

The results of the research showed similarities with the literature, i.e.: the influencing factors of CSR are the effective communication, the realized cost and benefits for the donor, the empathy, the norm system of the individual and the expectation of the society.

The importance of CSR appears at more and more forums (CSR market, corporate PR etc.). However, to be able to speak of appropriate CSR that is already built-in the value system of the individuals – especially from the viewpoint of society, ecological and economic sustainability – Hungary has a long way to go as there is still a great lack of empathy, internal motivation and social sensitivity, which can only be inherited through culture.

Communication forms the base of offering assistance, as without it the realization of needs is not possible. The sceptics often accuse the companies that the CSR practice from their part

is nothing else only PR activity, however, it was proven by the present research that the donor companies do not require publicity.

Keywords: corporate social responsibility, communication, cooperation

Introduction

The year 2011 has a special role among the campaign of the European Union since 1983. This year the main focus is on voluntariness, which is one of the principles of the European Union, the aim is to draw the attention of the European people to the significance of voluntariness.

As the member of the EU it is a good chance for the Hungarian companies to show their good practices in their PR activities and marketing communication. The employees of the companies can contribute with their physical and mental work to help the individuals and communities. These activities are supported by the companies by granting e.g. labour time allowance and/or money contribution. The advantage of the companies' voluntary programme is that through the internal communication a more effective cooperation can be ensured among the employees and nonbusiness.

Of course, the advantage of the CSR activity must be emphasized, the voluntary work ensures the companies to build trust with the stakeholders, to keep contact and share information, also to create positive reputation and to keep up the image. So more and more companies feel the need of the CSR activities, with which they can create competitive advantage for themselves. As it can be seen the CSR practice is manifold, there are many opportunities for businesses with different profile to contribute to the solution of the social and environmental problems and in the meanwhile they can also focus on increasing their profit.

It is a general problem that the civil organizations, educational institutions, communities do not possess the necessary resources to achieve their aims. Parallel to this a social insensitivity can be observed and in many cases it also means the lack of responsible thinking and activity. The companies aim to take a helping role and have a responsible behaviour to avoid this insensitivity.

The research examines the activities and motivations of the nonbusiness sector from the viewpoint of the above mentioned points and the chances and interests of the opposing parties.

The aim of the research is to discover and unveil the aims and motivations of the above mentioned segments, and whether the opposing parties, in economic sense, are able to cooperate for one goal in the interest of the community and environment. The research raises the following questions: What kind of donations is offered from the businesses and from the civil people? Do they comply with the expectation and necessities of the nonbusiness? Is their cooperation useful? Are they able to solve their problems, to communicate effectively?

Literature review

The interpretation of corporate social responsibility (CSR)

Looking through the relevant literature there are several definition for corporate social responsibility, however, one of the most known is that of Carroll [Carroll, 1999]. There have been several attempts for the definition of the CSR since its first appearance [Bowen, 1953]. What is common in all these definitions is that they focus on only one problem, aspect. The aspects of conceptual definitions are the environment, business and the stakeholders, although the society and the voluntary dimension can be in the focus of the definitions as well.

The environmental explications refer to the natural environment; the economical to the financial principles, CSR based business operations and to keep the profitability; and the stakeholder dimension refers to the interaction and communication with the involved. From the viewpoint of the research put an emphasis on those definitions that were based on the most relevant dimensions that is the social and the voluntary.

The expansion of the social sense of the CSR is that the relationship between business and society is emphasized; in a way that the social risk is taken into consideration and so the CSR based business activity is created (Table 1).

Table 1

The result of researches of the motivations of volunteers in chronological order

Researcher	Motivating factors	The researched target group
International researches		
Pitlerman, 1973	The older generation: the role of social motivation is significant. The young generation: indirect economic benefits e.g.: work experience is a dominant factor.	Entire population.
Frisch, Gerrard, 1981	Three-factor model on motivation: altruistic, egoism, social model on motivation.	Old and university student Red Cross volunteers, and any other Red Cross volunteers.
Cnaan, Goldberg-Geln, 1991	Creating the Motivation to Volunteer (MTV) scale. The motivations of people are not built on one motive, but they are determined by the combinations of egoistic and altruistic motivations.	250 volunteers and 150 non volunteers.
Clary, Synder, Ridge, 1992	Six volunteer factor: values, understanding, career, social, esteem, protective. Based on this the Volunteer Functions Inventory (VFI) standard/ index was established.	1000 volunteers looking after AIDS patients and 500 university students.
McEwin, D'Arcy, 2002	Eight-factor motivation categories were worked out: values, career, personal development, recognition, hedonism, social, reactivity, reciprocity. The Volunteer Motivation Inventory (VMI) index was established.	Focus group survey carried out among 500 volunteers working at different organizations.

Researcher	Motivating factors	The researched target group
International researches		
Esmond, Dunlop, 2004	A VMI that contains 10 motivation factors and can be applied to differential measures was worked out. Motivation factors: values, reciprocity, recognition, understanding, self-realization, reactivity, society, protection, social contact, career development. The most important motivation factors were values, reciprocity and recognition.	Among 2444 volunteers in West – Australia.
Hungarian researches		
Czike, Bartal, 2005	The motivations for volunteers attached to organizations were divided into three categories: old, new and mixed voluntariness is distinguished. 8 motivation categories: helping the poor, religion, the importance of faith, moral duties, belonging to a community, gaining experience, challenge, opportunity for professional development, to spend pastime effectively, getting new friends.	The target group of the old type of voluntariness: married and highly educated women above 35, with more the target group of the new type of voluntariness: single men and women under 26 without children.
Hegyí-Horváth, Kmetty, Molnár, 2006	Old type – value-based, new type – interest-based motivations.	Youth volunteers (altruist and professional volunteers), trainee volunteers.
Czike, Kuti, 2006	Established traditional and new type of volunteers. 18 motivation categories: it is good to help, family motivation, belonging to a community, example of friends, the feeling of gratitude. Voluntariness for a specific reason, spending pastime effectively, gaining experience, self-knowledge, professional development, the opportunity of a good workplace.	Population above 14 years.

Source: own construction.

The examination of motivation of the volunteers in the capitalist countries was induced by the crisis of the welfare states, in the socialist countries it was induced by the collapse of socialism. Although voluntariness¹ itself is not CSR, it is part of it. It puts forefront the values created for the society and the company, the achieved results and their effects. It is not clear to what extent the definition of the CSR should be extended, how far the corporate responsibility should reach. As the present research overviews the voluntary and social CSR activities, the relevant definitions are taken into considerations, some of which could be seen in Table 2.

¹ Voluntariness: this type of behaviour is called pro-social behaviour according to the behaviour psychology, its main idea is that the volunteer with his or her activities – help, support etc. – takes others interest and welfare into consideration.

Table 2

CSR definition based on social and voluntariness

Definition source	Definition
Jones, 1980	CSR is defined as the notion that corporations have an obligation to constituent groups in society other than stockholders and beyond that prescribed by law or union contract, indicating that a stake may go beyond mere ownership.
Kilcullen, Kooistra, 1999	CSR is the degree of moral obligation that may be ascribed to corporations beyond simple obedience to the laws of the state.
Piacentini et al., 2000	CSR is the voluntary assumption by companies of responsibilities beyond purely economic and legal responsibilities.
Pinney, 2001	Corporate social responsibility (CSR) or corporate citizenship can most simply be defined as a set of management practices that ensure the company minimizes the negative impacts of its operations on society while maximizing its positive impacts.
McWilliams, Siegel, 2001	Actions that appear to further some social good, beyond the interests of the firm and which is required by law.

Source: own construction based on: A. Dahlsrud, *How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions*, Corporate Social Responsibility and Environmental Management 2008, p. 7.

The CSR is a crucial point, however, the base of the successful CSR is the cooperation of the adequate organizations. So it is necessary to examine the cooperation and communication of social groups – nonbusiness, business and people.

The interpretation of nonbusiness

It is very important to describe the target group, the difference between nonbusiness and business, and to define the fundamental concepts, which is not at all an easy task.

In the standard language the non-profit and nonbusiness sector are usually referred to as non-governmental, non-state, non-family organization, civil sector, third sector, social self-organization, although the content is not the same of these concepts.

The target groups of the research, in a broader sense, are the business and nonbusiness groups. See Figure 1.

The operation characteristics of the two segments show crucial differences. The management of the nonbusiness sector is carried out by governmental or democratic organizations with the aim of maximizing the service output, the appropriate service and operation. The member of the organizations can be volunteers, employees and public servants. On the other hand the main goal of the business organization is to maximize profit, which is done in competition environment. The management of the organization is carried out by the owners who employ employees.

Emphasising the non-profit subgroup which is important from the point of the research, it is justified to describe the non-profit sector first. There have been and still are several attempts to define and distinguish the concept of non-profit and non-governmental organizations.

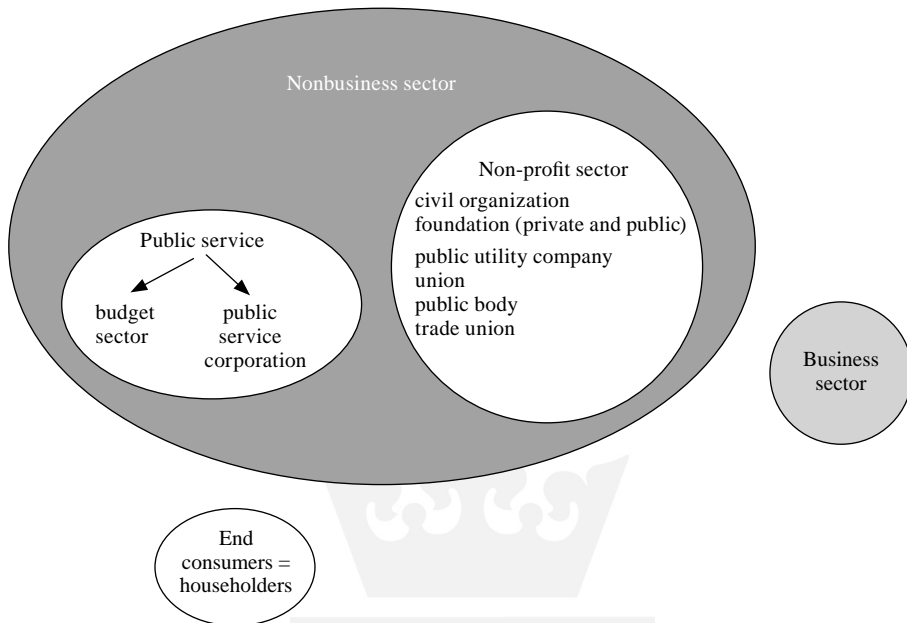


Figure 1. Interpreting the business and nonbusiness sector

Source: own construction based on: L. Dinya, F. Farkas, E. Hetesi, Z. Veres, *Nonbusiness marketing és menedzsment*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest 2004.

If we look back in history the expression of ‘non-profit’ can be rooted back in the 19th century USA. The definition became common knowledge when it was necessary to distinguish the private and public sectors, and the influence of the state violated the business interests. As the non-profit organizations dealt with activities of general interest, they were categorized as part of the public sector [Hartz, 1948].

Those countries with a long history of non-profit organization – such as the USA, UK, Germany, France, Switzerland, Austria – use different expression to name the phenomena, out of which the most manifold are those that come from the Anglo-Saxon cultures. It is also proven by the fact that there are sectors and organizations, which cannot be found in the European (German, French and Italian) practice. These are the followings sectors: charities, independent sector, philanthropic sector, community based organizations, grass-roots organizations, non-statutory organizations and tax-exempt sector. In the Hungarian practice the definition of the non-profit sector is based on three directions – legal, statistical and economic, and is divided into subgroups as shown in Figure 1.

The method and sampling

The study achieves its goal with the method of qualitative research, of which results presents the opinion of the nonbusiness organizations.

The depth interviews were carried out in Heves County, Hungary, with the leaders of nonbusiness organizations, in the summer of 2011. Among the participants we can find 3 councils, 2 educational institutions and 4 civil organizations. All the interviews were carried out personally and based on questions compiled and recorded beforehand. So the study is based on the depth interviews of 9 non-business organizations.

Data processing

The data processing of the depth interviews and information processing were carried out in an oral way, however, the research to unveil the relationships examines frequency, causal relationships, processes and consequences and sets up structures [Babbie, 2001].

The characteristics of the sampling

The participating nonbusiness organizations were local councils, educational institutions and development centres, a foundation organised in a settlement and some organizations operating at country level, cooperating with the local councils. It is the characteristics of each surveyed organization that they act in common good, these are mostly collective, at some cases they satisfy individual needs and their activities are of common use. After the socialist planned economy, in the market economy the social contribution and support decreased. Unemployment, which was unknown for 40 years, and poverty or in other words deprivation¹, appeared at the same time. Sociology uses the following synonymous expressions: social exclusion, disadvantaged, deprivation, and rejection.

The expression of deprivation is not only used to refer to poverty, in a broader sense it means that you are deprived of something, which exists in every culture and society although at different levels [Andorka, 2000]. In Hungary four types of poverty are distinguished: traditional, new, demographic and ethnic poverty.

The target group of the nonbusiness sector in all cases are the disadvantaged people living in poverty, and disadvantaged children, youth and their micro-environment from the viewpoint of sociology (family, school). The homeless people and any other people in need belong to the target group.

Having looked at the profile of the organizations, the following help is granted: subsidizing (material kind), active help (giving products, services), representation of interest, social support, education and development.

¹ Deprivation: the expression of poverty is usually used for the traditional disadvantaged situations, deriving from the low income and other problems it raises such as inappropriate diet, bad living circumstances etc. [Andorka, 2000: 121]. The authors' own translation.

The results of the research

Conceptual definition — Corporate social responsibility

It is a very difficult task to give a comprehensive definition of corporate social responsibility which is adequate from every aspect. So it is not surprising that the interviewees gave different definitions. However, these definitions, unambiguously, can be grouped around the social and voluntariness type of definition that is also mentioned in the literature and the reason behind this is likely the nature of the nonbusiness activities.

According to the results of the research out of the 9 interviewees 6 mentioned the expression of *offering assistance*, as the synonym of the corporate social responsibility. The expression of *empathy* was mentioned 3 times, and in 4 cases *learning, informing, subsidizing and supporting* was referred to. The interpretation of CSR according to the interviewees can be seen in Figure 2.

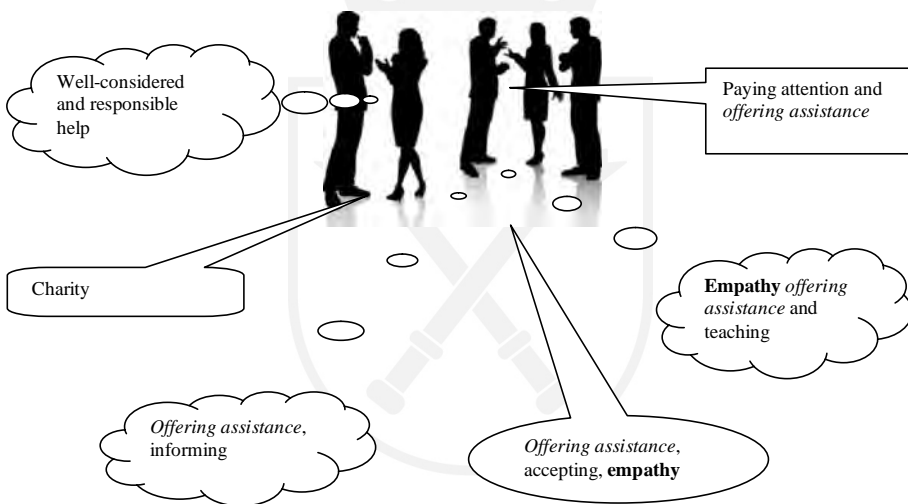


Figure 2. Interpreting CSR according to the interviewees (n=9)

Source: own construction 2011.

The expressions of *subsidizing* and *support* are important according to their frequency mentioned by the interviewees, but it is not sufficient part of corporate social responsibility.

Informing seems to be an appropriate and crucial task, in some cases *teaching* and *education* falls into this category as well as it is very common that people living or getting in disadvantaged circumstances are undereducated or not at all educated, and are not able to take advantage of their opportunities.

Empathy, sensitivity came into light interpreting the concept semantically, which is not accidental, as offering assistance is rooted in the sensitivity of the person, however, it is not the characteristic of every person.

All the interviewees agreed in that, that only those would be committed to offering assistance who during his or her personality development was a member of such a family, environment and culture where common interest and not self-interest was in the focus of his or her value orientation. The individualist, egoist person might periodically carry on with voluntary activity and make offers, however, such a personality will never be committed in the long run.

Opposing the hypocrite personality, supporting others is part of its own life of the empathic and collectivist personality. The leaders of the nonbusiness organizations – 7 out of 9 – mentioned that they would welcome the fact if more leaders of the companies had the altruist approach as this would make their task easier.

Motivation

The motivation of voluntariness and donation were in the focus of several researches [Pitterman, 1973; Frisch, Gerrard, 1981; Cnaan, Goldberg-Glen, 1991; Clary, Snyder, Ridge, 1992; McEwin, Jacobsen-D'Arcy, 2002; Esmond, Dunlop, 2004; Cziike, Bartal 2005; Hegyi, Horváth, Kmetty, Molnár, 2006], the present study builds on the result of the latest research carried out in Hungary (2006) and examines the altruist motivation. It is also based on the fact that the interviewees – 6 out of 9 – mentioned the importance of altruism² as a motivating factor.

According to the opinion of the organization leaders taking part in the sampling, the altruist motivations can be grouped into 3 categories.

1. Motive: mutual altruism

Keywords: 'mutuality, interest'

- The present study gives appropriate examples to prove *mutual altruism*. One of the leaders of the local council mentioned that a company dealing with extracting raw material compensates the people living in the area with donating fuel to them for the noise and other inconveniences.

In this case the motivating factor is *mutual altruism*, mutually offered assistance.

- The expression '*interest*' was also mentioned during the process of data collection, the motivation of individual sacrifice in the interest of others – according to Hamilton [Hamilton 1964] – can be considered as long-term self-interest. So if we have a look at the practice mentioned above, the company's long-term interest is survival and its necessary proceeds is to keep a good relationship with the stakeholders (people living in the area).

² Altruism: can be interpreted as the highest form of offering assistance, it is characterized by the activity carried out voluntarily and intently in the interest of somebody else without rewards [Vályi, 2005]. The authors' own translation.

2. Motive: empathy altruism

Keywords: 'willing to help, empathy, involvement'

From the interviews it was unveiled that the circle of volunteers is wide. On the one hand they are single individuals and individuals with large families, on the other hand they – often wish to conceal their identity – are wealthy, successful individuals and profitable companies. Of course, the motivations of these donor groups are rather different.

In the first case '*involvement*' plays an important role and hence the willingness to help is more increased. The similar situation generates empathy and sympathy in the individual, which gives the impression of attachment and in the end it increases the likeliness of offering assistance.

Empathy is an important and necessary base for altruism, as the empathic ability hidden in the individual motivates the formation of altruism, as the individual is able to identify with the feelings of others.

There might be two reasons for the motivations of the later mentioned segments of volunteers and donors. One of the reasons of the helping behaviour is to decrease the 'negative state'³, that is to decrease the individual's own guilty conscience and inconvenient feelings.

Surprisingly this segment can be motivated by positive state, helping intention as people leading a happy, problem-free and well balanced life are more likely to perceive the problems of others and it is realized in deeds.

The research of Bartal [Bartal, 2007] also reinforces the state that generates happiness which is felt during voluntariness and donation, he states that the individual who is a volunteer is more likely to be happy and satisfied. Another research – Deloitte Volunteer Impact [www.deloitte.com] – examined the behaviour of the young members of the 'Y' generation, who are either frequently or rarely volunteers, and stated that those who are frequently volunteers at their workplace are more satisfied with their career, employer and thus are more loyal to the company than those who do not take on voluntary activities.

3. Motive: docile altruism

Keyword: 'expectation'

The motivation of some donors is to *follow the group norm*, which helps survival. Nowadays it is expected from profit-oriented companies to act in favour of common good as they are usually considered to be the source of the environmental, social and economic problems, and so docility slowly builds in the practice of the companies. As in the case of human

³ Negative-state relief model: states that human beings have an innate drive to reduce negative moods. They can be reduced by engaging in any mood-elevating behavior, including helping behavior, as it is paired with positive value such as smiles and thank you. Thus negative mood increases helpfulness because helping others can reduce one's own bad feelings [Cialdini, Baumann, Kenrick, 1981], http://en.wikipedia.org/wiki/Negative_State_Relief_Model.

evolution, the existence or the lack of corporate social responsibility can contribute to natural selection during the company/ business evolution. So CSR is an expected and necessary norm for companies, as this is one of the fundamental base of their existence and in the long run they can even make competitive advantage out of it.

According to the results of MAF the goals of the companies achieved by voluntary work were listed as follows: about 80% of the companies do voluntary work out of team building, about 70% with the aim of reputation, at more than 60% the aim is to create the loyalty of the employees and positive atmosphere at the workplace, so through donation the company would like to meet the expectation in a direct way.

The characteristics of donations

Among the goals of the research it was included to examine the nature of supports, donations and subsidies. According to the results of the survey these were, in all cases, material offerings.

According to MAF 65% of the companies offers financial support besides voluntary work (that is physical or mental activity).

The donations of financial nature usually go to large civil organizations and to organizations with a centre in Budapest. Foundation in the countryside or smaller foundations, non-profit organizations usually receive material donations (e.g.: fuel, long-life food etc.), services (e.g.: free delivery).

For the lack of donation and corporate social responsibility the lack of culture, empathy, internal motivation and social sensitivity was accounted by the interviewees.

How the motivation for donation can be encouraged, stimulated the interviewees could not give a clear answer. Although they did not doubt the efficiency of applying marketing and PR tools – 3 out of 9 mentioned this – they felt that the internal initiation and sensitivity is the key.

The circle of donors, the method and direction of keeping contact

On the way of offering assistance the first step is to recognize the case of emergency, to realize who needs help.

Nonbusiness – people in need: the road to identify needs are basically oneway, as people in need individually initiate the contact with the organizations. They try to find solutions in special, private problems, so it is understandable that the contact is done personally.

Nonbusiness – donor (company): the picture of contact with the donors is varied. The present research could not confirm the results of the MAF research according to which 80% of the donor companies – as individual initiator – finds in a proactive way the support opportunities which can be given in the form of voluntary work [<http://nonprofit.hu>]. Only one respondent referred to the proactive behaviour, in the other cases establishing contact derives from the nonbusiness organization. Although the company chooses from the incoming

Table 3

The direction of contacts of nonbusiness organizations

The organization researched	The direction of contact	Partners	Naming the direction of contact
Nonbusiness organization		Members of the society (in need)	One way
Nonbusiness organization		Private individuals (donors)	Mutual
Nonbusiness organization		Business organizations (companies)	One way
Civil and non-profit organizations inside nonbusiness organization		Inside nonbusiness sector (civil organizations, non-profit organizations)	Mutual

Source: own construction.

opportunities, the initiation of the nonbusiness organization are 100% successful, the reason for this can be the targeted contact and the personal, good contacts.

Nonbusiness – donors (private individuals): The contacts with the private donors are mutual.

Nonbusiness – nonbusiness: the organizations inside the nonbusiness sector have a good knowledge of each other's activities, as their communication has a social objective⁴ and during their work they meet at conferences, trade events where they can strengthen their interpersonal contacts. It has to be mentioned that, unfortunately, in Hungary these events are not well publicised, and because the media do not support these kinds of activities of companies, they advertise these kinds of activities on their websites or through community media.

The success of the nonbusiness cooperation

The researched proved that the cooperation among nonbusiness organizations are one of the most successful, as according to the respondents they achieved 79.25% out of the 100%.

However, the cooperation with companies is more important – according to the opinion of the respondents only 57.12%, it clearly proves the business side of the CSR activities. This was also reinforced by the fact that most of the companies are sponsors and during charity they do not require publicity. It must be also stated that at regional level the role of the small and medium enterprises in CSR cannot be neglected.

The cooperation with the population received only 27.87% which can be reasoned with the lack of appropriate communication. During the research it

⁴ Social communication: These communication activities refer to professional programmes that should form the way of thinking of the entire society and have an educational value [Szeles, 1999: 79]. The authors' own translation.

could be clearly seen that among the private people many do not have a clear view of the actual activities of the nonbusiness organization or of the target groups (people in need) needs. In some cases they are considered as junk rooms, which help the individuals to get rid of their unnecessary objects for free.

Summary

The results of the research showed similarities with the literature, i.e.: the influencing factors of CSR are the effective communication, the realized cost and benefits for the donor, the empathy, the norm system of the individual and the expectation of the society.

The importance of CSR appears at more and more forums (CSR market, corporate PR etc.). However, to be able to speak of appropriate CSR that is already built-in the value system of the individuals – especially from the viewpoint of society, ecological and economic sustainability – Hungary has a long way to go as there is still a great lack of empathy, internal motivation and social sensitivity, which can only be inherited through culture.

Communication forms the base of offering assistance, as without it the realization of needs is not possible. The sceptics often accuse the companies that the CSR practice from their part is nothing else only PR activity, however, it was proven by the present research that the donor companies do not require publicity.

Literature

- Alexander R.D. (1987), *The Biology of Moral Systems*, Aldine, New York.
- Andorka R. (2000), *Bevezetés a szociológiába*, Osiris Kiadó, Budapest.
- Babbie E. (2001), *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Balassi Kiadó, Budapest.
- Bartal A.M. (2005), *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*, Századvég, Budapest, <http://volunteermotivation.info/downloads>.
- Bartal A.M. (2007), *Metszéspontok-Nonprofit tanulmányok 2004–2006*, “Pázmány Társadalomtudomány” 9, Loisir Kft., Budapest-Piliscsaba, p. 288.
- Bowen H.R. (1953), *Social Responsibilities of the Businessman*, Harper&Row, New York.
- Carroll A.B. (1999), *Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct*, “Business & Society”, vol. 38, no. 3, pp. 268–295.
- Cialdini R.B., Baumann D.J., Kenrick D.T. (1981), *Insights from Sadness: A Three-step Model of the Development of Altruism as Hedonism*, “Developmental Review”.
- Clary E.G., Snyder M., Ridge R. (1992), *Volunteers' Motivations: A Functional Strategy for the Recruitment, Placement, and Retention of Volunteers*, “Nonprofit Management and Leadership”, 2, pp. 333–350.
- Cnaan R.A., Goldberg-Glen R.S. (1991), *Measuring Motivations to Volunteer in Human Services*, „Journal of Applied Behavioral Science”, 27, pp. 269–284.

- Czike K., Bartal A.M. (2005), *Önkéntesek és nonprofit szervezetek – az önkéntes tevékenységet végzők motivációi és szervezeti típusok az önkéntesek foglalkoztatásában*, Civitális Egyesület, Budapest.
- Czike K., Kuti É. (2006), *Önkéntesség, jótékonyság, társadalmi integráció*, Nonprofit Kutatócsoport és Önkéntes Központ Alapítvány, Budapest, p. 168.
- Dahlsrud A. (2008), *How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions*, Corporate Social Responsibility and Environmental Management, pp. 1–13.
- Dinya L., Farkas F., Hetesi E., Veres Z. (2004), *Nonbusiness marketing és menedzsment*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest.
- Esmond J. (2004), *Booming Recruiting: An Action Research Project*, Volunteering Secretariat, Department for Community Development, Perth. <http://www.volunteering.communitydevelopment.wa.gov.au/files/booming-recruiting.pdf>.
- Esmond J., Dunlop P. (2004), *Developing the Volunteer Motivation Inventory to Assess the Underlying Motivational Drives of Volunteers in Western Australia*, Perth, CLAN WA, <http://www.morevolunteers.com/resources/MotivationFinalReport.pdf>.
- Frisch M.B., Gerrard M. (1981), *Natural Helping Systems: Red Cross Volunteers*, "American Journal of Community Psychology", 9, pp. 567–579.
- Gintis H., Bowles S., Boyed R., Fehr E. (2003), *Explaining Altruistic Behavior in Humans*, "Evolution and Human Behavior", 24, pp. 153–172.
- Hamilton W.D. (1964), *The Genetical Evolution of Social Behavior*, "Journal of Theoretical Biology", 37, pp. 1–52.
- Hartz L. (1948), *Economical Policy and Democratic Thought in Pennsylvania, 1776–1860*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hegyí A., Horváth Á., Kmetty Z., Molnár K. (ROK), *Önként a gyakorlatban – Kutatás fiatal önkéntes gyakornokok civil szférában való foglalkoztatásának lehetőségéről és gyakornoki programok beindításának szükségességéről*, http://www.nonprofit.hu/files/7/1/8/8/7188_Onkent%20a%20gyakorlatban.pdf.
- M&H Communications International Unit (2006): *CSR, a magyar beteg*, London–Budapest, <http://www.mandh.hu>.
- Mc Ewin M., Jacobsen-D'Arcy L. (1992), *Developing a Scale to Understand and Assess the Underlying Motivational Drives of Volunteers in Western Australia: Final Report*, Lotterywest & CLAN WA Inc., Perth.
- Pitterman L. (1973), *The Older Volunteer: Motivation to Work*, Action, Washington DC.
- Smith E.R., Mackie D.M. (2001), *Szociálpszichológia*, Osiris Kiadó, Budapest.
- Szeles P. (1999), *Public relation a gyakorlatban*, Geomédia szakkönyvek, Budapest, p. 312.
- Szeles P. (2008), *Önkéntesség vagy kötelezettség?*, "Chief Executive Officer", IX.évf., 1, pp. 41–44.
- Vályi R. (2005), *Az altruizmus jelensége a társadalomtudományban*, [in:] Némedi Dénes–Szabári Vera (szerk.), *Az ELTE Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve*, Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar Szociológia Doktori Iskola, Budapest.
- http://www.deloitte.com/view/en_US/us/About/Community-Involvement/volunteerism/impact-day/f98eec97e6650310VgnVCM2000001b56f00aRCRD.htm (downloaded: 12.09.2011).
- http://en.wikipedia.org/wiki/Negative_State_Relief_Model (downloaded: 7.09.2011).
- <http://www.donorsforum.hu/hu/szolgaltatasok/kutatasok/vallalati-onkentesség-magyarorszagon> (downloaded: 10.09.2011).
- http://nonprofit.hu/sites/default/files/study/2011/8/v%C3%A1llalati%C3%B6nk%C3%A9ntess%C3%A9g-top200-2011/vallalati_onkentesség_2011_0.pdf (downloaded: 11.09.2011).

dr Brygida Beata Cupiał
Uniwersytet Zielonogórski

STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO JAKO EWALUACJA EX ANTE

Streszczenie

W artykule autorka analizuje procedurę i raport Oceny Oddziaływania na Środowisko i Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko z punktu widzenia ich ewaluacyjnego charakteru. Takie podejście umożliwi wysunięcie na pierwszy plan ich prakseologicznych aspektów wraz z właściwym zrozumieniem roli i wzajemnych stosunków pomiędzy stronami zaangażowanymi w ten proces, rolę raportów (ekspertyz), demokratyzację i transparentność sfery zarządzania i rządu. Dokonano także przeglądu i próby oceny krajowych doświadczeń i praktyk w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Ocena Oddziaływania na Środowisko, Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko, ewaluacja, instrumenty zarządzania, rozwój zrównoważony

Summary

Strategic Environmental Impact Assessment as an ex ante evaluation

In the article the author examines the process and report of EIA and SEA from the perspective of their evaluation nature. This approach allows the sliding to the forefront their praxeological aspects with the correct understanding of the role and relations between the parties involved in this process, the role of reports (expertise), democratization and transparency of management and governance sphere. There have been attempts to review and evaluation of national experiences and practices in this area.

Keywords: Environmental Impact Assessment, Strategic Environmental Assessment, evaluation, management tools, sustainable development

Wstęp

Problematyka Oceny Oddziaływania na Środowisko (dalej OOŚ) związana jest z szerokim aspektem rozwoju zrównoważonego jako zasady i celu rozwojowego określonego przez Konstytucję RP [Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, art. 5]. Duże

opóźnienia naszego kraju w stosunku do tzw. starych krajów Unii Europejskiej w rozwoju infrastruktury, technologii (w tym tzw. zielonych), a także fakt, że: „Polska jest krajem o słabo rozwiniętej infrastrukturze oraz o niskim poziomie ochrony środowiska i świadomości ekologicznej” [Iwińska, 2010: 7], powodują konieczność znaczących nakładów w tym zakresie. Dzięki środkom wspierającym rozwój możliwy jest znaczny postęp.

Unia Europejska przeznacza ogromne środki na rozbudowę infrastruktury w Polsce. Chodzi nie tylko o budowę dróg i kolei, ale również o unowocześnienie technologii przemysłowych oraz technologii i sposobów radzenia sobie z odpadami. Wzrost liczby inwestycji infrastrukturalnych, które w dużej części są finansowane ze środków Unii Europejskiej, oznacza, że ich realizacja będzie dokładnie monitorowana przez instytucje europejskie nie tylko pod względem prawidłowości wydatkowania środków, ale również pod względem stosowania prawa ochrony środowiska [Iwińska, 2010: 7].

Jednocześnie w dokumencie rządowym pt. „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” autorzy podkreślają:

Doświadczenia kilku lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest, jak jeszcze do niedawna powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Utrzymujące się nadal problemy, np. z budową autostrad w Polsce, z organizacją systemu współpracy sfery naukowo-badawczej z przemysłem, czy choćby mechanizmy alokacji środków na poziomie regionalnym, nie pozwalające na pełne wykorzystanie szansy na rozwój przy wykorzystaniu środków UE, wskazują, że ważnym, obok środków finansowych, a w dłuższej perspektywie nawet daleko bardziej istotnym czynnikiem, decydującym o rozwoju kraju, jest funkcjonowanie systemu zarządzania w sektorze publicznym [Rada Ministrów, 2009: 3–4].

Jednym z przejawów nowych trendów w sektorze publicznym jest coraz szersze rozpowszechnienie ewaluacji jako metody wykorzystywanej w zarządzaniu. Niektórzy z autorów zwracają uwagę na dosłowne znaczenie słowa ewaluacja – ocena, definiując ją następująco: „przez ocenę (ewaluację) polityki, programu lub projektu należy rozumieć określenie wartości polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje” [Kierzkowski, 2002: 12].

Przyjmując tak ogólnie (semantycznie) wyrażoną definicję ewaluacji oraz szeroko omówione przez Karola Olejniczaka jej funkcje i rodzaje, można OOŚ (a szczególnie Strategiczną OOŚ – dalej SOOŚ) nazwać ewaluacją formatywną, czyli koncentrującą się na ocenie wdrażanego planu przed (lub w trakcie) jego przyjęciem do realizacji [Olejniczak, 2008: 27], a także ewaluacją wstępną – szacunkową (*ex ante*), której celem jest optymalizacja alokacji zasobów [Platzer, 2004: 3–63].

Ocena Oddziaływania na Środowisko jako instrument i procedura

Oceny Oddziaływania na Środowisko to jeden z instrumentów stosowanych w zarządzaniu środowiskiem i jego ochroną od początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Początkowo stosowane były w Stanach Zjednoczonych, następnie w Europie Zachodniej (Dyrektywa EWG 85/337), a od 1985 roku także w innych państwach. OOS w praktyce polskiej jest stosowana od początku lat dziewięćdziesiątych.

W ustawie Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150] określono OOS jako instrument ekorozwoju, którego istotą jest określenie wpływu na środowisko każdej inwestycji z uwzględnieniem mierzalnych i niemierzalnych skutków środowiskowych. Ocena ta ma służyć znalezieniu rozwiązań, które minimalizują konflikty społeczno-gospodarczo-przyrodnicze, powodowane istniejącą lub projektowaną inwestycją. Zgodnie z Ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227] pod oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmującego w szczególności:

- weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, art. 8, rozdz. 2].

W literaturze przedmiotu najwięcej uwagi poświęca się samemu raportowi (prognozie), który traktowany jest jako ekspertyza naukowa. Dyskusje, które toczono wokół raportu, obejmują naukowe podstawy i wiarygodność danych w nim zawartych. Dyskusja ta obejmuje metodologiczne i metodyczne problemy badawcze, a także sposoby i techniki badawcze, w tym na przykład tzw. wskaźniki, które służą monitorowaniu środowiska i znacząco wpływają na ocenę efektów podjętych działań. Ze względu na wagę problemów, które warunkują efekt dalszych procedur, należy wspomnieć choćby o najistotniejszych kwestiach z tego zakresu.

Przegląd metodologii stosowanej w badaniach wykorzystywanych w raporcie OOS jest zadaniem rozległym i trudnym. Największą trudność sprawia krzyżowanie się dwóch zasadniczych metodologii naukowych: pozytywistyczno-empirycznej oraz społeczno-humanistycznej. Sytuacja ta jest wynikiem rozwoju nauki i przewyciężenie tej dychotomii wymaga dalszego rozwoju teoretycznych aspektów poznania naukowego. Na zmianę paradygmatów poznawczych zwracają uwagę przedstawiciele ekologii, którzy nazywają stan gnoseologicznych podstaw swojej dyscypliny jako ekstraordynaryjny [Kiepas, 2001: 159; Шитиков, 2003: 71]. Jako podstawowe zadanie badań w ekologii uznaje się zebranie, systematyzację i analizę danych o charakterze ilościowym, odnoszących

się do wzajemnych relacji żywych organizmów ze środowiskiem ich życia, które to zadanie ma na celu uzyskanie wiedzy umożliwiającej:

- ocenę jakości badanych ekosystemów,
- określenie przyczyn obserwowanych i wiarygodnych strukturalno-funkcjonalnych zmian komponentów biotycznych i indykację źródeł zewnętrznych negatywnych oddziaływań,
- prognozowanie stabilności ekosystemu i dopuszczalnych zmian oraz obciążeń środowiskowych,
- ocenę istniejących rezerw biosfery i trendów ich wyczerpywalności.

Najbardziej jaskrawym przykładem do wyjawienia różnic pomiędzy dzisiejszym rozumieniem roli raportu OOS i prognozy SOOS jako ekspertyz naukowych jest porównanie literatury z obszaru UE z literaturą innego obszaru. Autorka wybrała za podstawę analizy podejście polskie i rosyjskie ze względu na historyczną zbieżność „ścieżek” kultury naukowej, a także do pewnego czasu administracyjnej, i dzisiejszą odmienność tychże „dróg”. Do analizy wybrano opublikowaną w internecie monografię rosyjskich uczonych pt. *Ilościowa hydroekologia: metody systemowej identyfikacji*. Krytyczny przegląd i próba systematyzacji metodologii, metod i technik naukowych w zakresie hydrobiologii (rozumianej jako dyscyplina ekologiczna) dokonane w monografii rosyjskich naukowców pozwalają rozróżnić *stricte* naukowe podejście raportu-prognozy i procedury OOS. W celu identyfikacji krajowego podejścia przeanalizowano literaturę o charakterze naukowym na temat badań środowiskowych i OOS oraz nowe uregulowania ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o informacji środowiskowej.

Problemy naukowego podejścia do badań w zakresie ekologii charakteryzują się dużą dynamiką wymiany informacji w skali międzynarodowej. Jednak w polskiej literaturze pojawił się element związany ze specyfiką naszego zbliżenia z UE, a mianowicie konieczność wykorzystania w ramach instytucjonalnego systemu UE ekspertyz naukowych w praktyce zarządzania administracyjnego i politycznego. Natomiast rosyjscy naukowcy zwracają uwagę, iż w praktyce ich systemu administracyjno-zarządczego występuje brak stosownych faktycznych powiązań (istnieją tylko w wymiarze deklaratywnym). Główna różnica dotyczy nie tyle poziomu czy obszaru i metodologii badań, ile metody (instrumentu) ich wykorzystania do zarządzania rozwojem. Przy czym jest to dość subtelna różnica, ujawniająca się w wyniku analizy podejścia praktyków administracji (i zapewne polityków) do wyników badań naukowych (w tym przypadku ekologii) i zastosowania ich w praktyce zarządzania sferą publiczną.

W krajach zachodnich (w Polsce obecnie także) w praktyce coraz częstsza staje się wielo- i interdyscyplinarność w ramach badań nad określonymi projektami. Upowszechnienie „metody projektowej” sprzyja współpracy różnych dyscyplin, a w przypadku aplikacyjnego charakteru projektu także umożliwia testowanie i weryfikację w praktyce nowych teorii. Metoda ta sprzyja także upowszechnianiu koncepcji holistycznego podejścia do rzeczywistości jako przedmiotu poznania. Szczególnie sprzyjające temu procesowi są projekty w zakresie opracowywania aplikacyjnych modeli: społeczno-ekologicznych, przestrzennych, trwałego

i zrównoważonego rozwoju, zmian globalnych w środowisku geograficznym i ich społeczno-ekonomicznych konsekwencji [Degórski, 2004: 36].

W zderzeniu z praktyką społeczną wyłaniają się problemy, które wpływają na stosunek do ekspertyz naukowych (szczególnie OOS). Można zidentyfikować następujące paradoksy samego teoretycznego fundamentu ocen środowiskowych: po pierwsze – obiektywna analiza z elementami kwantyfikacji jest gorsza od zbioru opinii fachowców; po drugie – złożoność oddziaływań cywilizacyjnych na środowisko wykracza poza możliwości rozpoznania ich przez współczesną naukę, a po trzecie – ten swoisty agnostycyzm potęgowany jest w jakże częstych sytuacjach braku czasu i funduszy na badania przy potrzebie analizowania łącznego efektu różnorodnych oddziaływań [Lackowski, Lenart, Wiszniewska, Szydłowski, 2004: 6].

Nawet w środowisku naukowym pojawiają się głosy, że jest to instrument, który zamiast „leczyć” skutki szkodliwej dla środowiska działalności człowieka w poszczególnych obszarach jego działania, koncentruje się na kompleksowym podejściu do środowiska i zapobieganiu negatywnym wpływom człowieka. Jego istotą jest przewidywanie możliwych zagrożeń i ograniczanie ich jeszcze na etapie planowania potencjalnie szkodliwej działalności [Adamczyk, 2008: 7]. W tym określeniu autor, przeciwstawiając funkcję diagnozy *ex post* akcentuje jej charakter *ex ante*. Rozróżnienie to jest ważne także ze względu na to, że w obydwu przypadkach stosowane są jednakowe metody ekspertyz.

Jednocześnie problem stosunku społeczeństwa do ekspertyz i ich wiarygodności ma szerszy wymiar, który jest związany z przemianami współczesnych społeczeństw. Ulrich Beck, analizując przekształcenia postnowoczesnego społeczeństwa, podkreśla załamanie się tradycyjnego instrumentu konsultacji politycznych, jakimi były opinie ekspertów. Według niego ludzie domagają się formuł i forów pozwalających na osiągnięcie konsensusu przez współpracę między przemysłem, polityką, nauką a społecznościami. Nazywa tego rodzaju procesy „subpolityką” i upatruje w nich „kształtowania społeczeństwa od dołu”, dostrzegając w tej subpolityce przejaw nowego zjawiska – modernizacji refleksywnej [Beck, Giddens, Lash, 2009: 9]. Subpolityzacja, według Becka, „wiąże się z utratą zdolności do wprowadzania własnych rozwiązań (przez tzw. górę), zmniejszaniem się i minimalizacją znaczenia polityki” w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Skutkiem subpolityzacji jest zwiększenie możliwości wywierania wpływu i brania udziału w kształtowaniu społeczeństwa ze strony grup do tej pory niezaangażowanych w „substancjalny proces technicyzacji i industrializacji: obywateli, sfery publicznej, ruchów społecznych, grup eksperckich, ludzi pracujących w jednym miejscu” [Beck, Giddens, Lash, 2009: 40].

Zygmunt Bauman, podsumowując doświadczenia epoki tzw. płynnej nowoczesności, stwierdza:

O szlaku rozwojowym myśli się teraz jako o niekończącej się serii prób (a zapewne błędów). Uwaga przeniosła się z celów ostatecznych na środki; z ustalania miejsca przeznaczenia na obsługę „podróży w nieznanie”, z planowania trasy pociągu na oliwienie kół wagonów i paliwo dla lokomotywy [Bauman, 2011: 106].

Wspomniany powyżej Beck, diagnozując współczesne społeczeństwa, mówi o „społeczeństwie ryzyka”, które zostało wytworzone przez koalicję przedsiębiorstw, dyletantów politycznych i ekspertów, którzy produkując zagrożenia we współczesnym społeczeństwie, konstruują następnie zbiór dyskursów, w których wypierają się odpowiedzialności za nie [Beck, Giddens, Lash, 2009: 257].

Reasumując – zjawisko poszerzania partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych związane jest z szerszą problematyką przekształceń zarządzania w sferze publicznej, politologicznymi dyskusjami nad istotą władzy lokalnej, a także socjologicznymi teoriami społeczeństwa postnowoczesnego. Rola w tych procesach OOS może być nadal istotna, wymaga jednak redefinicji.

Procedury i etapy SOOS

Metody OOS określane są jako: świadome i konsekwentnie stosowane sposoby identyfikacji, wartościowania, interpretacji i prezentacji (a także prognozowania) potencjalnych oddziaływań na środowisko będących rezultatem planowanych działań. Pewien rodzaj OOS – wspomniana Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko – jest metodą nową. „Pierwsze oceny strategiczne zostały wprowadzone w latach 80-tych, jednak upowszechniły się dopiero w ostatniej dekadzie XX w., a więc są narzędziem stosunkowo nowym i podlegającym ciągłej ewolucji” [Kistowski, 2011: 2]. Przez SOOS rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, rozdz. 2, art. 14].

W myśl art. 46 Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia SOOS wymagają następujące projekty:

- 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planu zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego;
- 2) polityk, strategii, planu lub programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) polityk, strategii, planu lub programu innych niż wymienione w punkcie 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony [Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, art. 46].

Należy jednak w tym miejscu dodać, że wytyczne w sprawie wdrażania dyrektywy szerzej ujmują zakres stosowania SOOŚ. Przede wszystkim podlegają jej, według wytycznych, wszystkie programy i plany polityk finansowanych ze środków UE. Jednocześnie wymienione są też plany i programy o charakterze społecznym. Ostatecznie decyzję, czy stosować omawiane procedury, autorzy wytycznych pozostawili poszczególnym państwom członkowskim [Platzer, 2004: 6–16].

Jak wynika z powyżej przytoczonego fragmentu ustawy, obydwie pojęcia – OOŚ i SOOŚ – dotyczą procesu postępowania, a nie sporządzenia dokumentu w sprawie. To jest w przypadku OOŚ – raportu, a w przypadku SOOŚ – prognozy. Jest to istotna różnica. To, co dawniej nazywano metodą lub ekspertyzą, dzisiaj zaczyna być postrzegane w szerszych kategoriach, mianowicie jako: proces, procedury, narzędzie planowania i gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. Jak zwraca uwagę Mariusz Kistowski:

W wyniku stosunkowo szerokiej dyskusji uznano, że prognoza powinna być integralną częścią przygotowywanego dokumentu strategii, planu lub polityki, a nie jego uzupełnieniem, gdyż może to pomóc w wyborze właściwej opcji rozwoju przez polityków lub przynajmniej wyjaśnić część ich wątpliwości [...] [Kistowski, 2011: 13].

Praktyka postępowania SOOŚ komplikuje się też w związku z zalecaną interpretacją prawa wspólnotowego stanowiącego w tym przypadku wyjściowy punkt odniesienia do formułowania krajowych dokumentów i praktyk w tym zakresie. Tak więc w stosunku do formułowania krajowych zaleceń praktycznych w zakresie OOŚ i SOOŚ należy interpretować dyrektywy OOŚ oraz Ramową dyrektywę wodną (2000/60/WE), a także Konwencję z Aarhus [Ustawa..., Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706], w szczególnych przypadkach również inne dokumenty prawa wspólnotowego.

Jednocześnie na temat prognoz SOOŚ nie ma w literaturze UE zbyt wielu wskazówek metodycznych lub krytycznych. W związku z tym:

Zgodnie z modelem zawartym w dyrektywie OOŚ dyrektywa 2001/42/WE przewiduje trzy podejścia (lub „mechanizmy badania”) do dokonywania tego ustalenia: badanie jednostkowych przypadków, wyszczególnianie rodzajów planów i programów lub połączenie obu tych podejść [Platzer, 2004: 15].

Brak wytycznych co do procedury przeprowadzenia SOOŚ powoduje, że jest ona często traktowana jak postępowanie prowadzące do wykonania raportu-prognozy [Kistowski, 2011: 13].

Jako kwestia dobrej praktyki, ocena oddziaływania planów i programów na środowisko powinna mieć wpływ na sposób opracowywania samych planów i programów. Gdy plan lub program nie jest stosunkowo jasno sprecyzowany, łatwiejsze może być odrzucenie elementów, które prawdopodobnie mają niepożądany wpływ na środowisko, niż gdyby plan lub program był ukończony. Na tym etapie ocena oddziaływania na środowisko może dostarczać wielu informacji, ale prawdopodobnie jest mniej znacząca. Artykuł 4 ust. 1 nakłada na organy wyraźny obowiązek dokonywania oceny w trakcie przygotowywania planu lub programu [Platzer, 2004: 22].

Rzetelne wykonanie dyrektywy wymaga podania w prognozie informacji na temat wszelkich istniejących problemów dotyczących środowiska, mających związek z planem lub programem. Powinny one między innymi zawierać informacje o wpływie planu (programu) w odniesieniu do kwestii różnorodności biologicznej, populacji, zdrowia ludzkiego, fauny, flory, powierzchni ziemi, wody, powietrza, czynników klimatycznych, dóbr materialnych, dziedzictwa kulturowego obejmującego dziedzictwo architektoniczne i archeologiczne, krajobrazu oraz wzajemne powiązania między powyższymi czynnikami. Informacje te powinny obejmować dane o wpływie wtórnym, skumulowanym, synergetycznym, krótko-, średnio- i długoterminowym, stałym i tymczasowym, pozytywnym i negatywnym. Informacje takie mają pomóc w oszacowaniu sposobu, w jaki problemy te będą wpływać na plan lub program, bądź też czy prawdopodobne jest pogorszenie, zmniejszenie lub wpłynięcie w inny sposób na istniejące problemy dotyczące środowiska. Istotny może również być prawdopodobny „znaczący” wpływ planu lub programu, a także wpływ „nieznaczący”, który w połączeniu z istniejącymi problemami dotyczącymi środowiska może powodować znaczące przemiany w ekosystemie. Istotne mogą być nawet te kwestie, ujęte w planie lub programie, które nie mają żadnego znaczenia w kwestii oddziaływania na środowisko.

Wyczerpujące i rzetelne przygotowanie może mieć także negatywne efekty. W związku z obszernością załączonego materiału często ogranicza się ekspertyzę do jednowariantowego podejścia: „Ten ostatni często się wykonuje bez wariantowania prognozy oraz dyskusji i możliwości wyboru innego postępowania niż zaproponowanego w dokumencie strategicznym” [Platzer, 2004: 30]. Parlament lub organ odpowiedzialny za przyjęcie planu lub programu oraz organy i społeczeństwo, z którymi prowadzono konsultacje, koniecznie muszą otrzymać dokładny obraz rozsądnych rozwiązań alternatywnych oraz zostać poinformowani, dlaczego rozwiązania te nie są uznawane za najlepszą możliwość [Platzer, 2004: 30].

W Polsce, w procesie planowania przestrzennego, na mocy Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa..., Dz.U. z 2010 r. Nr 24 poz. 124, poz. 159] zagwarantowano aktywne uczestnictwo zainteresowanych obywateli. Aktem miejscowej polityki przestrzennej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium). Natomiast aktem prawa miejscowego jest plan miejscowy (dalej: plan). Obydwa dokumenty zapewniają uczestnictwo społeczności w procesach ich uchwalania, lecz odmiennie. Istotną różnicą pomiędzy obydwoma procedurami jest uzupełnienie o konieczność sporządzenia, w przypadku planu, prognozy oddziaływania na środowisko oraz połączenie obydwu procedur (procedury planu i procedury SOOŚ) w sposób spójny. Czyli: „jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian” [Ustawa..., Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.]. W efekcie zmianie powinien ulec schemat SOOŚ. Na pewno nie jest to proces liniowo przebiegający w wertykalnym kierunku, raczej może – obrazowo rzecz

ujmując – spirala lub pętla, która nie kończy się przyjęciem raportu oraz wyciecznych odnoszących się do sytuacji pogorszenia przyjętych wskaźników. Jest to proces zaprogramowany w taki sposób, że może, w wyniku różnic poglądów wynikłych z analizy i negocjacji, zmienić (całkowicie lub częściowo) wyjściowe założenia planu i programu lub wpłynąć na decyzję o przyjęciu zupełnie innych rozwiązań.

Instytucjonalny system SOOŚ w Polsce

Poddając ocenie stosowanie dyrektywy w praktyce krajów UE, podkreślono, że:

Dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) stanowi ważny krok naprzód w europejskim prawie ochrony środowiska. Obecnie duże projekty, które prawdopodobnie mogą oddziaływać na środowisko, muszą zostać ocenione zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG. Jednakże ocena ta ma miejsce na etapie, gdy możliwości wprowadzenia znacznych zmian są często ograniczone. Decyzje w sprawie miejsca realizacji projektu lub wyboru rozwiązań alternatywnych mogły już zostać podjęte w kontekście planów dotyczących całego sektora lub danego obszaru geograficznego. Dyrektywa SOOŚ – 2001/42/WE – likwiduje tę lukę, wymagając dokonania oceny wpływu wielu różnych planów i programów na środowisko, aby można było to oddziaływanie uwzględnić przy faktycznym opracowywaniu planów, a następnie wdrażaniu ich we właściwym czasie. Projekty planów i ocena oddziaływania na środowisko muszą również być konsultowane ze społeczeństwem, a opinie społeczeństwa należy brać pod uwagę [Platzer, 2004: 3].

W takim też duchu interpretuje się (według wcześniej już przytoczonego poglądu Kistowskiego) rolę raportu SOOŚ w procesie postępowania. Praktyka krajowa jednak nie potwierdza stosowania tego podejścia. Obserwowany jest proces stawiania w centrum raportu SOOŚ jako ekspertyzy z jednoczesnym absolutyzowaniem jej jako jedynej możliwej prawdy. Drugie podejście jest skrajnie lakoniczne. Najczęściej w dokumencie formułuje się twierdzenie o braku pozytywnych i negatywnych oddziaływań. Kistowski uważa, że przyczyną niewłaściwych praktyk administracji jest to, iż „w przypadku polskich strategii rozwoju województw [...] przepisy dotyczące SOOŚ weszły w życie po opracowaniu i przyjęciu większości projektów tych dokumentów” [Kistowski, 2011: 1]. Niemniej jednak samorządy, które realizując inwestycje rozwojowe, chciały skorzystać ze środków pomocowych UE, wdrożyły proces doskonalenia swoich dokumentów. Jak wynika z badania przeprowadzonego w 2008 roku przez Joannę Zarębską, większość uczestniczących w badaniu samorządów wykazywała SOOŚ jako załączniki do swoich głównych dokumentów określających polityki regionalne [Zarębska, 2008: 252–263].

Wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dokonano zmian organizacyjnych w strukturach administracji szczebla państwowego, powołując

specjalistyczne służby w tym zakresie. Na mocy ustawy z dniem 17 listopada 2008 roku rozpoczął działalność nowy organ (wyspecjalizowane służby ochrony środowiska): Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej GDOŚ) i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, stanowiący pion administracji rządowej na szczeblu centralnym oraz regionalnym. Te organy łączą w przedmiotowym zakresie swoich kompetencji kwestie związane z ocenami oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z zarządzaniem ochroną przyrody, w tym europejską ekologiczną siecią Natura 2000, oraz zagadnieniami odpowiedzialności za szkody w środowisku. Zadaniem tej nowej instytucji jest znaczne uproszczenie i przyspieszenie procedur środowiskowych wymaganych w fazie przygotowania inwestycji oraz dokumentów strategicznych [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, art. 46]. W art. 57 tejże ustawy określa się właściwość organów w sprawach opiniowania SOOŚ. Organami tymi są: 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez centralne organy administracji rządowej; 2) regionalny dyrektor ochrony środowiska – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w punkcie 1 [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, Dział IV, art. 5]. W dalszej części ustawy określa się, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi bazy danych o SOOŚ, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych postępowań. Natomiast w art. 129 określa się, że organy właściwe do przeprowadzenia OOŚ i SOOŚ są zobowiązane do corocznego przedkładania GDOŚ, w terminie do końca marca, informacji o prowadzonych OOŚ i SOOŚ, niezbędnych do prowadzenia bazy danych, o której mowa w art. 128, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych ocen, za rok poprzedni [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, Dział IV, art. 128–129]. Zgodnie z tymi wymogami na stronach regionalnych komisji społeczeństwu udostępniane są informacje dotyczące procedur przedsięwzięć w obszarze województwa, te, które według ustawy wymagają procedury OOŚ.

Bardziej skomplikowana sprawa jest z rejestrem SOOŚ. Jest on częścią postępowania w ramach projektowania, dyskusji oraz implementacji dokumentów regionalnych, a także częścią danego dokumentu programowego i wraz z nim zamieszczony jest na stronach urzędów (np. marszałkowskich) w dziale BIP. Dlatego też centralne rejestry SOOŚ musiałyby zawierać także dokumenty, których integralną częścią jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Analogicznie ma się sprawa z politykami krajowymi, w przypadku których SOOŚ jest częścią dokumentu (na przykład Narodowy Program Rozwoju czy Krajowy Plan Gospodarki Odpadami itp.). Choć ustawa nakazuje prowadzenie publicznie dostępnego wykazu SOOŚ, a także uczestnictwo w nim właściwego organu [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, Dział VII, rozdz. 2, art. 126–129], to obecnie (stan na 2011 rok) wykazy są praktycznie niedostępne. Taka sytuacja stwarza też określone problemy badawcze. Bez danych ilościowych nie tylko nie znamy skali stosowania, ale także odpowiedzi na pytanie, czy procedury zastosowane były zgodnie z prawem. Możemy jedynie ocenić dokumenty pod względem dostępności i właściwości metody zastosowanej w prognozie. Nie są udostępniane uwagi i raporty ze zmian podjętych pod wpływem tych uwag

(dyskusja i jej efekty), a więc nie możemy ocenić jej przebiegu ani ilościowego (zasięg partycypacji), ani jakościowego (demokratyczność decyzji). Oczywiście dysponujemy narzędziem do tego (badania jakościowe), ale ze względu na obszar (rozproszony), czas (zróżnicowany) i koszty nie ma dziś faktycznie możliwości dokonania oceny mającej znaczącą wartość naukową. Jednocześnie powołany do tego organ dokonuje takich ocen tylko w sytuacjach konfliktowych (działanie na żądanie), nie dostarczając poza krąg zainteresowanych swoich ocen. Wydaje się, że pomimo prężności tych czynności proces transparentności postępowania zyskałby – co w polskiej rzeczywistości nie jest bez znaczenia.

Zakończenie

Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012, z perspektywą do roku 2016, wyznaczyła następujące cele średniookresowe:

Głównym celem strategicznym jest doprowadzenie do sytuacji, w której projekty dokumentów strategicznych wszystkich sektorów gospodarki będą, zgodnie z obowiązującym w tym zakresie prawem, poddawane procedurze oceny oddziaływania na środowisko i wyniki tej oceny będą uwzględniane w ostatecznych wersjach tych dokumentów [Rada Ministrów, 2008: 15].

Natomiast najbliższe cele to: „W latach 2009–2012 jest konieczny rozwój metodologii wykonywania ocen oddziaływania na środowisko dla dokumentów strategicznych oraz szkolenia dla projektodawców tych dokumentów oraz dla osób oceniających” [Rada Ministrów, 2008: 15]. Jak podkreśla Kistowski:

Dalszego doskonalenia wymagają [...] metody bezpośredniej oceny wpływu ustaleń dokumentów strategicznych na środowisko, które nie powinny ograniczać się jedynie do metod macierzowych, ale rozwijać także metody analizy powiązań sieciowych oraz powiązań przyczynowo-skutkowych, szczególnie do oceny skutków skumulowanych, a także metody monitorowania skutków wpływu realizacji ustaleń dokumentów strategicznych na środowisko przyrodnicze [Kistowski, 2011: 13].

Analiza SOOŚ z punktu widzenia jej ewaluacyjnego charakteru umożliwia inne spojrzenie na OOS oraz SOOŚ. W tym aspekcie na plan pierwszy wysuwają się jej proceduralne oraz prakseologiczne aspekty, które implikują właściwe zrozumienie miejsca i wzajemnych stosunków pomiędzy stronami zaangażowanymi (partycypacyjny charakter), pomocniczą rolę raportów-prognoz (ekspertyz), demokratyzację i transparentność procesów rządzenia i zarządzania.

Obecnie cechy przydawane środowisku przyrodniczemu uzupełniane są o normatywne (obok pragmatyczno-ekonomicznych i formalnoprawnych oraz politycznych) wartości – warunkując wspólną odpowiedzialność społeczeństwa poprzez demokratycznie negocjowane korzyści i ryzyka. SOOŚ to nowy instrument zarządzania, który dopiero jest „testowany” w praktyce krajów UE, ale instytucjonalizuje procesy decyzyjne, które dotychczas odbywały się w porządku demokracji pośredniej. W tym sensie jest ona próbą świadomej realizacji ideału tzw. demo-

kracji deliberatywnej i jest formą demokracji inkluzywnej. Wsparcie postępowania rzetelnymi raportami pozwala – poprzez prospektywne szacowanie ryzyka występującego w procesach rozwoju – na zmniejszenie niepewności. Wiąże on w postępowaniu decyzyjnym i za pośrednictwem dialogu sfery: polityczną, administracyjno-zarządczą, naukową, a także ekonomiczną. W tym też sensie SOOŚ spełnia definicję ewaluacji Leszka Korporowicza, który stwierdza, że „procesy ewaluacyjne są dynamiką przepływów informacyjnych, ludzkich i instytucjonalnych o zmiennym często zdeteritorializowanym charakterze osadzonym w sieciowych strukturach społeczeństwa wiedzy” [Korporowicz, 2010: 2].

Literatura

- Adamczyk J. (2008), *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć* (wystąpienie na konferencji naukowej, Lubiatów 2008 rok), materiał niepublikowany.
- Bauman Z. (2011), *Kultura w płynnej nowoczesności*, Narodowy Instytut Audiowizualny, Warszawa.
- Beck U., Giddens A., Lash S. (2009), *Modernizacja refleksyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Degórski M. (2004), *Geografia fizyczna a społeczno-ekonomiczna w badaniach środowiska geograficznego*, [w:] Z. Chojnicki (red.), *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kiepas J. (2001), *Ekofilozofia a racjonalność nauki i techniki – krytyka cywilizacji technicznej w ujęciu Henryka Skolimowskiego*, [w:] A. Papuziński, Z. Hull (red.), *Wokół ekofilozofii*, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Kistowski M. (2002), *Wybrane aspekty metodyczne sporządzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przyrodnicze*, „Człowiek i Środowisko”, t. 26, nr 3–4, s. 55–72.
- Olejniczak K. (2008), *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych*, INTERREG III, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, http://boris.home.pl/new_boris.org.pl/img (dostęp: 15.05.2011).
- Zarębska J. (2008), *Environmental Impact Assessment (EIA) as an Instrument Supporting Conscious Self-updating in Regional Development Planning*, „Management”, vol. 12, nr 2, University of Zielona Góra, s. 252–263.
- Шитиков В.К., Розенберг Г.С., Зинченко Т.Д. (2003), *КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ГИДРОЭКОЛОГИЯ: методы системной идентификации.*, Тольятти, Проект Opinii Komitetu Regionów „Usprawnienie Dyrektywy SEA I OOS”, <http://www.cor.europa.eu> (dostęp: 15.05.2011).
- Bojanowska I. (2008), *Ocena oddziaływania na środowisko*, http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:H1r5aZbF_bMJ:www.chem.ug.edu.pl/~bojirka/OOS.pdf (dostęp: 15.05.2011).
- Iwińska K. (red.) (2010), *Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych* Collegium Civitas Press, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa, <http://www.civitas.edu.pl> (dostęp: 15.05.2011).

- Kierzkowski T. (2002), *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do UE*, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:K52A08fdVxUJ:archiwum.parp.gov.pl/doc/raport11.pdf+Kierzkowski,+Ocena+\(ewaluacja\)+program%](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:K52A08fdVxUJ:archiwum.parp.gov.pl/doc/raport11.pdf+Kierzkowski,+Ocena+(ewaluacja)+program%20(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Kistowski M. (2007), *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach cennych przyrodniczo*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Kistowski M. (2011), *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Korporowicz L. (2010), *Ewaluacja w społeczeństwie wiedzy*, Toruń, [http://www.google.pl/#hl=pl.L.%20Korporowicz_Ewaluacja](http://www.google.pl/#hl=pl.L.%20Korporowicz_Ewaluacja(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Lackowski A., Lenart W., Wiszniewska B., Szydłowski M. (2004), *Metodyka oceny oddziaływania na środowisko jako całość w procesie wydawania pozwolenia zintegrowanego*, NFOŚ Warszawa, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q.](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q.(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Platzer U. (2004), *Wdrożenie Dyrektywy 2001/42 w sprawie ochrony wpływu niektórych planów i programów na środowisko*, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:33bi5davGAwJ:www.pois.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/wytyczne_wdrozenie_dyrektywa_soos.pdf](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:33bi5davGAwJ:www.pois.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/wytyczne_wdrozenie_dyrektywa_soos.pdf(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Rada Ministrów (2008), *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:MNfVep7RnTgJ:ww.w.mos.gov.pl/g](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:MNfVep7RnTgJ:ww.w.mos.gov.pl/g(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011). www.gdos.gov.pl (dostęp: 30.06.2011).
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009), Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., Warszawa, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=14.%09](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=14.%09(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483; z 2001 r. Nr. 28 poz. 319; z 2006 r. Nr. 200 poz. 1471; z 2009 r. Nr. 114 poz. 946; <http://www.gov.sejm.pl> (dostęp: 15.05.2011).
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r, Dz.U. z 2010 r. Nr 24 poz. 124, Nr 75 poz. 474, Nr 106 poz. 675, Nr 119 poz. 804, Nr 130 poz. 871, Nr 149 poz. 996, Nr 155 poz. 1043, Dz.U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159, www.gov.sejm.pl (dostęp: 15.05.2011).
- Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., tekst jedn. 2008, Dz.U. Nr 25 poz. 150, <http://www.gov.sejm.pl> (dostęp: 15.05.2011).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 199 poz. 1227, <http://www.gov.sejm.pl> (dostęp: 15.05.2011).

dr Janusz Kornecki

Uniwersytet Łódzki

mgr Maciej Kokotek

Uniwersytet Łódzki

mgr Arkadiusz Szymański

Uniwersytet Łódzki

WSPARCIE KONKURENCYJNOŚCI MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM POPRAZ FINANSOWANIE PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH W RAMACH DZIAŁANIA III.2 REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Streszczenie

Niniejszy artykuł prezentuje wyniki sondażowego badania zrealizowanego w lipcu 2011 roku wśród stu osiemdziesięciu małych i średnich przedsiębiorstw będących beneficjentami Działania III.2 *Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013. Wstępne wyniki wskazują na jednoznacznie pozytywny wpływ dotacji inwestycyjnych na innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: konkurencyjność, innowacyjność, małe i średnie przedsiębiorstwa, regionalna polityka wsparcia

Summary

Supporting the competitiveness of small and medium enterprises in the Lodz region by financing investment projects under Measure III.2 Regional Operational Programme of Lodz

This article presents the results of pilot study carried out in July 2011 among 180 small and medium-sized enterprises who were beneficiaries of Measure III.2 *Raising innovativeness and competitiveness of enterprises* of the Regional Operational Programme for the Lodz Region for

the years 2007–2013. Preliminary results show a significantly positive impact of investment subsidies on innovativeness and competitiveness of the enterprises.

Keywords: competitiveness, innovativeness, small and medium-sized enterprises, regional support policy

Wstęp

W warunkach szerokiej dostępności strumieni finansowych płynących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, między innymi na finansowanie celów polityki regionalnej, szczególnej wagi nabiera interwencyjny mechanizm regulowania procesów społeczno-gospodarczych w regionie, przypisując podmiotom sektora publicznego – decydującym o rozdziale tych środków finansowych – ważną rolę do spełnienia. Jednym z ważniejszych obszarów oddziaływania polityki regionalnej jest gospodarka regionu, w tym stan i struktura gospodarki oraz podmiotów w niej działających. Przedmiotem szczególnej troski, a zarazem ważnym adresatem regionalnej polityki wsparcia rozwoju gospodarczego, jest we wszystkich regionach Polski sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).

Konkurencyjność podmiotów gospodarczych w regionie jest kształtowana między innymi poprzez wyzwalanie procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach. Jak pokazują dostępne dane statystyczne, innowacyjność przedsiębiorstw w poszczególnych regionach Polski jest – na tle średniej unijnej – dalece niesatysfakcjonująca. Nie inaczej sytuacja przedstawia się w województwie łódzkim, gdzie odsetek firm przemysłowych prowadzących działalność innowacyjną w latach 2006–2008 należał do najniższych w kraju (zaledwie 15% przy średniej krajowej na poziomie 21%¹) [Łapiński, 2010: 15–16]. Taka sytuacja jest po części dziedzictwem przestarzałej struktury gospodarczej regionu, w której sektor usługowy ma mniejsze znaczenie niż średnio w Polsce, a ponadprzeciętnie istotną rolę pełnią wciąż przemysł i rolnictwo [PAG Uniconsult, 2010].

Interwencja w obszarze wsparcia procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach, wykorzystująca środki finansowe pochodzące z funduszy europejskich, często prowadzi – jak pokazują wyniki badań ewaluacyjnych – do rzeczywistych zmian zachodzących w poziomie innowacyjności firm-beneficjentów wsparcia, które pozwalają przezwyciężyć barierę związaną z wysokimi kosztami realizacji działań innowacyjnych (opracowania lub nabycia i wdrożenia) [zob. np. PAG Uniconsult, 2008].

Władze publiczne mają przy tym świadomość, że ich działania związane z wyborem odpowiednich obszarów i instrumentów polityki regionalnej, wykorzystujące fundusze strukturalne UE, są przedmiotem oceny – ewaluacji (*ex*

¹ Był on niższy jedynie w województwie lubuskim, gdzie kształtował się na poziomie 14%. Dla porównania średnia UE-27 dla lat 2004–2006 wynosiła 41%.

ante, bieżącej i *ex post*) pod względem trafności (adekwatności), efektywności, skuteczności, użyteczności i trwałości².

Celem niniejszego artykułu jest wstępna ocena efektów związanych ze wzrostem konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw z obszaru województwa łódzkiego będących beneficjentami Działania III.2 *Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw*. Wnioski zostały sformułowane w oparciu o wyniki badania na próbie 180 firm-beneficjentów tego Działania. Badanie przeprowadzono w lipcu 2011 roku techniką komputerowo wspomaganego badania internetowego (CAWI – Computer Assisted Web Interviewing).

Stymulowanie przez władze publiczne wzrostu konkurencyjności MSP w regionie łódzkim przy wykorzystaniu środków finansowych UE

Polskie regiony próbują obecnie wykorzystać szansę związaną z dostępnością środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej dla dokonania trwałych, korzystnych przekształceń w strukturze gospodarki. Pożądany kierunek zmian w regionach i sposób ich osiągnięcia został zapisany w ujęciu strategicznym w strategiach rozwoju regionu, a ich operacjonalizacja – w regionalnych programach operacyjnych.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013 (RPO WŁ 2007–2013), zatwierdzony przez Komisję Europejską 2 października 2007 roku, określa główne kierunki rozwoju województwa łódzkiego, zmierzające między innymi do poprawy jego konkurencyjności gospodarczej, promowania zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienia większej spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej regionu. Cel strategiczny RPO WŁ 2007–2013 został zdefiniowany jako integracja regionu z europejską i globalną przestrzenią społeczno-gospodarczą jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju, sprzyjającego zamieszkaniu i gospodarce, oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności przy zachowaniu różnorodności jego miejsc [*Regionalny...*, 2007].

W ramach realizacji RPO WŁ 2007–2013 województwo łódzkie dysponuje kwotą wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w wysokości 1006,38 mln euro, co w powiązaniu z wkładem własnym beneficjentów daje rozporządzalną kwotę w wysokości 1282,34 mln euro [*Szczegółowy opis...*, 2008: 6].

Wsparcie przedsiębiorstw (w tym głównie małych i średnich) w dążeniu do poprawy konkurencyjności produktów i usług oraz innowacyjności stanowi jeden z celów szczegółowych osi priorytetowej III *Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość*. Ma się ono dokonywać między innymi poprzez dofinansowanie innowacyjnych projektów inwestycyjnych, wdrażanie projektów celowych i wy-

² Więcej na ten temat zob. *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.

ników badań badawczo-rozwojowych (B+R) oraz wsparcia infrastruktury B+R w przedsiębiorstwach (w tym głównie MSP) oraz w jednostkach naukowych.

Jednym z instrumentów realizacji tych celów jest Działanie III.2 *Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw*. W ramach tego Działania zarezerwowano kwotę 148 mln euro (z czego 96,2 mln euro z EFRR). Zostało ono przewidziane głównie dla MSP działających na rynku nie krócej niż 12 miesięcy. Głównym celem działania jest wspieranie inwestycji modernizacyjnych i rozwojowych w przedsiębiorstwach. W ramach tego działania są realizowane projekty inwestycyjne (w tym niezbędne działania szkoleniowe i doradcze), które zmierzają do wzrostu konkurencyjności na rynku oraz poprawy kondycji MSP w województwie łódzkim. Do dofinansowania kwalifikują się projekty w zakresie:

- zastosowania nowych rozwiązań technologicznych w produkcji i usługach (zakup niezbędnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych bezpośrednio z zakupem i eksploatacją środków trwałych), w tym prowadzących do zmniejszenia szkodliwego oddziaływania na środowisko (w tym między innymi: ograniczenia energo-, materiało- i wodochłonności produktów i usług, zastosowania oceny cyklu życia na wszystkich etapach projektowania procesów technologicznych);
- wprowadzenia nowych rozwiązań organizacyjnych prowadzących do poprawy produktywności i efektywności (w tym na przykład marketingowych, logistycznych, w zakresie dystrybucji, systemów informacyjnych oraz zarządzania);
- zakupu niezbędnych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych dotyczących wprowadzenia zmian organizacyjnych.

Charakterystyka respondentów badania

Kwestionariusz badawczy skierowano do wszystkich ówczesnych (według stanu na koniec czerwca 2011 roku) 287 beneficjentów Działania III.2 RPO WŁ 2007–2013 wyłonionych w drodze konkursów (umowy podpisane w okresie od czerwca 2009 do marca 2011 roku). Badanie przeprowadzono w lipcu 2011 roku techniką komputerowo wspomaganego badania internetowego (CAWI – Computer Assisted Web Interviewing). Odpowiedzi uzyskano od stu osiemdziesięciu respondentów.

Blisko połowę respondentów badania stanowiły firmy działające na rynku od co najmniej 15 lat, z czego 24,4% firm prowadzi działalność rynkową od roku 1990 i wcześniej, a 23,9% powstało w latach 1991–1995. Istotną reprezentację w badanej próbie miały także firmy założone w latach 2001–2005 (23,9%) i 1996–2000 (16,7%).

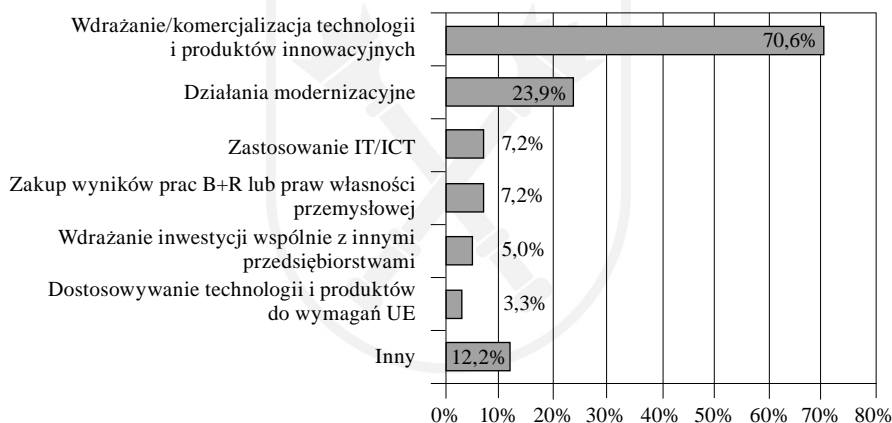
Największy udział w badanej próbie miały firmy małe, zatrudniające 10–49 pracowników (40,5%) oraz firmy średnie (35,9%). Firmy mikro, zatrudniające 6–9 pracowników, były reprezentowane przez 11,2% podmiotów, a zatrudniające 1–5 pracowników – 7,9%.

Próbie badawczą zdominowały firmy mające swoją siedzibę w Łodzi (43,9%). Co piąta firma miała siedzibę na obszarach wiejskich, a względnie równą reprezentację (w granicach 11–13%) miały firmy mające siedziby w miastach do 20 tysięcy mieszkańców, miastach o liczbie mieszkańców 20–50 tysięcy oraz miastach liczących 50–100 tysięcy mieszkańców.

W układzie sektorowym (dział PKD) respondenci badania wywodzili się głównie z branży produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych (20), wyrobów farmaceutycznych (21), wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (22) – łącznie 15,8% takich firm, usługi – 14,8% oraz produkcja wyrobów tekstylnych (13), odzieży (14), skór i wyrobów ze skór wyprawionych (15) – 11,5%.

Ponad połowa respondentów badania zadeklarowała, że głównym rynkiem ich działalności jest rynek ogólnokrajowy (54,2%). Głównie na rynku regionalnym działalność prowadziło 15,8% przedsiębiorstw, na rynku lokalnym – 11,9%, unijnym – 11,3%, a globalnym – 6,8%.

Jak przedstawia rysunek 1, spośród różnych rodzajów projektów inwestycyjnych realizowanych przez respondentów badania dominowało wdrażanie/komercjalizacja technologii (taką deklarację złożyło 70,6% respondentów), a znaczący udział miały działania modernizacyjne (23,9%). Pozostałe typy projektów inwestycyjnych były realizowane w zdecydowanie mniejszym zakresie.



Rysunek 1. Struktura respondentów według typu realizowanego projektu inwestycyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CAWI wśród beneficjentów [n = 180].

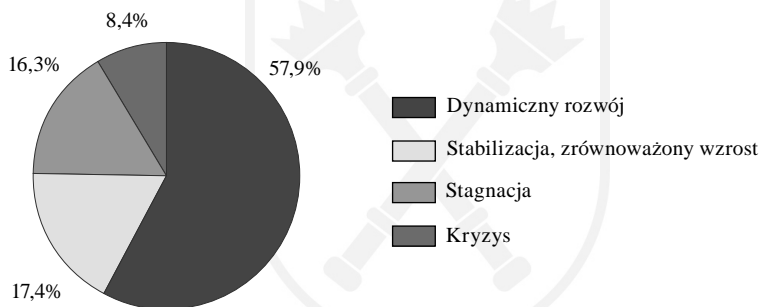
Wyniki badania

Niemal trzy czwarte respondentów badania wskazało, że przewidywana do osiągnięcia na koniec 2011 roku wartość przychodów netto ogółem zwiększy się w stosunku do roku 2010. Jedynie 5,6% respondentów oceniło, że ta wartość

pozostanie bez zmian, a 2,2% oczekiwało jej zmniejszenia. Tak dobre wskazania zasługują na uwagę, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego, choć – nie mając odniesienia do próby kontrolnej, tj. przedsiębiorstw o zbliżonych cechach niekorzystających ze środków unijnych – nie sposób ocenić, czy tak pozytywne przewidywania są efektem korzystnego wpływu już zrealizowanego lub obecnie realizowanego projektu inwestycyjnego, czy pewnego „zniekształcenia” obrazu badanej zbiorowości przedsiębiorstw poprzez włączenie do niej najlepszych przedsiębiorstw, takie bowiem miały największą szansę na uzyskanie dotacji.

Niemal tak samo dobre rokowania dotyczyły też łącznej wartości sprzedaży towarów/usług w ramach eksportu (netto) za rok 2011 w stosunku do roku 2010. Aż 61,8% respondentów zadeklarowało, że ta wartość zwiększy się, 14,6% – że się nie zmieni, a 1,4% – że się zmniejszy.

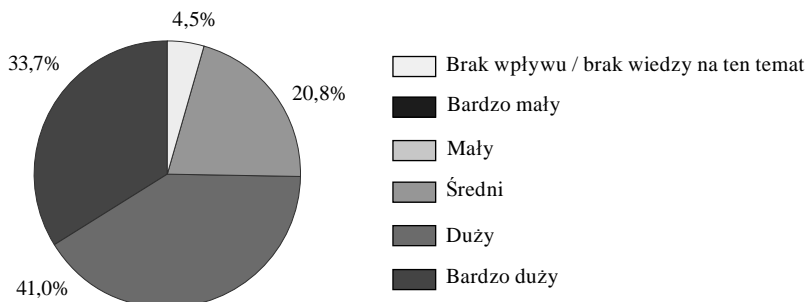
Ponad połowa respondentów oceniła, że ich firma znajduje się w fazie dynamicznego rozwoju (rysunek 2). Przez kolejnych 17,4% respondentów obecna sytuacja firmy została określona jako stabilny, zrównoważony wzrost. Jedyne 8,4% respondentów było zdania, że ich firma przeżywa kryzys. Uzyskane wyniki potwierdzają wcześniejszą uwagę o większych szansach na uzyskanie dotacji inwestycyjnej przez firmy, które są w stanie udokumentować korzystne kształtowanie się wskaźników ekonomicznych, przez których pryzmat dokonywana jest ocena przedsiębiorstwa.



Rysunek 2. Obecna sytuacja przedsiębiorstwa w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CAWI wśród beneficjentów [n = 180].

Zdecydowana większość respondentów, bo aż 95,5%, oceniła, że realizacja projektu(-ów) miała wpływ na rozwój ich przedsiębiorstwa (rysunek 3). Zaledwie 2 firmy wskazały na brak takiego związku, a kolejnych 6 nie było pewnych, czy taki wpływ wystąpił. 41% respondentów oceniło ten wpływ jako duży, a kolejnych 33,7% jako bardzo duży. Co piąty respondent ocenił ten wpływ jako średni, natomiast żadna z badanych osób nie oceniła tego wpływu jako mały lub bardzo mały. Uzyskane wyniki mogą sugerować, że sięgnięcie po dotację unijną jest istotnym elementem realizowanej przez przedsiębiorstwo strategii rozwoju, a jej pozyskanie stwarza szansę na zdynamizowanie rozwoju przedsiębiorstwa w oparciu o wyższą konkurencyjność.



Rysunek 3. Wpływ realizacji projektu(-ów) na rozwój przedsiębiorstwa

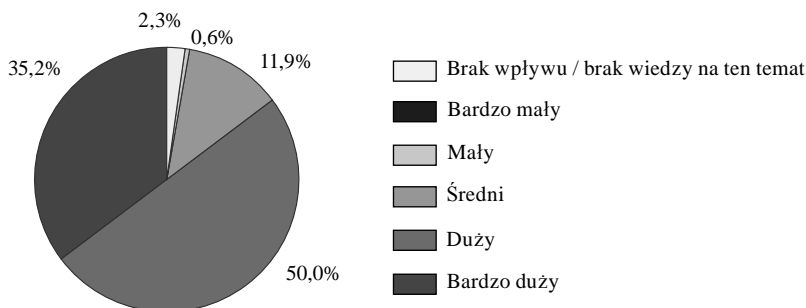
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CAWI wśród beneficjentów [n = 180].

Potwierdzeniem ważnej roli, jaką w finansowaniu rozwoju MSP pełnią dotacje unijne, jest odpowiedź respondentów na pytanie o to, czy w sytuacji, gdyby firma nie otrzymała dotacji, objęte nią działania zostałyby zrealizowane. W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie blisko co trzeci respondent wskazał, że działania inwestycyjne objęte dotacją nie byłyby w ogóle zrealizowane, a niemal 60% respondentów podało, że byłyby zrealizowane, ale w mniejszym zakresie. Ponadto według deklaracji 54,2% respondentów odbyłoby się to później, a jedynie 5,6% badanych wskazało, że fakt otrzymania dotacji nie wpłynął w żaden sposób na czas realizacji projektu inwestycyjnego.

Realizacja projektu inwestycyjnego objętego dotacją w największym stopniu wpłynęła na wzrost sprzedaży na rynku krajowym (47,2%), a w nieco mniejszym stopniu na wzrost sprzedaży na rynku unijnym (25%), regionalnym (20,6%), lokalnym (16,1%) i globalnym (8,4%). W opinii 5% respondentów jego realizacja nie przełożyła się na wzrost sprzedaży³.

W świetle deklaracji ankietowanych przedsiębiorstw realizowane projekty inwestycyjne objęte dotacją zdecydowanie korzystnie wpłynęły na podniesienie ich innowacyjności stanowiącej istotny aspekt konkurencyjności. Deklarację o wysokim wpływie złożyła połowa respondentów, a kolejne 35,2% wskazało na ich bardzo duży wpływ (rysunek 4).

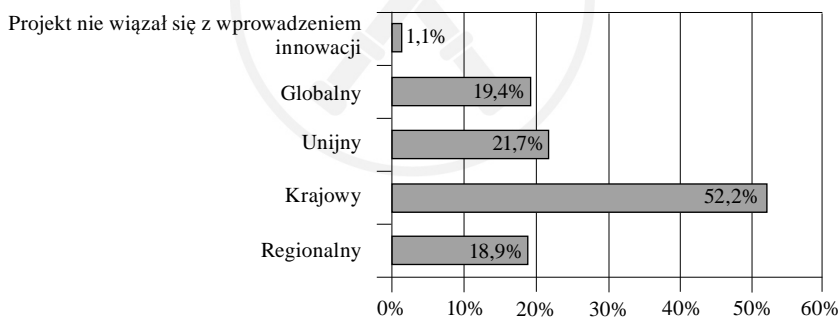
³ Należy mieć na uwadze czas, w jakim niniejsze badanie było realizowane. W przypadku niektórych ankietowanych przedsiębiorstw włączonych do badania w momencie przeprowadzania ankiety mogły się jeszcze nie ujawnić efekty sprzedażowe realizacji projektu inwestycyjnego z uwagi na krótki czas, jaki minął od zakończenia projektu inwestycyjnego.



Rysunek 4. Wpływ zrealizowanego(-ych) projektu(-ów) na podniesienie innowacyjności przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CAWI wśród beneficjentów [n = 180].

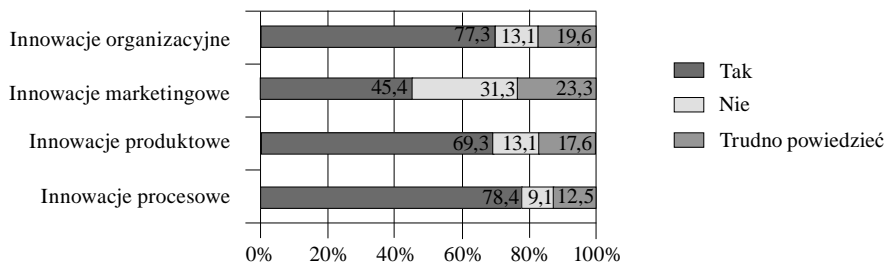
Jak przedstawia rysunek 5, jako rezultat realizacji projektu inwestycyjnego wskazywano najczęściej na wprowadzenie innowacji na skalę rynku krajowego (52,2%), rzadziej – na skalę rynku unijnego (21,7%), globalnego (19,4%) i regionalnego (18,9%). Odnosząc uzyskane tu wyniki do pytania o efekty sprzedażowe, można stwierdzić, że efekty wprowadzenia innowacji na skalę ponadkrajową nie zostały jeszcze przez przedsiębiorstwa zdyskontowane w postaci większej sprzedaży uzyskanej na rynku zwłaszcza globalnym, a są – jak dotychczas – dyskontowane głównie w skali kraju. Ponadto z uzyskanych wyników można wyciągnąć wniosek, że ustanowione kryteria wyboru projektów stawiają zapewne w korzystniejszej sytuacji firmy działające na rynkach ponadregionalnych.



Rysunek 5. Rynek, na jakim wprowadzono innowacje jako rezultat realizacji projektu(-ów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CAWI wśród beneficjentów [n = 180].

W wyniku realizacji projektu objętego dofinansowaniem najczęściej wprowadzane były innowacje procesowe i organizacyjne (rysunek 6). Ponad trzy czwarte respondentów wprowadziło nowe lub udoskonalone metody produkcji lub metody dostawy stosowane w kraju nie dłużej niż trzy lata.



Rysunek 6. Rodzaj innowacji wprowadzonych przez przedsiębiorstwo w wyniku realizacji projektu inwestycyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CAWI wśród beneficjentów [n = 180].

Z kolei niemal 70% respondentów wskazało na innowacje produktowe jako rezultat realizacji projektu inwestycyjnego. W tym przypadku zastanawia jedynie, że co szósty respondent nie potrafił ocenić, czy realizacja projektu skutkowałą wprowadzeniem innowacji produktowej stosowanej w Polsce nie dłużej niż trzy lata.

Zdecydowanie najrzadziej wskazywano natomiast na innowacje marketingowe, czyli zmiany w zakresie formy lub wyglądu produktu, opakowania, dystrybucji, promocji lub strategii cenowej. Deklaracje wprowadzenia na rynek innowacji marketingowej złożyło 45,5% respondentów. Natomiast blisko co czwarty ankietowany nie potrafił stwierdzić, czy projekt inwestycyjny finansowany po części z dotacji unijnej przyczynił się do powstania innowacji marketingowej.

Zaskakująco dużo zmian w opinii respondentów dokonało się w sferze organizacyjnej⁴. Wprowadzenie innowacji organizacyjnych rozumianej jako nowe zasady działania, nowa organizacja miejsca pracy lub stosunki z otoczeniem zadeklarowało aż 77,3% badanych firm.

Wnioski i kierunki dalszych badań

Choć przeprowadzone badanie miało jedynie sondażowy charakter, jego wyniki wskazują na jednoznacznie pozytywną ocenę efektów zrealizowanej inwestycji w opinii samych beneficjentów pomocy. Objęte nią działania przełożyły się w zdecydowanej większości przypadków na poprawę konkurencyjności firm, które to wsparcie otrzymały.

Z perspektywy władz publicznych, będących dysponentem wsparcia, dodatkowym argumentem przemawiającym za jego celowością jest deklaracja dużej części przedsiębiorstw, że bez tego finansowania nie byłyby w stanie zrealizować inwestycji w analogicznym zakresie i czasie.

⁴ Jak podaje Łapiński, odsetek przedsiębiorstw, które wdrożyły innowacje organizacyjne w Polsce w latach 2006–2008, wynosił 13% [Łapiński, 2010: 35].

Wyniki badania zdają się też stawiać jako zasadne pytanie o filozofię udzielanego wsparcia. Uzyskane wyniki sugerują, że przyjęte kryteria rozdziału środków faworyzują firmy znajdujące się na ścieżce szybkiego wzrostu, które i bez tego wsparcia doskonale radziłyby sobie na rynku, co dodatkowo zmniejsza konkurencję rynkową i stawia w jeszcze trudniejszej sytuacji przedsiębiorstwa słabsze, którym realizacja projektu inwestycyjnego współfinansowanego ze środków UE prawdopodobnie pozwoliłaby pokonać próg rozwoju, przed jakim być może się znalazły.

Wśród zamierzeń autorów jest dostarczenie przesłanek do obiektywnej oceny efektów analizowanego schematu inwestycyjnego w postaci badań pogłębionych na jeszcze liczniejszej populacji przedsiębiorstw, które były beneficjentami Działania III.2 RPO WŁ 2007–2013. Bardziej obiektywnej ocenie ma służyć ustalenie i ocena faktycznych skutków wsparcia (tzw. efektu netto), którego analiza pozwoli ustalić rzeczywisty wpływ Działania odseparowanego od efektów innych czynników.

W tym celu zostanie wykorzystana statystyczna technika *propensity score matching*⁵. Do oszacowania wartości efektu netto zostaną wykorzystane dane sprawozdawcze GUS (dane zbierane od przedsiębiorstw w ramach formularza F-01/I-01), na podstawie których zostaną ustalone średnie wyniki dla grupy przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie, oraz dla grupy kontrolnej w zakresie wybranych charakterystyk (wielkość zatrudnienia, wielkość przychodów, obroty, aktywa itp.). Z analizy będą musiały zostać wyłączone firmy mikro (zatrudniające maksymalnie 9 osób), co wynika z faktu gromadzenia przez GUS sprawozdań ekonomiczno-finansowych F-01/I-01 jedynie dla podmiotów zatrudniających powyżej 9 pracowników.

Literatura

- Balcerowicz E., Wziętek-Kubiak A. (2009), *Determinanty innowacyjności firmy w kontekście poziomu wykształcenia pracowników*, CASE, Warszawa.
- Górnjak J. (2007), *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 11–27.
- Ewaluacja – kwestie ogólne* (2005), Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa.
- Haber A. (2010), *Dobra ewaluacja – w poszukiwaniu czynników sukcesu*, [w:] *Ewaluacja programów operacyjnych – konteksty, dylematy, praktyki*, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Toruń, s. 57–67.
- Hamel G., Prahalad C.K. (1999), *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa.
- Kudłacz T. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa.
- Kudłacz T., Woźniak D. (2007), *Ocena efektywności polityki regionalnej*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 89–117.

⁵ Zasadnicza idea techniki PSM polega na dobraniu do grupy objętej ocenianą interwencją w jak największym stopniu podobnej grupy kontrolnej.

- Łapiński J. (2010), *Innowacje w przedsiębiorstwach*, [w:] P. Zadura-Lichota (red.), *Innowacyjność 2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Miller A. (2010), *Przegląd polskich praktyk oceny projektów i programów innowacyjnych*, [w:] M. Stawicki, W. Pander (red.), *Metody ewaluacji i kierunki wspierania innowacyjności ze środków UE*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 37–56.
- PAG Uniconsult (2008), *Wpływ realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004–2006” na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, raport przygotowany na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- PAG Uniconsult (2010), *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego*, raport przygotowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, Łódź.
- Pander W. (2010), *Współczesne koncepcje wspierania innowacji i innowacyjności – istota i źródła nowoczesnych innowacji*, [w:] M. Stawicki, W. Pander (red.), *Metody ewaluacji i kierunki wspierania innowacyjności ze środków UE*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 9–18.
- Penc J. (2007), *Zarządzanie innowacyjne – sterowanie zmianami w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Studiów Międzynarodowych, Łódź.
- Pomykański A. (2004), *Zarządzanie innowacyjne przedsiębiorstwem*, [w:] H. Jagoda, J. Lichtarski (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – między teorią a praktyką*, Prace Naukowe AE, Wrocław.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013* (2007), Urząd Marszałkowski w Łodzi, Łódź.
- Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013* (2008), Urząd Marszałkowski w Łodzi, Łódź.
- Szlachta J. (2007), *System ewaluacji funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 75–88.
- Turowski B., Zawicki M. (2007), *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 29–58.

„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

Informacja o czasopiśmie „Zarządzanie Publiczne” jest również dostępna w wersji elektronicznej na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych:

www.isp.uj.edu.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 prowadzący – Agnieszka Stęplewska

Redaktor językowy – Edyta Wygonik-Barzyk
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.

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) 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:

Siciński A. (1971), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, 6 (28).

– dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/instytucja 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.





REDAKTOR PROWADZĄCY

Agnieszka Stęplewska

ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA

Edyta Wygonik-Barzyk

KOREKTA

Ewa Dedo

SKŁAD I ŁAMANIE

Tomasz Pasteczka

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

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

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

