

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 4(24)/2013

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego







Zarządzanie Publiczne 4(24)/2013

PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

© Copyright by Grzegorz Baran & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2014  
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.

Pierwotną wersją czasopisma „Zarządzanie Publiczne” (ISSN 2084-3968) jest wersja online publikowana kwartalnie w Internecie na stronie [www.ejournals.eu](http://www.ejournals.eu).

e-ISBN 978-83-233-9038-1  
e-ISSN 2084-3968

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

WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
JAGIELLOŃSKIEGO

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

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-81, tel./fax 12-663-23-83  
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98  
tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)  
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

## SPIS TREŚCI

<b>Od redakcji</b> (Grzegorz Baran).....	VII
Dušan Bogdanov, <b>Instytucjonalne przeciwdziałanie e-wykluczeniu wybranych grup społecznych</b> .....	361
Joanna Hernik, Agnieszka Dziadas, <b>The Effectiveness of Social Campaigns in the Eyes of Their Receivers, on Campaigns Promoting Safe Driving Example</b> .....	379
Joanna Kołodziejczyk, <b>Przekazywanie informacji jako element współpracy między szkołą a rodzicami we wspieraniu rozwoju uczniów</b> .....	393
Monika Turek, <b>Rola lokalnych grup działania w zarządzaniu rozwojem lokalnym na przykładzie małopolskich LGD w perspektywie finansowej 2007–2013</b> .....	403
Włodzimierz Okrasa, Beata Witek, <b>The Influence of Inter-Sector Relationships on Public Resource Allocation: Does the Level of Community Deprivation Count? An Evaluation Approach</b> .....	419
Agnieszka Pasternak, <b>European Funds Social Communication Strategy and the Effectiveness of the EU Funds Informational and Promotional Operations in the Silesian Voivodship Municipalities</b> .....	437
Paweł Romaniuk, <b>Using Internal Audit in Designing Self-government Development Policy</b> .....	447
Izabela Seredocha, <b>Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg</b> .....	459
Gábor Kovács, Zsuzsa Stion, <b>Local Indebtedness in Hungary: Experience of 20 Years</b> .....	475
Miklós Vásáry, János Balázs Tóth, Zsolt Baranyai, István Takács, Katalin Takács-György, <b>Macroeconomic Trends by the Use of Structural Funds</b> ....	491
Liliana Hawrysz, Katarzyna Hys, <b>Barriers to Implementation of e-Government in Poland</b> .....	505
Roman Dorczak, Jakub Kołodziejczyk, <b>Współpraca szkół gimnazjalnych z innymi służbami społecznymi w procesie radzenia sobie z sytuacjami trudnymi</b> .....	513



## OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników kolejny numer Zeszytów Naukowych Instytutu Spraw Publicznych „Zarządzanie Publiczne”, poświęcony różnorodnym aspektom prorozwojowej aktywności organizacji publicznych i obywatelskich. Tematyka ta zyskuje obecnie coraz większe znaczenie w teorii i praktyce zarządzania publicznego. Współcześnie, gdy żyjemy w środowisku, które nieustannie i coraz szybciej się zmienia, organizacje muszą wciąż uczyć się i rozwijać w taki sposób, aby zachować zdolność do odtwarzania wyznaczających je relacji, które będą źródłem wartości dla wszystkich zaangażowanych w nie podmiotów.

Poznanie i zrozumienie procesów rozwojowych w organizacjach publicznych i obywatelskich oraz ich różnorodnych uwarunkowań, tak by w rezultacie móc proponować bardziej skuteczne rozwiązania zarządcze, wymaga ciągłego poszerzania refleksji teoretycznej oraz rozpoznania wielu zagadnień metodologicznych. W związku z tym niniejszy numer stanowi wybór tekstów, które dowodzą tego, jak obszerna, ważna i rozwijająca się jest problematyka, której został poświęcony.

Zeszyt otwiera artykuł Dušana Bogdanova na temat instytucjonalnego przeciwdziałania cyfrowemu wykluczeniu. Autor, wychodząc z założenia, że nowe technologie w coraz większym stopniu nie tylko ułatwiają, lecz stają się wręcz niezbędne do funkcjonowania zarówno w sferze biznesowej, jak i prywatnej, poszukuje skutecznych sposobów włączania grup wykluczonych ze współczesnego, silnie z informatyzowanego społeczeństwa. Joanna Hernik i Agnieszka Dziadas podejmują temat skuteczności kampanii społecznych, które to kampanie promują bezpieczne zachowania na drodze. Przedstawiają ich specyfikę oraz warunki skutecznego wpływu na ważne społecznie postawy i zachowania. Kolejny artykuł, autorstwa Joanny Kołodziejczyk, dotyczy ważnego dla współczesnej szkoły wyzwania związanego z koniecznością pogłębiania współpracy z rodzicami, szczególnie w zakresie przekazywania informacji na temat rozwoju i wychowania uczniów.

Kilka następujących tekstów dotyka różnych aspektów zarządzania rozwojem terytorialnym. Monika Turek w artykule na temat lokalnych grup działania ukazuje specyfikę ich funkcjonowania oraz znaczenie dla zarządzania rozwojem lokalnym. Włodzimierz Okrasa i Beata Witek przedstawiają wyniki badań empirycznych dotyczących wpływu relacji pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym na alokację środków publicznych na poziomie lokalnym. Ważnego problemu skuteczności informacji i promocji Funduszy Europejskich dotyczy tekst Agnieszki Pasternak, która przybliżyła wyniki badań empirycznych przeprowadzonych wśród mieszkańców województwa śląskiego. Paweł Romaniuk przedstawia rolę i znaczenie audytu wewnętrznego w kreowaniu polityki rozwoju samorządu woje-



wództwa. Przedmiotem rozważań Izabeli Seredochy są formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg.

Kolejne trzy artykuły stanowią ważny wkład w poznanie wybranych aspektów ekonomicznych i społecznych makrootoczenia. Gábor Kovács i Zsuzsa Stion przybliżają dwudziestoletnie doświadczenia Węgier w zakresie problemu długu publicznego na poziomie lokalnym. Katalin Takács-György, Miklós Vásáry, János Balázs Tóth, Zsolt Baranyai i István Takács podjęli trud zbadania wpływu Funduszy Europejskich na najważniejsze trendy makroekonomiczne w wybranych państwach Centralnej i Środkowej Europy. Przedmiotem rozważań Liliany Hawrysz i Katarzyny Hys stały się bariery we wprowadzaniu w życie systemów e-Government (elektronicznej administracji) w Polsce.

Tom zamyka opracowanie autorstwa Romana Dorczaka i Jakuba Kołodziejczyka na temat wartości współpracy szkół z innymi instytucjami działającymi we wspólnym środowisku. Współpraca ta stwarza, zdaniem Autorów, szansę poradzenia sobie z problemami przekraczającymi możliwości działania szkoły, czego dowodzą oni na podstawie wyników badań empirycznych.



*Grzegorz Baran*

*Dušan Bogdanov*  
Uniwersytet Opolski

## INSTYTUCJONALNE PRZECIWDZIAŁANIE E-WYKLUCZENIU WYBRANYCH GRUP SPOŁECZNYCH

### Abstract

#### **Institutional counteraction to digital divide of selected social groups**

Widely understood informatization process of every sphere of life facilitates human living to a great extent. On the other hand, this process brings a number of different dangers. One of them is a kind of social stratification, clearly dividing people into the ones who use computer facilities and Internet resources and to those who do not. Such a phenomenon is most often called digital divide. It concerns especially people belonging to the fifty-plus age group, which constitutes one third of Polish inhabitants.

**Key words:** e-exclusion, e-integration, information society

### Streszczenie

Szeroko pojęty proces informatyzacji każdej dziedziny życia bardzo ułatwia ludziom codzienne funkcjonowanie. Jednocześnie ten sam proces niesie wiele różnych zagrożeń. Jednym z nich jest pewnego rodzaju rozwarstwianie społeczne, z wyraźnym podziałem na tych, którzy korzystają z ułatwień informatycznych i zasobów internetowych, oraz tych niekorzystających. Zjawisko to najczęściej jest nazywane wykluczeniem cyfrowym lub e-wykluczeniem. Najbardziej zagrożoną grupą są osoby pod względem wieku określane jako 50+, w Polsce stanowią one jedną trzecią wszystkich mieszkańców. Od 2012 roku – ogłoszonego „Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej” – dokonuje się szerokiej analizy tego zagadnienia oraz próbuje się przeciwdziałać temu zjawisku. Instytucje państwowe powinny, we współpracy z trzecim sektorem, prowadzić aktywną politykę podnoszenia świadomości informacyjnej oraz informatycznej obywateli. Duże znaczenie w tej działalności mają programy UE oraz krajowe inicjatywy nimi zainspirowane. W tym procesie ważną funkcję mogą pełnić również biblioteki publiczne, których jest w Polsce ponad dziesięć tysięcy, tym bardziej że poziom ich digitalizacji stale się zwiększa, przez co stają się one czymś więcej niż tylko miejscem wypożyczania książek. Nie bez znaczenia są również Uniwersytety Trzeciego Wieku, które statutowo zajmują się ustawicznym kształceniem osób starszych. W sferze prywatnej z kolei dużą rolę w przeciwdziałaniu e-wykluczeniu mogą odegrać generacje ludzi młodych posługujących się nowymi technologiami i chętnych do niesienia pomocy starszym członkom rodziny.

**Słowa kluczowe:** e-wykluczenie, e-integracja, społeczeństwo informacyjne

## Wstęp

W ostatnich czasach jesteśmy świadkami bardzo szybkiego tempa zmian na świecie, a proces szeroko pojętej informatyzacji dotyczy już prawie każdej sfery życia prywatnego i publicznego, co dalece zmienia codzienne funkcjonowanie ludzi. Informatyzacja i wprowadzanie nowoczesnych technologii informacyjnych w dużej mierze ułatwiają życie, lecz zarazem procesy te niosą wiele różnych zagrożeń. Między innymi powstaje pewnego rodzaju rozwarstwienie społeczne z wyraźnym podziałem na tych, którzy korzystają z ułatwień informatycznych i zasobów internetowych, oraz tych, którzy z tego nie korzystają. Osoby niemające dostępu do informacji z internetu są stopniowo wykluczane z pewnych sfer życia. Wykluczenie to, początkowo dotyczące tylko niewielkich obszarów, może się jednak przekształcić w wykluczenie ekonomiczne i społeczne. Powody niekorzystania z dobrodziejstw informatyzacji mogą być różne: brak komputera, brak dostępu do internetu, niewystarczające umiejętności i kompetencje informatyczne, oraz powody subiektywne – jak chociażby brak motywacji czy odczuwania potrzeby.

Prawie wszystkie produkty powstałe w wyniku rozwoju technologii informacyjnych oraz elektroniki można nazwać „nowymi mediami”. Znaczenie tego pojęcia ewoluowało w czasie, a co kilkanaście lat oznacza zupełnie coś innego. Niezależnie jednak od tych zmian główna cecha nowych mediów, odróżniająca je od tradycyjnego słowa i obrazu, pozostaje bez zmian. Cechą tą jest ich immanentny związek z techniką, to, że powstają przy współdziałaniu człowieka maszyną [Nowe media, 2002: 10]. Na przykład po drugiej wojnie światowej w ten sposób określano radio, a później, w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, telewizję. Wraz z upływem czasu i rozwoju mediów są one coraz bardziej wykorzystywane przez społeczeństwo, które w ten sposób stopniowo staje się społeczeństwem medialnym. Stosunki i kontakty między ludźmi w takim społeczeństwie coraz częściej przyjmują formę pośrednią, sprowadzając się do komunikacji za pomocą e-maili, komunikatorów internetowych (Skype, Gadu-Gadu, WhatsApp, Viber) oraz portali społecznościowych (Nasza Klasa, Facebook, Google+). Znaczenie takiej formy kontaktu w Polsce w ostatnim czasie dostrzegają i doceniają rodziny dotknięte niedawną falą emigracji zarobkowej i przez to rozłączone. Wynika to z niskich w porównaniu z telefonią tradycyjną i komórkową kosztów rozmów przeprowadzanych za pomocą internetu, a w przypadku niektórych programów – z dostępu do obrazu rozmówcy. Portale społecznościowe umożliwiają również odnowienie kontaktów z przeszłości, co jest szczególnie ważne dla osób mających problemy z podróżowaniem ze względu na wiek lub chorobę. Kontakty takie przeciwdziałają poczuciu samotności, a przez to zapobiegają stanom depresyjnym, na które ta grupa jest narażona.

Poza wspomnianymi funkcjami społecznymi nowe technologie ułatwiają działanie w sferze biznesu. Od jakiegoś czasu towar lub usługę można zamówić drogą mailową, a stan realizacji zamówienia można na bieżąco obserwować na stronie internetowej dostawcy lub firmy. Po wykonaniu usługi lub dostarcze-

niu towaru, należność można uregulować za pomocą elektronicznego przelewu. Zapłata realizowana w ten sposób ma kilka istotnych zalet, takich jak szybkość, bezpieczeństwo oraz niska prowizja lub całkowity jej brak. Również w sferze finansów jest dostępnych coraz więcej internetowych usług. Można tu wymienić ubezpieczenia, usługi maklerskie, obsługę kont emerytalnych i bankowych.

Osoby niekorzystające ze wspomnianych ułatwień zarówno w sferze prywatnej, jak i biznesowej znajdują się w gorszej pozycji. Trudniej im zdobywać wiedzę i aktualne informacje, a załatwianie przez nich wspomnianych spraw w sferze finansów wymaga większego nakładu czasu i wiąże się z większymi kosztami.

Poruszony problem wykluczenia cyfrowego jest wciąż aktualny i ważny, a celem artykułu jest zasygnalizowanie potrzeb monitorowania tego zjawiska oraz nieustannego mu przeciwdziałania. W sposób skuteczny przeciwdziałać mogą przede wszystkim instytucje państwowe i społeczne. Wydaje się, że rok 2012 stanowił idealny moment na zapoczątkowanie szerszej analizy tego zjawiska – został ogłoszony „Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej”. Nie jest to jednak proces szybki i łatwy, a zjawisko, niezależnie od starań, jeszcze przez jakiś czas będzie narastać.

Celem artykułu jest prezentacja stosowanych rozwiązań, ich krytyczna ocena oraz propozycja zmian w instytucjonalnych działaniach związanych z ograniczeniem zjawiska e-wykluczenia osób starszych.

## Użytkownicy internetu w Polsce

Liczbę i zachowania polskich użytkowników internetu od jakiegoś czasu z różną częstotliwością i dokładnością badają rozmaite instytucje, przyjmując często odmienną metodologię. W związku z tym publikowane wyniki badań najczęściej istotnie różnią się między sobą. Jedną z tych instytucji jest warszawski CBOS, który prowadzi badania bardzo systematycznie, przez co przywoływanie wyników tych badań wydaje się najbardziej miarodajne. Według badań CBOS-u obecność w internecie jest czymś naturalnym i niemal powszechnym wśród najmłodszych respondentów, wraz z wiekiem natomiast odsetek internautów maleje. Wśród Polaków w wieku 55–64 lat jest 40% użytkowników internetu, a w grupie 65 lat i więcej – tylko 11%. Spośród uczniów i studentów korzysta z internetu aż 93%, po przeciwnej zaś stronie sytuują się emeryci, wśród których tylko 16% należy do użytkowników sieci [Feliksiak, 2013].

Pod względem korzystania z internetu przez mieszkańców starszych grup wiekowych Polska zajmuje ostatnie miejsce w Unii Europejskiej. Spośród Polaków z grupy wiekowej 50+, których jest niespełna 13 milionów, aż 10 milionów nie korzysta z internetu, co stanowi 78% [Batorski, Zajac, 2010]. W ostatnich latach ogólny odsetek internautów szybko rósł, w grupie wiekowej 50+ natomiast przyrost ten był znacznie wolniejszy. Główną tego przyczyną było wchodzenie

w ostatnią grupę wiekową kolejnych roczników mieszkańców urodzonych w powojennym okresie wyżu demograficznego.

Badając geografie polskiego społeczeństwa informacyjnego, Robert Guzik zauważa bardzo duże przestrzenne zróżnicowanie obecności gmin, powiatów i województw w internecie. To zróżnicowanie jest najbardziej zauważalne w przypadku gmin wiejskich i nawiązuje do utrwalonego i wciąż istniejącego podziału na tzw. Polskę A i B [Guzik, 2004: 543–553]. Główne przyczyny tego zjawiska można upatrywać w różnicach dostępu do infrastruktury teleinformatycznej i internetu, zamożności gmin, aktywności lokalnej oraz poziomu wykształcenia zarówno decydentów, jak i mieszkańców.

Podobny podział Polski zauważył Dominik Batorski, negatywnie wyróżniający województwa ściany wschodniej pod względem stosunkowo niskiej procentowo liczby użytkowników internetu [Batorski, 2008]. Z jego badań wynika, że na stopień korzystania z komputerów i internetu duży wpływ ma wielkość miejsca zamieszkania. Użytkownikami komputerów i internetu najczęściej są mieszkańcy największych miast, w następnej kolejności osoby mieszkające w miastach liczących od 20 do 500 tysięcy osób. Najrzadziej korzystają osoby mieszkające w najmniejszych miastach, a zwłaszcza na wsiach. Według tych badań wielkość miejsca zamieszkania ma wpływ również na sposób wykorzystywania komputerów. Spośród mieszkańców największych miast aż 47% użytkowników wykorzystuje komputer przede wszystkim do pracy. Deklarację taką składa z kolei tylko 24% użytkowników mieszkających na wsi. Co zaś dotyczy wykorzystania komputerów do rozrywki, proporcje są odwrotne – im mniejsza miejscowość, tym częściej komputer jest wykorzystywany w tym celu.

Polskich użytkowników internetu regularnie bada również Związek Pracodawców Branży Internetowej (IAB) – za pomocą analizy rynku reklamy internetowej. Z jego raportu, dotyczącego 2012 roku, wynika, że to, czy gospodarstwo domowe korzysta z internetu, w dużej mierze skorelowane jest z jego dochodami, a jak wiadomo, dochody są najczęściej pochodną wieku oraz wykształcenia. Duży wpływ ma także to, czy w gospodarstwie domowym znajdują się dzieci [Raport strategiczny IAB Polska. Internet 2012, 2012].

Próbując usystematyzować bariery w korzystaniu z komputerów i internetu, można wymienić dziewięć podstawowych grup [Batorski, Zając, 2010]:

- bariery finansowe – przekładające się na brak komputera w domu i/lub brak dostępu do internetu ze względu na ceny łącza;
- bariery zasięgu – brak technicznych możliwości dostarczania internetu w miejscu zamieszkania lub innych potencjalnych lokalizacji;
- bariery sprzętowe – niedostosowanie sprzętu i oprogramowania do umiejętności i możliwości osób dojrzałych;
- brak interesujących usług i treści – brak oferty dostosowanej do możliwości i potrzeb osób starszych;
- bariery psychologiczne – na przykład strach i różnego rodzaju obawy (przed uzależnieniem, o bezpieczeństwo transakcji itp.), a także niesłuszne przekonania związane z korzystaniem z komputera;

- autowykluczanie się ze świata nowych technologii – niechęć w stosunku do nowości i zmian oraz przekonanie, że nauka trwa tylko do określonego wieku;
- brak wiedzy na temat tego, jakie możliwości oferują komputer i internet;
- brak potrzeby korzystania z internetu – czasem w domu znajduje się komputer z dostępem do internetu, ale osoby starsze nie chcą z niego korzystać;
- brak umiejętności korzystania z nowych technologii.

Specyficzną grupę stanowią osoby w przedziale 50–60 lat. O ile osoby z tej grupy wcześniej nie były licznymi użytkownikami internetu i nie wykazywały większego zainteresowania zmianą tego stanu, o tyle obecnie coraz częściej stają się użytkownikami głównie ze względów zawodowych. Duża część takich osób, zmotywowana użytkowaniem w celach zawodowych, zaczyna z kolei również wykorzystywać komputer oraz internet w domu. Użytkownicy internetu ze wspomnianej grupy wiekowej najczęściej w sieci poszukują informacji na temat zdrowia, kultury i rozrywki, finansów, prawa, motoryzacji oraz sportu [Tomczyk, 2010].

W maju 2010 roku zostało przeprowadzone badanie polskich użytkowników internetu w ramach międzynarodowego projektu WIP (*World Internet Project*) [World Internet Project Poland, 2010]. Wyniki tych badań są interesujące, ale też niewiele odbiegają od wyników innych badań. Istotną różnicą jest natomiast to, że poza użytkownikami internetu zbadano również osoby niekorzystające z internetu. Spośród tej grupy badanych jedna trzecia wcale nie miała dostępu, a co piąta miała dostęp do internetu w domu. Jako główną przyczynę niekorzystania podawano brak zainteresowania nim. Jednocześnie jedna trzecia osób niebędących użytkownikami internetu skorzystała z niego co najmniej raz. Jako powód skorzystania najczęściej podawano ogólną ciekawość wyglądu internetu. W takich sytuacjach najczęściej korzystano z pomocy osób pośredniczących, zazwyczaj dzieci, współmałżonków lub kogoś z dalszej rodziny.

Kompleksowe wyniki badań panelowych dotyczących między innymi korzystania przez Polaków z technologii komunikacyjno-informacyjnych i wykluczenia społecznego dostarczają raporty *Diagnoza społeczna*<sup>1</sup>. Badania te są prowadzone od 2000 roku co dwa lata.

## Zjawisko wykluczenia cyfrowego

W Głównym Urzędzie Statystycznym na potrzeby badań przyjęto następującą definicję społeczeństwa informacyjnego (SI):

---

<sup>1</sup> Wszystkie dotychczas opublikowane raporty są dostępne pod adresem: [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) (dostęp: 10.12.2013).

(...) jest to społeczeństwo znajdujące się na takim etapie rozwoju techniczno-organizacyjnego, że osiągnięty poziom zaawansowania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych stwarza warunki techniczne, ekonomiczne, edukacyjne i inne do powszechnego wykorzystania informacji w produkcji wyrobów i świadczeniu usług. Społeczeństwo takie zapewnia obywatelom powszechny dostęp i umiejętności korzystania z technologii teleinformatycznych w ich działalności zawodowej i społecznej w celu podnoszenia i aktualizacji wiedzy, korzystania ze zdobyczy kultury, ochrony zdrowia oraz spędzania wolnego czasu, i innych usług mających wpływ na wyższą jakość życia [*Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006–2010*, 2010].

Tę definicję SI można w Polsce warunkowo uznać za oficjalną, nie tylko z powodu opracowania jej przez GUS. Została użyta również przez powstałe pod koniec 2011 roku Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [*Społeczeństwo informacyjne w liczbach*, 2012: 8].

Jest wiele sposobów definiowania pojęcia wykluczenia cyfrowego (e-wykluczenia). Ogólna definicja, stosowana w dokumentach Unii Europejskiej, a co za tym idzie i w dokumentach krajów członkowskich, stanowi, że „wykluczenie cyfrowe to wykluczenie z funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym” [*Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, 2013: 77].

Badając poziom e-wykluczenia w Polsce, Główny Urząd Statystyczny przyjął cztery podstawowe wskaźniki [*Jakość życia...*, 2013: 82]:

- całkowite e-wykluczenie (osoby w wieku 16 lat i więcej, które nigdy osobiście nie używały komputera);
- e-wykluczenie w znacznym stopniu (osoby w wieku 16 lat i więcej, które wprawdzie korzystały osobiście z komputera, ale nie są użytkownikami internetu);
- e-wykluczenie w umiarkowanym stopniu (osoby w wieku 16 lat i więcej, które korzystały osobiście z komputera i internetu, ale zakres tego korzystania był stosunkowo niewielki);
- e-wykluczenie w zakresie ograniczenia autonomii w korzystaniu z komputera i internetu (osoby w wieku 16 lat i więcej, które korzystały z internetu w pracy i innym miejscu, ale nie w domu).

Według danych GUS [*Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2013 r.*, 2013] zjawisko wykluczenia cyfrowego dotyczy głównie osób starszych, emerytów i rencistów, osób niepełnosprawnych, rolników i mieszkańców obszarów wiejskich, a także osób słabo wykształconych. W całym polskim społeczeństwie z internetu nie korzysta jedna trzecia osób; wśród mieszkańców wsi jest to ponad 41%, a wśród mieszkańców miast – 27,3%. Jak wskazują badania GUS, głównym wymiarem wykluczenia cyfrowego w Polsce jest wiek. Wśród 13,7 mln osób w wieku 50+ z internetu nie korzysta ponad 9 mln osób, co stanowi 67%. Na drugim miejscu w Polsce są osoby niepełnosprawne – jedynie 38% z nich korzysta z internetu.

Wydaje się, że jakkolwiek straty społeczne z powodu e-wykluczenia części społeczeństwa są wysokie, to w żaden sposób nie są mierzalne. Interesujące wnioski z badań przedstawiła firma analityczna PwC, która w swoim raporcie podała, ile tracą wykluczeni cyfrowo oraz jakie straty z powodu ich wykluczenia ponosi państwo. Według tych badań, prawdopodobnie gdyby wszyscy mieszkańcy Polski powyżej 45 lat dotychczas niekorzystający z internetu zaczęli w sieci robić zakupy, szukać pracy, płacić rachunki lub kontaktować się z urzędami, dałoby to 19,8 mld zł oszczędności. E-komunikacja z ZUS, urzędami pracy, urzędami gmin i powiatów, NFZ i przychodniami dałaby z kolei rocznie 1,5 mld zł oszczędności ludziom, a 300 mln zł – wymienionym instytucjom [*Polacy tracą 20 miliardów złotych przez e-wykluczenie*, 2012].

Nierówności społeczne w korzystaniu z internetu i nowych technologii można rozpatrywać na kilku różnych poziomach. Przede wszystkim można analizować różnice występujące pomiędzy różnymi grupami osób, na przykład pomiędzy kobietami a mężczyznami lub pomiędzy osobami posiadającymi różny poziom wykształcenia. Ogólnie istotne jest zróżnicowanie ze względu na czynniki ekonomiczne, demograficzne i czynniki statusu. Z perspektywy miejsca zamieszkania można rozpatrywać różnice pomiędzy osobami mieszkającymi w miastach i na wsi. Globalny poziom analizy obejmuje natomiast różnice o większym zasięgu – zarówno pomiędzy poszczególnymi państwami, jak i całymi regionami świata [Batorski, 2005: 114].

## Wykluczenie cyfrowe osób starszych

Jest wiele grup społecznych potencjalnie e-wykluczonych. W przeciwdziałaniu e-wykluczeniu należy jednak skoncentrować się przede wszystkim na grupie osób starszych. Mogą one wprawdzie być wykluczone społecznie także z innych względów, lecz mimo tego właśnie tej grupie należy poświęcić najwięcej uwagi.

Starzenie się ludności jest definiowane jako proces zwiększania się udziału ludności w starszym wieku w ogólnej liczbie ludności. Określa się tzw. próg starości, to znaczy wiek, po osiągnięciu którego można daną osobę zaliczyć do grupy osób w starszym wieku. Najczęściej jako próg przyjmuje się jednolicie wiek 60 lub 65 lat bądź wprowadza się odrębny próg dla mężczyzn – wiek 65 lat, a dla kobiet – 60 lat. W opracowaniach ONZ stosuje się z kolei dla kobiet i mężczyzn wiek jednolity – 65 lat [<http://www.stat.gov.pl/gus/definicje> (dostęp: 10.12.2013)].

Spółczesność Unii Europejskiej starzeje się powoli, lecz systematycznie. Od 2012 roku liczba osób w wieku produkcyjnym zaczęła się zmniejszać, a liczba osób, które ukończyły 60 lat – gwałtownie wzrastać – o około dwa miliony rocznie. Taka zmiana demograficzna jest wynikiem dużej liczby osób urodzonych po wojnie w okresie wyżu demograficznego, które w tym czasie przechodzą na emeryturę. Obecnie w Unii Europejskiej średni wiek wynosi około 40 lat, ale do 2060 roku wzrośnie do 47. W 27 krajach UE z kolei odsetek ludności po 55. roku życia wzrósł z 25% w 1990 roku do 30% w roku 2010. Szacuje się, że do 2060



roku wyniesie on około 40%. Nie jest to jednak wynik jedynie dłuższego życia Europejczyków. Są oni też zdrowsi niż kiedykolwiek w dziejach [Komunikat prasowy, 2012].

W wyniku badań nad stylami życia Polaków i sposobami ich myślenia o przyszłości oraz starości Iwona Oliwińska doszła do następujących wniosków:

- im starsi badani, tym mniej są aktywni zawodowo, społecznie, kulturalnie, fizycznie i nie odnajdują się w świecie nowoczesnych technologii,
- nie prowadzą zdrowego stylu życia (nie budują potencjału własnego ciała) pomimo obaw dotyczących jego stanu w przyszłości,
- mają stosunkowo krótki horyzont czasowy, a w myśleniu o przyszłości nie uwzględniają własnego aktywnego działania, licząc na wsparcie najbliższych i pomoc służb publicznych [Oliwińska, 2008].

Proces nauki korzystania z nowoczesnych technologii jest dla ludzi w starszym wieku często bardzo utrudniony ze względu na osłabiony proces percepcji, skupiania uwagi, zapamiętywania. Jednocześnie większość nowoczesnych serwisów internetowych wręcz atakuje odbiorców natłokiem informacji i różnorodnych bodźców, strony są najczęściej nasycone dużą ilością ozdobników, a wielkość czcionki oraz jej kolory są zazwyczaj mało czytelne dla starszych ludzi. Nie bez znaczenia są również utrudnienia spowodowane nieczytelnym menu głównym oraz skomplikowaną nawigacją. Strony komercyjne są bardzo często przepełnione reklamami różnego rodzaju, prezentowanymi w różnych formach, oraz wyskakującymi okienkami. Na osoby starsze taka – wręcz agresywna – polityka reklamowa w połączeniu z mało czytelnymi formami może działać bardzo zniechęcająco.

Pokolenie młodych ludzi nie ma problemu z poruszaniem się po wirtualnym świecie i mogłoby pomóc osobom starszym, chociażby w podstawach obsługi urządzeń i programów, ale starsze pokolenie niechętnie przyznaje się do swojej niewiedzy i często ukrywa swoją niezdolność do przyswajania nowych treści. Osoby starsze bardzo często z kolei korzystają ze starszych wersji systemów operacyjnych i oprogramowania, a funkcji tych programów używają najczęściej w bardzo ograniczonym zakresie.

## Wykluczenie cyfrowe osób niepełnosprawnych

Odrębnym problemem jest spora grupa społeczna składająca się z osób bardziej lub mniej niepełnosprawnych. Wśród tej grupy są osoby niewidzące lub niedowidzące. Osoby te teoretycznie nie są skazane na cyfrowe wykluczenie, ponieważ istnieje sporo wspomagających programów umożliwiających im użytkowanie komputerów. Można wyróżnić dwie podstawowe grupy programów asystujących: programy czytające tekst z monitora (ang. *screenreader*) oraz programy powiększające. Należy tutaj wspomnieć, że przeglądarki internetowe Mozilla Firefox oraz Internet Explorer (od wersji 6.0 wzwyż) mają już w sobie wbudowane narzędzie umożliwiające powiększanie tekstu. Aby jednak program powięk-

szający poprawne działał, strona internetowa powinna spełniać kilka podstawowych warunków: musi mieć duży kontrast, niezaburzoną linię tekstu i grube obramowanie ewentualnych pól do wypełnienia.

Wiele osób niesłyszących nie potrafi zrozumieć treści drukowanych w taki sam sposób, w jaki rozumie to słyszczą część społeczeństwa, a zatem również stron internetowych. Problem ten dotyczy przede wszystkim osób niesłyszących od urodzenia, ponieważ ich językiem podstawowym jest język migowy, a nie język polski. Język migowy nie ma możliwości oddania wszystkich wyrażen, stąd trudności z czytaniem tekstu drukowanego.

Jedną z bardzo interesujących inicjatyw zawiera katalog PFRON, w którym zostały opublikowane główne zasady, mające na celu zwiększenie dostępności serwisów internetowych dla osób starszych i niepełnosprawnych. Są to między innymi zalecenia dotyczące używania większego rozmiaru czcionki, prezentacji treści w krótkich akapitach oraz oddzielenia warstwy treści i prezentacji [*Dostępność serwisów internetowych*, 2011].

W maju 2012 roku weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności [Rozporządzenie, 2012], które zobowiązuje podmioty realizujące zadania publiczne do dostosowania swoich stron internetowych na potrzeby osób wykluczonych. Nakłada też obowiązek przystosowania serwisów www zgodnie z wytycznymi WCAG 2.0<sup>2</sup> w ciągu najbliższych 3 lat, jak również zobowiązuje do przeprowadzania każdej większej modernizacji serwisów już zgodnie z nowymi wytycznymi. Realizacja tego przepisu bezpośrednio związana jest z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu osób niepełnosprawnych oraz osób starszych, wynikającym z zapisu Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

We wrześniu 2012 roku została podpisana przez Prezydenta RP Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych [*Ustawa*, 2012]. Uznaje ona prawo osób niepełnosprawnych do pełnego uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym, a dostępność informacji i technologii postawiono na równi z dostępnością architektoniczną i transportową. Co prawda od podpisania tej Konwencji do pełnej realizacji jej intencji jeszcze daleko, ale przynajmniej daje ona podstawy prawne do tworzenia dalszych instrumentów prawnych.

Należy również z uznaniem odnotować dwie bardzo wartościowe i zarazem interesujące społeczne inicjatywy. Jedną z nich jest działalność Fundacji Widzialni<sup>3</sup> zajmującej się przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu przez zwrócenie uwagi opinii publicznej i administracji państwowej na problem dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych i przez to zagrożonych zjawiskiem wykluczenia cyfrowego. Fundacja opracowała i skutecznie zastosowała kompleksową metodykę badań serwisów internetowych pod kątem ich dostępności. Do tego celu są wykorzystywane narzędzia i kryteria określone przez konsorcjum

---

<sup>2</sup> *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) – wskazówki dotyczące dostępności do treści w internecie.

<sup>3</sup> [www.widzialni.eu](http://www.widzialni.eu) (dostęp: 10.12.2013).

W3C (*World Wide Web Consortium*)<sup>4</sup> oraz zaangażowane osoby niepełnosprawne. Fundacja pomaga niepełnosprawnym przez audyt i badanie dostępności serwisów internetowych, doradztwo oraz szkolenia z zakresu tworzenia i administrowania stronami www w zgodzie ze standardami dostępności.

ONSI.TV z Gorzowa Wielkopolskiego jest z kolei internetową telewizją emitującą materiały wideo w języku migowym (w standardzie PJM – Polski Język Migowy). W swoim programie dostępnym na stronach internetowych prezentuje bieżące wydarzenia z kraju i świata oraz porusza sprawy dotyczące osób niesłyszących. Z ponad miliona niesłyszących mieszkańców Polski językiem migowym posługuje się tylko kilkadziesiąt tysięcy, dlatego dla pozostałych telewizja ta przygotowała wersje programu z napisami.

## Przeciwdziałanie e-wykluczeniu

Rola państwa w ułatwianiu obywatelom dostępu do informacji powinna być traktowana jako zespół działań nie tylko politycznych, ale również gospodarczych i edukacyjnych. W tym celu instytucje państwowe, poza podnoszeniem świadomości informacyjnej obywateli, powinny kształtować adekwatne relacje informacyjne w układzie obywatel–politik i obywatel–instytucje władzy publicznej. Można to realizować przez stymulację i rozwój strategicznej i lokalnej infrastruktury usług teleinformatycznych, tworząc nowoczesne centra informacyjne oparte na zasobach informacji zdigitalizowanej (biblioteki elektroniczne), oferując nowe formy edukacji (w tym na odległość) oraz formując nowy poziom obsługi administracyjnej (e-administracja) [Marciniak, 2005: 44].

Wszystkie te działania można określić mianem e-integracji. Jej głównym celem jest efektywne uczestnictwo jednostek i społeczności we wszystkich wymiarach społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy przez dostęp i wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych [Batorski, Płoszaj, 2012: 8].

Można wyróżnić trzy podstawowe sposoby przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu:

- budowa infrastruktury informatycznej polegająca na wyposażaniu w komputery oraz budowanie łącz internetowych,
- budowa podaży usług elektronicznych przez cyfryzację usług,
- budowa popytu na usługi elektroniczne przez promowanie nowego stylu życia oraz edukację informatyczną [Bliźniuk, 2011].

W Komisji Europejskiej już wiele lat temu został zauważony coraz bardziej narastający problem e-wykluczenia. Z punktu widzenia interesu społeczeństw europejskich podział cyfrowy stanowi przeszkodę w osiągnięciu spójności i pomyślnego rozwoju, będących jednymi z podstawowych celów integracji.

---

<sup>4</sup> Konsorcjum W3C ([www.w3.org](http://www.w3.org)) w swojej działalności skupia organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe, organy administracji publicznej oraz sektor komercyjny.

Ważną inicjatywą europejską była zorganizowana w 2006 roku w Rydze konferencja pt. „Technologie informacyjne i telekomunikacyjne na rzecz integracyjnego społeczeństwa informacyjnego”. Głównym celem tego spotkania było wypracowanie priorytetów działania w zakresie walki z wykluczeniem cyfrowym na najbliższe lata, oparte na Inicjatywie i2010. Na konferencji tej została podpisana przez Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przedstawicieli krajów starających się o akcesję, krajów kandydujących oraz przedstawicieli krajów należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) wspólna Deklaracja. Wyznaczyła ona między innymi priorytety strategiczne mające ułatwić wprowadzanie e-integracji przez:

- odpowiedź na potrzeby pracowników w podeszłym wieku oraz ludzi starszych,
- zmniejszenie geograficznego podziału w zakresie wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- zwiększenie e-dostępności oraz użyteczności,
- zwiększenie umiejętności korzystania z technologii cyfrowych oraz kompetencji z tego zakresu,
- promowanie różnorodności kulturowej w odniesieniu do włączenia społecznego,
- promowanie integracji administracji elektronicznej,
- mobilizację stosownych instrumentów.

Państwa rozwinięte coraz częściej dostrzegają problem e-wykluczenia osób starszych i wprowadzają programy poświęcone rozwijaniu aktywności seniorów w sieci. Można je znaleźć w wielu krajach Unii Europejskiej, na przykład w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Litwie, Holandii, Francji, a ostatnio również w Polsce. Jednym z polskich programów jest „Dojrzałość w sieci”, będący częścią kampanii prowadzonej przez Koalicję Cyfrowego Włączenia Generacji 50+.

Zadania polskiej administracji publicznej w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego zapisano w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 [Rozporządzenie, 2007]. Przeciwdziałanie e-wykluczeniu zapisane jest w następujących strategiach kierunkowych:

- Krajowy program „Zabezpieczenie i integracja społeczna na lata 2008–2010”,
- Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego na rok 2010,
- Strategia szerokopasmowego dostępu do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007–2013,
- Program rozwoju edukacji na obszarach wiejskich na lata 2008–2013.

Projekt nowego Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015 powstał w sierpniu 2011 roku i został przedstawiony do konsultacji społecznych. Spotkał się z ostrą krytyką wielu instytucji, na czele z Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) i Polskiego Towarzystwa Informatycznego (PTI). Projekt ten został wycofany na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji w związku z uchwaleniem przez Sejm 10 stycznia 2014 roku nowelizacji ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która uchyla przepisy zobowiązujące do ustanowienia Planu Informatyzacji

Państwa do 2015 roku. Plan ten zostanie zastąpiony programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa<sup>5</sup>.

Problem wykluczenia cyfrowego Polaków został dostrzeżony przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC). Ministerstwo, realizując projekt systemowy: „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu”, w 2011 roku postanowiło włączyć się do edukacji cyfrowej pokolenia 50+. Projekt ten prowadzony jest w ramach Działania 8.3. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Zwycięzcą konkursu, ogłoszonego w tym celu przez MAC, zostało Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” (MWI). Stowarzyszenie prowadzi kampanię pod nazwą „Polska Cyfrowa Równych Szans”<sup>6</sup>, promującą upowszechnianie kompetencji cyfrowych wśród dorosłych Polek i Polaków. W ramach tego projektu mają działać „Latarnicy Polski Cyfrowej” – lokalni liderzy, entuzjaści edukacji cyfrowej, będący jednocześnie ludźmi cieszącymi się zaufaniem w swoich lokalnych społecznościach. Głównym zadaniem „Latarników” jest odnalezienie i dotarcie do e-wykluczonych, których najwięcej jest właśnie wśród pokolenia 50+, a następnie pomoc w pokonaniu barier związanych z korzystaniem z nowych, dla nich nieznanymi, rozwiązań technicznych.

W 2012 roku w ramach tego samego projektu (8.3. Innowacyjna gospodarka) przeznaczono ponad 92 mln zł na walkę z wykluczeniem cyfrowym. Przełomowy okazał się jednak dopiero rok 2013, kiedy do konkursu zgłoszono 618 projektów na kwotę prawie 1,3 mld zł. Tak duże zainteresowanie samorządów można tłumaczyć korzystną zmianą, jaką wprowadzono do konkursu: jednostki samorządu terytorialnego zostały zwolnione z wcześniej obowiązującego wnoszenia wkładu własnego w wysokości 15% wartości planowanego projektu. Działanie miało na celu zapewnienie dostępu do internetu dla osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym z powodu trudnej sytuacji materialnej lub niepełnosprawności. Dofinansowanie było przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego lub dla konsorcjów tych jednostek w celu kompleksowej realizacji działań związanych z udzieleniem wsparcia uprawnionym gospodarstwom domowym na terenie danej gminy<sup>7</sup>.

Okres życia następujący po wycofaniu się człowieka z aktywnego życia zawodowego i po przejściu na emeryturę zazwyczaj nazywa się „trzecim wiekiem”. W tym czasie wielu osobom z jednej strony nie wystarczają tylko zwykłe domowe obowiązki, a z drugiej pojawia się i narasta poczucie samotności, lęk i potrzeba kontaktu z drugim człowiekiem, zwłaszcza rówieśnikiem. Uniwersytety Trzeciego Wieku (UTW) swoją działalnością w sferze kształcenia ustawicznego pomagają osobom starszym w tym zakresie. Obecnie w Polsce funkcjonuje ok. 140 UTW zrzeszających ponad 25 tysięcy słuchaczy. W polskich UTW można wyróżnić trzy podstawowe typy:

- działające w strukturach lub pod patronatem wyższej uczelni,

---

<sup>5</sup> Wykaz prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych: <http://bip.kprm.gov.pl> (dostęp: 25.01.2014).

<sup>6</sup> <http://mwi.pl> (dostęp: 10.12.2013).

<sup>7</sup> [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl) (dostęp: 10.12.2013).

- powołane przez stowarzyszenia prowadzące działalność popularyzacyjną,
- inne, działające przy domach kultury, bibliotekach, domach dziennego pobytu, ośrodkach pomocy społecznej itd. [Musiał, 2008].

Polskie UTW są bez wątpienia idealnymi miejscami do przygotowywania obywateli trzeciego wieku do aktywnego życia w społeczeństwie informacyjnym.

Jedną z bardzo interesujących inicjatyw jest również próba włączenia polskich bibliotek publicznych w proces przeciwdziałania e-wykluczeniu. Główną myślą przewodnią tej inicjatywy jest hasło, że współczesna biblioteka powinna być zdecydowanie czymś więcej niż tylko miejscem wypożyczania i czytania książek.

Próbując sklasyfikować instytucje działające na terenie Polski w zakresie kształcenia seniorów w wykorzystaniu nowych mediów, można wymienić następujące typy:

- komercyjne (firmy szkoleniowe, dostawcy internetu),
- oświatowe (uczelnie wyższe oraz placówki kształcenia ustawicznego),
- pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia),
- społeczne (kluby seniora),
- kulturalne (domy kultury) [Tomczyk, 2010].

Instytucje te proponują różne poziomy i formy kształcenia, które najczęściej są przystosowane do różnych grup wiekowych, a zajęcia są zazwyczaj prowadzone w pracowniach komputerowych.

Prezes Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji Wacław Iszkowski w swoich rozważaniach na temat e-wykluczenia zwraca szczególną uwagę na możliwość wykorzystania internetu na potrzeby osób 50+ w sposób pośredni, ale przynoszący bezpośrednie, wyraźne i zauważalne korzyści, jak na przykład zinformatyzywanie wizyt u lekarza, prowadzenie kalendarza elektronicznego przypominającego sygnałem ważne sprawy do załatwienia, chociażby zażycie lekarstw [Iszkowski, 2011]. Proponuje on wyselekcjonować grupę najbardziej aktywnych i chętnych do poznawania nowych treści i zaproponować jej pomoc w poznawaniu najważniejszych funkcji i pożytków internetu. Grupę tę w Polsce szacuje on na około milion do dwóch milionów. Według Iszkowskiego ważnym czynnikiem sprzyjającym może być również dążenie do maksymalnego uproszczenia zasad korzystania z komputera, bez konieczności czytania rozbudowanych i często napisanych niezrozumiałym językiem instrukcji.

Czasem instytucje państwowe opracowują programy przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu skierowane do określonej grupy osób. Można tu wymienić program przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, przeznaczony dla osób bezrobotnych oraz podopiecznych pomocy społecznej.

Organizacje społeczne i fundacje opracowujące i wprowadzające w życie wspomniane programy są bardzo często sponsorowane przez firmy teleinformatyczne, dostarczające usługowo dostęp do internetu lub handlujące sprzętem komputerowym.

Jednym ze skutecznych rozwiązań braku komputerów lub dostępu do internetu może być sieć publicznych punktów dostępu przez tzw. infokioski, które coraz

częściej można spotkać w polskich miastach. Są to specyficzne komputery, zazwyczaj ustawione w miejscach publicznych, z pełnym lub ograniczonym dostępem do internetu. Mogą być zainstalowane w pomieszczeniach lub na zewnątrz. Zlokalizowane są w miejscach o dużym natężeniu ruchu: w hotelach, centrach handlowych i rekreacyjnych, obiektach sportowych i transportu publicznego (na dworcach, lotniskach, w portach), w sanatoriach i szpitalach, miejscach kultury (w muzeach, bibliotekach, teatrach, kinach), w instytucjach administracji rządowej i samorządowej. Zazwyczaj mają duży, czytelny ekran, często dotykowy, a obsługa jest łatwa, wręcz intuicyjna. Ich podstawowym zadaniem jest udostępnianie informacji lokalnych. Najczęściej są to informacje turystyczne, komunikacyjne, dotyczące wydarzeń ze sfery kultury lub sportu. Mogą również służyć do rezerwacji biletów lub kolejki (np. do lekarza lub urzędu).

Sieć punktów publicznego dostępu do internetu finansowana przez fundusze strukturalne UE o nazwie PIAP (*Public Internet Access Points*) stała się częścią strategii unijnej w przeciwdziałaniu e-wykluczeniu. Przy tej okazji zdefiniowano wskaźnik – liczbę PIAP na tysiąc obywateli. Według danych za 2001 rok w krajach byłej piętnastki UE wynosił on poniżej 1. Najwyższy był w Finlandii – 0,45, a spośród krajów kandydujących do członkostwa w UE najlepszy wynik miała Estonia, której wskaźnik PIAP w 2003 roku wynosił 0,76 [Papińska-Kacperek, 2012: 227].

W najbliższej przyszłości na specjalny program „Polska Cyfrowa w latach 2014–2020” ze środków unijnych przeznaczono 8 mld zł. Razem z wkładem krajowym daje to ponad 10 mld zł na cyfryzację kraju – szybki internet, e-usługi i kompetencje cyfrowe Polaków<sup>8</sup>. W ramach tego programu przewiduje się cztery osie priorytetowe. Dla grupy społeczeństwa zagrożonej e-wykluczeniem najważniejsza jest Oś priorytetowa III: Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa, na którą przeznaczono 135 mln EUR. Cele szczegółowe tej osi – e-integracja i e-aktywizacja na rzecz zwiększenia aktywności oraz jakości korzystania z internetu – obejmują trzy działania:

- wykorzystanie lokalnych centrów aktywności do działań w zakresie cyfrowej integracji i aktywizacji;
- wsparcie inicjatyw społecznych na rzecz aktywizacji cyfrowej oraz e-integracji;
- kampanie edukacyjno-informacyjne na rzecz zwiększenia znaczenia e-umiejętności oraz upowszechniania korzyści z wykorzystywania technologii cyfrowych<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://mac.gov.pl/popc/> (dostęp: 10.12.2013).

<sup>9</sup> Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, wersja 4.0, <https://mac.gov.pl/popc/> (dostęp: 10.12.2013).

## Wnioski

Zdaniem autorów *Diagnozy społecznej* wiele działań na rzecz upowszechnienia technologii cyfrowej i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu jest słabo dostosowanych do rzeczywistych problemów [*Diagnoza*, 2011: 304]. Większość inicjatyw, które są w Polsce podejmowane na rzecz upowszechnienia internetu i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, w zbyt dużym stopniu koncentruje się na problemach infrastrukturalnych. Autorzy *Diagnozy* działania podejmowane przez administrację państwową i samorządową oceniają jako nieskuteczne. Mimo dużych środków finansowych przeznaczonych w ramach programów operacyjnych na przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu oraz na budowę sieci szerokopasmowych skala wykluczenia cyfrowego w Polsce nie maleje.

Plan informatyzacji państwa miał być ważnym narzędziem umożliwiającym uporządkowanie i skoordynowanie przedsięwzięć informatycznych. Niestety trzeba stwierdzić, że rezultaty dotychczasowych planów są niewspółmierne do założeń. Potwierdzają to wyniki oceny realizacji dokonanej przez Europejską Agencję Cyfrową. Polska wypada w tym rankingu w zasadzie we wszystkich wskaźnikach poniżej średniego poziomu UE-27 [Bogucki, 2011].

W najbliższym czasie w przeciwdziałaniu e-wykluczeniu ważnym elementem będzie proces przełamywania barier związanych z brakiem potrzeb, chęci i kompetencji w korzystaniu z komputerów i internetu. Dotyczy to zwłaszcza osób starszych. Koszt dostępu do internetu jest coraz niższy i ta tendencja spadkowa z całą pewnością będzie się w dalszym ciągu utrzymywać. Treści i usługi publikowane w internecie powinny być coraz łatwiej dostępne dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz dostosowane do ich umiejętności i możliwości fizycznych w zakresie użytkowania sprzętu i oprogramowania. Jest to główne zadanie dla twórców serwisów internetowych.

W świadomości decydentów powinien utrwalić się problem społeczeństwa zarówno już cyfrowo wykluczonego, jak i nim zagrożonego. Inicjatywy polityczne w przeciwdziałaniu temu zjawisku powinny być prowadzone jako działalność systematyczna, a nie jednorazowe akcje inicjowane lub popierane często tylko na pokaz bądź wyłącznie na potrzeby kampanii wyborczych. Głównym zadaniem państwa jest tworzenie w tym celu odpowiednich ram prawnych. Co zaś dotyczy już istniejących rozwiązań prawnych, należy pilnować, aby były one przestrzegane.

Seniorzy stanowią dużą grupę społeczną i mogą być potencjalnymi użytkownikami usług realizowanych za pośrednictwem internetu (sklepy, banki, ubezpieczenia). W związku z tym do procesu edukacji powinni się włączyć również dostawcy tych usług.

W sferze prywatnej dużą rolę w przeciwdziałaniu e-wykluczeniu mogą odegrać generacje młodych ludzi swobodnie posługujących się nowymi technologiami, ale też uzbrojonych w cierpliwość i posiadających chęć niesienia pomocy starszym członkom rodziny.

Część użytkowników korzystających z komputera i internetu wyłącznie w celach rozrywkowych należy informować i zachęcać do korzystania z nowych



technologii również w celu zdobywania wiedzy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, poszukiwania pracy, kontaktu z urzędami i instytucjami finansowymi.

Społeczeństwo należy jednak zorganizować w taki sposób, aby obywatele świadomie niezainteresowani galopującą informatyzacją życia mogli dla siebie również znaleźć miejsce w tym społeczeństwie i normalnie funkcjonować we wszystkich jego sferach. Wobec tego należy pozostawić alternatywne do elektronicznych sposoby komunikowania się przynajmniej z urzędami administracji państwowej i samorządowej.

## Bibliografia

- Batorski D. (2005), *Internet a nierówności społeczne*, „Studia Socjologiczne”, nr 2.
- Batorski D. (2008), *Relacja wykluczenia społecznego z wykluczeniem informacyjnym*, [www.mwi.pl](http://www.mwi.pl).
- Batorski D., Płoszaj A. (2012), *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014–2020*, Warszawa.
- Batorski D., Zając M. (red.) (2010), *Między alienacją a adaptacją. Polacy w wieku 50+ wobec Internetu*, [www.dojrzaloscswieci.pl](http://www.dojrzaloscswieci.pl).
- Bliźniuk G. (2011), *Zarządzanie systemami informatycznymi w administracji publicznej. Wykład I: Zjawisko wykluczenia cyfrowego*, [www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl).
- Bogucki D. (2011), *Plan Informatyzacji Państwa – czas na zmiany*, „Czas Informacji”, nr 4.
- Diagnoza (2011), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Warszawa.
- Dostępność serwisów internetowych (2011), Dostępność serwisów internetowych – podręcznik na temat dobrych rozwiązań w projektowaniu dostępnych serwisów internetowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności*, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa.
- Feliksiak M. (2013), *Internauci 2013*, komunikat z badań CBOS, Warszawa.
- Guzik R. (2004), *Polskie miasta i gminy wiejskie w Internecie – geografia społeczeństwa informacyjnego* [w:] J. Ślōdczyk (red.), *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską. Miasta w okresie przemian*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- <http://www.stat.gov.pl/gus/definicje> (dostęp: 10.12.2013).
- Iszkowski W. (2011), *Przeciw e-wykluczeniu*, [www.piit.org.pl](http://www.piit.org.pl).
- Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce (2013)*, GUS, Warszawa.
- Komunikat prasowy (2012), *Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej*, [www.europa.eu/ey2012](http://www.europa.eu/ey2012).
- Marciniak M. (2005), *Społeczeństwo obywatelskie a społeczeństwo informacyjne*, „Społeczeństwo i Polityka”, nr 1, Pułtusk.
- Musiał E. (2008), *Ludzie „trzeciego wieku” w Sieci*, Ogólnopolskie Sympozjum Naukowe nt. „Komputer w edukacji”, Akademia Pedagogiczna im. KEN, Kraków.
- Nowe media (2002)*, M. Hopfinger (red.), Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Oliwińska I. (2008), *Styl życia Polaków – myślenie o starości (Wstępne wyniki badań)*, wystąpienia podczas konferencji „To idzie starość – polityka społeczna wobec procesu starzenia się ludności w Polsce”, 4 lipca 2008, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

- Papińska-Kacperk J. (2012), *Spoleczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polacy tracą 20 miliardów złotych przez e-wykluczenie* (2012), [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl).
- Raport strategiczny IAB Polska. Internet 2012*, Warszawa 2012.
- Rozporządzenie* (2007), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010*, Dz.U. 2007, nr 61, poz. 415.
- Rozporządzenie* (2012), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 526.
- Spoleczeństwo informacyjne w liczbach* (2012), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Spoleczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006–2010* (2010), GUS, Warszawa.
- Tomczyk Ł. (2010), *Seniorzy w świecie nowych mediów*, „e-mentor” 36/2010, [www.e-mentor.edu.pl](http://www.e-mentor.edu.pl).
- Ustawa* (2012), *Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 882.
- World Internet Project Poland* (2010), Agora S.A. i Grupa TP, Warszawa.
- Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2013 r.* (2013), <http://www.stat.gov.pl>.



*Joanna Hernik*

West Pomeranian University of Technology in Szczecin

*Agnieszka Dziadas*

Driver Training Centre LUZ in Sulęcín

# THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL CAMPAIGNS IN THE EYES OF THEIR RECEIVERS, ON CAMPAIGNS PROMOTING SAFE DRIVING EXAMPLE

## Abstract

Social campaigns embrace communication activities targeted at certain communities, and their aim is to increase public knowledge or change its behavior. A major differences between commercial and social campaigns are both the subject and the arguments (symbols) used in a message. The purpose of this paper is to show the specificity of social campaigns, as well as to present subjective opinions about discussed campaign attractiveness and their impact on behavior.

**Key words:** alcohol, communication, effectiveness, social problems

## Introduction

Social campaigns are activities planned for a given time, directed to a specific target group. Their goal is to increase knowledge, change the way of thinking, attitude or behavior associated with a particular social issue. The basic premise of this type of actions is to inform people about problems that occur in their milieu, but more often there are also campaigns discussing global issues. This is a relatively new phenomenon, although actions supporting societies affected by natural disasters in various parts of the world have been present for years. A kind of a novelty, however, are campaigns showing people's everyday live, such as domestic violence and pro-environmental behavior. Among these relatively new problems one can find road safety issues. Therefore the aim of this paper is to show the specificity of social campaigns tackling safe behavior on the road, as well as the presentation of subjective opinions of major recipients (drivers) about attractiveness of messages and their impact on motorists' behavior. Theoretical considerations are supported by statistics about road traffic and road accidents in

Poland in 2009–2011, and by authors' own study results (data collected by direct and online survey among 160 respondents).

## Methods and material

As mentioned above, in order to show an opinion of campaigns' recipients, 160 people were surveyed (both young and experienced drivers, driving duly and having penalty points). Having analyzed the age of the surveyed respondents, it can be said that most responses were received from individuals up to 40 years of age (approximately 82% of all respondents), 25 respondents were aged between 41 and 60 years, and 4 people were over 60.

Drivers were presented with posters associated with eight campaigns related to road traffic and were asked to assess a number of criteria (rated posters and slogans of the campaigns can be found at the end of the article). Respondents were asked about: (1) a way in which campaigns reach them, (2) remembered slogans, (3) the attractiveness of campaigns with the participation of famous people, (4) opinions if campaigns really influence the behavior of drivers, (5) feelings when viewing messages (to which extent the picture seems to be scary, funny, eye-catching, thought-provoking, understandable, needed, etc.).

Methods that we have used in this article are a questionnaire survey and content analysis as well as an analysis of the official statistical data.

All discussed campaigns can be found on: <http://www.kampaniepoleczne.pl/> (access: 2.11.2012).

## The essence and objectives of social campaigns

Social campaigns are defined as intensive communication activities addressed to a specific target group, which goal – as mentioned – is to increase public knowledge, or persuade to changes in thinking or behavior. Most often, they discuss important social problems, so they talk about divergences between the ideal behavior set by social norms and the reality [Kowalik, Sęk, 1999]. Therefore, campaigns often deal with such problems as disease and addictions, juvenile delinquency, violence, prostitution, suicide, unemployment and poverty. In addition to these threats today, we should add issues related to civilization development of societies. One should include environmental hazards, as well as healthy lifestyle into such problems. In this group, there is a problem of a lack of safety on the roads.

Social campaigns promote desirable social norms of behavior, acceptable models, induce to a change of thinking [Bogunia-Borowska, 2004], and their intensity indicates that the behavior of people today is quite far away from the ideal. Such messages often inform about facts and issues that are difficult to publicize, as in the case of the campaign “Bad touch” and “Do you really want to be in our

place.” Promotional campaigns may also inform about the possibility of financial and material support for various organizations, which are the creators of the campaign and different help programs – then their main goal is to show the audience difficulties they have to deal with, and how they can help the needy. This is to evoke emotions in the target group, which will help to decide how to support the organization. An example would be the campaign of SOS Children’s Villages under the slogan “Back to School” (the association raises funds for school and extracurricular activities and layettes for abandoned and orphaned children).

Campaigns can, of course, encourage healthy lifestyle, such as the operation “Fish is good for everything,” performed in 2008 by the Ministry of Agriculture and Rural Development. Campaigns can also promote certain events, for example fundraising conducted by the Great Orchestra of Christmas Charity. In addition to this campaign, the “Clean Up the World” or the “Cleaning the Baltic Sea”, organized under the aegis of Our Earth Foundation, are worth mentioning. A major difference between commercial and social campaigns are both the subject and the arguments/symbols that have been used. The commercial messages typically talk about benefits for the consumer, while social messages refer to an opportunity to do good and help the others. Also broadcasters are different – they are not commercial operators, but usually public or private non-profit organizations. Finally, the target groups are also dissimilar – in case of public campaigns it can be a problematic group, which will be much smaller than generally understood consumers, and it may also be a group of defenseless people in need of help, for the support for which a broadcaster will appeal. So the campaigns, as well as their receivers, are different from those in the commercial market. The above issues will be discussed later in this article.

## Design and implementation of the campaign

The process of planning and implementing a social campaign is usually divided into six stages. The first and most important is to define the social problem, which means describing the given phenomenon. Subsequently, it is essential to identify social groups that may relate to this problem (i.e. group directly and indirectly involved; risk groups, groups whose behavior is a direct cause of the problem, as well as a group whose behavior influence the problem indirectly). Depending on the chosen group, one has to determine motives of the behavior and the consequences that may arise if it does not change [Wasilewski, 2007].

The second stage includes a recognition of the market, which should be named the research phase. At this level one should carry out research on cognition and describe all the participants of the campaign and the environment in which a social problem is present. The effectiveness of communication can depend on the accurate selection of recipients of the message. During this phase of the campaign, planning creators should benefit from the experience of experts, listen carefully to the market and analyze the statistics. Gathering and analyzing all the

possible and available information will allow to realize the campaign in an appropriate way [Maliszewski, 2007].

Next, one should specify the entire marketing strategy, starting with appointing the campaign objectives and ending with the methods of evaluation. Although social campaigns are carried out by non-profit organizations, the planning stage should also include budgeting and contacting with commercial services suppliers that contribute to the implementation of the campaign. At this stage it is also important to establish relevant arguments (rational and emotional) that one will use to convince the audience to change their behavior, and then specify channels to reach the market. In return for sacrifices that the “client” of social campaigns will have to make, the broadcaster should show them benefits that they will reach adjusting their behavior to proposed standards; or to show the consequences they will have to face if they still will do what they do now. The success and effectiveness of all actions rely on this element.

In the next, fourth stage, one should plan specific actions. At that time a campaign execution team should be built and tasks should be assigned. The most important aspect at that moment is to provide necessary information on the responsibilities and scope of work of individual people. Of course, the whole team should be familiar with the mission, should know the budget, schedule and goals of the campaign.

The fifth stage covers planning of monitoring and evaluation. In practice, this step should be accompanied by the campaign creators from the very beginning because one can monitor various stages of preparation, and not just the final results. Measuring the effectiveness is needed to verify if all activities follow the right and desired direction. At this stage the complete data which will be needed for efficient monitoring, should be gathered. Also the ways of analyzing and interpretation should be determined. The last, sixth step, embraces the implementation of the whole program in which all previous activities overlap. The planned steps are starting to be realized, an aspect of monitoring and evaluation begins, and – most likely – the element of modifying plans according to the changing situation appears. The final step will be a summary, discussion and drawing conclusions that are needed for future campaigns planning.

## Social advertising vs. commercial

Social campaigns are often seen as non-profit messages that – if they are present in the mass media – can be equated with ads (though the term of campaign is, of course, a broader category). Social advertising now is recognized as a fundamental instrument of social campaigns promotion. Advertising itself covers many disciplines, starting with the advertising of goods and services (commercial ads), through promoting people and ideas (political ads), and ending with discussing social advertising, which focuses on non-commercial aspects of a given society’s life [Wiszniowski, 1999]. According to N. Maliszewski and D. Maison, social advertising is a process of communication that uses persuasion to achieve a goal

that is to change behavior [Maison, Maliszewski, 2002]. So it can be concluded that social advertising is a form of social communication whose aim is to draw attention to the unsolved problems, referring to even quite marginal communities. From the above examples flows a conclusion that social advertising refers to the universal human values often irrelevant to customers guided by pragmatism and – in case of commercial advertisements – expecting useful information about the offer [Ostrowicki, 2002].

Commercial and social advertising can equally reach the audience by mass channels of communication that have several advantages: information can be built by a lot of components such as color, sound or testimonial, and in a short time it can reach many customers (thanks to simplified message that is understood by all).

But the shortcomings of such messages must be also remembered: long preparation time, high costs, low customers selectivity, and impersonality affecting the credibility of the information.

Social advertising can be analyzed from three major points of view [Kozłowska, 2006]:

- cognitive, relating to the provision to society an adequate resource of news on important social topics. It is designed to build knowledge and indicate the consequences (both positive and negative) being a result of situations in the environment;
- behavioral, referring to persuasion of the public to adopt the accepted social behavior (e.g. assistance to victims of natural disasters); the second aspect of this area refers to the omission of undesirable activities (such as reckless driving);
- emotional, related to the awakening of positive and negative emotions, which strongly influence the decisions and changes in behavior [Nowacki, 2005: 37–39].

It is worth mentioning that the efficiency of information increases when there are unexpected elements, causing stronger reactions associated with the topic. So far, social ads very often use negative emotions because such campaigns are faster to notice and more memorable [Doliński, 2003]. But it is also connected with an excitation of guilt, embarrassment or shame, which adversely affects the behavior of receivers. In addition, frequent exposure to ads showing fear, disease, misery and pain makes people want to forget about the bad emotions and not want to believe that this issue can affect their personal life, so they run a defense mechanism which allows them to forget the message, which, of course, reduces the effectiveness of such advertising [Doliński, 2003]. The effectiveness can be determined only when targets of actions have been defined. Thus, the campaign can be called “successful” if it leads to a goal, and besides, one should remember that the campaign is the more effective, the higher result of planned actions are seen [Wrzosek, 2005]. In case of social campaigns one of the goals can be: fewer injuries, a certain amount of money needed to be collected to enable activities of the organization; a number of products purchased; or conducted events.

Since social campaigns deal with issues of contemporary human life and their goal is to get attention or commitment, in these cases the effectiveness can be de-



terminated on the basis of four parameters: (1) awareness of the problem, (2) level of sympathy for the problem, or level of interest, (3) the involvement of the recipient, and (4) a subjective assessment of the attractiveness of a message [Blythe, 2002]. The last of these parameters will be the subject of comment in this paper.

It is worth emphasizing that the efficacy is not the only determination of the total value of the program but it is also a judgment on the effectiveness (an assessment of whether expenditures incurred for the project are adequate for the obtained results). Moreover, the value of the program can be assessed as well by adequacy, i.e. congruence of objectives of a project to the real needs and priorities, as well as from the utility, which verifies whether the results of the campaign are in line with expectations, and how they impact on their fulfillment. Finally, the value of the campaign can be assessed in terms of durability, i.e. on the stability of campaign effects in the future.

## Broadcasters of social campaigns

Social campaigns, although they often talk about money, have non-commercial purposes and are created by specific organizations, called non-profit entities. Non-profit organizations can be divided into two basic groups: public and non-governmental (NGOs). Both groups serve mostly social interest, although the first ones are formed by public authorities (government, self-government), the second – thanks to individual initiatives. Public nonprofits usually include: healthcare institutions, cultural organizations, welfare units, universities, as well as state and local government entities. Amongst nongovernmental organizations there are associations and their cooperatives, and foundations, in which one can find organizations taking care of the poor and the needy, *ad hoc* committees associated with the specified action, self-help organizations, hobby and recreation organizations, organizations engaged in cultivating of tradition, etc. [Huczek, 2003]. Social campaigns are initiated both by public and private organizations, although the latter seems to be more frequent.

However, in the case of road traffic campaigns are organized by the National Council for Road Safety (NCRS) – an auxiliary and advisory body in matters of road traffic safety which directs and coordinates the government activities in the issue a road safety (established on 1 January 2002). NCRS includes such members as: the Ministry of Transport, Construction and Maritime Economy, Ministry of Internal Affairs, General Directorate for National Roads and Motorways, the General Inspectorate of Road Transport, Police Headquarter, Headquarter of the State Fire Service. In addition to these organizations there is also the National Centre for Road Safety, which also promotes safe driving [www.krbrd.gov.pl, access: 2.11.2012]. NCRS and its partners have held several widely known campaigns connected with the safety on the road, under the general theme “Switch Thinking on”: *Last Jump* (conducted in 2005), *Been drinking? Do not drive!* (2008), *Make-believe tragedy* (2008), *Safely to your destination by a bicycle*

(2009), *Have you been drinking? Do not drive!, Speed kills!* (2011). The purpose of all these actions is to reduce the number of road accidents and the number of the dead and injured. For example, the strategic objective of the program *Make-believe tragedy* is to reduce by 2013 the number of victims on the roads by 75% [<http://www.kampaniespoleczne.pl/>, access: 2.11.2012].

The longest campaign is *Last Jump* – preventive-information campaign, focused on issues related to traffic safety, especially with fastening seat belts. The main recipients of the campaign are primarily young people between 18–24 years old, who often oppose any rules and restrictions, and feel independent and confident. Ads talking about seat belts are supported by the National Police Headquarter activities (increased controls on the roads), by regional centers for traffic operations (especially instructors like to remind about the belt), by an involvement of the national motorists priest (a pastoral letter about the campaign announced, which was read in 10 000 parishes in Poland, and posters were hung). These activities are supported by drivers associated in many taxi-corporations support (drivers inform passengers about the need to use a seat belt, in taxis there are also leaflets and car fresheners with the campaign slogan “Always use a seat belt”). Additionally, during the campaign in the Warsaw roundabouts hostesses distributing flyers and promotional materials (leashes and car fragrances with campaign logo) accompany the police [[www.krbrd.gov.pl](http://www.krbrd.gov.pl/), access: 2.11.2012]. So the aim of the campaign is to reach the drivers and passengers not only by advertising, but also by using many other activities. Apart from government agencies dealing with road safety – as already mentioned – some private non-profit organizations also take care of this issue, such as:

- Foundation “DTS” Road Accidents Dąbrowa Górnicza (founded in 2003),
- Transition – The Association of Victims of Car Accidents and Crime from Radłowo,
- AMBER – Foundation for Victims of Road Accidents operating in Łódź,
- The Foundation for Enhancing Children and Youth Safety on Roads – “I am visible – I am safe” operating in Wieluń from 2012.

According to the database of NGOs, in Poland there are over 240 organizations involved in road safety [[http://bazy.ngo.pl](http://bazy.ngo.pl/), access: 2.11.2012].

## Safety on the Roads

TNS Pentor Report [Pentor, 2011] shows that in Poland most respectable for road regulations are: women, people over 40 years of age (especially those aged 60 years and over) and experienced drivers (driving cars at least 16 years) [TNS Pentor, [www.krbrd.gov.pl](http://www.krbrd.gov.pl/), access: 2.11.2012].

But only 28% of drivers always respect the provisions of law, and this means that more than 70% motorists sometimes (or often) do not comply with the rules. This report also states that in the opinion of drivers exceeding speed limitations restricted by the signs is not the major factor posing the biggest threat on the

road. Fast driving in adverse weather conditions and fast driving combined with bravado, according to the respondents, are at the forefront of the risks of safety. The most dangerous factor was identified as driving after consuming alcohol.

Road safety is a function of three key factors that are interconnected: a man – a vehicle – a road [Wicher, 2002: 30]. The first factor that contributes to road safety is a participant in the road traffic, i.e. walking person or any other person who is in or on a vehicle. Statistics show that the mistakes made by people are the most common cause of collisions (resulting in property damage only), and accidents (property damage and at least one person who suffered injury).

Car drivers must meet the basic requirements for the vehicle's psychological profiles, which include: thinking, memory, perception and attention. When driving, they often encounter new situations for which there is no clearly developed approach, and they must use their skill of correct conclusion based on the acquired knowledge.

Safe driving behavior is affected by individual risk assessment, personality, temperament and lifestyle of a driver. Other road users; behavior also plays a significant role [Kurczyński, 2009], which is related to, for example, the number of moving vehicles – comparing data from 2000 and year 2011, it can be seen that the total number of vehicles has almost doubled (from about 14 million to 24 million) [<http://dlakierowcow.policja.pl>, access: 2.11.2012]. The largest group of registered vehicles are passenger cars, which in 2011 totaled 17 million (70% of all vehicles). About 65% of road accidents are caused by unconsidered human activity, while accidents caused by technical defects of vehicles caused around 2%, and road imperfections caused 3% of all collisions [Gaca, Suchorzewski, 2009]. Thus it is understandable that campaigns about safe movements on the road emphasize the importance of the behavior of drivers and other road users. And still this behavior leaves a lot to be desired because every year several thousand people are killed on Polish roads (in 2011 it was almost 4,200), while tens of thousands are injured (Fig. 1). And although in the last few years periodic decrease in the number of killed and injured people has been reported, in 2011 we can see an increase in number of incidents compared to the previous year.

Drivers bear the biggest blame for traffic incidents; they make up 80% of all accidents. Most common delinquency committed by them is inappropriate speed for the road conditions, which was the cause of 30% of all accidents. Bearing in mind the above data it can be stated that campaigns sensitizing on safety road behavior are still needed.

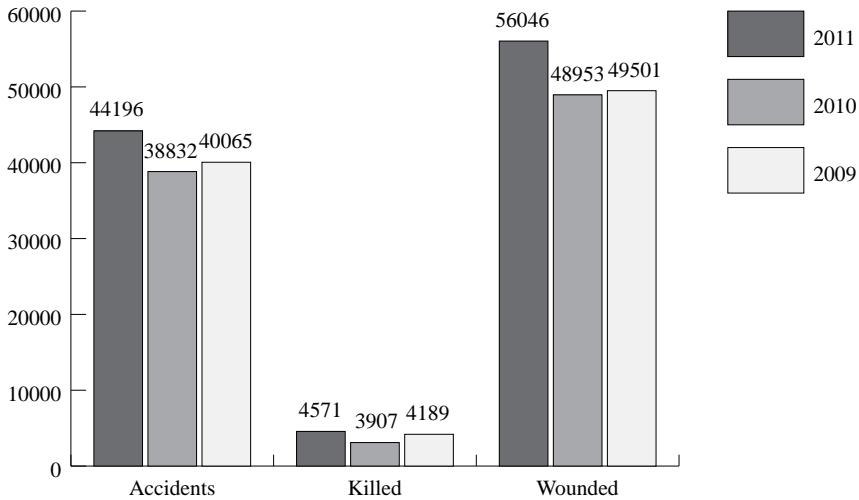


Fig. 1. Road accidents and their consequences [between 2009–2011]

Source: own study based on: [http://dlakierowcow.policja.pl/porta/dk/807/47493/Wypadki\\_drogowe\\_\\_raporty\\_roczne.html](http://dlakierowcow.policja.pl/porta/dk/807/47493/Wypadki_drogowe__raporty_roczne.html) [access: 28.09.2012].

## Campaigns promoting safe behavior on the roads – study results

As it was mentioned, drivers were presented with posters associated with eight campaigns related to road traffic and were asked to evaluate a number of criteria. Respondents were asked about their contact with a given campaign, slogans and leitmotifs they remember, testimonial of famous people and their influence on drivers' behavior, and finally feelings when viewing messages.

Respondents most frequently stated that campaigns reach them through television – as many as 127 people (80%) indicated this channel. In second place were media such as the Internet and billboards, 85 indications each (53%). Despite generally accepted view that the campaigns are noticed by drivers, 122 people could not remember a slogan of any campaign, and only 38 respondents (24%) reported the correct answer. Mostly respondents indicated that they remember the motto – *Been drinking? Do not drive!* (13 people). The second in the order of the most frequently indicated campaigns is focused on motorcycles; 7 people (18%) reported a slogan *Look in the mirror, motorcycles are everywhere*, 4 people (11%) remembered a slogan promoting safety at railroad crossings, and 3 persons (8%) remembered a social campaign that relates to the speed limit – *STOP! To madmen on roads*.

It can be added that respondents positively evaluated slogans with a double meaning, as *The last jump* (*jump* in Polish means a freak, and quickly leave from

a place). Fig. 2 relates to this issue, showing that the most thought-provoking campaigns are about stopping at crossings despite the fact that the respondents rarely remember guiding catchwords.

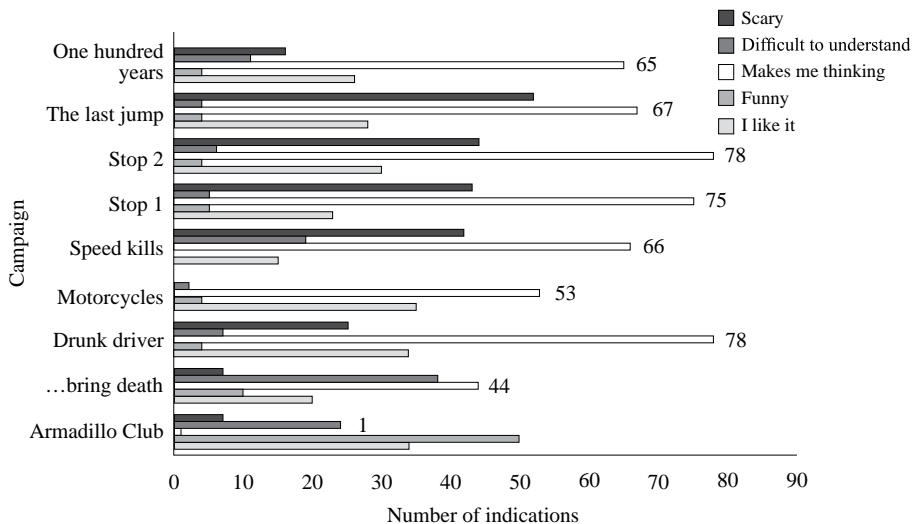


Fig. 2. Evaluation of campaigns' messages ( $N = 160$ )

Source: own study.

It turns out that the biggest number of campaigns was identified by experienced drivers – 32% reported the correct slogan, while among young drivers specific slogan was memorized by 28%. It seems the key messages are often overlooked, while celebrities attract more attention. E.g. Krzysztof Hołowczyc, Tomasz Stockinger, Tomasz Karolak, Katarzyna Dowbor and Tomasz Kot appeared in social campaigns. The majority of respondents (55%) answered that celebrities attract attention and make the events more likely accepted. Some of the respondents (17%) stated, however, that the presence of popular people is unnecessary, because topics of the campaigns are seen as really important anyhow. What's more, the presence of celebrities may be problematic when the main character does not comply with the same rules they proclaim and, for example, drive under the influence of alcohol, or for other reasons is negatively assessed.

Regardless of numerous messages amplifying the problem of safe driving, respondents did not agree with the thesis that there are too many social campaigns. The majority thinks that campaigns have a positive impact on the improvement of the situation on roads, because they force to pay attention to the consequences that may result from unsafe behavior. At the same time respondents marked that the greater effectiveness of campaigns can help other actions, such as higher fines for violations of traffic regulations, and more frequent police patrols. They also

emphasized that their own experience affects their driving behavior, so that, for example, people who once survived an accident look at safety issues different.

According to the respondents, messages talking about safe driving should not be humorous, unless they are addressed to children, and their goal is to teach safe behavior. In case of campaigns targeted at adults, the most effective are realistic, literal images showing effects of accidents. Another element clearly speaking to adults are statistics, put on the tables titled “black spot on the road” where numbers of dead and wounded are given. Although most believe that campaigns are producing positive results, 7.5% of the respondents said that nothing is able to change their habits behind the wheel and they are not interested in any campaigns.

One factor that may influence knowledge and perception of social campaigns on road safety can be the number of people in an immediate family. This is an important criterion in terms of safety while driving because if a driver has family to take care of, they should especially increase caution on a road, think rationally and pay attention to all the messages, talking about problems of safety while driving. The obtained data indicate that among respondents 96 people (60%) have a full family. Besides 20% declared that they live alone, and another 20% lives with one family member (a child or a single parent). This means that a large group of drivers do not feel responsible for others, which can affect the perception of campaigns and their own reactions.

The bulk of respondents is familiar with campaigns promoting safe driving. Straight, black-and-white images, or – as mentioned – real images showing the effects of accidents speak to them the strongest. Some drivers, however, do not pay attention to any messages, which may be due to the fact that campaigns highlight only the drivers’ blame, and say little or nothing about the specific of a product (alcohol) and guilt of producers. Thus, the responsibility is put on one side only, and this can cause resistance [Wolburg, 2005]. Many of the messages suggest that drinking alcohol is permitted as long as the driver does not sit behind the wheel, which makes drinking itself seem harmless. As a result, the content of messages does not fully meet the preventive role.

In addition, the effectiveness of the campaign is also affected by other factors, such as 24-hour stores with alcohol, or too rare police controls [Fogarty, 2009]. Finally, it should be added that demarketing in case of alcohol consumption is initiated only by nonprofit organizations (government or private), while producers do not do anything, which also shapes the behavior of alcohol consumers and road users [Hastings, Angus, 2011].

## Conclusions

Social campaigns are broadcasted primarily by nonprofit organizations (governmental and nongovernmental), and their goal is to change the thinking or behavior. Because campaigns usually refer to negative behavior (such as addiction, violence), their effectiveness is difficult to determine and establish. If one assu-

mes that the goal of the campaign on safe behavior is to reduce the number of accidents and the number of victims, it must be said that campaigns are effective to some extent. It can be seen in the statistics: in 2009 44196 accidents were recorded, while in 2011 – 40065 (10.3% change); in the same period respectively 4571 and 4189 people lost their lives in accidents (change of 9.1%). Slightly better results can be indicated in the number of injured people – in 2009 it was 56046, in 2011 – 49501 (13.2% change). Thus the data show a downward trend. However, to achieve the goal of reducing the number of casualties by 75%, is far away. The intensity and repetition of campaigns influence public awareness of the problem and the level of interest, but affect personal involvement to a lesser extent, because most people believe that it is not their concern.

Respondents asked about effectiveness of campaigns stressed that good communication is not enough. The need for effective law and more intensive actions of the police were underlined. Respondents mostly hear about campaigns through television, and believe that:

- campaigns have a positive effect on drivers' behavior (although 7.5% think that their behavior will not change);
- the most effective are real images showing the effects of accidents; slogans and catchwords are not remembered by drivers;
- celebrities involved in campaigns draw attention to messages and problems, but it has a positive effect on effectiveness of communication only when they are acclaimed and respected.

The specificity of social campaigns is build both by the nature of communication (promotion of ideas instead of offers), as well as by the audience, which is often problematic (people with addictions, having trouble with the law), and are reluctant to undergo the appeals. It seems that an effectiveness of the campaign talking about safe behavior will be reduced when the recipient is a person without family responsibilities (in the survey: 60% of respondents). Young drivers who cause the most accidents belong to this group. Thus, the effectiveness of the campaign is not only the question of intelligent message, slogans and laws, but is also connected with demographic changes and modifications in people's lifestyle.

## Bibliography

- Blythe J. (2002), *Marketing communication*, PWE, Warszawa.
- Bogunia-Borowska M. (2004), *Advertising as the Creation of Social Reality*, Jagiellonian University, Kraków.
- Doliński D. (2003), *Psychological Mechanisms of Advertising*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Fogarty J.J. (2009), *A Review of Alcohol Consumption and Alcohol Control Policies*, "Worldwide Hospitality and Tourism Themes", Vol. 1, Iss. 2, pp. 110–132.
- Gaca S., Suchorzewski W., Tracz M. (2009), *Traffic Engineering. Theory and Practice*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa.

- Hastings G., Angus K. (2011), *When is Social Marketing not Social Marketing?*, "Journal of Social Marketing", Vol. 1, Iss. 1, pp. 45–53.
- Huczek M. (2003), *Marketing of Nonprofits*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec.
- Implementation of a Campaign that Builds awareness of the speed of a series of campaigns "On Thinking"* (2011), Report of qualitative research, TNS Pentor, Warszawa.
- Kowalik S., Sęk H. (1999), *Psychological Context of Social Problems*, Humaniora Foundation, Poznań.
- Kozłowska A. (2011), *Advertising – Techniques of Persuasion*, SGH, Warszawa.
- Maison D., Maliszewski N. (2002), *What is social advertising*, Wasilewski Agency, Warszawa.
- Maliszewski N. (2007), *Trojan Horse in Social Advertising*, Medical Tribune, Warszawa.
- Nowacki R. (2005), *Advertising*, Difin, Warszawa.
- Ostrowicki M. (2002), *The Aesthetics of Advertising*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna Art-Tekst, Kraków.
- TNS Pentor – *RAPORT 1 dla Ministra Infrastruktury Rzeczypospolitej Polskiej* [http://www.krbrd.gov.pl/download/pdf/raport\\_z\\_badan\\_TNS\\_Pentor\\_jakosciowych\\_predkosc\\_2011.pdf](http://www.krbrd.gov.pl/download/pdf/raport_z_badan_TNS_Pentor_jakosciowych_predkosc_2011.pdf) [access: 2.11.2012].
- Wasilewski, P. (2007), *Noble Propaganda of Goodness, the Second Volume of Social Advertising*, Wasilewski Agency, Kraków.
- Wicher J. (2002), *Safety of Vehicles and Traffic*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa.
- Wiszniewski R. (1999), *Political Advertising and Mass Communication*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Wolburg J.M. (2005), *How Responsible are "Responsible" Drinking Campaigns for Preventing Alcohol Abuse?*, "Journal of Consumer Marketing", Vol. 22, Iss. 4, pp. 176–177.
- Wrzosek W. (2005), *Effectiveness of Marketing*, PWE, Warszawa.





*Joanna Kołodziejczyk*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## PRZEKAZYWANIE INFORMACJI JAKO ELEMENT WSPÓŁPRACY MIĘDZY SZKOŁĄ A RODZICAMI WE WSPIERANIU ROZWOJU UCZNIÓW

### Abstract

#### **Providing information as an element of cooperation between school and parents in supporting students development**

The article tackles the problem of cooperation between school and parents in providing information connected to development and raising children. Carried out analysis demonstrated that straight majority of parents declares to be informed about successes and difficulties of students at school. Parents consider these information as helpful in supporting students development.

**Key words:** communication between parents and school – cooperation between school and parents

### Streszczenie

W artykule podjęto problem współpracy między szkołą a rodzicami w zakresie przekazywania informacji związanych z rozwojem i wychowaniem dzieci. Przeprowadzona analiza pokazała, że zdecydowana większość rodziców deklaruje, że jest informowana o tym, jakie sukcesy i trudności mają ich dzieci w szkole. Pozytykiwane informacje rodzice postrzegają jako pomocne we wspieraniu dzieci w rozwoju.

**Słowa kluczowe:** komunikacja między rodzicami a szkołą, współpraca szkoły z rodzicami

### Wstęp

Jednym z wyzwań stojących przed szkołą jest współpraca z rodzicami uczniów w zakresie udzielania rodzicom wsparcia związanego z rozwojem i wychowaniem dzieci. Współpraca ta oznacza zaplanowane współdziałanie dwóch środowisk: szkolnego i rodzinnego na proces dydaktyczny i wychowawczy; wiąże się z udzielaniem profesjonalnej pomocy wszystkim rodzicom, a zwłaszcza

tym, którzy nie radzą sobie z wychowaniem dzieci, mają zbyt małą wiedzę specjalistyczną w tym zakresie lub z innych powodów wymagają wsparcia państwa. Skuteczność oddziaływań jest związana z tym, w jakim stopniu szkoła i rodzice potrafią współpracować, by pomagać dziecku w pokonywaniu różnych problemów. Szkoła jest instytucją, której pracownicy mają możliwość obserwowania zachowania dziecka w sytuacjach dla obserwacji prowadzonej przez rodzica często niedostępnych: na przykład, jak funkcjonuje dziecko w grupie rówieśniczej, jakie tworzy relacje z rówieśnikami i dorosłymi, jak reaguje na różne trudne sytuacje i jak sobie z nimi radzi itd. Pedagodzy i psycholodzy pracujący w szkole lub współpracujący ze szkołą dysponują fachową wiedzą i są przygotowani, by udzielić wsparcia dziecku i jego rodzicom.

## Współpraca między szkołą a rodziną we wspieraniu rozwoju uczniów

Współpraca między szkołą a rodzicami uczniów jest przedmiotem wielu współczesnych badań i studiów. Wśród nich można wymienić zainteresowanie badaczy tak różnymi obszarami, jak na przykład: postawy matek i ojców wobec edukacji, uczenia się i szkoły jako instytucji, zmieniające się modele rodziny i zmieniający się system wartości w rodzinach [Heike, 2001; Lippitz, Heike, 2001; Reay, 2005; Deslandes, 2012], wpływ rodziców na edukację szkolną dzieci i funkcjonowanie szkoły oraz stopień, rodzaj i determinanty zaangażowania rodziców [Epstein, 2001; Domina, 2005; Sui-chu Ho, 2009; Damean, 2011; Borgonovi, Mont, 2012; Kołodziejczyk i in., 2011], sposoby wspierania rodziców przez szkołę w edukacji dzieci i budowanie partnerstwa między rodziną a szkołą [Mendel, 1998, 2007; Brophy, 2002; Beveridge, 2005], bariery we wzajemnych kontaktach nauczycieli i rodziców [Brock, Edmunds, 2010; Mendel, 2007; Hornby, 2005; Błaszczuk, 2003].

Interesującą propozycję współpracy w zakresie zaangażowania rodziców przez szkołę w edukację dziecka przedstawiła Joyce Epstein [2001], która sformułowała sześć typów zaangażowania rodziców:

- rodzicielstwo (*parenting*): wzajemne poznanie się szkoły i rodziny; wspomaganie rodziców w tworzeniu środowiska rodzinnego, które wspierać będzie uczniów w rozwoju;
- komunikowanie się (*communicating*): stworzenie najbardziej efektywnych form komunikacji między szkołą a rodziną i między rodziną a szkołą, dotyczącej postępów ucznia i programu szkoły;
- wolontariat, zaangażowanie się (*volunteering*): udzielanie się rodziców, wspieranie rodziców w zaangażowanie się na rzecz szkoły, różne formy pomocy rodziców skierowanej do nauczycieli, administracji, uczniów, innych rodziców;
- uczenie się w domu (*learning at home*): przekazywanie informacji i pomysłów rodzinom dotyczących tego, jak pomóc uczniom w odrabianiu pracy

domowej i szerzej we wszystkich innych aktywnościach o charakterze edukacyjnym;

- podejmowanie decyzji (*decision making*): partycypacja decyzyjna rodziców; włączanie rodziców do podejmowania decyzji dotyczących szkoły i uczniów, rozwój rodziców jako liderów, rozwój przedstawicielstwa rodziców w organach szkoły;
- współpraca ze społecznością (*collaborating with community*): wzmocnianie wspólnot lokalnych dzięki zaangażowaniu rodziców; praca szkoły i rodziców na rzecz społeczności lokalnej, aktywizowanie rodziców w działania dotyczące monitorowania problemów w społeczności lokalnej i aktywne reagowanie na te problemy.

Część z tych obszarów bezpośrednio wiąże się ze wspomaganiem rodziców we wspieraniu w rozwoju ich dzieci i komunikacją (rodzicielstwo, komunikowanie się, uczenie się w domu). Konkluzja wielu badań jest taka, że zaangażowanie rodziców w edukację dzieci to istotna determinanta osiągnięć edukacyjnych uczniów. Pozostałe typy angażowania rodziców dotyczą raczej wpływu rodziców na życie szkoły i wzmocniania wspólnot lokalnych – jak jednak pokazują badania, partycypacja rodziców w życiu szkoły także może wpływać pozytywnie na osiągnięcia uczniów [Borgonovi, Mont, 2012].

Według Bogusława Śliwerskiego [2001], krytycznie oceniającego stan współpracy szkoły i rodziców w Polsce, rzeczywisty wpływ rodziców na osiągnięcia uczniów mógłby zaistnieć pod warunkiem powrotu do takich form współdziałania szkoły i domu jak:

- hospitacje lekcji przez rodziców,
- odwiedziny domów rodzinnych uczniów przez nauczycieli,
- współpraca rodziców w procesie dydaktycznym,
- wspieranie przez nauczycieli zaangażowania rodziców w ważnych dla szkoły wydarzeniach,
- zaangażowanie się rodziców w rozwiązywanie w domu problemów, jakie nauczyciel ma z dzieckiem w trakcie lekcji [Śliwerski, 2001: 174].

## Przekazywanie informacji jako element wspierania rodziców przez szkołę w wychowaniu dzieci – analiza danych z ewaluacji zewnętrznych

Podstawą partnerskich relacji między szkołą a domem rodzinnym ucznia, jak pokazują przywołane badania, jest między innymi dobrze zaplanowany i prawidłowo przebiegający proces komunikacji, który wpisuje się zarówno w propozycje Epstein [2001], jak i, na gruncie polskim, w postulaty Śliwerskiego [2001]. Istotną rolę odgrywa tu informowanie rodziców o rozwoju ucznia i przekazywanie takich informacji, które ten rozwój będą wspierały. W dalszej części proponuję analizę tego problemu zawężoną do dwóch pytań badawczych: czy rodzice

są informowani o trudnościach i sukcesach dzieci oraz czego dotyczą przekazywane przez szkołę informacje służące wspieraniu rozwoju ucznia.

Zanim przejdę do analizy interesującego mnie zagadnienia, chciałam zaznaczyć, że jednym z wymagań stawianych polskim szkołom jest właśnie tworzenie partnerskich relacji między szkołą a rodzicami [Rozporządzenie, 2009]. Wymaganie, o którym mowa – „Rodzice są partnerami szkoły” – obejmuje dwie grupy zagadnień. Jedna jest związana z partycypacją rodziców w życiu szkoły, druga ze wspieraniem przez szkołę rodziców w wychowaniu dzieci. W charakterystykach wymagania na poziomie podstawowym czytamy: „Szkoła lub placówka pozyskuje i wykorzystuje opinie rodziców na temat swojej pracy. Szkoła lub placówka wspiera rodziców w wychowaniu dzieci”. Na poziomie wysokim charakterystyka wymagania brzmi: „Rodzice współdecydują w sprawach szkoły lub placówki i uczestniczą w podejmowanych działaniach”<sup>1</sup>.

W przeprowadzonym badaniu wykorzystałam dane zastane pochodzące z ewaluacji zewnętrznych, których przedmiotem są wymagania państwa wobec szkół sformułowane w załączniku do rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego [Rozporządzenie, 2009]. Między innymi ewaluacji podlega wymaganie „Rodzice są partnerami szkoły”. Ewaluacja zewnętrzna jest prowadzona przez wizytatorów do spraw ewaluacji, którzy w badaniu posługują się uniwersalnymi narzędziami badawczymi stworzonymi dla danego typu placówki oświatowej. Analiza, którą przeprowadziłam, objęła materiał badawczy pozyskany przez wizytatorów do spraw ewaluacji w okresie od 1 września 2011 do 30 czerwca 2012, pochodzący z ewaluacji zewnętrznych prowadzonych w 539 szkołach: szkołach podstawowych (227 szkół), gimnazjach (167), liceach ogólnokształcących (72), technikach (47) i szkołach zawodowych (26). Narzędzia badawcze i materiał badawczy, z którego skorzystałam w analizie, znajduje się na stronie internetowej [www.platforma.npseo.pl/stats.php](http://www.platforma.npseo.pl/stats.php) (dostęp: 20.08.2012). Analizie zostały poddane odpowiedzi respondentów na pytania z zakresu kryterium operacyjnego: „Rodzice są informowani o rozwoju ich dzieci”. Były to cztery pytania jednokrotnego wyboru skierowane do rodziców i nauczycieli w ankietach oraz jedno pytanie zadane rodzicom w wywiadzie grupowym. Dodatkowo wykorzystałam w analizie dyspozycje do obserwacji placówki.

## Analiza wyników badania

Pytania, które zadano respondentom (nauczycielom i rodzicom) w ankiecie, dotyczyły tego, czy informacje o ich dzieciach są przekazywane i czy docierają do rodziców.

---

<sup>1</sup> Obecnie treść wymagania została zmodyfikowana w związku ze zmianą rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego).

Rodziców zapytano o to, czy są w wystarczającym stopniu informowani o trudnościach i sukcesach dzieci. Z odpowiedzi rodziców wynika, że zdecydowana większość wszystkich badanych rodziców (88,2%) jest informowana o trudnościach (zob. tabela 1) oraz o sukcesach dzieci (87,6%) (zob. tabela 2). Przy czym warto jednak podkreślić, że dominantą w obu badaniach jest odpowiedź „raczej tak” (odpowiednio – 49,6% i 50% odpowiedzi). Porównując wypowiedzi rodziców na ten temat z różnych typów placówek, widać, że najslabiej czują się poinformowani rodzice licealistów – 15% z nich nie otrzymuje wystarczających informacji na temat trudności, i 14% – na temat sukcesów swojego dziecka. Najmniejszy odsetek rodziców nieotrzymujących wystarczających informacji to rodzice uczniów zasadniczych szkół zawodowych (około 9% w odpowiedziach na oba pytania). Pomiar wskazuje na istotne różnice statystyczne między wszystkimi badanymi szkołami ( $\chi^2(12)=185,999$ ;  $p<0,001$  – dotyczy pytania o informacje o trudnościach dzieci, i  $\chi^2(12)=109,726$ ;  $p<0,001$  – dotyczy pytania o informacje o sukcesach dzieci).

Tabela 1

Rozkład odpowiedzi rodziców uczniów różnych typów szkół na pytanie: „Czy jest Pan(i) wystarczająco poinformowany(a) przez szkołę na temat trudności, jakie ma w szkole Pana(i) dziecko?”; ankieta dla rodziców;  $N=27569$

Typ szkoły	Odpowiedź				Ogółem
	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak	
Szkoła podstawowa	206	663	4300	3351	8520
	2,4%	7,8%	50,5%	39,3%	100,0%
Gimnazjum	293	865	4691	3580	9429
	3,1%	9,2%	49,8%	38,0%	100,0%
Liceum ogólnokształcące	238	686	3074	2149	6147
	3,9%	11,2%	50,0%	35,0%	100,0%
Technikum	60	161	1195	1101	2517
	2,4%	6,4%	47,5%	43,7%	100,0%
Zasadnicza szkoła zawodowa	30	51	411	464	956
	3,1%	5,3%	43,0%	48,5%	100,0%
Ogółem	827	2426	13671	10645	27569
	3,0%	8,8%	49,6%	38,6%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie [www.platforma.npseo.pl/stats.php](http://www.platforma.npseo.pl/stats.php) (dostęp: 20.08.2012).

Tabela 2

Rozkład odpowiedzi rodziców uczniów różnych typów szkół na pytanie: „Czy jest Pan(i) wystarczająco poinformowany(a) przez szkołę na temat sukcesów swojego dziecka/swoich dzieci?”; ankieta dla rodziców;  $N=27727$

Typ szkoły	Odpowiedź				Ogółem
	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak	
Szkoła podstawowa	258	725	4271	3328	8582
	3,0%	8,4%	49,8%	38,8%	100,0%
Gimnazjum	336	928	4806	3402	9472
	3,5%	9,8%	50,7%	35,9%	100,0%
Liceum ogólnokształcące	251	616	3122	2196	6185
	4,1%	10,0%	50,5%	35,5%	100,0%
Technikum	58	185	1222	1062	2527
	2,3%	7,3%	48,4%	42,0%	100,0%
Zasadnicza szkoła zawodowa	33	58	431	439	961
	3,4%	6,0%	44,8%	45,7%	100,0%
Ogółem	936	2512	13852	10427	27727
	3,4%	9,1%	50,0%	37,6%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie [www.platforma.npseo.pl/stats.php](http://www.platforma.npseo.pl/stats.php) (dostęp: 20.08.2012).

Niemal wszyscy nauczyciele, bez względu na typ szkoły, twierdzą, że informują rodziców o sukcesach i trudnościach dzieci (99% badanych; zob. tabela 3 i 4). Obserwowana różnica między wypowiedziami wszystkich badanych nauczycieli i rodziców wynosi więc około 11 punktów procentowych. Podobne wyniki zanotowano w ewaluacjach zewnętrznych, które przeprowadzono w dniach 1 września 2010–30 czerwca 2011 [Kołodziejczyk, 2013], co może świadczyć o tym, że statystycznie ponad dwunastu rodziców na stu nie otrzymuje wystarczających informacji o swoim dziecku, mimo przekonania niemal wszystkich nauczycieli, że takie informacje są rodzicom przekazywane.

Tabela 3

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: „Czy Pana(i) zdaniem rodzice są w wystarczającym stopniu informowani przez Pana(Panią) o trudnościach, jakie mają ich dzieci?”; ankieta dla nauczycieli;  $N=12508$

	Częstość	Procent	Procent ważnych
Zdecydowanie nie	33	0,3	0,3
Raczej nie	59	0,5	0,5
Raczej tak	2819	22,5	22,5
Zdecydowanie tak	9597	76,7	76,7
Ogółem	12508	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie [www.platforma.npseo.pl/stats.php](http://www.platforma.npseo.pl/stats.php) (dostęp: 20.08.2012).

Tabela 4

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: „Czy Pana(i) zdaniem rodzice są w wystarczającym stopniu informowani przez Pana(Panią) o sukcesach ich dzieci?”; ankieta dla nauczycieli;  $N=12498$

	Częstość	Procent	Procent ważnych
Zdecydowanie nie	50	0,4	0,4
Raczej nie	66	0,5	0,5
Raczej tak	3162	25,3	25,3
Zdecydowanie tak	9220	73,8	73,8
Ogółem	12498	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie [www.platforma.npseo.pl/stats.php](http://www.platforma.npseo.pl/stats.php) (dostęp: 20.08.2012).

Na pytanie o to, czy informacje, które otrzymują rodzice od nauczycieli lub innych pracowników szkoły na temat ich dzieci, są pomocne w wychowaniu, we wszystkich wywiadach grupowych przeprowadzonych we wszystkich analizowanych ewaluacjach zewnętrznych rodzice odpowiedzieli pozytywnie. Z ich wypowiedzi na temat tego, czego dotyczą te informacje i oferowana pomoc, utworzono następujące główne kategorie (w nawiasach podano przykłady odpowiedzi rodziców):

Szkoła pomaga skierować do specjalisty („Kierują do logopedy, sugerują wizyty w poradni psychologiczno-pedagogicznej”, „W przypadku nadpobudliwego dziecka była propozycja szkoły, aby iść z nim do PPP i zostało zdiagnozowane ADHD”, „Rozpoznają deficyty, na przykład wady wzroku, wymowy, kierują do psychologa, pedagoga, logopedy, wskazują, kto może im pomóc w razie problemów wychowawczych”, „Uczniowie kierowani są do poradni specjalistycznych”).

Rodzice otrzymują wskazówki, jak pracować, rozmawiać z dzieckiem („Dowiedziałam się, jakich błędów wychowawczych nie popełniać, że w rozmowie z dzieckiem nie należy zaczynać od negatywnej słów czy opinii, tylko od pozytywów, aby otworzyć je na prośby. Pomagają nam w ten sposób zrozumieć potrzeby naszych dzieci”, „Na organizowanych warsztatach dotyczących wsparcia dziecka z trudnościami w nauce czy w zachowaniu otrzymaliśmy dodatkowe informacje o możliwościach i zasadach postępowania wobec dziecka, jak rozwijać jego umiejętności, po uzyskaniu rad i pomocy od nauczycieli – moje dziecko zaczęło czytać”).

Rodzice otrzymują informacje, jak funkcjonuje dziecko w szkole, w grupie rówieśniczej („Informacje są pomocne, mówią o zachowaniu dziecka w szkole, bo nie zawsze zachowuje się tak samo jak w domu, w grupie rówieśniczej są inne jego zachowania”, „Otrzymuję informację o zachowaniu się dziecka w innym środowisku niż dom”, „Wiemy, jak nasze dzieci zachowują się w szkole, w grupie rówieśniczej”, „Informacje dotyczące relacji między rówieśnikami, nauczycielami, pracownikami”, „Dowiadujemy się, jak dziecko sobie radzi w grupie”).

Przekazywane są informacje o zagrożeniach i problemach rozwojowych („Uświadomienie nas na temat niebezpieczeństwa w sieci, na temat środków psy-



chotropowych”, „Były zorganizowane warsztaty dla rodziców o szkodliwości gier i uzależnieniu od nich”, „Spotkania z psychologiem na temat problemów dojrzewania gimnazjalistów są dla nas bardzo pouczające i przydatne”, „Dowiadujemy się o nowych zagrożeniach ze strony świata, na przykład o dopalaczach oraz prawach dziecka”, „Tak, prelekcja to była, taka prezentacja multimedialna, jak na przykład rozpoznawać, że dziecko jest pod wpływem narkotyków”).

Rodzice otrzymują informacje na temat trudności wychowawczych, niewłaściwego zachowania dziecka („Jestem informowany telefonicznie o złych zachowaniach mojego dziecka”, „Dzieci nie wszystko powiedzą nam rodzicom, możemy szybciej zareagować, jak coś się dzieje złego”, „Bardzo pomocne w wychowywaniu dzieci są rozmowy prowadzone z pedagogiem i psychologiem szkolnym, które są niezastąpione w trudnych sytuacjach wychowawczych”).

Rodzice otrzymują informacje na temat mocnych i słabych stron dziecka („Poznaję mocne i słabe strony mojego dziecka”, „Poznaję jego mocne i słabe strony”, „Możemy korzystać z indywidualnych spotkań z nauczycielami, gdzie dostajemy informację o słabych stronach dziecka i jak temu zaradzić”, „Dowiaduję się o jego słabych stronach, nad którymi musi popracować, również o mocnych stronach, za które dziecko należy pochwalić”, „Szkoła dostarcza miłych emocji rodzicom w związku z chwaleniem i nagradzaniem dzieci”).

Z prowadzonych przez wizytatorów obserwacji wynika, że w odniesieniu do szkół podstawowych informacje skierowane do rodziców na temat wychowania (np. o problemach wychowawczych, o tym, jak rozmawiać z dzieckiem) są umieszczane w widocznym miejscu w 88% badanych szkół. W wypadku gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych odsetek ten jest wyraźnie niższy i wynosi 74,2%. W 72% ewaluowanych szkół ponadgimnazjalnych i gimnazjów w widocznym miejscu umieszczane są informacje o godzinach dyżurów nauczycieli dla rodziców; w szkołach podstawowych odsetek ten wyniósł 69%.

## Podsumowanie

Analiza dotyczyła wyników ewaluacji zewnętrznej prowadzonej w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych (liceach, technicach, zasadniczych szkołach zawodowych) w okresie od 1 września 2011 do 30 czerwca 2012 roku. Przedmiotem analizy było zagadnienie dotyczące informowania rodziców przez szkołę o rozwoju ich dzieci.

Zdecydowana większość rodziców deklaruje, że otrzymuje informacje o sukcesach i trudnościach dzieci w szkole. Szkoły podstawowe w większym stopniu niż pozostałe badane prowadzą skuteczną komunikację z rodzicami, a największy odsetek niepoinformowanych o tych sprawach rodziców jest w liceach ogólnokształcących. W dalszych badaniach istotne byłoby przyjrzenie się, co jest tego powodem. Taki wynik badania może pośrednio wskazywać na relatywnie rzadsze kontakty szkół z rodzicami w wypadku liceów, co być może wiąże się z przyznawaniem większej autonomii dorastającym dzieciom i mniejszym angażowaniem rodziców i nauczycieli we wzajemne relacje.

Z wywiadów z rodzicami wynika, że informacje uzyskiwane w szkole są przez nich postrzegane jako przydatne w wychowaniu dzieci. W wypowiedziach rodziców widoczne są dwa typy przekazywanych informacji przez szkołę:

- pogłębiające ogólną wiedzę rodziców na temat rozwoju młodego człowieka i okoliczności zewnętrznych wpływających na ten rozwój, przy czym, jak wynika z wypowiedzi rodziców, są to głównie informacje związane z różnymi zagrożeniami zewnętrznymi dla rozwoju dziecka,
- dotyczące dziecka, jego rozwoju, mocnych stron i trudności, funkcjonowania w szkole, zwłaszcza w grupie rówieśniczej, informacje o charakterze interwencyjnym związanym z określonym rodzajem deficytu zdiagnozowanym u dziecka.

W dalszych badaniach istotna byłaby pogłębiona analiza działań szkoły i rodziców w zakresie wyodrębnionych w analizie jakościowej głównych kategorii wypowiedzi respondentów.

Narzędzia badawcze zastosowane w ewaluacji zewnętrznej pozwoliły na zdobycie jedynie ogólnej wiedzy na temat postrzegania przez rodziców informacji pozyskiwanych w szkole na temat rozwoju ich dzieci oraz rodzaju tych informacji.

Dalszych badań, poza już zasygnalizowanymi, wymagają także następujące zagadnienia:

- czy nauczyciele są przygotowani do prowadzenia profesjonalnego komunikowania się w kontekście wspierania rodziców w wychowaniu i edukacji dzieci i jakie ewentualnie mają problemy bądź deficyty wiedzy w tym obszarze, jakie trudności napotykać rodzice w komunikacji ze szkołą,
- czy komunikacja z rodzicami jest procesem zaplanowanym, realizowanym systematycznie i obejmującym wszystkich rodziców,
- jakie formy komunikowania się z rodzicami są realizowane w polskich szkołach i czy odpowiada to potrzebom rodziców i ich dzieci,
- w jakim zakresie i w jaki sposób nauczyciele przekazują rodzicom informacje, które mogą być pomocne w realizowaniu edukacji pozaszkolnej, mającej współcześnie coraz większe znaczenie.

## Bibliografia

- Beveridge S. (2005), *Children, Families and Schools: Developing Partnerships for Inclusive Education*, NY: Routledge Falmer, New York.
- Borgonovi F., Mont G. (2012), *Parental Involvement in Selected PISA Countries and Economies*, OECD Education Working Paper no. 73, OECD.
- Błaszczuk K. (2003), *Partycypacja nauczycieli i rodziców we współczesnej szkole*, „Nowa Szkoła”, nr 8.
- Brock S., Edmunds A.L. (2010), *Parental Involvement: Barriers and Opportunities*, „EAF Journal”, no. 21(1), s. 48–59.
- Brophy J. (2002), *Motywowanie uczniów do nauki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Damean D. (2011), *Determinants of Parent Involvement in Romanian Schools*, „The New Educational Review”, no. 23(1), s. 35–51.

- Deslandes R. (2012), *Father's Involvement in Canada* [w:] Hsiu-Zu Ho, D. Michael (ed.), *Promising Practices for Father Involvement in Children's Education*, Family-School-Community Partnerships Series, Charlotte, North Carolina: Information Age Publishing Inc., s. 17–33.
- Domina T. (2005), *Leveling the Home Advantage: Assessing the Effectiveness of Parental Involvement in Elementary School*, „Sociology of Education”, no. 78(3), s. 233–249.
- Epstein J. (2001), *School, Family, and Community Partnerships*, Preparing Educators and Improving Schools, Westview Press.
- Heike F. (2001), *Rodzina postmodernistyczna jako partner szkoły. Ukierunkowanie na dzieci w różnorodności światów wychowawczych* [w:] B. Śliwerski (red.), *Nowe konteksty (dla) edukacji alternatywnej XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków.
- Hornby G. (2005), *Pomoc i doradzanie rodzicom* [w:] G. Hornby, E. Hall, C. Hall (red.), *Nauczyciel wychowawca*, GWP, Gdańsk.
- Kołodziejczyk J. (2013), *Pozyskiwanie i wykorzystywanie opinii rodziców przez szkołę oraz ich wspieranie w wychowaniu dzieci – w świetle wyników ewaluacji zewnętrznej* [w:] G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, <http://www.npseo.pl/data/documents/4/320/320.pdf>.
- Kołodziejczyk J., Walczak B., Kasprzak T. (2012), *Rodzice – partnerzy szkoły? Perspektywa ewaluacyjna*, „Polityka Społeczna”, numer tematyczny 1, s. 33–36.
- Lippitz W., Heike F. (2001), *Realia wychowawcze – wymagania wobec rodziny i postawa oczekiwania wobec szkoły* [w:] B. Śliwerski (red.), *Nowe konteksty (dla) edukacji alternatywnej XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków.
- Mendel M. (1998), *Rodzice i szkoła. Jak uczestniczyć w edukacji dzieci*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Mendel M. (2007), *Rodzice i nauczyciele jako sprzymierzeńcy*, Wydawnictwo Harmonia, Gdańsk.
- Reay D. (2005), *Mothers' Involvement in Their Children's Schooling: Social Reproduction in Action* [w:] G. Crozier, D. Reay (ed.), *Activating Participation: Parents and Teachers Working towards Partnership*, Trentham Books Ltd., UK, s. 23–38.
- Rozporządzenie (2009), *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego*, Dz.U. 2009, nr 168, poz. 1324.
- Sui-chu Ho E. (2009), *Educational Leadership for Parental Involvement in an Asian Context: Insights from Bourdieu's Theory of Practice*, „The School Community Journal”, vol. 19, no. 2.
- Śliwerski B. (2001), *Program wychowawczy szkoły*, WSiP, Warszawa.

*Monika Turek*  
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## ROLA LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM LOKALNYM NA PRZYKŁADZIE MAŁOPOLSKICH LGD W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007–2013

### Abstract

#### **The role of Local Action Groups in local development management on example of Malopolska LAG's in financial perspective 2007–2013**

The paper is focused on the specificity of local action groups and their role in shaping the development on areas of local development strategies. The article shows that LAGs have significant power of decision making at the local level, but it is not fully utilised.

**Key words:** local action groups, local development strategies, local development, rural areas

### Streszczenie

Przedmiotem rozważań jest ukazanie specyfiki lokalnych grup działania oraz ich roli w zakresie kształtowania rozwoju na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju. Z artykułu wynika, że analizowane podmioty mają znaczną – na poziomie lokalnym – siłę decyzyjną, nie jest ona jednak w całości zagospodarowana.

**Słowa kluczowe:** lokalne grupy działania, lokalne strategie rozwoju, rozwój lokalny, obszary wiejskie

### Wstęp

Celem artykułu jest ukazanie wpływu lokalnych grup działania na rozwój obszaru, w którego ramach funkcjonują. Rola tworzonych od 2004 roku trójsektorowych partnerstw (sektor społeczny, publiczny i prywatny) podlega systematycznemu wzmocnieniu. Obecna perspektywa finansowa, przez przypisanie grupom narzędzi wspierania rozwoju, uczyniła zeń podmioty o ważnej lokalnie sile decyzyjnej. Propozycja Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE z marca 2012 roku – zawarta we wniosku ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące fundu-

szy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego – wskazała z kolei na potrzebę wykorzystania doświadczeń płynących z podejścia Leader do wzmocnienia inicjatyw kierowanych przez lokalną społeczność. Tym samym przyszły okres programowania winien upłynąć pod hasłem oddolnego zarządzania rozwojem. Na potrzeby niniejszego artykułu analizie poddano małopolskie lokalne grupy działania oraz ich funkcjonowanie w kilku aspektach:

- struktury organizacyjnej, którą tworzą;
- potrzeb społeczności lokalnej;
- zasobów decydujących o rozwoju lokalnym;
- roli, jaką mają do odegrania w zakresie kształtowania rozwoju lokalnego [Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011].

Opracowanie składa się z dwóch części: teoretycznej, za pomocą której przedstawiono prawne podstawy funkcjonowania lokalnych grup działania, a także badawczej, pozwalającej ocenić LGD w kontekście ich wpływu na rozwój lokalny. Artykuł jest ponadto głosem w dyskusji na temat przyszłej perspektywy finansowej, w szczególności w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich.

## Rozwój lokalny – definicja

Adam Szewczuk zdefiniował rozwój lokalny przez proces, na który składa się wiele działań wykorzystujących zasoby (zarówno materialne, jak i niematerialne) danego obszaru „w celu stworzenia korzystnych warunków do zatrudnienia i osiągnięcia dobrobytu” [Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011: 89]. Wspólnym mianownikiem wielu definicji rozwoju są zmiany o charakterze pozytywnym, wzrostie ilościowym czy przeobrażenia jakościowe. Kategoria rozwoju lokalnego (mikroregionalnego) odnosi się do pożądaných zmian na poziomie dwóch szczebli podziału terytorialnego kraju, tj. gminy oraz powiatu [Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011: 20]. Zarządzanie rozwojem lokalnym to z kolei realizacja założeń polityki rozwoju, która w myśl ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest „zespołem wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” [Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 ze zm.]. Na szczeblu lokalnym, o czym już wspomniano, polityka ta prowadzona jest przez samorządy powiatowe i gminne. Coraz częściej jednak do głosu dochodzą również inne podmioty, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, a decydujące o sposobie realizacji potrzeb danej społeczności. Do podmiotów tych należy zaliczyć lokalne grupy działania, których „własna” polityka rozwoju jest oparta na lokalnych strategiach.

Interesariuszami kształtowanej w ten sposób polityki są mieszkańcy obszarów objętych zasięgiem działania danej strategii. Wśród instytucji bezpośrednio związanych z LGD znajdują się ponadto: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz samorządy województw. Podmioty te, jako instytucje zarządzające, płatnicze oraz wdrażające Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, obok LGD są głównymi decydentami w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym.

## Charakterystyka lokalnych grup działania – podstawy funkcjonowania

Powstanie LGD jest konsekwencją realizacji podejścia Leader. Leader to jedna z metod rozwoju obszarów wiejskich, związana wprost ze Wspólną Polityką Rolną oraz częściowo z polityką regionalną. Historia jej funkcjonowania na poziomie Wspólnoty sięga 1991 roku. Założenia inicjatywy zostały sformułowane z myślą o nowym, zdecentralizowanym, zintegrowanym oraz opartym na lokalnym potencjale odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Polsce metoda Leader towarzyszy od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej. Wówczas wśród różnych instrumentów rozwoju znalazł się Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006”, w ramach którego prowadzone było działanie o nazwie Pilotażowy Program Leader+. Przywołany dokument został opracowany na podstawie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, programujący przyznaną Polsce pomoc strukturalną. Mimo że SPO nie był elementem Wspólnej Polityki Rolnej, realizował jej cele. W obecnej perspektywie finansowej Leader zyskał rangę jednej z osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Główną przesłanką działań, zarówno w programie pilotażowym, jak i w ramach PROW 2007–2013, była aktywizacja środowisk wiejskich do kształtowania rozwoju, przejawiająca się wyartykułowaniem potrzeb danej społeczności oraz formalnym ich zapisem w tzw. lokalnych strategiach rozwoju. W pierwszym dla Polski okresie programowania działania te doprowadziły do powstania 149 lokalnych strategii rozwoju, wprowadzanych przez tę samą liczbę lokalnych grup działania. Z punktu widzenia dwóch perspektyw struktura LGD oraz ich kompetencje uległy znacznym wzmocnieniom. Obecnie LGD to trójsektorowe partnerstwa (sektor społeczny, publiczny i gospodarczy), stworzone oddolnie na potrzeby zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym. W praktyce z przedmiotowym partnerstwem bywa różnie. Niemniej lokalne grupy działania stały się ważnym dla danej społeczności oraz w relacjach z otoczeniem zewnętrznym podmiotem. Ich liczba w aktualnej perspektywie wzrosła do 338, obejmując zasięgiem swego działania 16 mln 877,18 tys. osób, czyli 44% ludności Polski, i pokrywając niepełną 90% jej powierzchni [Oś IV PROW 2007-2-13 – *Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, 2009]. Najwięcej lokalnych grup działania (39) po-

wstało w Małopolsce – i to ten region kraju stanowi tło dla niniejszych rozważań – najmniej w województwie lubuskim (10).

Do zasad, według których funkcjonuje metoda Leader, należą:

- oddolna inicjatywa przejawiająca się w partycypacyjnym sposobie decydowania o rozwoju przez mieszkańców obszaru, którego ów rozwój dotyczy;
- budowa lokalnej grupy działania, oparta na trójsektorowym partnerstwie;
- kierowanie wsparcia do konkretnego obszaru, spójnego pod względem geograficznym, społecznym i gospodarczym;
- kompleksowe i zintegrowane odniesienie do problemów rozwoju lokalnego;
- innowacyjność podejmowanych działań;
- samodzielne zarządzanie przejawiające się w autonomicznym podejmowaniu decyzji w zakresie wyboru i finansowania przedsięwzięć realizujących cele lokalnej strategii rozwoju;
- współpraca przejawiająca się z jednej strony w dzieleniu się własnymi doświadczeniami, z drugiej w umiejętnym korzystaniu z doświadczeń innych [*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, 2011].

W myśl zapisów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 celem scharakteryzowanej metody jest budowanie kapitału społecznego, „wskutek pośredniego włączenia lokalnych grup działania w system zarządzania danym obszarem” [*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, 2011: 316]. Realizowane w ramach przedmiotowego podejścia zadania w rezultacie winny zaktywizować mieszkańców, doprowadzić do utworzenia nowych miejsc pracy oraz do efektywniejszego wykorzystania potencjału obszarów wiejskich.

Ramy dla struktury organizacyjnej 338 lokalnych grup działania określiła ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W przywołanych aktach mianem LGD określono podmioty, które dysponując odpowiednim potencjałem pozwalającym sformułować, a następnie wdrożyć lokalną strategię rozwoju, stanowią grupę wybraną w ramach inicjatywy Leader II lub Leader+ z lat 2004–2006 bądź grupę nowo utworzoną, zgodną z metodą Leader oraz partnerskim zarządzaniem rozwojem lokalnym. O ile w poprzedniej perspektywie LGD mogły przybrać formę stowarzyszenia bądź fundacji czy związku stowarzyszeń, o tyle nowo powstałe LGD mogą być tylko stowarzyszeniami, ale o specjalnym statusie. Nadzór nad grupami sprawuje marszałek województwa, a nie starosta, jak w przypadku pozostałych stowarzyszeń. Dodatkowo członkiem zwyczajnym lokalnych grup działania może być osoba prawna, w szczególności jednostka samorządu terytorialnego. Różnice uwidaczniają się również w sposobie prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa prawo o stowarzyszeniach wskazuje możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez każde stowarzyszenie, pod warunkiem, że dochód z niej pochodzący będzie służyć realizacji celów statutowych i nie będzie dzielony pomiędzy członków stowarzyszenia. W przypadku natomiast lokalnych grup działania prowadzona działalność gospodarcza ma dodatkowo wpływać na realizację celów lokalnej strategii rozwoju.

Wreszcie najbardziej widoczną różnicą pomiędzy typowymi stowarzyszeniami a lokalnymi grupami jest obowiązek wyodrębnienia w strukturze LGD (oprócz podstawowych organów typu Walne Zebranie Członków, Zarząd, Komisja Rewizyjna) ciała decyzyjnego w postaci rady upoważnionej do wyboru projektów mających na celu realizację LSR. Wymogiem dostępu dla LGD starającej się o środki na wprowadzanie zintegrowanej lokalnej strategii było zagwarantowanie odpowiedniej siły głosu poszczególnych przedstawicieli na etapie podejmowania decyzji. Mianowicie co najmniej 50% składu trójsektorowego partnerstwa musiał stanowić sektor społeczny i gospodarczy. Sektor publiczny był bowiem zdominowany przez przedstawicieli władz samorządowych, co w kontekście jednej z podstawowej funkcji LGD – wybór projektów, które mogą być finansowane w ramach opracowanych dla danego obszaru strategii – mogło stanowić istotne zagrożenie w postaci przejęcia większości środków na realizację zadań przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Lokalne grupy działania powstały po to, by wdrażać lokalną strategię rozwoju na obszarze ich funkcjonowania, co w rezultacie winno doprowadzić do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Praktycznym warunkiem funkcjonowania LGD było pozyskanie środków na realizację przygotowanych uprzednio lokalnych strategii rozwoju. W tym celu każda zainteresowana grupa musiała wziąć udział w procedurze konkursowej, organizowanej w pierwszej z udziałem Polski perspektywie finansowej na poziomie całego kraju przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa, a w obecnym okresie programowania przez poszczególne samorządy województw. Kryteria wyboru LGD do realizacji lokalnych strategii rozwoju preferowały grupy o większej liczbie członków, z odpowiednim składem organu decyzyjnego, a także grupy, których lokalne strategie rozwoju oraz określone w nich cele wykazywały spójność z uwarunkowaniami obszaru objętego zasięgiem oddziaływania przedmiotowych dokumentów. Wysoko punktowane były ponadto strategie o zintegrowanym podejściu oraz o innowacyjnym charakterze planowanych przedsięwzięć.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U 2008, nr 103, poz. 659) każda lokalna strategia rozwoju powinna zawierać następujące elementy: charakterystykę lokalnej grupy działania oraz obszaru objętego LSR (w tym ocenę społeczno-gospodarczą), analizę SWOT, cele i przedsięwzięcia służące ich realizacji, misję LGD, uzasadnienie spójności specyfiki obszaru z obranymi celami, określenie procedur związanych z funkcjonowaniem LGD (wybór operacji, przygotowanie, konsultowanie, aktualizacja LSR, jej ewaluacja), związek z innymi dokumentami obowiązującymi na danym obszarze i planowanymi do realizacji zadaniami, budżet LSR, a także wpływ podejmowanych w ramach lokalnej strategii rozwoju działań na rozwój regionu i obszarów wiejskich. Tylko dokumenty spełniające te wymogi były pozytywnie oceniane, a następnie zatwierdzane do realizacji przez samorządy województw.



## Rola LGD w zarządzaniu rozwojem lokalnym – wyniki badań w województwie małopolskim

Do badania wybrano lokalne grupy działania funkcjonujące w województwie małopolskim. Należy zaznaczyć, że jest to województwo o największej liczbie tego typu podmiotów. Celem badań przeprowadzonych w okresie sierpień–październik 2012 roku było zobrazowanie funkcjonowania lokalnych grup działania oraz ukazanie ich wpływu na rozwój lokalny. Problem badawczy został zdefiniowany następująco: czy funkcjonowanie lokalnych grup działania jest istotnym elementem zarządzania rozwojem lokalnym oraz czy wpływa pozytywnie na przedmiotowy rozwój.

Sformułowano trzy główne pytania badawcze:

1. Czy LGD zaspokajają potrzeby lokalnej społeczności zgodnie z zadaniami określonymi w lokalnej strategii rozwoju?
2. Czy narzędzia, jakie posiadają LGD, pozwalają na realny wpływ na rozwój obszaru, na którym działają?
3. Jaka jest rola LGD w zarządzaniu rozwojem lokalnym? Czy działanie LGD pozytywnie wpływa na rozwój lokalny?

W badaniu sformułowano następującą hipotezę badawczą: Funkcjonowanie lokalnych grup działania połączone z realizacją obranych w lokalnych strategiach rozwoju celów stanowi uzupełnienie procesów zarządzania rozwojem lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego.

Badanie przeprowadzono, opierając się na metodzie analizy treści za pomocą teoretycznej techniki badawczej, tj. analizy dokumentów – lokalnych strategii rozwoju 38 LGD znajdujących się na terenie województwa małopolskiego.

### Wyniki analizy celów LSR

Określone w lokalnych strategiach cele czy też priorytety odzwierciedlały potrzeby lokalnych społeczności, dlatego w tej części niniejszych rozważań w kontekście przedmiotowych potrzeb analizie poddano lokalne strategie rozwoju trzydziestu ośmiu małopolskich lokalnych grup działania<sup>1</sup>. W związku z tym pogrupowano wyszczególnione w strategiach badanych LGD cele ogólne/strategiczne, wynikające z wyartykułowanych postulatów danego środowiska, w sześć głównych obszarów:

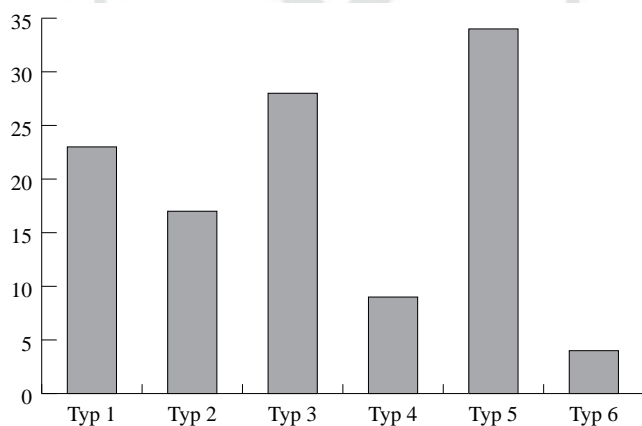
- turystyka, rekreacja, promocja (typ 1);
- kapitał ludzki, społeczny (typ 2);

---

<sup>1</sup> Jedna małopolska lokalna grupa działania nie umieściła na swojej stronie internetowej lokalnej strategii rozwoju. Wykaz lokalnych grup działania oraz lokalnych strategii rozwoju będących przedmiotem analizy w ramach niniejszego artykułu znalazł odzwierciedlenie w spisie bibliografii elektronicznej.

- przedsiębiorczość, źródła dochodu mieszkańców (typ 3);
- kultura, tożsamość lokalna (typ 4);
- infrastruktura społeczna, przestrzeń publiczna i zasoby wewnętrzne (typ 5);
- rolnictwo (typ 6).

Ogląd zebranego materiału pozwala jednoznacznie stwierdzić, że w przeważającej mierze lokalne strategie rozwoju zawierają cel związany z infrastrukturą społeczną, przestrzenią publiczną i zasobami wewnętrznymi (np. odnowa centrów poszczególnych miejscowości czy poprawa standardu życia mieszkańców). Procentowy udział tej kategorii celów w stosunku do wszystkich określonych w lokalnych strategiach rozwoju wynosi 34. Na drugim miejscu (28%) znalazły się cele związane z przedsiębiorczością i źródłami dochodu mieszkańców („Rozwój biznesu i jego otoczenia”, „Tworzenie jak najlepszych warunków dla trwałego wzrostu przedsiębiorczości oraz przekształcenie w gospodarce” itp.). Następną lokatą (23%) to cele typu „Rozwój turystyki w oparciu o bogactwo przyrodnicze i kulturowe obszaru”, zaliczone w analizie na potrzeby niniejszego artykułu do obszaru turystyka, rekreacja, promocja. Kolejno pojawiły się cele związane z kapitałem ludzkim i społecznym (17%) oraz z kulturą i tożsamością lokalną (9%). W kontekście założeń Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, stanowiącego instrument Wspólnej Polityki Rolnej, zasadne wydaje się pytanie o przyczyny uwzględnienia rolnictwa zaledwie w 4 (np. „Stymulowanie rozwoju gospodarki i procesów modernizacji rolnictwa”) spośród 120 celów ujętych w treści przytoczonych dokumentów. Opisana tendencja została zobrazowana za pomocą wykresu 1.



Wykres 1. Dominujące LSR (w ujęciu procentowym)

Źródło: opracowanie własne.

Strategia dla danego podmiotu jest drogowskazem, który w sposób syntetyczny zestawia plany oraz sposoby ich realizacji. Tym bardziej negatywnie należy ocenić jakość większości z analizowanych dokumentów. Przykłady: kilka

strategii mimo różnego obszaru oddziaływania ma identyczne cele; niewłaściwie wykonane diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej w konsekwencji rzutują na nieodpowiedni dobór celów, przedsięwzięć oraz wskaźników ich realizacji; większość z celów ma charakter uniwersalny, często życzeniowy, oderwany od rzeczywistych potrzeb konkretnej społeczności (np. „Waloryzacja lokalnych zasobów przyrodniczych czy kulturowych”, „Podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich” itp.). Wobec tego pojawia się wątpliwość, ile lokalnych strategii rozwoju zostało opracowanych wspólnie ze społecznością lokalną, a ile powstało w zaciszu gabinetu firm consultingowych. Wydaje się, że krytyczna ocena lokalnych strategii rozwoju pozwoli uniknąć błędów oraz skonstruować bardziej skuteczne narzędzia w przyszłym okresie programowania.

## Narzędzia realizacji lokalnej strategii rozwoju

Lokalna grupa działania, wprowadzając w życie lokalną strategię rozwoju, ogłasza konkursy na realizację projektów przyczyniających się do rozwoju konkretnego obszaru oraz jego mieszkańców. Do działań, w ramach których zainteresowane podmioty mogą składać wnioski o dofinansowanie, należą:

- „Odnowa i rozwój wsi” – mające na celu poprawę jakości życia mieszkańców wsi, zaspokojenie ich potrzeb społecznych i kulturalnych, promocję obszarów wiejskich, a w rezultacie zachowanie ich specyfiki, wzrost atrakcyjności turystycznej oraz inwestycyjnej;
- „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” prowadzące do wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich przez rozwój przedsiębiorczości i wsparcie konkurencyjności przedmiotowych obszarów;
- „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wspierające rozwój dodatkowych źródeł dochodów dla rolników;
- „Małe projekty”, których głównym celem jest aktywizowanie społeczności lokalnej [*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, 2011*].

W wyniku realizacji wyszczególnionych działań powstają obiekty społeczno-kulturalne, sportowe i rekreacyjne, tworzone są miejsca pracy, organizowana jest lokalna twórczość kulturalna, kultywowane są tradycje, obrzędy i zwyczaje, promowana jest turystyka, a także aktywne spędzanie wolnego czasu na obszarach wiejskich. To tylko przykłady możliwych do realizacji zadań. Nie ma bowiem zamkniętego katalogu projektów, a jedynie ogólne zakresy, w które powinien wpisywać się każdy z nich. Ze względu na bieżące wprowadzanie w życie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach którego mieści się metoda Leader, szczegółowa analiza podejmowanych inicjatyw będzie możliwa w drugim półroczu 2015 roku.

Oprócz zadań związanych z przeprowadzaniem naborów lokalne grupy promują obszary wiejskie, podejmują działania prowadzące do nabywania umiejętności zwłaszcza przez liderów środowiska lokalnego oraz do aktywizacji przedmiotowego środowiska. Wśród przeciwników lokalnych grup działania –

a takich nie brakuje – słychać głosy marnotrawienia publicznych pieniędzy, które ich zdaniem w większości są konsumowane na wynagrodzenia pracowników biur. Tymczasem większość LGD jest rzeczywistym kreatorem rozwoju lokalnego oraz jego zarządcą w zakresie przyznanych kompetencji.

Zestawiając funkcjonowanie lokalnych grup z działalnością samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminnego, nie sposób uniknąć porównań. Samorządy powstały po to, by zaspokajać potrzeby – głównie te podstawowe – społeczności, na której obszarze funkcjonują. Lokalne grupy – by rozwijać owe społeczności, również zgodnie z ich potrzebami, ale przy bardzo mocnym akcencie położonym na wykorzystanie potencjału wewnętrznego danej społeczności. Poza tym lokalne grupy działania są bliżej obywatela niż samorządy, które mimo swego zdecentralizowanego charakteru często są postrzegane jako biurokratyczna machina urzędnicza. Tymczasem lokalne grupy działania reprezentują sektor pozarządowy, który z założenia jest tworzony przez ludzi i dla ludzi. Od innych organizacji LGD odróżnia stuprocentowe finansowanie ich działań ze środków zewnętrznych, czyli dopóki dana grupa istnieje i realizuje cele zapisane w strategii, dopóty jest ona zasilana środkami unijnymi. Ta komfortowa sytuacja sprawia, że organizacja, nie musząc się martwić o własne przetrwanie, z sukcesem realizuje działania dla społeczności, na której obszarze funkcjonuje. W świetle powyższego zasadne wydaje się stwierdzenie, że lokalne grupy działania powinny uzupełniać prace samorządów lokalnych nad zaspokajaniem potrzeb danej społeczności bądź nawet przejąć część ich zadań odpowiadających następującym zakresom: promocja gminy, współpraca z innymi i na rzecz organizacji pozarządowych, współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, pobudzanie aktywności obywatelskiej, upowszechnianie idei samorządowej, turystyki, kultury oraz w pewnym zakresie edukacji (przykładowo stowarzyszeniom ławiej i efektywniej prowadzić na przykład punkty przedszkolne) [*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*]. Praktyka funkcjonowania lokalnych grup działania (rozwiązane umowy z Samorządem Województwa, zwrot środków) wskazuje, że nie wszystkie są na tyle silne (mają odpowiedni potencjał kadrowy i finansowy), by z sukcesem realizować tego typu przedsięwzięcia. Wobec tego należałoby wypracować systemowe rozwiązania, które pozwoliłyby wykorzystać możliwości LGD w zakresie odciążenia samorządów w realizacji ich zadań własnych. Przedsięwzięcia złożone, wymagające specjalistycznej wiedzy (z zakresu zamówień publicznych czy przedsięwzięć środowiskowych) i doświadczenia, nadal pozostałyby w gestii samorządów.

## Determinanty rozwoju lokalnego według lokalnych strategii rozwoju

Obszary wiejskie są tak niejednorodne, że trudno mówić o uniwersalnych determinantach ich rozwoju. Rozpatrując te zagadnienie w kontekście funkcjonowania lokalnych grup działania, należy podkreślić, że organizacje te wszelkie przedsię-

wzięcia rozwojowe budują, opierając się na wewnętrznym potencjale obszaru, na którym działają. Jakie więc zasoby decydują o rozwoju lokalnym w przypadku LGD? O stymulantach rozwoju można wnioskować wprost z dwóch rozdziałów lokalnych strategii rozwoju. Pierwszy dotyczy opisu obszaru objętego LSR wraz z uzasadnieniem jego wewnętrznej spójności, drugi natomiast obejmuje analizę SWOT przedmiotowego obszaru.

Każdy teren, na którym działają analizowane LGD, został scharakteryzowany w ich dokumentach strategicznych pod kątem uwarunkowań przestrzennych, geograficznych, historycznych i kulturowych, ze względu na potencjał demograficzny, poziom zatrudnienia i bezrobocie, edukację, gospodarkę, w tym przedsiębiorczość i rolnictwo. Negatywnie należy ocenić uniwersalny opis obszaru części strategii. Do chlubnych wyjątków należą te, które ukazują specyfikę lokalnego rynku pracy czy konkretne zasoby ludzkie. Część z analizowanych dokumentów stanowi rzetelną skarbnicę wiedzy o danym regionie, część zaś prezentuje ogólnodostępne dane, dodatkowo nieopatrzone żadnym komentarzem. Wśród silnych stron pojawiają się walory przyrodnicze, historyczne i kulturowe regionu. Do słabych natomiast są zazwyczaj przyporządkowane braki infrastrukturalne, wysokie bezrobocie czy niewystarczające środki na realizację inwestycji. W przeważającej mierze określone w strategiach szanse i zagrożenia znajdują się na zewnątrz danego obszaru, na przykład wzrost tempa rozwoju gospodarczego kraju czy duża częstotliwość zmian w przepisach prawnych. Niemniej brakuje podkreślenia i uzasadnienia powiązania oraz wpływu tego typu szans i zagrożeń na sytuację danego obszaru. Do 38 lokalnych strategii rozwoju małopolskich grup do nielicznych należą te, które prezentują sposób wykorzystania specyfiki obszaru, wnioski płynące z analizy SWOT bądź zestawienie analizy SWOT z proponowanymi celami. Za wartościowe należy również uznać zidentyfikowanie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń z podziałem na konkretne obszary priorytetowe. Zastanawiające wydaje się pominięcie w większości strategii, w części dotyczącej szans rozwojowych dla danego obszaru, funkcjonowania lokalnej grupy działania.

Z punktu widzenia procesu zarządzania rozwojem lokalnym lokalne strategie rozwoju są podstawowym wyznacznikiem podejmowanych działań. Odnosząc przywołaną na wstępie definicję rozwoju lokalnego do sposobu funkcjonowania lokalnych grup działania, należy stwierdzić, że są one podmiotem odpowiedzialnym za proces zarządzania rozwojem na swoim terenie. Zapisane w dokumentach strategicznych misje działania, odpowiadające im cele i przedsięwzięcia opierają się na wewnętrznych zasobach danego terenu, wspartych bodźcami zewnętrznymi, głównie w postaci środków finansowych oraz zasad ich procedowania. Kategorię dobrobytu w przypadku lokalnych grup działania należy odnosić do celu osi IV Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Narzędzia rozwoju wiążą się natomiast z jedną z głównych funkcji LGD, mianowicie z ogłaszaniem naborów wniosków na realizację przedsięwzięć zgodnych z celami lokalnych strategii rozwoju. Tym samym przez swoją działalność grupy tworzą warunki do poprawy jakości życia i funkcjonowania na obszarach wiejskich.

W kontekście tak sformułowanych celów pojawia się pytanie, czy dzięki przyznanim instrumentom lokalne grupy działania mogą skutecznie oddziaływać

na rozwój lokalny. LGD wnoszą istotny wkład w budowę społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich. Wylaniają liderów lokalnych, a następnie przy ich pomocy aktywizują dane środowiska, by te realizując wynikające z lokalnej strategii rozwoju przedsięwzięcia, przyczyniały się do rozwoju obszaru objętego przedmiotową strategią. Wszystkie lokalne grupy działania dysponują takimi samymi narzędziami, lecz przy zróżnicowanej (zależnej od liczby mieszkańców) puli środków finansowych. Mimo schyłku obecnej perspektywy finansowej trudno poddać ocenie skuteczność zrealizowanych bądź realizowanych zadań. Pewne mierniki przywołanej skuteczności ujęto w dokumentach programowych (strategiach) w postaci wskaźników osiągnięcia celów, z podziałem na wskaźniki oddziaływania (np. wzrost aktywności gospodarczej), produktu (np. liczba wydarzeń promujących przedsiębiorczość) i rezultatu (np. liczba utworzonych miejsc pracy). Niemniej w metodzie Leader najważniejsze są wskaźniki jakościowe, o których decyduje rzeczywista partycypacja mieszkańców w procesie podejmowania decyzji kształtujących rozwój lokalny. W tym celu niezbędny jest podmiot, który przez swoją działalność zagwarantuje, a następnie ułatwi funkcjonowanie przedmiotowego mechanizmu. Podmiotem tym są lokalne grupy działania.

Podsumowując, lokalne grupy działania w swoich strategiach rozwoju określiły pożądany kierunek podejmowanych przedsięwzięć, zgodny z potrzebami danej społeczności. Te z grup, które zostały wybrane do wprowadzania w życie lokalnych strategii rozwoju, otrzymały jednocześnie narzędzia do stymulowania przedmiotowego rozwoju. Tym samym dzięki zewnętrznym mechanizmom wsparcia rozpoczęły realizację działań wewnętrznych, opartych na potencjale danej społeczności, jej zasobach ludzkich i rzeczowych. Wobec tego należy stwierdzić, że funkcjonowanie lokalnych grup działania jest procesem zarządzania rozwojem lokalnym. Zapewne jest to proces mniej znany od zarządzania rozwojem lokalnym przez gminy czy powiaty, chociaż w kontekście założeń przyszłej perspektywy finansowej staje się równie ważny.

## Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na wybranych aspektach funkcjonowania lokalnych grup działania (strukturze organizacyjnej, którą tworzą; potrzebach społeczności lokalnej; zasobach decydujących o rozwoju lokalnym oraz roli, jaką mają do odegrania w zakresie kształtowania rozwoju lokalnego), które w mojej ocenie mogą ułatwić podjęcie najistotniejszych dla przyszłych polityk wspólnotowych decyzji. Aktywność społeczna, członkostwo w organizacjach to przykłady wskaźników mierzące poziom kapitału społecznego. Ten z kolei w czasach nowego paradygmatu cywilizacyjnego, przejawiającego się wzrostem znaczenia cywilizacji postindustrialnej (gospodarka oparta na wiedzy) jest determinantą rozwoju danego obszaru [Strzelecki, 2011]. Lokalne grupy działania są podmiotami wyposażonymi w stosowne narzędzia do aktywizacji środowisk lokalnych, a przez ugruntowane już relacje z samorządem terytorial-

nym w znacznej mierze decydują o jakości kapitału społecznego. Stąd propozycja włączenia przedmiotowych grup – jako jednego z ogniw – w kompleksowy proces zarządzania rozwojem lokalnym może stanowić odpowiedź na wyzwania przyszłej perspektywy finansowej. Tym bardziej że projekty aktów prawnych kształtujących okres programowania lat 2014–2020 wprowadzają pojęcie *community-led local development* (rozwój lokalny kierowany przez społeczność), definiując je jako metodę maksymalnie zdecentralizowanej formy działań, zwiększającą znaczenie rozwoju oddolnego.

Biorąc pod uwagę cele zdefiniowane w lokalnych strategiach rozwoju oraz przynależne im narzędzia rozwoju, należy stwierdzić, że funkcjonowanie LGD stanowi istotne uzupełnienie procesów zarządzania rozwojem lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego. Przez swoją działalność lokalne grupy tworzą warunki dla rozwoju. Ocena sposobu, w jaki warunki te zostały wykorzystane oraz czy zmiany powstałe w wyniku zastosowanych narzędzi mają charakter pozytywny, będzie możliwa po formalnym rozliczeniu wszystkich realizowanych projektów. Tylko taka postawa pozwoli w pełni uchwycić rezultaty oraz oddziaływanie podejmowanych przedsięwzięć.

## Bibliografia

- Oś IV PROW 2007-2-13 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju* (2009), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2011), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Dz.U 2008, nr 103, poz. 659.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*, Dz.Urz. UE z 21.10.2005, L 277/1.
- Strzelecki Z. (2011), *Strategiczne wyzwania Polski a polityka regionalna (wybrane problemy)* [w:] M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy Paradygmat Rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Szewczuk A. (2011), *Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. (red.) (2011), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2012, nr 96, poz. 567.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Dz.U. 2007, nr 64, poz. 427.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 ze zm.

*Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006* (2008), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

## Bibliografia elektroniczna

- Strategia Rozwoju Lokalnego – Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania dla Obszarów Wiejskich Gminy Olkusz* (2008), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania dla Obszarów Wiejskich Gminy Olkusz, Olkusz, <http://www.lgdolkusz.pl/download.html> (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju „Lokalnej Grupy Działania Zdrój”* (2008), Lokalna Grupa Działania Zdrój, Krzeszowice, [http://www.lgdzdroj.xn.pl/dokumenty/LSR\\_aktualizacja.pdf](http://www.lgdzdroj.xn.pl/dokumenty/LSR_aktualizacja.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Jurajska Kraina”* (2010), Lokalna Grupa Działania „Jurajska Kraina”, Skała, <http://www.jurajskakraina.pl/www/dokumenty/2010/lsr2010.pdf> (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Podhalańskiej Lokalnej Grupy Działania na lata 2009–2015* (2012), Podhalańska Lokalna Grupa Działania, <http://www.podhalanska.pl> (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2009–2015 Blisko Krakowa dla obszaru gmin: Czernichów, Mogilany, Skawina, Świątniki Górne* (2012), LGD Blisko Krakowa, Skawina, [http://www.bliskokrakowa.pl/download/LSR\\_2012-05-22\\_%20ujednoczone\\_ost.pdf](http://www.bliskokrakowa.pl/download/LSR_2012-05-22_%20ujednoczone_ost.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszarów wiejskich Gminy Wadowice na lata 2009–2015* (2009), Lokalna Grupa Działania Wadowiana, <http://wadowiana.pl/LSR-5.html> (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju obszarów wiejskich objętych działaniem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”* (2008), Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”, [http://beta.lgdbeskid.nazwa.pl/pliki/lokalna\\_strategia\\_rozwoju\\_21122011.pdf](http://beta.lgdbeskid.nazwa.pl/pliki/lokalna_strategia_rozwoju_21122011.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2009–2015 „Turystyczna Podkova” dla obszaru gmin: Siepraw, Dobczyce, Raciechowice, Wiśniowa, Pcim* (2009), Lokalna Grupa Działania Turystyczna Podkova, Siepraw, [http://www.leader5.org.pl/files/File/lokalna\\_strategia\\_rozwoju\\_20090721\\_01.pdf](http://www.leader5.org.pl/files/File/lokalna_strategia_rozwoju_20090721_01.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2007–2015 dla Lokalnej Grupy Działania Dolina Soły* (2009), Lokalna Grupa Działania Dolina Soły, Kraków-Brzeszcze, [http://www.dolinasoly.eu/pliki\\_usr/file/Lokalna%20Strategia%20Rozwoju%20na%20lata%202007-2013%20dla%20LGD%20Dolina%20So%C5%82y%20%288\\_01\\_2009%29.pdf](http://www.dolinasoly.eu/pliki_usr/file/Lokalna%20Strategia%20Rozwoju%20na%20lata%202007-2013%20dla%20LGD%20Dolina%20So%C5%82y%20%288_01_2009%29.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Lokalna Grupa Działania LGD „Korona Sądecka”* (2010), Lokalna Grupa Działania „Korona Sądecka”, Chełmiec, [http://www.lgdkoronasadecka.pl/uploads/dokumenty/18/lokalna\\_strategia\\_rozwoju.pdf](http://www.lgdkoronasadecka.pl/uploads/dokumenty/18/lokalna_strategia_rozwoju.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu”* (2011), Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu”, [http://lgdprzedgorze.pl/pdf/lokalna\\_strategia\\_dzialania.pdf](http://lgdprzedgorze.pl/pdf/lokalna_strategia_dzialania.pdf) (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Miechowskie Stowarzyszenie Gmin JAKSA LGD* (2011), Miechowskie Stowarzyszenie Gmin JAKSA LGD, Miechów, <http://issuu.com/>



- miechowjaks/docs/lokalna\_strategia\_rozwoju?mode=window&backgroundColor=%23222222 (dostęp: 28.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2007–2015 dla Lokalnej Grupy Działania Gościniec 4 żywiolów* (2011), Lokalna Grupa Działania Gościniec 4 żywiolów, [http://gosciniiec4zywiolow.pl/index.php?id\\_kategoria=8](http://gosciniiec4zywiolow.pl/index.php?id_kategoria=8) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Lokalnej Grupy Działania „Wielicka Wieś”* (2011), Lokalna Grupa Działania „Wielicka Wieś”, <http://www.wielickawies.pl/index.php/wazne-dokumenty/lsr-lgd-ww> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Lokalnej Grupy Działania „ProKoPaRa”*, Lokalna Grupa Działania „ProKoPaRa”, [http://www.koniusza.pl/prokopara/pliki/LSR\\_z\\_15\\_03\\_2012.pdf](http://www.koniusza.pl/prokopara/pliki/LSR_z_15_03_2012.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Lokalnej Grupy Działania Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa* (2012), Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa, Raciborowice, [http://www.koronakrakowa.pl/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=336&Itemid=169](http://www.koronakrakowa.pl/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=336&Itemid=169) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju – Stowarzyszenie Rozwoju Spisza i Okolicy* (2012), Stowarzyszenie Rozwoju Spisza i Okolicy, <http://www.spisz.org/> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Gmin Stary Sącz i Podegrodzie na lata 2009–2015*, (2012), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Brama Beskidu, Stary Sącz, [http://www.bramabeskidu.pl/old/images/stories/db/lsr\\_po\\_poprawce\\_23\\_02\\_2012.pdf](http://www.bramabeskidu.pl/old/images/stories/db/lsr_po_poprawce_23_02_2012.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Lokalnej Grupy Działania Stowarzyszenia „Piękna Ziemia Gorczańska”* (2011), Stowarzyszenie „Piękna Ziemia Gorczańska”, <http://lgd.mszana.pl/images/stories/pliki/strategia%20lgd%20-%202011%20padziernik.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Lokalnej Grupy Działania „Partnerstwo na Jurze”* (2012), Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze”, Chrzanów, <http://www.partnerstwona-jurze.pl/documents/34.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju LGD Dunajec-Biała* (2012), Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała, [http://www.dunajecbiala.pl/pdf/lsr\\_16.07.12.pdf](http://www.dunajecbiala.pl/pdf/lsr_16.07.12.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Pogórzańskiego Stowarzyszenia Rozwoju* (2011), Pogórzańskie Stowarzyszenie Rozwoju, [http://www.psr.tuchow.pl/lsrpsr/LSR\\_PSR\\_2012.pdf](http://www.psr.tuchow.pl/lsrpsr/LSR_PSR_2012.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Lokalnej Grupy Działania Perły Beskidu Sądeckiego. Gminy: Rytro, Piwniczna Zdrój, Nawojowa, Łabowa, Muszyna, Krynica-Zdrój* (2012), Lokalna Grupa Działania „Perły Beskidu Sądeckiego”, <http://c1n3k.website.pl/perly/Lokalna%20Strategia%20Rozwoju%20LGD%20Per%b3y%20Beskidu%20S%b9deckiego.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju obszaru działania LGD „Nad Białą Przemszą”* (2012), LGD „Nad Białą Przemszą”, Klucze, [http://www.nadbialaprzemsza.org.pl/downloads.php?cat\\_id=1&download\\_id=3](http://www.nadbialaprzemsza.org.pl/downloads.php?cat_id=1&download_id=3) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju LGD Korzenna* (2011), LGD Korzenna, Korzenna, <http://www.lgdkorzenna.org.pl/images/doc/pdf/dokumenty/2012/lsr-lgdkorzenna2011.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Nadwiślańskiej Grupy Działania „E.O. CENOMA”* (2012), Nadwiślańska Grupa Działania „E.O. CENOMA”, [http://www.cenoma.pl/realizacja-programu\\_f\\_3](http://www.cenoma.pl/realizacja-programu_f_3) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju – Stowarzyszenie Rozwoju Orawy* (2012), Stowarzyszenie Rozwoju Orawy, Kraków-Jabłonka, [http://www.leaderorawa.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=57](http://www.leaderorawa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=57) (dostęp: 29.10.2012).

- Lokalna Strategia Rozwoju – Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku” Gminy: Czchów, Gnojnik, Gródek nad Dunajcem, Iwkowa, Laskowa, Lipnica Murowana, Łososina Dolna* (2012), Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku”, <http://nasliwkowymszlaku.pl/menu/dokumenty/lsr.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju – Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Przyjazna Dolina Raby”* (2008), Stowarzyszenie „Przyjazna Dolina Raby”, <http://www.lgd.rabka.pl/regulaminy/LSR.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2007–2015 dla Lokalnej Grupy Działania „Gorce-Pieniny” (Krościenko n/D, Ochotnica Dolna, Czorsztyn)* (2012), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gorce Pieniny”, Krościenko, <http://www.leadergorce-pieniny.pl/lokalna-strategia-rozwoju.37.html> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2009–2015 dla Gminy Łącko* (2012), Stowarzyszenie Białych Górali i Lachów Sądeckich, Łącko, [http://www.lgdlacko.pl/docs1/LSR\\_dnia\\_04.04.2012.pdf](http://www.lgdlacko.pl/docs1/LSR_dnia_04.04.2012.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Lokalnej Grupy Działania „Między Dalinem i Gościbią”* (2012), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gościbią”, Myślenice, Sułkowice, [http://www.dalin-goscibia.pl/dokumenty/Dokumenty/LSR\\_Miedzy\\_Dalinem\\_i\\_Goscibia.pdf](http://www.dalin-goscibia.pl/dokumenty/Dokumenty/LSR_Miedzy_Dalinem_i_Goscibia.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”* (2011), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”, Limanowa, <http://www.lgdlimanowa.eu/Portal/pl/Article/209/Lokalna+Strategia+Rozwoju> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju Podbabiogórza* (2011), Lokalna Grupa Działania Podbabiogórze, Sucha Beskidzka, [http://www.lgd-podbabiogorze.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=17](http://www.lgd-podbabiogorze.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=17) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju – Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie Wspólnota Królewskiej Puszczy* (2012), Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie Wspólnota Królewskiej Puszczy, <http://www.lgd-krolewska-puszcza.pl/pliki/lsr.pdf> (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania „Dolina Raby”* (2012), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Raby”, Łapanów, [http://www.dolinaraby.pl/index.php?option=com\\_remository&Itemid=16&func=startdown&id=459](http://www.dolinaraby.pl/index.php?option=com_remository&Itemid=16&func=startdown&id=459) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju obszaru „Dolina Karpia”* (2012), Stowarzyszenie Dolina Karpia, Cieszyn, [http://grupadzialania.dolinakarpia.org/media/filemanager/dokumenty-ldg/lokalna\\_strategia.pdf](http://grupadzialania.dolinakarpia.org/media/filemanager/dokumenty-ldg/lokalna_strategia.pdf) (dostęp: 29.10.2012).
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2007–2015 dla Lokalnej Grupy Działania Zielony Pierścień Tarnowa* (2012), Zielony Pierścień Tarnowa, Skrzyszów, [http://www.lgdzpt.pl/public/new/images/pdf/podstawowe\\_dokumenty/lsr\\_26\\_07\\_2012\\_nowi\\_czlonkowie.pdf](http://www.lgdzpt.pl/public/new/images/pdf/podstawowe_dokumenty/lsr_26_07_2012_nowi_czlonkowie.pdf) (dostęp: 29.10.2012).



**Włodzimierz Okrasa**

University of Cardinal Stefan Wyszyński in Warsaw  
Central Statistical Office, Warsaw

**Beata Witek**

University of Cardinal Stefan Wyszyński in Warsaw  
Central Statistical Office, Warsaw

## THE INFLUENCE OF INTER-SECTOR RELATIONSHIPS ON PUBLIC RESOURCE ALLOCATION: DOES THE LEVEL OF COMMUNITY DEPRIVATION COUNT? AN EVALUATION APPROACH

### Abstract

This paper examines empirically a policy question whether or not there is a significant effect of the character of the relationships between the third sector organizations and public administration units for distribution of public resources at the local community level (*gmina* or *communes*). The key issue concerns the role of NGOs in making the level of community deprivation – measured by multidimensional index of local deprivation (MILD) – a factor in allocating resources to *gmina* (in the form of various subsidies accrued to it). An evaluation of the relative importance of the two competing criteria, *equity* and *efficiency* – which are typically, at least implicitly, involved in distribution of public resources – is conducted using public statistics data from the Bank of Local Data for years 2008 and 2010. Since it is usually assumed that the former remains of focus of the third sector units while the latter seems to remain under responsibility of the administration, one may expect that the type of relations between them will affect the prevalence of one of the two criteria over the others, without however, knowledge of the circumstances conducive to it. Indeed, the results of empirical analysis reveal a clear pattern of the dependency – public resources obtained by *gminas* are shown to be on average both ‘need-adjusted’ and efficient when the relations are positive in character (however, not unconditionally – for instance, it is not true in the case of European Union’s funds). And that there is a form of complementarity between the above mentioned principles (equity and efficiency) under a certain pattern of interaction between non-profit organizations and administrative units at the local community – some of the circumstances suitable for such a desired type of effects are discussed in the paper.

**Key words:** the third sector, public administration, resource spatial distribution

## I. Introduction

The cross-sector relationships between public administration and either formal and informal units of the third sector – their character and dynamics – may have a significant impact on the overall performance of both the first sector and the third sector at the level of local communities. Noteworthy is the growing role of local third sector entities in the domain of social services reflecting, among other things, increasing access they have to public resources and to decisions about their split in this respect.

In general, the third sector – is meant in the literature as a concept broader than the non-profit sector, consisting – in addition to non-profit organizations – also units of so-called social economy, and – being usually defined in general terms, as an important part of *civil society* in democratic system [e.g. Jenei, Kuti, 2008]. Definition of non-profit sector typically follows the UN Manual's recommendations [see UN, 2003] – as a sector consisting units that are: (i) organizations – (ii) not-for-profit and non-profit-distributing – (iii) institutionally separate from government, (iv) self-governing, (v) non-compulsory. Why non-profit organizations – which embrace, first of all, different types of Non-Government Organizations (NGO), e.g. INGO (International NGO), RINGO (Religious NGO), BINGO (Business NGO), ENGO (Environmental NGO) etc. – have rather a clear meaning in different international contexts, the third sector is interpreted differently in Europe (esp. in official nomenclature of UE) [see Evers, Laville, 2004; Okrasa, 2008] – than, for instance, in Japan (where it refers to joint venture of the public and private sector [Jenei, Kuti, 2008], or in USA, where actually is not in official use. Its interpretation varies also across disciplines. In economics it is primarily viewed as an institutional alternative to state and private systems of social service provision, along with focus on non-distribution constraint; in political sciences focus is on public-private partnership, especially in the welfare domain (hybrid or welfare-mix); while in sociology (in the vein of Etzioni's tradition, who coined the concept in early 70s) the main interest in the third sector is in its potential for societal integration (as, *inter alia*, vehicle for social capital and transmitter of values and norms).

This paper concentrates on relations between public sector and the third sector in policy about distribution of public resources at the local level. Particularly, in the question of whether, and to what extent, does the expected link between the level of deprivation and of subsidies obtained by a community depend on the type of inter-sector relationships.

It is divided into seven sections, as follows: presentation of the key research questions (in the next sections) serves as an introduction to third section devoted to discussion of the theoretical model. It is followed (section four) by characterization of the data used in the study and by discussion of the results of empirical patterns of distribution, given the type of inter-sector relations within particular communes. The next (sixth) section is devoted to the discussion of the results. The paper concludes with a summary discussion of the impact of inter-sector

relations and of the level of local deprivation on the policy about distribution of public resources.

## 2. Problem

The key problem of this paper concerns the role of the relation between public sector and the third sector in policy about distribution of public resources at the level of *communes* (with exemplification of the case of Mazovian voivodship) in terms of their impact on the distribution of public funds, i.e. subsidies obtained by a commune (*gmina*). What needs to be also taken into account is the relationship between the third sector and public administration at the national level (central Government), assuming, however, that these relations accord in general with the appropriate EU directives. In addition, on the one hand whether or not there exists a dependency between the (higher or lower) level of adjustment of financial support to the needs (expressed by the deprivation-Multi-dimensional Index of Local Deprivation, MILD) and, on the other hand, the observed pattern of inter-sector relationships. In other words, what should we expect regarding the type of inter-sectoral relations in the communes experiencing greater or lesser level at which the two separate measures – MILD and the level of subsidies – match each other.

In consequence of recognition of the superiority of the community development and well-being for the key categories in policy about allocation of public resources, the following research questions seem to be of particular relevance:

- which particular model of inter-sector relationships – complementary, supplementary or adversarial [Young, 2006] – prevails in a local community?;
- whether and how is the prevailing model related to the observed pattern of public resource allocation in a commune?.

The character of the inter-sector relations and its significance for the shape of distributional policy is analyzed in both static and dynamic perspectives. On the one hand it embraces the issue of equitable distribution of public resources. On the other included is the issue of efficiency and effectiveness of policies and the management of financial resources in the reduction of local deprivation.

## 3. Model

In accordance with the assumptions set out above, we can expect on the empirical level of a trend a convergence between measures of 'demand for development' and measures of the outlays being distributed by the local administration units. In order to test the above stated hypothesis, it is required to employ the Multidimensional Index of Local Deprivation (MILD) which describes the level of shortcomings in a commune. This measure is made up of eleven possible

areas of deprivation, being extracted from a set of variables – information on which they are collected by local authority in Bank of Local Data – using ‘confirmatory’ factor analysis by the method of the main components [Okrasa, Witek, 2011; Okrasa, 2012a]. The following domains of deprivation are included in the MILD, which is a composite type of measure (each domains was weighted equally): ecology – finance – economy – infrastructure – municipal utilities – culture – housing – social welfare – labour market – education and health. This type of approach which assumes that the local deprivation is multi-facet phenomenon and requires multidimensional scaling is common in contemporary literature [cf. Bellani, Hunter, Anand, 2013]. One of its salient feature is an attempt to follow the *capability approach* framework [Anand, Sen, 1997], which however is more suitable for individual human being rather than for any aggregate type of units, like local community. The second measure that will be analyzed jointly with the multidimensional index of local deprivation is simply the total amount of subsidies (*per capita*) accrued to a commune.

Some knowledge of tendencies concerning the trends in relations between the level of local deprivation and subsidy granted to a local community, pending the particular nature of the inter-sector relationship, can be inferred from the existing literature. The typologies of such relationships are based primarily on two dimensions: the non-profit *regime* [Salamon, 2006] and the *interaction* of government and the third sector in the production of public goods and quasi-public [Young, 2006]. According to Salamon and Young, the second of the above mentioned dimensions, type of interactions, can be in one of the three forms: supplementary – complementary or adversarial.

The first type of relation is the mutual complementarity of the Government and the third sector, which compensate for the shortcomings of government’s provision of social benefits. The second model assumes the mutual completion or in the same or similar areas of activity. In the third of these models we observe that the Government pursues its supervisory position towards the third-sector organizations which, on their side, support creation of associations and pressure groups on the Government. In the adversarial model situations in which public sector units and the third sector compete amongst themselves for access to financial resources are possible.

From the point of view of the formal and legal framework, these relationships are clearly defined, according to Act of 24 April 2004 and 29 January 2004. In accordance with the last amendment to the Act on public service organizations and volunteering [Sienicka, 2010], the so-called local initiatives embrace, for example, the following spheres of public benefits: charity, promoting volunteering, environment protection, cultural heritage, pro-community development activities, higher education, etc. [Okrasa, 2012a].

The issue of inter-sectoral relationships while analyzed from the angle of policy concerned about matching the level of public support with local needs involves not only the question of efficiency of the resource allocation at the level of local communities, but also of policy’s actual compliance with the needs of the

residents, as compared to other communes (*equity*)<sup>1</sup>. To this end, announced at the outset involvement of the time perspective is taking into account by comparing the measures of deprivation for the years 2008 and 2010 (based on data from the Local Data Bank).

In accordance with conclusion of the World Bank's independent evaluation study, the countries of the European Union characterize domination of the so-called beta-convergence (*β-convergence*) development pattern. Its distinguished feature is that the dynamic development trend remains in inverse proportionality to the level of development of the region (measured by GDP *per capita*) – i.e. the dynamics is on general higher in regions with the lower level of development at the time of the initial implementation of the development programme [Kohendorfer-Lucius, Pleskovic, 2009].

However, this pattern does not hold for the 'new' EU members, including Poland, where one can observe, on average, higher outlays and the pace of development in the regions already being more advanced, especially the metropolitan areas. On the contrary, the gap between the advanced central zones and 'underdeveloped' peripherals deepens [Gorzela, 2009: 260].

If the model of social cohesion policies at the level of communes (not only at the macro one) would actually be arranged in accordance with a pattern of divergence rather than convergence then, while comparing the level of deprivation in years 2008 and 2010, we should observe the most significant decrease in the level of deprivation amongst the communes with the lowest level of deprivation at the starting point (this would indicate on the occurrence of the so-called Matthew's effect, i.e. the rich get richer while the poor become poorer [cf. Merton, 1957]).

Operationally, the hypothesis proposed on the basis of the previous conceptualization and analysis devoted to the relationship between the type of inter-sector relationships and distribution of public resources can be expressed in the form of a multiple regression model, with covariates identified based on earlier theoretical considerations and preliminary empirical results [Okrasa, 2012a]:

$$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + e$$

where:

Y – the current level of public resources/subsidies obtained by a commune (country-wide);

X<sub>1</sub> – index of intersectoral cooperation (quality and intensity of cooperation);

X<sub>2</sub> – the level of total deprivation (MILD);

X<sub>3</sub> – participation rate of social assistance beneficiaries in local population.

Results are discussed below, following a brief characterization of the data used.

---

<sup>1</sup> On general, a high similarity between geographical distribution of actual and proportional subsidies has been observed.



## 4. Data

Analytical evaluation of allocation policy from the point of view of the distribution of resources according to the criterion of equity, taking into account the concern about efficiency, requires employing statistical data from different sources, above all from Local Data Bank (of the Central Statistical Office, for the years 2008–2010). Besides, to examine the inter-sectoral relationship also data from the Database of the Public Benefit Organizations (of the Ministry of Labour and Social Policy) were used in the analysis<sup>2</sup>.

An important source of data is the information collected in course of the three rounds of surveys conducted during implementation of the research project “Risk and Local Development (RLD)”<sup>3</sup>. Research oriented to diagnosing various aspects of inter-sector relationship, including representatives of local administration (*gmina* authorities), third sector units, and residents of the local community.

The methodological strategy employed in the RLD Project is based on the use of *mixed methods*, both quantitative (surveys were conducted by a *mixed-mode* combination of such techniques as CATI, CAPI, CAWI, PAPI), as well as qualitative (with focus groups, collaborative action research). One of the effects of the implementation of the project is to develop a database that includes both multi-source analytical data sets, containing data from ‘the field’ as well as data from public statistics and administrative sources (CSO/GUS, BDL, OPP – data on non-profit organizations (the latter from independent research institutions/foundations).

## 5. Results

- Empirical patterns of resource allocation

On the basis of the above assumptions concerning the role of third sector units in the provision of collective goods, we can expect the converging or diverging pattern of “demand-and-supply” of public resources in communes. For example, by observing the communes in which both the level of deprivation (MILD) and the level of subsidies received by the communes were high, we could conclude that the distribution of resources in these communes was equitable.

In turn, in cases of discrepancy between these two measures – indicating either ‘over-estimation’ or ‘under-estimation’ of the needs of a local community – an explanation should be sought in an actual model of relationship between public authorities and the third sector. From the point of view of evaluation of

---

<sup>2</sup> The database was developed by the non-profit organization Klon/Jawor for the Ministry of Labour Social Policy.

<sup>3</sup> Project No. 11 0004 06 funded by the National Research and Development Centre.

public resource allocation policy, it seems particularly important to identify the communes with high level of deprivation and low level of subsidies.

To this end, a simulation was conducted for generating distribution of total subsidies to each commune under assumption of proportionality of allocation, given the level of deprivation measured by the MILD [Okrasa, 2004; Lapins, Vremis, 2006]<sup>4</sup>. Sample results for the Mazovian voivodship is showed on the Figure 1. For comparison, the actual allocation of subsidies is visualized based on the amount of subsidies (for person) actually allocated to the communes – see Figure 2 (for the same geographic region).

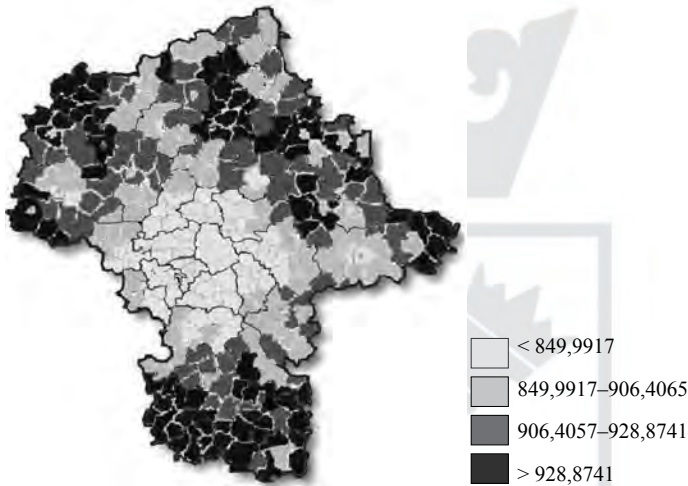


Figure 1. Allocation of subsidies to *communes/gminas* proportionally to MILD, Mazovian voivodship (2008)

Source: own construction [Okrasa, 2012a].

<sup>4</sup> The MILD was here employed as a factor of proportionality for distributing resources in the same way as it was proposed for the World Bank Social Investment Fund among the selected villages, using the following basic allocation formula / b.a.f. [cf. Okrasa, 2004]:

$$b.a.f. \equiv \forall r \left[ A(r) = \frac{I^r * P^r}{\sum_{i=1}^S I_i * P_i} \right]$$

where:  $I_i$  and  $P_i$  stand for an indicator and population size, respectively, of  $i$ -th group or geographic stratum (village);  $i = 1, \dots, S$ ; while  $r$  refers to the group/stratum for which the allocations is being specified,  $A(r)$ ;  $S$  is composed of  $r$ -parts geographic stratum.

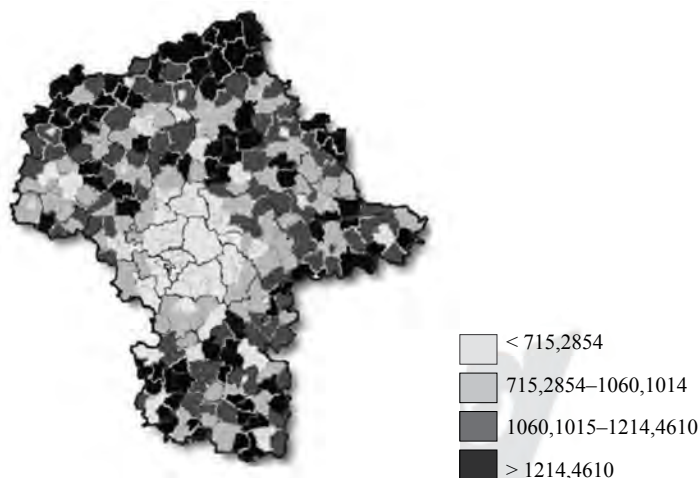


Figure 2. Actual distribution of subsidies to *gminas*, Mazovian voivodship (2008)

Source: own construction [Okrasa, 2012a].

The first map shows the situation that would be ‘in theory’, assuming that the distribution of funds accords with the principle of “horizontal equity” (visualization on the basis of MILD). The second map reflects the real situation – it presents the allocation that actually took place. In accordance with assumptions made, the underlying factor responsible for differences presented by Figures 1 and 2 is the nature of the links between local authorities and organizations of the third sector.

This is the key issue to be clarified focusing on factors responsible for the observed patterns in the cases of convergence and divergence, respectively. Both examples of ‘underestimates’ (communes, which received subventions less than would result from their needs according to the index of deprivation, e.g. Ciechanów, Pruszków, Brwinów, Józefów, Karczew, Sierpc, Otwock, Milanówek, Łomianki, Konstancin-Jeziorna) [Okrasa, 2012a; Okrasa, Herbst, 2012], and cases ‘overestimated’ (e.g. Lutocin, Radzanów, Rościszewo, Kadzidło, Potworów, Łaskarzew, Mirów, Jednorożec, Domanice, Czarnia) lead to questions about other than the principle that refers to the level of deprivation (the needs to be fulfilled in the community) as a rule for allocation of public funds.

For a deeper understanding of the nature of the differences between communes within the Mazovian voivodship, it would also be useful to refer them to other aspects of the differences, which are the subject of the previous analyzes in the literature. For example, using factor analysis Malina [2004] made an overview of spatial characteristics of the economic situation of Mazovia. The result of comparative analysis was to identify regions (voivodships) showing the highest potentials of ‘development’. Mazovian voivodship was on the first position as characterized by internally diverse and well-developed structure [Malina, 2004].

The overall economic situation remains in relatively the strongest connection with general level of local community deprivation. By comparing the visualization of the spatial structure of the economy in the voivodship [Mackiewicz, 2011] with a map showing the level of deprivation of this area, we observe a clear tendency to convergence. Especially evident is a tendency to polarization between the central zone of development and the zone of its indirect effects, characterized by generally higher index of local deprivation and a lower level of economic development. As for the structure of the economy, the center of the region is characterized by a generally lower unemployment rate than the rest of the province [MBPR, 2011], and a lower level of deprivation in the domain of labour market, see Figure 3.

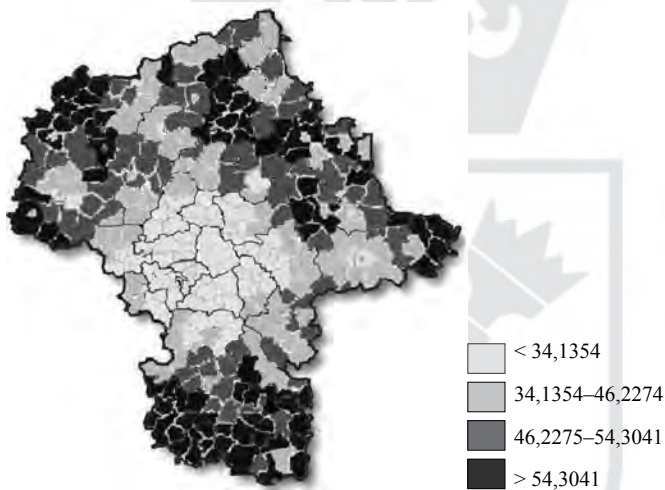


Figure 3. Local deprivation (MILD) in the domain of labour market  
Source: own construction [Okrasa, 2012a].

In a way similar to the previously presented maps, the above distribution of deprivation in the labour market is characterized by the dominant position of the capital city and its surroundings. Together with other characteristics of the Mazovian voivodship, they constitute an important context for not only the measurement of the local community deprivation, but also as an extremely important element of the setting in which both sectors operate – the first sector (Government and local authorities) and the third sector.

Before will be presented detailed results of analysis of the dependency of the presented patterns of distribution from the cross-sectoral relationship, it should be noted that a comparison of measures of deprivation (based on MILD) for communes of Mazovian voivodship in 2008 and 2010 has not confirmed cited (in part three of this paper) results of the literature which, however, refer to the larger territorial units (to the regions of the countries of the European Union), using

only one indicator, i.e. GDP *per capita*. The most advanced in terms of the level of development communes are characterized, on average, by the greatest degree of deprivation; while in the communes with the highest level of deprivation the largest decline of it was observed. However, the relative positions of the communes in the ranking of the level of inadequacies, measured by the MILD index, have not generally been changed (communes in the central part of the voivodship retain their dominant position). Figure 4 presents results of the changes in local deprivation (MILD) for one voivodship – during 2008–2010. The first map presents reduction of local deprivation (darker means bigger reduction), and the next one shows deprivation increased during 2008–2012.

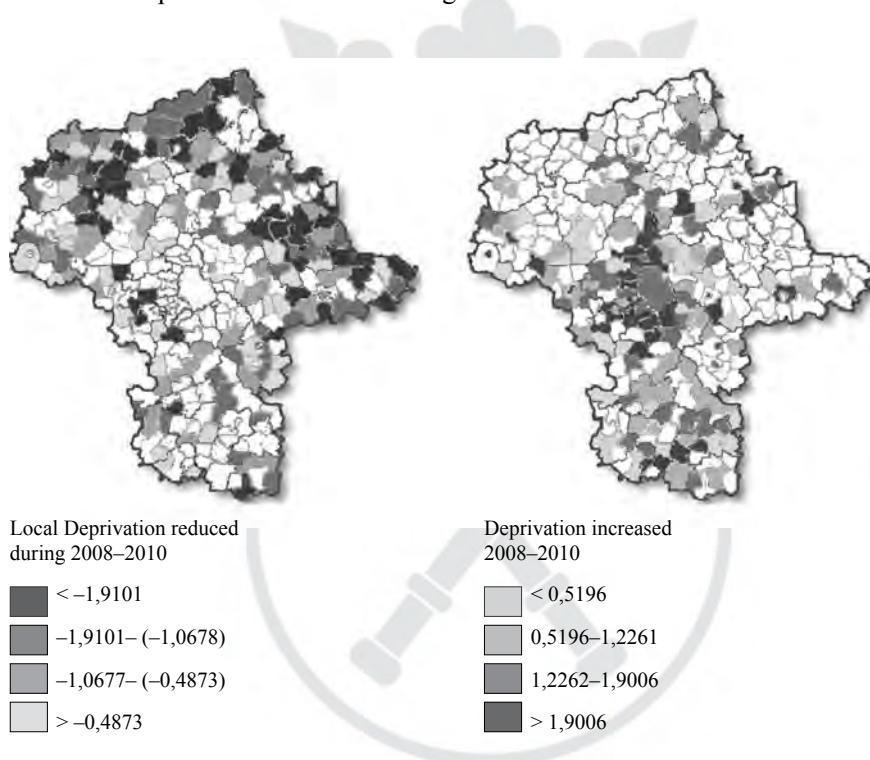


Figure 4. Changes in local deprivation (MILD) at the level of *gmina* during 2008–2010, Mazovian voivodship

Source: own construction [Okrasa, 2012b].

It can be concluded, therefore, that the policy of the development of the Mazovian region accords in general with the assertion of the EU to pursue social cohesion<sup>5</sup>, the most important aspects of which are in principle covered by

<sup>5</sup> Such a conclusion shouldn't be generalized, however, as there is a need to further exploration of the social cohesion related aspects in other regions/voivodships.

the multidimensional index of deprivation (MILD)<sup>6</sup>. Hence, rational seems suggestion to appeal – particularly in the context of the evaluation of development policy, including allocation of resources – for this type of measurement to be employed at the level of the communes (rather than to confine the analyses to a single type of indicator, like GDP pc).

In light of the results obtained, what can be expected is the prevalence of better cooperation where the level of deprivation is relatively lower. On the other hand, however, it is worth pointing out the existence of the trend to the prevalence of ‘spatial dependency’ of the development, taking place in accordance with the formula of  $\beta$ -convergence. In other words, communes characterized by greater level of local deprivation are characterized by also higher difference, on average, in terms of reduction of deprivation as a measure of development between 2008 and 2010 (negative value of coefficient of regression of relative difference as the dependent variable, in the model at the initial level of local deprivation, i.e. at the level of inefficiencies in 2008 [see: Okrasa, 2012b]).

- Local authorities and the third sector – cooperation and management of resources

As already stressed, the analysis of variations in patterns of spatial distributions requires reference to the results of study on the relationship between sectors (between the first and the third sector). The data source on these relationships has been collected for the Ministry of Labour and Social Policy by a non-profit organization Klon/Jawor, including formal units (belonging to the REGON system), mainly the category of public benefit organizations.

The database for the year 2008 comprised the results of the research organization operating in 1888 communes in Poland (out of 2478 communes in the country). The report from the present study includes the following forms of cooperation between local government and the third sector [Gumkowska, Herbst, Radecki, 2008; Okrasa, Witek, 2011]:

- financial support from local self-governance office,
- conducting jointly some programs, activities, events,
- information sharing and exchange, on a current basis,
- non-financial support from the local government – participation of staff, access to equipment or meeting space, rooms, etc., promoting activities of NGOs, etc.,
- participation in preparation of important documents and strategies elaborated under responsibility of administration concerning development of communes (*gmina*), subregion (*powiat*), region (*voivodship*).

The largest percentage part of the non-profit organization declared at least ad hoc (‘from time to time’) contact with public administration in the field of financial assistance (57.9%), and the area of the least active contacts was preparing important documents and strategies (33.8%). In other areas of cooperation, such as the joint organization of programs, information exchange and other than

---

<sup>6</sup> The social cohesion dimensions are listed in ESPON report ESPON, 2008: 11.

financial support from the local government, the following figures were obtained: 55.6, 53.8 and 35.6% respectively (Gumkowska, Herbst, Radecki, 2008).

The relations of the third sector with the local authorities are also affected by other factors such as declared by the non-governmental organizations increase in financial support received from public administration during the years 2003–2007 (total increase by 78%) (Gumkowska, Herbst, Radecki, 2008). There was also increase in the share of financial support from the central administration (from 22% to 30% of funding), and bigger fraction of all sorts of tasks commissioned from the local non-profits (increase of 15%).

More detailed information on the impact of cross-sectoral cooperation in the distribution of public resources at the level of the municipalities provide the value of the correlation coefficient between the General index ‘quality of work’ local administration of non-profit organizations (‘quality assessment’ on a scale of low to 0, to high, equal to 5), and the indicators for selected areas of local deprivation and public assistance (see Table 1). Particularly relevant aspects of welfare deprivation of the local community are included in the field.

Table 1

Correlation between the inter-sector cooperation index and selected aspects of public resource allocation

Subsidies and deprivation: selected variables and indicators	Index of inter-sectoral cooperation ( <i>r</i> -Pearson)*
overall deprivation in <i>gmina</i> (MILD)	0.41
municipal utilities	0.52
economy	0.40
education	0.36
health	0.33
labour market	0.32
actual distribution of subsidies ( <i>per capita</i> )	0.45
allocation of subsidies proportional to MILD (simulated)	0.41

\*values of *r* significant  $p < 0.01$

Source: own calculations [Okrasa, Witek, 2011; Okrasa, 2012a].

Hypothetical expectation that better – meaning covering a wider range and rated highly in terms of quality – inter-sectoral cooperation is accompanied by, on average, lower value of total deprivation (composite index), and deprivation in specific areas, confirm the negative value of the correlation coefficient. Virtually all of the indicators of deprivation in particular 11 domains are significantly connected with the inter-sectoral cooperation. This relationship can be made visible if the shortcomings included in Table 1 will be presented as indicators of potential risk factors for local communities [Okrasa, 2012a].

Having constructed an analytical database using multi-source data allows us to test the model aimed at explaining differences in the distribution of subsidies

to communes (actual *per capita* subsidies as the dependent variable) as effect of the size of the intervention of the social policy expressed in terms of size (as a percentage) of the households dependent on social welfare as the main source of maintenance.

The model presented on page 427 and calculated with the above characterized data was shown to be adequate and robust, both in terms of the *F*-statistics ( $p < 0.001$ ) and of *r squared* adjusted (0.513).

Table 2

Estimated coefficients of linear regression for the level of public subsidies as an effect of inter-sector cooperation, given the overall level of local deprivation and of the social welfare dependency rate (at the level of *commune/gmina*)

Model	Unstandardized coefficients		Standardized coeff.	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	-2175.075	113.359		-19.187	0.000
Index of cooperation	-53.339	4.491	-0.210	-11.876	0.000
Multidimensional Index of Local Deprivation (MILD)	33.503	1.193	0.542	28.094	0.000
Beneficiaries of Social welfare program (dependency ratio)	4.545	0.645	0.126	7.046	0.000

Source: own calculation [Okrasa, Witek, 2011; Okrasa, 2012a].

It is noteworthy to mention of the opposite direction (negative value of the coefficient) of the impact of cross-sectoral cooperation compared to the influence of the level of local deprivation (MILD), and of the rate of the beneficiaries of social assistance – this is discussed in the next section.

## 6. Discussion

The observed tendency to correspondence of the spatial distribution of the actual total subsidies for communes (*per capita*) with the alternative schedules of allocation of funds under the principle of proportionality to the needs (measured using MILD), testifies to the mutual completion of first and third sectors. It should be recalled that such an interpretation of the results is based on the assumption that the above convergence is favorable and indicates bigger role of the third sector units. However, some of the other types of the relationship between sectors (listed in section 3) may also lead to similar results. In other words, these results have their validity in a particular context, and not unconditionally.



The results presented in this study indicate first of all that the nature of cross-sectoral relationship at the level of local communities (*communes*) is an important factor for local development. In practice, however, we observe the cases that do not support the thesis that better cooperation results in a more effective strategy to raise the subsidy (sources of development) by the local community. We have to deal with such a situation in the case of the European Union funds mentioned at the outset, where co-occurrence is described as sporadic ( $r = 0.08$ ) and statistically insignificant.

In addition, we observe the situation looking paradoxically from the perspective of the development resources being accrued by the communes. Namely, the regression coefficient for obtained development resources, given the index of cooperation, is negative (cf. Table 2). This situation is a consequence of the opposite direction of the trend in the area of cooperation between sectors that is on average better in the communes with a lower level of local deprivation.

However, interpreted jointly, the results show the consistent impact of factors – deprivation index and local cooperation – which in essence act in the same direction on the level of obtained measures: worse cooperation and higher deprivation. Therefore, it can be concluded that public financial support reaches above all those communes in which low inter-sectoral cooperation is accompanied by lower level of development of communes with the significant share of the poor households.

The fact that the higher subsidy follows the higher deprivation, and not a model of cross-sector relationships, reinforces the thesis about the importance of the third sector. It turns out that the cooperation between the two sectors (the third sector and public administration) promotes the reduction of deprivation, but not necessarily because of the current subsidies. This may be due to the fact that the effect of the subsidy is reflected in measurements of local deprivation only after a certain time. The answer to the question whether the low levels of deprivation in the communities of good cooperation means the higher level of earlier obtained subsidy may be a subject for further analysis.

## 7. Conclusions

Analysis based on multiple regression model have confirmed significantly higher levels of received public subsidies in communes in which there is harmonious cooperation between the entities of the third sector and local government units (at the level of the *communes/gmina*).

In light of the evidence, it seems reasonable to recognize that there is a synergic effect of efforts of the first and third sector organizations in local development activities. While it was assumed that the units of the third sector acts as a body articulating the interest of inhabitants of the local community referring primarily to the equity as a rule for choices, the local administration is seen as being focused primarily on the efficiency criteria.

It should be noted there is the need for further research on this issue, conducted on a wider scale. The analysis of the links between the different dimensions of local deprivation (or development) presented in this study focuses on the example Mazovian voivodship and may not be generalized for other regions. The future analyses should take into account not only data specific to other territorial units, but also alternative hypotheses concerning the relationship between sectors, and the level of public subsidies obtained by the community. In particular, the model of contingent or competitive activities of the sectors can also lead to increased levels of external development resources received by the communes.

At the same time there is the need to take into account the relationship between organizations of the third sector and public administration at the central level because relationships between sectors at the local level are not fully autonomous. Some areas of allocation policy are largely shaped by a higher level policy-makers. This involves increasing risk of reduced level of autonomy of local communities and increased dependence from external institutions that act as dominant in the decision-making of the distribution of public resources. This can in turn lead to reduction of involvement of residents in the problems and affairs of 'own' local community [Bridger, Alter, 2006].

## Acknowledgement

Authors are grateful to anonymous reviewers for useful suggestions concerning clarification of some terms without however implicating them in any error that may remain.

## Bibliography

- Anand S., Sen A. (1997), *Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective*, Human development papers, Human Development Report Office (UNDP).
- Bellani L., Hunter G., Anand P. (2013), *Multi-Dimensional Welfare: Do Groups Vary in their Priorities and Behaviours?*, "Fiscal Studies", Vol. 34, Iss. 3, pp. 333–354.
- Bridger J.C., Alter T.C. (2006). *Place, Community Development and Social Capital*, "Community Development: Journal of the Community Development Society", Vol. 37(1), pp. 5–18.
- ESPON (2011), *Project Future Orientations for Cities. Inception Report* (November 2008).
- Evers A., Laville J.-L. (2004), *Defining the Third Sector in Europe* [in:] E. Evers, J.-L. Laville (eds.), *The Third Sector in Europe. Cheltenham and Northampton*, Edward Elgar, pp. 11–42.
- Gorzela G. (2009), *Cohesion and Convergence. Synonyms or Two Different Notions?* [in:] G. Kohendorfer-Lucius, B. Pleskovic (eds.), *Spatial Disparities and Development Policy*, The World Bank, Washington D.C.

- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P. (2008), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, [http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowe\\_fakty\\_2008](http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowe_fakty_2008) (access: 5.11.2012).
- Jenei G., Kuti E. (2008), *The Third Sector and Civil Society* [in:] S.P. Osborne (ed.), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, London–New York.
- Kohendorfer-Lucius G., Pleskovic I.B. (eds.) (2009), *Spatial Disparities and Development Policy*, The World Bank, Washington D.C.
- Mackiewicz M. (2011), *Wyniki badań. Konkurencyjność Mazowsza i jej uwarunkowania w ramach projektu "Trendy rozwojowe Mazowsza"*, II Forum Mazowieckie, Warszawa.
- Malina A. (2004), *The Factor Analysis in Research of the Spatial Differentiation of Poland's Economic Structure*, "Statistics in Transition, The Polish Statistical Association and Central Statistical Office", Vol. 6, No. 7, pp. 1175–1188.
- Merton R.K. (1957), *Priorities in scientific discovery*, "American Sociological Review", Vol. 22, pp. 639–659.
- MBPR (2011), *Monitoring Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020. Synteza Raportu*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego (MBPR), Warsaw.
- Okrasa W. (2004), *Targeting Social Investment Fund on Poor Villages in the Republic of Moldova*, Report for the World Bank-Moldova Social Investment Fund (MSIF), Mimeo, Chisinau.
- Okrasa W. (2008), *Sektor trzeci jako przedmiot badań statystyki publicznej. Wybrane problemy* [in:] *Statystyka społeczna – dokonania, szanse, perspektywy*, Biblioteka Wiadomości Statystycznych GUS, t. 57, Warszawa, pp. 124–138.
- Okrasa W. (2011), *Public Administration and the Third Sector: Models of inter-sector interaction in the development context in light of empirical evidence* (in Polish), "Administracja i Społeczeństwo", Higher School of Social Administration in Warsaw, Warsaw.
- Okrasa W. (2012a), *Relacje międzysektorowe i dystrybucja środków publicznych. Zależność wpływu deprywacji lokalnej na alokację zasobów w gminach od charakteru związków pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*, "Administracja i Społeczeństwo", No. 7, Higher School of Social Administration in Warsaw, Warszawa.
- Okrasa W. (2012b), *Spatially Integrated Social Research and Official Statistics: Methodological Remarks and Empirical Results on Local Development*, "Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe".
- Okrasa W., Herbst J. (2012), *Rodzaje uczestnictwa. Instytucje społeczne Kościoła i jednostki parafialne w świetle badań statystyczno-socjologicznych*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa.
- Okrasa W., Witek B. (2011), *The Intersectoral Relationships and the Distribution of Public Support: How the Local Deprivation Affects Resource Allocation at the Community Level?* (in English), Tambow.
- Okrasa W., Lapins J., Vremis M. (2006), *Measuring Community Deprivation for Geographic Targeting of Public Resources – case of Moldova*, "Statistics in Transition, The Polish Statistical Association and Central Statistical Office", Vol. 7, No. 5 (June), Warszawa.
- Osborne S.P. (ed.) (2008), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, London–New York.
- Project Future Orientations for Cities. Inception Report* (November 2008), ESPON.
- Salamon L. (2006), *Government-Nonprofit Relations from an International Perspective* [in:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (eds.), *Nonprofits & Government. Collaboration & Conflict*, Washington D.C.
- Sienicka A. (2010), *Nowelizacja ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie*, "Biuletyn" 2010, Nr 1, [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl) (access: 17.10.2012).

- United Nations (2003), *Non-profit Institutions. Handbook Implementation Guidance Manual*. CCSS The John Hopkins University.
- Young D.R. (2006), *Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations* [in:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (eds.), *Nonprofits & Government. Collaboration & Conflict*, Washington D.C.
- Act of 24<sup>th</sup> April 2004 concerning activities of the Public Benefit Organizations and Volunteering (*Ustawa z 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873).
- Act of 29<sup>th</sup> January 2004 concerning the Law of Public Orderings (*Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655; oraz *Ustawa Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrola udzielania zamówień publicznych i organy właściwe w sprawach regulowanych przez prawo*, Dz.U. 2008, nr 171, poz. 1058).





*Agnieszka Pasternak*

The Jerzy Kukuczka Academy of Physical Education in Katowice

# EUROPEAN FUNDS SOCIAL COMMUNICATION STRATEGY AND THE EFFECTIVENESS OF THE EU FUNDS INFORMATIONAL AND PROMOTIONAL OPERATIONS IN THE SILESIA VOIVODSHIP MUNICIPALITIES

## Abstract

The paper touches upon the question of using the European Union funds as perceived by the inhabitants of the Silesian Voivodship municipalities. Research on the recognizability of particular programmes, from which projects, enterprises and training courses have been financed, are presented in the course of the paper. The inhabitants of the municipalities were to indicate the areas of urgent needs which, according to them, could be financed or co-financed using the funds allocated for the realization of the Cohesion Policy.

**Key words:** European funds, support, municipality

## Introduction

Poland is a member of the Community since 1<sup>st</sup> May 2004. Both in the pre-accession period, as well as after joining the EU structures, Poland has become eligible for using the European financial resources. As for local governments, Cohesion Fund and Structural Funds have become a significant source of financing the needs of local communities. One may thus propose a thesis that, in the times of a municipality inhabitants' increasing autonomy awareness, the level of knowledge of the funds, in the broad sense, is high. Such a thesis may be proposed particularly on the grounds that there is common availability of information about projects in progress. Every co-financed project is labeled by a noticeboard which defines its name, the operational programme the financial means come from, the sums of money coming from a particular operational programme, along with the share of the beneficiary's own funds. Similar information is always placed on the

materials used in the so called soft projects.<sup>1</sup> Taking the foregoing factors into account, one may propose a thesis that, after several years of active using the funds by Poland, the citizen's knowledge of the programmes which the needs of local governments are finance from is broad.

## The research methodology

In order to either support or refute the thesis research has been carried out among the inhabitants of the Silesian Voivodship municipalities. The respondents were obliged to fill in a questionnaire (a direct survey). It had been assumed that an anonymous survey filled in by a respondent directly would provide greater reliability in the case of his or her lack of knowledge. The majority of questions was open questions, in order for the citizens' knowledge of the funds to be measured, therefore the results of the research oftentimes stand out from the European Funds systematics commonly established within both scientific and political communities. The research was carried out during the years 2010–2011 and it concerned the way of procuring and using the funds by the managements of Silesian Voivodship municipalities, as well as the way of perceiving the very process of introducing those financial means by inhabitants of particular municipalities. The results presented in the article constitute only a part of the research which had been carried out. As far as European Funds management is concerned, what appears to be the vital transformation in the present Programming Period is the partial decentralization of introducing the operational programmes financed from the Structural Funds and Cohesion Fund. Apart from the central (national) programmes, 16<sup>th</sup> Regional Operational Programmes were created, which replaced ZPORR (the Integrated Regional Operational Programme). ZPORR was managed on the national level, whereas its implementation took place mostly on the regional level [Bąk, Piotrowska, Chmielewski, 2008].

## European Funds Communication Strategy

In Poland, European Funds informational and promotional operations within the years 2007–2013 are being conducted on the basis of European Funds Communication Strategy, which is, according to Article 2 of the regulation quoted above, a communication action plan compiled for all the operational programmes financed from European Regional Development Fund, European Social Fund and Cohesion Fund. European Funds Communication Strategy should be perceived through the prism of the whole Community, nevertheless. The Funds are a tool

---

<sup>1</sup> All materials used in the realization of the projects within the Human Capital Operational Programme from the European Social Fund are labeled with the name of the programme and the name of the initiative.

for development solidarity and its primary objective is to aid those areas of the EU which do not reach the average development level with reducing the disparities. What is the primary objective, however, is not only the profit of individual countries which are given assistance, but rather the advantage for the Community as a whole. Thus, European Funds constitute a systems and strategy method for dealing with European Union's fundamental problem which is the question of co-operation and social intercourse among the Member Countries for the sake of domestic competitiveness and prosperity of each and every country, as well as for the sake of competitiveness and prosperity of the Community as a whole.<sup>2</sup> Nearly 2.3 billion euros have been planned to support the realization of the Regional Operational Programme for Silesian Voivodship in the 2007–2013 financial prospect, which is almost 340 euro per citizen.<sup>3</sup> The year 2010 has been significant for the European Funds informational and promotional policy in Poland as it was a period of transition between the full availability of funds and the use of allocations for the most popular actions. It was also the year of a crucial change in communication – the time of preparations for the beginning of systematic assistance in accounting the grants directed at beneficiaries.

## I. The respondents' structure

Research carried out in order to examine the citizens' recognizability and knowledge of the additional sources of financing the communal budgets allows to disprove the proposed thesis. The research was conducted during the years 2010–2011 among the inhabitants of the Silesian Voivodship municipalities. 312 respondents were polled, 45% of whom were female and 55% were male. Respondents at the age from 18 to 25 constituted 13%, respondents aged 26–40 constituted the biggest group, and respondents at the age from 41 to 60 constituted 36%; respondents over 60 constituted 5% of the group in question.

Figure 1 presents the characteristics of the respondents in terms of the place of residence.

People living in the municipalities with the number of inhabitants between 20000 and 50000 constituted the biggest group of respondents (42%). The next 25% of the pollees came from municipalities where the number of inhabitants is over 200000. Respondents whose place of residence is a municipality of 50000 to 100000 inhabitants constituted 16% of the group, whereas 9% of respondents were people who lived in municipalities of 5000 to 20000 inhabitants, similarly to the group of respondents from municipalities of 100000 to 200000 inhabitants; people from municipalities with the number of inhabitants up to 5000 were the smallest group (only 1%).

---

<sup>2</sup> European Funds Communication Strategy in Poland within the National Cohesion Strategy for years 2001–2013, a document admitted by the Council of Ministers' Economic Committee during November 27<sup>th</sup> 2011 committee meeting, accepted by the European Commission on October 15<sup>th</sup> 2008.

<sup>3</sup> [http://www.rposlaskie.pl/dzialania/49/informacje\\_ogolne\\_RPO\\_WSL](http://www.rposlaskie.pl/dzialania/49/informacje_ogolne_RPO_WSL) [access: 11.11.2012].



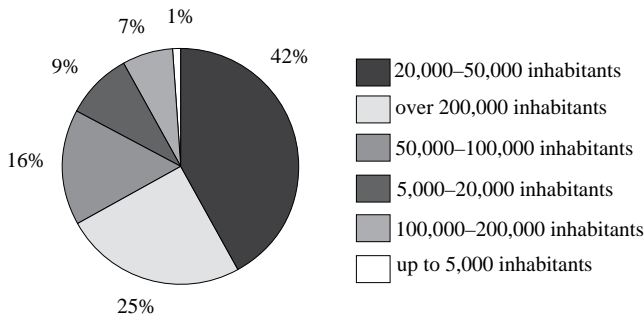


Figure 1. The structure of respondents in terms of the place of residence

Source: own work.

## 2. The municipalities inhabitants' recognizability of the funds

Despite numerous promotional actions in the media, as well as noticeboards naming and characterizing each and every project, the citizens, who appear to be the so called “end beneficiaries,” proved to have only rudimentary knowledge of the European Union Funds.

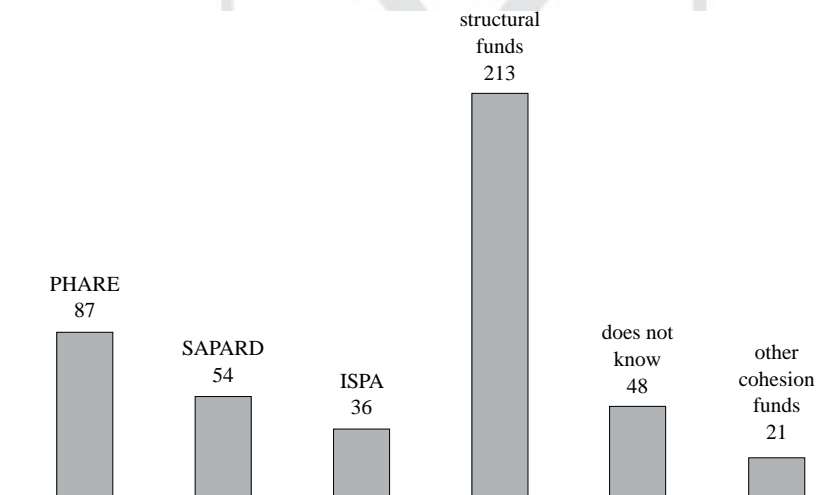


Figure 2. The structure of respondents' replies relating to the knowledge of funds which their municipality may take advantage of

Source: own work.

As many as 213 pollees indicated the Structural Funds as those used by their municipality. It can be assumed that the most recognizable sources of financial support are the pre-accession PHARE, SAPARD and ISPA funds. As many as 48 respondents were not able to name the kind of funds their municipality may use, although they were convinced that there exist some. The knowledge of the funds after Poland's joining the Community is rudimentary. Only 21 people enumerated other Cohesion Funds, such as the EOG Financial Mechanism Funds, Norwegian Financial Mechanism, Operational Programme "Human Resources Development" financial resources or Regional Operational Programmes Funds; funds allocated for particular project, such as building a road, sewage system or organizing training courses, were also mentioned.

### 3. The socio-economic life areas supported by the EU funds

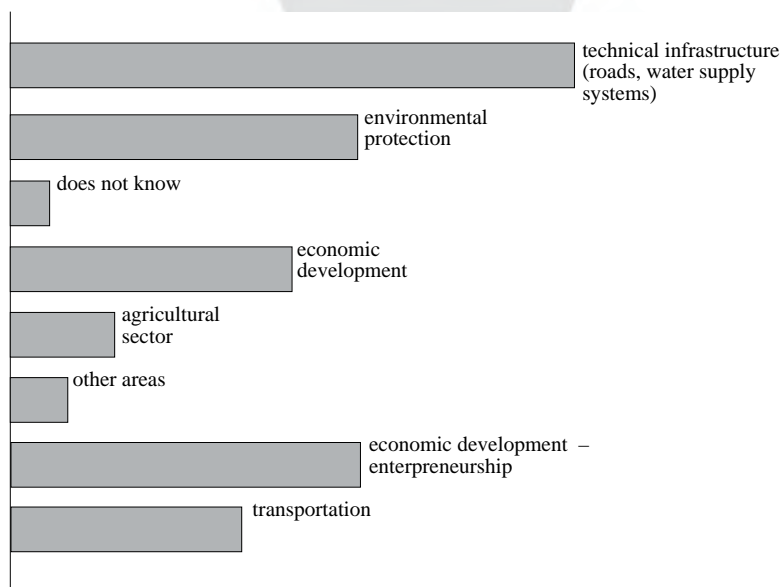


Figure 3. The structure of respondents' replies concerning the socio-economic life areas financed from the EU funds

Source: own work.

The respondents asserted that the funds their municipality took advantage of had been most frequently allocated for developing technical infrastructure (roads, water supply systems); then, in descending order, as follows: citizens' qualifications improvement, economic development (entrepreneurship), environmental protection, transport and agricultural sector development. Other socio-economic areas of life were pointed out, as well; those were: culture, innova-

tive economy and social assistance, tourism, sport, recreation, education and the Internet services. 15 respondents did not know what purposes were the EU funds allocated for.

- The areas in which particular projects had been realized in a municipality thanks to the EU financial support

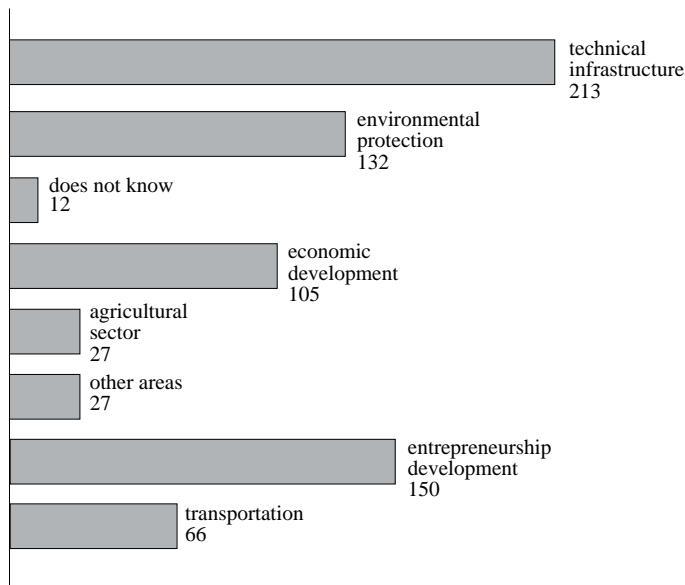


Figure 4. The structure of respondents' replies concerning the projects already realized in a municipality thanks to EU financial support

Source: own work.

The respondents appeared to be most familiar with the projects realized in their municipalities with the use of the EU funds in the field of technical infrastructure and entrepreneurship development support. 132 individuals pointed out the area of environmental protection; 105 of them had noticed the realization of the projects aimed at economic development, 66 respondents pointed out the transport development projects, and as few as 27 people indicated the projects concerning agriculture.

The respondents pointed out other areas of the socio-economic life which had been supported by means of the EU financial resources, as well; those were: sewage-drainage management, tourism, recreation, sport, education, the Internet services, training courses and human resources development. Only 12 respondents did not select any of the answers given, despite the fact that they were able to point out particular areas of the socio-economic life which the municipality allotted the European funds for. Therefore, it can be assumed that the municipality did not realize those projects, although the financial means had been sent to support particular areas of life.

## 4. The contemporary transformations within the category of municipality development evaluation

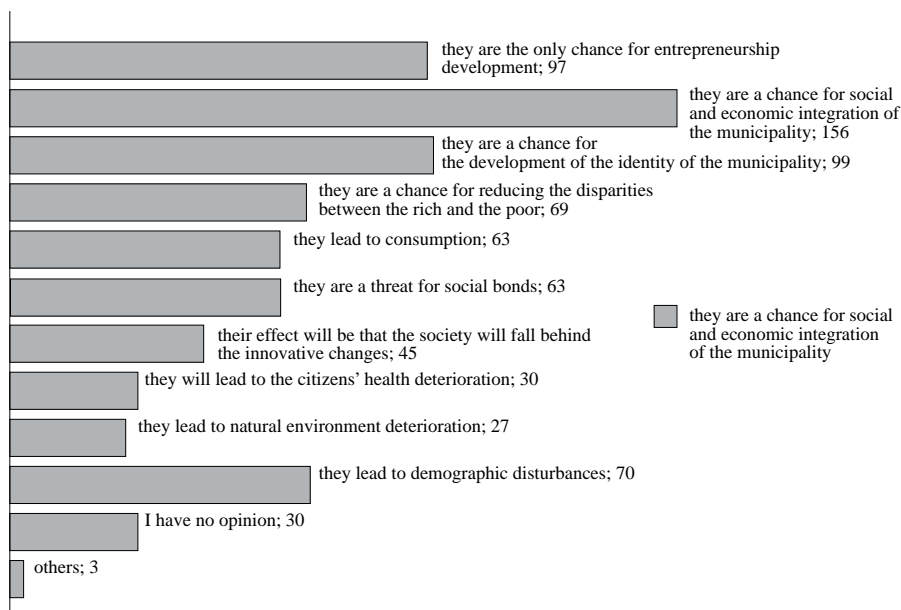


Figure 5. The structure of respondents' replies concerning the contemporary changes within the category of municipality development

Source: own work.

An unquestionable majority of respondents assessed the influence of the contemporary changes on the development of their municipality positively. Over a half of the respondents, i.e. 156 people, agreed that those transformations constituted a chance of social and economic integration for the municipality. Moreover, 99 respondents assumed that they were a chance for the development of the municipality identity, and for 97 people it was the only way for the entrepreneurship within the municipality to develop.

Among the negative effects of the transformations the following were most frequently enumerated: demographic disturbances, related to peoples' migrating to urban agglomerations and abroad (70 respondents), the loss of social bonds (63 respondents), and the changes leading to consumption (63 respondents).

- The socio-economic life areas in need of additional support from the EU funds

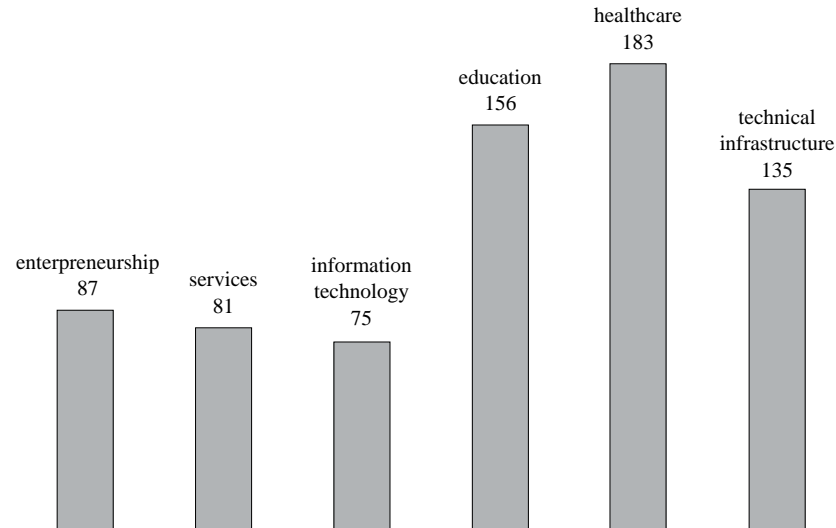


Figure 6. The structure of respondents' replies concerning the areas of socio-economic life which need support from the EU funds

Source: own work.

According to the majority of the respondents it is the healthcare services that needs additional financial support from the EU funds; such a standpoint was taken by 183 pollees. The area of education came in second. Less than a half of the respondents, i.e. 135 people, pointed out that technical infrastructure still needs financial support, in spite of the fact that it is the area of life which the European funds are most frequently allotted to.

Additional expenditures are also necessary in such areas of socio-economic life as entrepreneurship, services and information technology. 12 respondents also indicated their own suggestions as far as the areas which should be given additional financial support are concerned, and those were: environmental protection, sport, process innovation, cultural activities and the civil society development. Thus, it can be assumed that the respondents tend to point out those areas which has been known as “financially neglected” for years.

## Final remarks

Since the beginning of the year 2007, i.e. since the Financial Perspective 2007–2013 was brought into effect, the Cohesion Policy support has been held through two Structural Funds: the European Regional Development Fund and the European

Social Fund, as well as the Cohesion Fund [Kawecka-Wyrzykowska, Michałowska-Gorywoda, 2012: 282]. The research carried out among the Silesian Voivodship municipalities concerning, in general, the perception of the EU funds by the citizens, brings results which are different from those by the National Strategic Reference Framework Coordinating Institution for information and promotion.

National Cohesion Strategy Implementation System institutions have carried out a number of diverse informational, promotional and educational projects devoted to the EU Funds and directed at numerous target audiences. The year 2010 was the time of the first part of the Programming Period recapitulation and its aim was the effectiveness of the informational-promotional actions evaluation, since the knowledge of European Funds and the Operational Programmes constitutes one of the communication effectiveness indicator. What appears particularly satisfactory is the fact that the percentage of people evaluating the transformations in their immediate surroundings after Poland's joining the Community favorably is increasing, as 61% of respondents proved to be positive about the changes in their voivodship, and 48% evaluated the changes in the everyday life in a similar way. 70% of the Polish believe that the quality of life is improving thanks to the EU Funds. These are particularly satisfactory transformations, since they follow the principles of the European Funds Communication Strategy. One of the goals of the strategies was to indicate the way the European Funds transform the immediate surroundings and the way they prove to be beneficial for the citizens.

While comparing the results of research carried out among the Silesian Voivodship inhabitants and those carried out in the whole country in an approximate period of time, the Silesian Voivodship seems not to present itself in such good light as Poland, in general, does.

The year 2010 was the time when the group of people who claimed that they had come across the very term "European Funds" increased (to 88%). The number of people who had not heard the term decreased from 35% in 2006 to only 9%. The group of people who not only had come across the term, but they also claimed to know its meaning (in 2010 such a statement was made by 57% of respondents, in comparison with 21% in 2006).

According to research carried out on a national scale, high recognizability of the names of particular projects has been obtained as a result of the full-scale promotional campaigns which started in 2007; the programmes the respondents claimed to be familiar with were: Human Capital Programme (50%), Eastern Poland Development Programme (34%), Infrastructure and Environment Operational Programme (28%), Innovative Economy Operational Programme (20%). The regular growth of the level of the most crucial indicators that can be observed within the area of Polish citizens' knowledge and awareness of the EU Funds proves the success and effectiveness of the informational, promotional and educational actions, which is presumably of great significance for Poland's position as a leader (among the Member Countries) in taking advantage of the opportunities coming from the Cohesion Policy. The research carried out on the Silesian Voivodship representative group, however, does not allow to arrive at such optimistic conclusions.

## Bibliography

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K. (2012), *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa.
- Bąk A., Piotrowska M., Chmielewski R. (2008), *Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013. Perspektywa regionalna*, Regional Development Ministry, Regional Programmes Coordination Department, Warszawa.
- European Funds Communication Strategy in Poland within the National Cohesion Strategy for years 2001–2013. A document admitted by the Council of Ministers' Economic Committee during November 27<sup>th</sup> 2011 committee meeting, accepted by the European Commission on October 15<sup>th</sup> 2008.



*Paweł Romaniuk*  
University of Warmia and Mazury in Olsztyn

## USING INTERNAL AUDIT IN DESIGNING SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT POLICY

### Abstract

The current law, which regulates the functioning of local government designate their powers and tasks that aim to achieve the objectives. Such activities tend to be heavily supported institution of management control. In addition, the modern tool for the management of the local government in the effective management of all processes in the body – is the internal audit unit. Definition, based on article 272 (act on public finance) internal audit is an independent and objective activity, the aim of which is to support the Minister in charge of the department or manager in the implementation of goals and objectives through a systematic evaluation of management control and advisory activities. The article brought closer the possibility of creating the regional government's development policy, which is and can be to support the internal audit activity.

**Key words:** management, public management, local government, public administration, internal audit

### Introduction

Self-government is a form of organization of a separate social group, which can thus granted legal status and existence of the relevant bodies and institutions within the law to decide for themselves on important matters, acting either through their representatives or directly carrying out the task. Local government bodies occupy a special place in the system of public administration [Izdebski, 2008: 34–64]. Self-government is a body of persons who are accorded the right to carry out part of the tasks of the public administration, and the effects of these tasks directly affect them. So you may want to look at the essence of self-governments, based on the quality of identified priorities that tries to fully achieve this goal using instruments held legal, financial and organizational arrangements for the implementation of regional policy.

The concept of local self-government can be explained as a system of local authorities as part of a public camera system. In this sense, it is a collection of interdependent elements, and any ongoing interrelationship between them. Local



government includes all persons residing within a particular territorial unit. This form of community organization established to govern and manage the affairs of a public nature, which carries out tasks for and in the interest of its people. Works on all law-abiding democratic systems. The reform of the administrative division of the country, which entered into force on 1<sup>st</sup> January 1999 – introduced changes in the nature, function and scope of the powers of local government. These activities provide residents greater influence on local decision-making, by representing the interests of the representatives elected in the local elections. Herds indicated territorial administration reform has become a prelude to the implementation of the principle of decentralization – based, *inter alia*, the transfer of competence, decisiveness, financing, the power and responsibility from the central government for a separate local government level.

## The essence of the self-government

The aim of the creators of the existing Polish government was in the hands of a real commitment to the local communities for their tasks. Therefore assumed that the relationship state polish and local governments will be based on the principle of subsidiarity, its roots dating back to the social doctrine of the Catholic Church. It says that all decisions must be taken as closely as possible to citizens, and therefore more in municipalities, regions or provinces, etc. than in the center of the government's administrative management. However, the population larger, more organized, should intervene in the matter only if their actions are much more effective than those of smaller communities that are not always able to fulfill the task of public [Piasecki, 2009: 54–74]. According to the principles of subsidiarity) there is a presumption of competence for local government bodies primary (community). Municipality performs all the tasks of local government of local importance, not reserved by statute for its other units. This, so important to the functioning of the local government rule, include article 163 of the Polish Constitution of 2<sup>nd</sup> April 1997: “Local government shall perform public tasks not reserved by the Constitution or statutes to the organs of other public authorities” (Constitution of the Polish Republic).

Province are the largest units of local government, not violating the independence of counties and municipalities. Polish territory is now divided into 16 provinces. Local government at the voivodship in Poland is a new institution, established as a commune and district laws competency. This act of the executive – an implementation that gives the largest independent local government is the law of provincial self-government that functions after several revisions since 1<sup>st</sup> January 1999 (the law on local self-government). The scope of the regional government to perform public duties of a provincial laws are not reserved for government bodies. Other regulations covering government activities in the region governed by the amended law, characterized by, *inter alia*, legal and political position of the

Governor, government administration complex and detached (act governor and government in the region).

## Model of the Local Government

Regional Government (the law on local self-government) in its statutory matter, performs a series of tasks that directly or indirectly influence the development of policies, both local and regional. These tasks are usually financed from the budget of the province, which also receives support for the implementation of tasks assigned – by the central government – in the form of grants or subsidies from the state budget. In addition, regional governments carry out tasks, using funds from the European Union funds.

Self-government carries out public tasks defined laws on its own behalf and on their own responsibility. Decides on the size of the budget, and he incurs the obligations of financial planning. In addition, the property has a regional and runs independently on the basis of financial management of the budget, which in its own sphere, the economy is a public, transparent and accountable. Regional Government, on the basis of the relevant statutory authorization, is also an act of local law. Acts of local law applicable in the jurisdiction specific region. It is a law that directs its impact on people living in state data. Adopted by the Regional Assembly resolution before the entry into force, are first tested for legality by the Governor.

Self-government determines the strategy development of the region, taking into account in particular the number of objectives. These are mainly Polish culture and nurture the development and shaping of national consciousness, civic and cultural population, as well as nurture and develop local identity, stimulating economic activity and improving the competitiveness and innovativeness of the economy of the region [Bukowski, Jędrzejowski, 2003: 76–91]. Self-government, in formulating the regional development strategy and implementation of regional development policy, in particular the work of local self-government units in the area of the region and with local business and professional, government administration, especially with the Governor, in other provinces, non-governmental organizations as well as universities and scientific and research units.

Self-government also runs a very important activity in the arena of regional development policy. Through its legal and financial – is trying to influence the development of the region. Very useful instrument development becomes absorption of EU funds, which are increasingly used by all levels of local government. Regional governments have a real impact on the selection of specific projects, and thus determine the areas where using EU funds will be offered help. Most regional governments implement EU funds through a number of EU programs. These include the European Social Fund, the European Regional Development Fund, the Rural Development Programme, Operational Programme Innovative Economy Operational Programme Development of the Polish Eastern Europe.

With these financial measures, governments can directly influence the development of the region. In addition, local governments create conditions for economic development, including the labor market provincial create. A key role in shaping policies including the fight and prevention of unemployment, together with the promotion of employment policy – they now regional labor offices. They adopted the name of the provincial labor offices. There are currently 16, and are located in provincial cities. The tasks of the regional labor offices for the promotion of employment, alleviation of unemployment and to promote professional activation – are concentrated mostly in order to:

- full and productive employment (assistance in finding a job),
- development of human resources based on new competencies and skills,
- achieve a better quality of work,
- integration and strengthening of social solidarity,
- increase labor mobility (law on employment promotion and labor market institutions).

Therefore, the local governments have certain responsibilities and obligations arising under the adopted annually by the government – the National Action Plan for Employment. Regional Government under the National Action Plan, taking into account the region's development strategy and the strategy of the provincial social policy, prepares each year the Regional Action Plan for Employment, specifying the priority of the unemployed and other people in need of support. This is possible after consultation with the county and local government units of the social partners (the Act on employment promotion and labor market institutions). The most important labor market institutions that perform the tasks specified the law on employment promotion and labor market institutions are:

- 1) public employment services,
- 2) Voluntary Labour Corps,
- 3) employment agencies,
- 4) training institutions,
- 5) the institutions of social dialogue,
- 6) local partnership institutions.

Self-governments maintain and expand social and technical infrastructure of regional significance, raise and combine financial resources, public and private, in order to carry out the tasks in the field of public utilities. Support regional governments and conducting activities to raise the educational level of citizens and tend to the rational use of natural resources and environmental development in accordance with the principle of sustainable development. Additionally, they can support the development of science and cooperation between science and the economy, promoting the development of culture and take care of the cultural heritage, and within the advertising – promoting the values and development potential of the region [Zieliński, 2004: 108–121].

Public sector entities, including local governments seek to achievement of the objectives set in the way. These goals are often very differently named and defined. They are most often expressed in the pursuit of measures comply with the law (a question of the principle of legality). In addition, these objectives are ensuring

that the financial policy of individuals, including regional policies are implemented in a fair and transparent manner. A useful tool for the Provincial Government to achieve these goals – it is smooth running and managed the internal audit system. The essence of the internal audit will be discussed in the next section.

All local governments pursue their own goals, supported by the characteristics of their region, emphasizing the responsibilities of their own tasks contained in the act (the law on local self-government). These goals are often defined differently, depending on the priorities adopted by individual provinces and specificity. It may be noted that the Marshal, acting on behalf of the Regional Board, seeking to maximize the value of your organization (the law on local self-government). At the same time it depends, as head of the unit at the highest possible level of safety of operations. The act set out in the provincial self-government tasks and objectives (tasks of a province), which implements the Regional Board, relating to the assessment criteria are most often used in the control of management (act on public finance).

Frequently at every level of operation territorial administration, including the Local Government divided into the following criteria:

- Organizational Efficiency – defined as the ability to adapt public administration to changing organizational conditions such as changing customer expectations, changing regulations, new rules for the financing of regional investment;
- Appropriateness – identify as the ability to make those activities that enable the achievement of goals;
- Economy – is primarily to maximize the achievement of the objectives at minimum cost. This is a special circumstance, especially at a time when local governments must now actually spend every penny the public, which is subject to special control;
- Reliability – consistency owned by local documentation with the facts. The most common form of implementation of this criterion is the preparation of reliable financial statements that reflect the actual financial condition of the unit, which is then the subject of evaluation by both the cell control and internal audit. The accuracy and reliability of financial statements is also assessed by an external audit or audit cell;
- Legality – understood as compliance specific action or decision with applicable law. In this matter, an important role is created acts of local law, usually prepared by the resolutions, which are examined by the Governor for the correctness of the preparation of the applicable law in a particular matter (act governor and government in the region, the law on local self-government).

## Internal audit supports the self-government regional policy

The role of internal audit in the local government of the province is effective and efficient management of the unit, by providing tools to help to carry it out and the appointment of persons responsible for it. If you detect any abnormalities enables

the rapid correction or deletion. By definition – internal audit is an independent and objective activity whose purpose is to support the minister in charge of the department or manager in the implementation of goals and objectives through a systematic evaluation of management control and advisory activities (act on public finance). This assessment applies to most relevance, effectiveness and efficiency of management control in the government department or unit of local government.

The local authorities, carry out the audit, internal auditors employed in the unit or not employed in the government service, known as “service providers”. The legislator pointed out that the local government units of the tasks assigned to the head of internal audit exercise, respectively, mayor, mayor, chairman of the board of the local government (act on public finance). Head of internal audit shall direct the head of the organization (Marshal). The internal auditor working in local government or so service – which is not employed in local government, but performing tasks on behalf of the audit – must be able to perform their tasks. The person on the basis of the relevant authorization signed by the head of the unit – has the right to enter any premises in which the audit is carried out, has the opportunity to inspect any documents, information and data, and other materials related to the operation of the unit, including recorded on electronic data carriers. The internal auditor also has the possibility of making copies of copies, excerpts, summaries, or print, without prejudice to the confidentiality protected by law (law on the protection of classified information). The employees of the unit in which the audit is conducted – are required to provide all the information and explanations, as well as make and confirm copies, copies, extracts or statement [Czerwiński, Grocholski, 2003: 113–145].

Internal audit is carried out in the self-government of the province on the basis of the annual internal audit plan, ‘the audit plan’. Annual audit plan is prepared on the basis of risk analysis made. Risk analysis identifies those areas of the individual in a given year, the probability of occurrence, and thus the negative effects of their implementation can be greatest. In appropriate cases, an internal audit unit can be performed outside of the audit plan. This occurs in situations where such a task – because of important reasons – the head of the demands that it deems appropriate to carry out the audit. By the end of the financial year internal audit manager, in consultation with the head of the unit, prepare a risk assessment – an audit plan for the next year (act on public finance). Head of internal audit, conducting risk analysis, taking into account in particular the tasks arising from the business plan, as well as guidelines minister directing a branch, the audit committee and the detailed guidance of the Minister of Finance. By the end of January each year, the head of internal audit shall report on the implementation of the audit plan for the previous year (act on public finance).

Accepted standards of internal audit in the public finance sector units (Message of the Minister of Finance on internal auditing standards for public sector entities) are set out in its content through the International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, developed by The Institute of Internal Auditors. Pursuant to the provisions of these standards, “an internal audit of its

activities should support the head of the unit, to facilitate his management of the unit and eliminate hazards and failures throughout the organization.” Audit procedures adequately prepared for the self-government plays an important role in the proper evaluation of all the processes that are being implemented. Marshals, in which audit activities are carried out, are increasingly aware that strategic processes in the unit must be continuously monitoring and evaluation and management control by the internal audit unit. The most common form of formalization of such activities in local governments – have become accepted by the regulatory authorities and control – adequate internal audit procedures. They support the managers of the efficient and effective implementation of goals and objectives, implementing regional policy. The main responsibilities of the Marshal of the implementation of regional policy, resulting from the introduction of management control. In accordance with the provisions of article 68, paragraph 1 (act on public finance) – management control of all activities undertaken to ensure that the objectives and tasks of the local government in accordance with the law, efficient, cost-effective and timely manner. Legality principle in this case plays a key role. Self-government activities should be implemented in an efficient (effective), creative (to protect the financial resources of local governments) and timely (for example, to meet its financial obligations).

The role of internal audit in the local government of the Province’s independent monitoring, verification and evaluation of the effectiveness of risk management, control and governance. As a result, internal audit supports the management control system through independent look at the function, the adequacy and effectiveness of controls, the assessment of the existence and operation of the internal control system. Here you can see the close correlation between the two phenomena. Internal audit on the one hand can verify the compliance of the approval of the expenditure of the internal regulations of all local governments, on the other hand to recommend changes to the limits on the different levels of acceptance. However, we must remember that the final decision is always taken by the head unit, which by law is responsible for reporting to the organization (act on public finance).

Self-government employed the internal auditors or audit tasks directly in the unit, so-called ‘provider’ – as the expert on issues related to the process of risk management, use of lessons learned to effectively exercise management control. The risk management system of self-government of the Province is one of the most important tools used by the Marshal to obtain up to date information on the state of management control. Such knowledge is especially important in cases where the head of the unit takes strategic decisions related to development policy for your organization. Thanks to previously received information on the state of management control – Marshall can adequately and timely respond to corrective actions and repair in relation to the identified risks. Some public sector entities also employ agents who specialize in risk management procedure. Such persons may also take over the management control of the coordinator duties. Its task is then to a large extent to provide the head of the proper functioning of the organization made possible by the risks identified in good time and the ability to

respond to such risks. Such people tend to be extremely effective in their actions, being able to quickly give information to their superiors, who respond to the threat by introducing corrective action. The aforementioned management control system supports internal audit management and in particular the elimination of the main risks that arise in situations of their own tasks and the tasks assigned (the law on local self-government), focused on the implementation of local and regional policy.

Marshal, as head of the unit, is obliged to organize their work units, respectively, to adopt a subordinate unit of the management and employ workers with the right skills, in applying for competitive recruitment (law on local government employees). Marshal of implementing development policies, based on the use of all available resources should promote ethical and moral behavior among employees and management. His role is largely to aim to take care of the appropriate level of management control environment led their units. Marshal, using information from the internal audit unit of the potential hazards and risks – should be able to consider, which may hinder the attainment of the goals of the unit and what it will be important for the entire organization. This means that should identify risk control, the probability of occurrence and importance that it can be to achieve the objectives of the [Hausner, 2008: 34–65]. According to the risk assessment should take appropriate remedial action in the form of risk mitigation controls the default unit assigned tasks in the field of regional policy.

## Self-government as a facilitator of regional policy

Local government as a separate organizational unit of local government carries out public tasks, whose presence in the structure of the state emphasizes the unity of the state. Region is a unit of territorial division and at the same time is part of the government system. Residents of the region formed under the law of regional self-governing community. Local government shall perform the tasks of a regional in scope: technical infrastructure, social infrastructure, public safety and spatial and ecological. Local government shall perform public tasks on their own behalf and on their own responsibility, the province and the property has its own financial results. Regional self-government community sentence does through the Local Government bodies in the popular vote (Regional Board and the Regional Assembly).

An important area of operation is the Local government provincial referendum. Through referendums provincial decisions are made in every important matter in the range of activities the region (the initiative of the legislative body – the Regional Assembly). Provincial referendum must be held if a request for the conduct occurs 10% of the region's population entitled to vote and is important if it was attended by 30% of those eligible to vote (the law on local self-government). In the appeal before the Provincial Assembly shall be settled exclusively term by the provincial referendum.

The essence of self-government implemented in the Region have already mentioned the management control system and internal audit is not a new concept and is currently functioning system of management control, as adopted by law form (act on public finance) – is present in all the institutions, taking different names. Basically the management control system of the Provincial Government, to support implementation of the statutory duties, which are part of regional policy – is the most common set of all actions and measures in support of the interests of the individual. This system consists of the following described most of whose presence in the organization has become a part of the natural and necessary.

These areas include, among others:

- adopted by the management of the internal orders, instructions and procedures,
- authorization, delegation powers, formal replacement for absent employees, etc.,
- formalized and properly stored ranges of activities of workers, their primary roles and responsibilities,
- formal limitation of the powers, notably the situation make strategic decisions for the individual,
- hierarchical organizational structure of the unit, the adoption of the Rules of the proper functioning of the unit,
- transaction authorization procedures [Jędrzejewski, Nowicki, 1995: 32–56].

Using these and many other items which are not of that makes what is happening in each unit in the direction of development policy provinces, should be part of ongoing supervision by the eligible parties. Such activities should be formalized in the organization and conduct orderly procedure, indicating the duties and responsibilities of the directory.

These mechanisms structured activity management procedures, internal audit evaluated – often called preventive mechanisms are often appropriate. Although it is commonly believed that prevention is the action of the highest efficiency, it is difficult to imagine a well-functioning system management unit, no solution to detect errors and to minimize their effects [Jagielski, 2006: 47–73]. Effective internal audit unit, supported designating the appropriate procedures specific duties and a system of self-government of the Province of behavior – can ensure that the tasks imposed on regional governments towards the implementation of local policies are adequately controlled and supervised. Correctly located in the organizational structure of local regions – internal audit – enables effective use of the procedures adopted and the ability to use them. Well designed and adopted procedures that define the most important processes prepare organizations for any legal changes, which often face local governments.

Without a well-functioning internal audit – statutory targets imposed on local governments (the law on local self-government) could not be carried out in a proper manner. The aim of this thesis is that it supports the management of internal audit units in a professional and competent. The internal audit unit should be employed individuals who have sufficient knowledge about the functioning of the regional government and the potential difficulties in the way of the tasks.



In practice, has adopted the principle that in the internal audit did not include people with the strategic direction of the organization. Why? With good reason, such practices are not applied. These are the patterns of behavior of commercial companies, which are a model for public sector entities. For companies that want to have a dedicated internal audit function, it should be designated with the senior management of the cast in the cell of the audit. You have to keep your distance and objectivity. It's hard to play at the same time managerial positions in the unit with one hand, and then evaluate it yourself then. However, such an assessment has already been made by a completely different perspective. Such practices also would not have legal justification for public institutions have been broken since the principle of impartiality, objectivity and independence of judgment posed functional.

Another important support for the internal audit is to provide management of the information that public purposes are carried out in a proper manner. It should also be noted that it does not always manage to properly accomplish all goals. However, the obstacles may be factors independent of the organization (a legal, managerial problems, loss of financial liquidity). In such circumstances, appropriate vigilance internal audit conducted by a risk analysis accurately extracting critical area, whose probability may be the biggest – is the most important support for the management of the entity. With the support of the substantive internal audit, management by local governments has the ability to respond appropriately to such threats, through the introduction of appropriate remedial action. Thus, the implementation of regional development policy, supported by appropriate internal audit activity adds value to the correct functioning of the organization.

## Conclusion

In view of the constantly new challenges faced by local governments, regional policy has become one of the most important elements of development policy, in addition to the coordinated intervention of sectoral policies, targeted territory. The most important task for the next several years will be to increase the competitiveness of the Polish economy by running the unused labor resources, absorption and the creation of innovation, stimulate the development of social capital and the provision of adequate technical and institutional conditions for increasing the level of investment. An important task, particularly in view of the upcoming new programming period of the European Union for 2014–2020 – will also support the production of changes in the structure of GDP and employment. Regional policy response to the challenges outlined as is the optimal use of the potential development of the regions. In 2020, after the next EU funding period – Polish regions have a better place to live by improving the level and quality of life. Designed to be the new framework for the socio-economic and institutional structures that will enhance development opportunities in all Polish regions, and will provide an implementation of the aspirations and capabilities of the people living in them

forming the local community. Of key importance are the urban centers here have treated as nodes of economic, social, scientific, cultural and institutional, and thus as capable centers affect the development of the entire region.

In pursuing these objectives, internal audit in local government units will be a very useful tool for the proper management of the unit by the person responsible for them. Knowledge provided to them, especially on the part of auditors – in a fast enough time – will enable the reaction to occur at the individual risks and dangers in the implementation of regional policy. With properly constructed provinces in local government internal audit procedures – managing one Marshals will be able to better and more effectively manage all processes in organization. These processes are mainly proper management of people, skilful management decisions, risk management, and change management.

In summary it can be stated that the role of internal audit in local government regions is definitely independent monitoring, verification and evaluation of the effectiveness of risk management, control and governance. As a result, internal audit supports the management control system through independent look at the function, the adequacy and effectiveness of controls. Internal audit on the one hand can cause the verification of compliance of all activities carried out in the approval of the expenditure of all the internal regulations of local governments, on the other hand can recommend changes that appear most frequently on the limits of acceptance for the different levels of the management unit. Such actions can and often support unit managers to control spending, making key government decisions, and make it possible to create the right framework for the proper management of all processes in the body that are specifically targeted for the implementation of regional policy development.

## Bibliography

- Boyne G.A. (2002), *Public and Private Management: What's The Difference?*, "Journal of Management Studies", 1<sup>st</sup> January.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T. (2003), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.
- Czerwiński K., Grocholski H. (2003), *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo Link, Szczecin.
- Hausner J. (2008), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Izdebski H. (2008), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Jagielski J. (2006), *Kontrola w administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Jędrzejewski S., Nowicki H. (1995), *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Wydawnictwo Comer, Toruń.
- Kiziukiewicz T. (red.) (2009), *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Knedler K., Stasik M. (red.) (2005), *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości S.A., Łódź.

- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Noworól A. (2006), *Zarządzanie w samorządzie, ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Piasecki A.K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. 2010, nr 31 poz. 206 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i udokumentowania audytu wewnętrznego* (Dz.U. 2010, nr 21, poz. 108 ze zm.).
- Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* (Dz.Urz. MF nr 5, poz. 23).
- Komunikat Nr 16 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. sprawie ogłoszenia Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych i Karty audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* (Dz.Urz. MF nr 9, poz. 70).
- Zieliński E. (2004), *Samorząd terytorialny w Polsce*, wydanie II, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

*Izabela Seredocha*  
Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

## FORMY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI NA PRZYKŁADZIE MIASTA ELBLĄG

### Abstract

#### **Forms of co-operation between local government and non-governmental organizations in the case of Elbląg**

Self-government offices play a very important part in the life of local community. They integrate the inhabitants and fulfil their need of belonging to a certain group as well as the need to integrate (integration function), counteract isolation, are conducive to building social bonds (affiliation function), and make interest development and self-fulfilment possible. They also have considerable contribution in improving the quality of life of local community and even the nation (expressive function).

The Act on work for public benefit and voluntary service imposed the duty to create the yearly programme of co-operation with non-governmental organizations on local governments, which should ultimately be the basis to start the processes stimulating the development of not only these organizations but should also translate to fuller supplying various needs of the inhabitants. The aim of the article is to analyze and assess the forms of co-operation between the local government in Elbląg and self-government offices heading to improve the quality of life of local community, particularly taking into consideration the assessment of non-governmental organizations participation in executing own tasks and initiatives undertaken to strengthen the actions of existing organizations, creating new ones and improving voluntary service. The aim is also to diagnose the partners' of this co-operation expectations as well as showing the directions of its development.

**Key words:** local government, non-governmental organizations, forms of co-operation, public benefit

### Streszczenie

W artykule przeprowadzono analizę i ocenę form współpracy samorządu elbląskiego z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta zmierza do poprawy jakości życia lokalnej wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem oceny udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań własnych miasta oraz inicjatyw podejmowanych w celu wzmacniania działalności istniejących organizacji oraz powstawania nowych. Artykuł zawiera także diagnozę oczekiwań partnerów tej współpracy oraz wskazuje kierunki jej rozwoju.

W opracowaniu dokonano analizy dostępnej literatury i źródeł prawa. Osiągnięcie postawio-

nego celu badawczego wymagało przeprowadzenia badania jakościowego, jakim jest studium przypadku. Posłużono się techniką wywiadu skategoryzowanego i techniką analizy dokumentów, m.in. programów współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląg a organizacjami pozarządowymi. Wywiad przeprowadzono z 4 przedstawicielami samorządu współpracującymi z organizacjami oraz reprezentantami 15 najbardziej aktywnych organizacji.

**Słowa kluczowe:** samorząd, organizacje pozarządowe, formy współpracy, pożytek publiczny

## Wstęp

Organizacje pozarządowe pełnią istotne funkcje w życiu lokalnej wspólnoty. Integrują mieszkańców i zaspokajają ich potrzebę przynależności do określonej grupy oraz potrzebę łączenia, przeciwdziałają izolacji i sprzyjają budowaniu więzi społecznych, umożliwiają samorealizację, rozwój zainteresowań, mają też swój istotny wkład w podnoszenie jakości życia lokalnej społeczności, a nawet narodu.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nałożyła na samorządy obowiązek tworzenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, co docelowo powinno nie tylko stać się podstawą do uruchomienia procesów stymulujących rozwój tych organizacji, ale także przekładać się na pełniejsze zaspokajanie różnorodnych potrzeb mieszkańców.

## Istota organizacji pozarządowych

Po 1989 roku organizacje pozarządowe stały się w Polsce aktywnym podmiotem życia publicznego, w szczególności w obszarze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, oświaty, edukacji i ekologii. Podstawy ich funkcjonowania zapewnia art. 12 Konstytucji RP, gwarantujący wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Także inne zapisy konstytucyjne, odnoszące się przede wszystkim do praw i swobód obywatelskich, wyznaczają ramy i określają funkcje organizacji pozarządowych [Konstytucja R.P., 1997; Arczewska, 2005: 7–8]. Jolanta Blicharz definiuje organizacje pozarządowe jako formy organizacji społecznej, autonomiczne względem administracji państwowej, samorządne, które w swojej działalności statutowej nie są nastawione na osiąganie zysku, lecz na realizację pożytku publicznego [Blicharz, 2005: 82]. Organizacje pozarządowe to takie struktury, których członkowie przez wykorzystanie zasobów własnego środowiska i mobilizację innych osób starają się rozwiązywać problemy różnych grup społecznych, szukają sposobów pokonywania trudności, wspierają innych w rozwiązywaniu ich problemów. Celem ich działania są zawsze sprawy publiczne, wspólne [Kamiński, 2008: 22].

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa, że:

Organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (...), w tym fundacje i stowarzyszenia [Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 3, ust. 2].

Przy czym działalność na rzecz pożytku publicznego oznacza działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze realizacji zadań publicznych. Kryterium pożytku publicznego wyznacza zakres przedmiotowy działania organizacji pozarządowych [Blicharz, 2005: 73].

Organizacje pozarządowe, tworzące tzw. trzeci sektor, podejmują działania na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych w obszarach, w których zarówno sektor publiczny, jak i sektor prywatny nie chcą lub nie mogą sprostać wytyczonym działaniom. Organizacje te sytuują się między rynkiem a państwem, mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych. Z punktu widzenia socjologii są wyrazem kolektywnego działania opartego na dobrowolności, spontaniczności, autentyczności potrzeb, które dzięki temu są zaspokajane [Blicharz, 2005: 71–72; Seibel, Anheier, 1990: 7]. Ich czołowymi interesariuszami są: rząd, agencje nadzorcze, prywatni darczyńcy, klienci (beneficjenci), media, pracownicy, wolontariusze oraz ogół społeczeństwa. Kluczem do sukcesu w działalności organizacji pozarządowych jest satysfakcja głównych interesariuszy [Domański, 2009: 84–85].

## Funkcje organizacji pozarządowych

Podstawowy zakres zadań organizacji pozarządowych obejmuje:

- budowanie poczucia niezależności i podmiotowości,
- formowanie czynnej postawy obywatelskiej,
- zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych w małej grupie, w atmosferze życzliwości i solidarności,
- propagowanie pluralizmu i różnorodności życia społecznego,
- tworzenie sektora realizacji zadań indywidualnych i społecznych, alternatywnego wobec rządowego, swobodę w wyborze metod pracy, dającą dużą elastyczność w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych klientów,
- tworzenie mechanizmów współdziałania społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących różnych problemów i poziomów funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa [Toczyski, 1998: 14–15].

Do najważniejszych funkcji wypełnianych przez organizacje pozarządowe należy zaliczyć:

- funkcję reprezentanta określonej grupy – organizacje są wyrazicielem potrzeb danej grupy, interesów, wartości,
- funkcję pomocową – organizacje zapewniają dobra i usługi w celu świadczenia pomocy, np. socjalnej, edukacyjnej,

- funkcję innowacyjną i interwencyjną – organizacje szybko reagują na zachodzące zjawiska, spontanicznie kreują pomysły służące rozwiązaniu danego problemu,
- funkcję aktywizacyjną – organizacje mają bardzo duży potencjał mobilizowania ludzi do określonego celu,
- funkcję opiniotwórczą – często łączy się ona z funkcją kontrolną, organizacje wykazują tzw. czujność społeczną i są reprezentantem opinii wybranych grup społecznych,
- funkcję integracyjną – organizacje podejmują działania przeciw wykluczeniu społecznemu, na rzecz integracji kulturowej [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 72].

Jedną z najważniejszych funkcji współczesnych organizacji pozarządowych jest realizacja usług społecznych, finansowanych często przez organizacje publiczne i mających charakter usług publicznych. Począwszy od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, rośnie liczba usług publicznych świadczonych przez sektor pozarządowy. Dowodzi to wzrostu partnerstwa sektora pozarządowego i publicznego i potwierdza zaangażowanie organizacji w sprawy publiczne [Bogacz-Wojtanowska, 2013: 168].

## Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną – główne założenia

Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznoprawnych oparty jest przede wszystkim na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości (subsydiarności). Została ona zapisana w preambule Konstytucji RP:

ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot [Konstytucja RP, 1997].

Zapis ten w rezultacie ma się przyczyniać do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego oraz nakłada na organy państwowe obowiązek współpracy z sektorem organizacji pozarządowych [Arczewska 2005: 47]. Zasada ta zakłada takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo wykonuje tylko te, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje [Przybyszewski, 2009: 20]. Urzeczywistnienie zasady subsydiarności odbywa się przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Za realizację zasady subsydiarności odpowiedzialna jest przede wszystkim administracja publiczna. Prawna możliwość przekazywania funkcji i zadań administracji organizacjom pozarządowym powinna opierać się na ocenie celowości i efektywności [Blicharz, 2005: 58–59, 69].

Państwo – jako ustawodawca – ma uprzywilejowaną pozycję w relacjach z sektorem pozarządowym, gdyż określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między sektorami; dotyczy to zarówno partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i publiczno-społecznego [Rymsza, Frączak, Skrzypiec, Wejman, 2007: 7].

Analiza najważniejszych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce na poziomie gminy, powiatu i województwa pozwala stwierdzić, że ustawodawca przewidział prowadzenie przez organy jednostek samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przepisy miały jednak charakter ogólnikowy i nie wystarczały do określenia partnerskich relacji pomiędzy trzecim sektorem a administracją samorządową [Arczewska, 2005: 11].

Kompleksowe rozwiązania dotyczące podstawowych dziedzin działalności organizacji pozarządowych, zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego w Polsce oraz ich współpracy między innymi z samorządem sprecyzowała Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i o wolontariacie. W ten sposób zostały wprowadzone znaczące zmiany w działalności organizacji pozarządowych oraz w formach ich współpracy z administracją publiczną, celem ustawy było bowiem ustalenie zasad współpracy międzysektorowej. Ustawa określiła też tryb, reguły i formy zlecenia realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym, uzyskiwanie przez organizacje statusu organizacji pożytku publicznego oraz nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz warunki korzystania z tych świadczeń [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r....; Arczewska, 2005: 46].

Zgodnie z art. 5 tej ustawy współpraca organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych może polegać na zleceniu realizacji zadań publicznych, wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałaniu w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji, a także na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Współpraca ta ma się odbywać nie tylko zgodnie z zasadą pomocniczości, ale też suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Ważna w tym wypadku jest także kultura współpracy i świadomość różnorodnych możliwości. Wprowadzone zmiany, między innymi w zasadach przekazywania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych oraz środków finansowych na ich realizację przez administrację publiczną, miały do celowo wzmocnić pozycję organizacji wobec administracji oraz umożliwić organizacjom jak najszerszy udział w wykonywaniu usług publicznych przez zapewnienie im równego prawa – z administracją rządową i samorządową – w realizacji zadań publicznych [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r....; Arczewska, 2005: 17, 47].

Użycie umów jako instrumentu wykonywania zadań publicznych przewiduje art. 9, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który mówi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać



umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi (podobna regulacja znajduje się w ustawie o samorządzie powiatowym, art. 6, ust. 1). Zlecenie zadań może polegać na powierzaniu ich wykonania i ich finansowaniu albo na wsparciu projektu organizacji i dofinansowaniu. Może się to odbywać na zasadzie otwartej konkurencji, czyli po wyłonieniu wykonawcy i projektu w drodze otwartego konkursu ofert [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Blicharz, 2005: 95–99].

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nałożyła na samorządy obowiązek tworzenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>1</sup>. Jak wynika z badań, nie wszystkie samorządy podporządkowały się nowemu obowiązkowi [Gumkowska, 2006: 9]. Do tego bardzo często uchwały dotyczące programów są automatycznie powielane w kolejnych gminach [Jachimowicz, 2006], a samo ich podjęcie niekoniecznie powoduje zmianę form współpracy. Zastrzeżenia budzi też procedura konsultacji programu z organizacjami. Spośród 80% gmin, które opracowywały taki program w 2007 roku, niemal połowa przyznała, że takich konsultacji nie przeprowadziła [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 192]. Wszystko to każe sceptycznie patrzeć na roczne programy współpracy jako istotne narzędzie tej współpracy. Zapisy zawarte w tych programach należałoby oceniać zarówno w warstwie strategicznej – w powiązaniu z innymi dokumentami, jak i realizacyjnej, ocena winna być prowadzona w wymiarze formalnym (sposób realizacji), a także merytorycznym (efekty realizacji) [Skrzypiec, 2005].

## Modele współpracy

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego (pożytku społecznego): model niemiecki i angielski.

Model niemiecki charakteryzuje się:

- pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, operacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych;
- korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna–organizacje pozarządowe; odzwierciedleniem tego jest zbudowanie w trzecim sektorze struktur kompatybilnych ze strukturami administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

---

<sup>1</sup> W gminach wiejskich jedynie ponad 70% jednostek uchwaliło program współpracy, w porównaniu z ponad 90% gmin miejskich, więcej na ten temat w: Skrzypiec, 2006.

Model angielski natomiast charakteryzuje:

- większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych;
- brak preferencji dla organizacji pozarządowych; w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z „sektorem niezależnym” (ang. *independent sector*), a zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są w większym stopniu przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne [Rymsza, Frączak, Skrzypiec, Wejman, 2007: 9].

W obu modelach standaryzacja współpracy służy profesjonalizacji trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe w Niemczech upodabniają się do instytucji publicznych, przejmują ich standardy i kulturę organizacyjną. Angielska wersja profesjonalizacji oznacza upodabnianie się organizacji pozarządowych do firm komercyjnych, zarówno w zakresie zarządzania, jak i kultury pracy. W obydwu państwach podejmowane są próby wprowadzania elementów modelu konkurencyjnego.

Polski model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi zawiera elementy obu konkurencyjnych modeli, co stanowi jego mocną stronę. Tryb konkursowy zlecania zadań publicznych zakłada bowiem zasadę względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych (w stosunku do podmiotów komercyjnych, które nie mogą składać ofert, ale już nie wobec podmiotów publicznych), przy równoczesnym wprowadzeniu elementów konkurencji wewnątrz trzeciego sektora. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. dopuszcza zlecenie zadań w trybie przetargowym. W dalszym ciągu należałoby dążyć do wypracowania rozwiązań kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli [Rymsza, Frączak, Skrzypiec, Wejman, 2007: 10–11; więcej w: Bogacz-Wojtanowska, 2011: 20–41 i 2013: 266–279]. Jak wynika z badań Instytutu Spraw Publicznych, w ramach ustawy dochodzi do faworyzowania dużych, silnych organizacji o wyrobionej pozycji i kontaktach z administracją publiczną kosztem organizacji mniejszych, które nie mają statusu organizacji pożytku publicznego [Arczewska, 2005: 20].

Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami administracji publicznej może przybierać jedną z trzech postaci:

- współdziałanie wynikające ze zbieżności statutowych organizacji pozarządowych z zadaniami organu administracji publicznej;
- wykonywanie przez organizację pozarządową usług w ramach zadań zleconych jej przez administrację publiczną;
- wykonywanie przez te organizacje funkcji zleconych administracji publicznej [Blicharz, 2005: 68].

## Prezentacja organizacji pozarządowych w Elblągu

Elbląg jest najsilniejszym w województwie warmińsko-mazurskim ośrodkiem pod względem działalności organizacji pozarządowych. W mieście działa wiele kreatywnych podmiotów rozpoznawalnych w regionie i kraju. W 2011 roku na terenie Elbląga zarejestrowane były 362 organizacje pozarządowe, w tym: 57 stowarzyszeń kultury fizycznej, 29 uczniowskich klubów sportowych, 259 stowarzyszeń i 17 fundacji. Elbląskie organizacje pozarządowe największą aktywność przejawiają w sferze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym oraz w działaniach z zakresu kultury fizycznej i sportu. W ostatnich 2 latach zauważa się wzrost zainteresowania konkursami z zakresu kultury. Chętnie realizowane są także inicjatywy na rzecz dzieci i młodzieży oraz promocji bezpieczeństwa [Analiza..., 2012].

Liderzy elbląskich organizacji pozarządowych deklarują wypełnianie przez nie różnych funkcji: animacyjnych, inspirujących, wspierających, opiniotwórczych, kontrolnych, kulturalnych, pomocowych [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 74]. W latach 2006–2011 szansą rozwoju dla elbląskich organizacji była możliwość pozyskiwania funduszy unijnych, środków w ramach kampanii „1%”, wsparcie merytoryczne stanowiły serwisy informacyjne i poradniki, takie jak na przykład [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl). Cenna okazała się również dobra współpraca z mediami. Na tym etapie rozwoju odnotowano stosunkowo małe zainteresowanie społeczności imprezami i działaniami tychże organizacji, a także słabe wsparcie miasta w promocji tych organizacji. Poważne utrudnienie stanowił brak spójnej polityki sektorowej, pewna roszczeniowość podmiotów pozarządowych wobec samorządu i biznesu (słaba kondycja gospodarcza regionu dodatkowo utrudniała tę współpracę), niski stopień integracji środowiska, stosunkowo słaba współpraca z radą miejską, niedostateczne przygotowanie do realizacji programów miejskich. Wprawdzie organizacje były postrzegane przez samorząd jako partner, pula pieniędzy przeznaczonych na wsparcie ich działań nie zaspokajała jednak potrzeb, zastrzeżenia budziło też długofalowe planowanie współpracy oraz brak możliwości elastycznego reagowania samorządu (szczególnie w zakresie pomocy finansowej) na spontanicznie rodzące się inicjatywy organizacji. Mimo tych trudności w analizowanym okresie organizacjom udało się stworzyć korzystny wizerunek elbląskiego sektora pozarządowego identyfikowanego nie tylko w regionie, ale także w kraju i za granicą. Złożyło się na to wiele inicjatyw sprzyjających rozwojowi organizacji oraz ich integracji. Jedną z nich było powołanie w 1998 roku Rady Elbląskich Organizacji Pozarządowych. Jej zadaniem jest między innymi reprezentowanie organizacji wobec samorządu terytorialnego oraz innych partnerów społecznych, dbanie o odpowiednie prawo lokalne dotyczące organizacji, kształtowanie praktyki współpracy organizacji z samorządem, kreowanie etycznych zachowań w sektorze pozarządowym [Strategia rozwoju..., 2006].

W mieście działa także Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Centrum Organizacji Pozarządowych, które inicjują i koordynują współpracę między organizacjami. Na terenie Elbląga funkcjonują podmioty ofe-

rujące organizacjom wsparcie szkoleniowe, doradcze, informacyjne i personalne. Są to: Regionalne Centrum Wolontariatu, zajmujące się między innymi promocją i organizacją wolontariatu, wspieraniem aktywności społecznej obywateli i inicjowaniem współpracy sektora pozarządowego i samorządowego w realizacji wspólnych działań. Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego świadczy pomoc w zakresie pozyskiwania środków i realizacji projektów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (na przykład pomoc w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych, w zarządzaniu projektem oraz w jego monitoringu i kontroli finansowej). Ośrodek Wspierania Inicjatyw Ekonomii Społecznej oferuje wsparcie w zakresie ekonomii społecznej, między innymi pomoc w zakładaniu spółdzielni socjalnych, doradztwo przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej organizacji pozarządowych oraz różnorodne szkolenia. Wymienione już Centrum Organizacji Pozarządowych świadczy pomoc z zakresu funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz pozyskiwania środków na ich działania [Analiza..., 2012]. Łącznikiem pomiędzy Urzędem Miejskim i sektorem pozarządowym jest pełnomocnik prezydenta Elbląga ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, powołany jako jeden z pierwszych w kraju. Od 1997 roku elbląski samorząd regularnie opracowuje program współpracy z organizacjami.

## Formy współpracy samorządu elbląskiego z organizacjami pozarządowymi

Efektywność zarządzania w administracji samorządowej wyraża się w skutecznym reagowaniu na oczekiwania społeczności zamieszkującej dany obszar. Wyzwaniem dla urzędu staje się konieczność wypracowania różnorodnych sposobów reagowania na priorytety, na potrzeby lokalnej społeczności. Samorządność daje tej społeczności prawo decydowania o jakości życia na danym obszarze administracyjnym, prawo podejmowania działań na rzecz stymulowania rozwoju własnego regionu i coraz efektywniejszego zaspokajania różnorodnych potrzeb jego mieszkańców [Przybyszewski, Atamańczuk, 2011: 32]. Potrzeby te mogą być zaspokajane także dzięki właściwej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ważnym instrumentem służącym określeniu sposobu realizacji zasad współpracy mogą być roczne programy współpracy, obligatoryjnie przygotowane przez organy stanowiące JST.

Współpraca elbląskiego samorządu z trzecim sektorem wynika bezpośrednio z realizacji zapisów *Strategii rozwoju miasta*, w której jednym z priorytetów jest wspieranie działań zmierzających do poprawienia jakości życia mieszkańców Elbląga, stworzenia im szans na osobisty rozwój z uwzględnieniem ich oczekiwań i aspiracji. Priorytet ten stał się celem opracowanego na 2011 rok programu współpracy. Współpraca ta przyjmowała takie formy jak:

- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania,

- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji,
- zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych.

Cele szczegółowe dotyczyły tworzenia warunków do wzmocnienia istniejących organizacji pozarządowych, powstawania nowych oraz rozwoju wolonariatu, wzmocnienia współpracy partnerów lokalnej polityki społecznej, organizacji, administracji i biznesu oraz zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań własnych miasta, a także pobudzenia aktywności obywatelskiej oraz zaspokojenia potrzeb mieszkańców miasta [*Sprawozdanie z realizacji...*, 2012].

Samorząd elbląski współpracuje z organizacjami pozarządowymi zarówno w formie finansowej, jak i pozafinansowej. Współpraca finansowa odbywa się głównie przez zlecanie organizacjom zadań publicznych. W 2011 roku było tych zadań 26, o trzy mniej niż w latach poprzednich, za to wzrosła pula środków przekazywanych na ten cel. Najwięcej zleceń dotyczyło spraw społecznych; tendencja ta utrzymuje się już od kilku lat. Zadania dotyczyły między innymi wsparcia dla osób starszych i zagrożonych ubóstwem, niepełnosprawnych, dla rodzin zagrożonym przemocą i bezradnych w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych, pomocy w rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Na drugim miejscu znalazły się zadania z zakresu kultury i sztuki, w tym wspieranie twórczości elbląskich artystów, projektów artystycznych, projektów z zakresu edukacji kulturalnej, programów popularyzujących wśród mieszkańców kultury innych narodów oraz promocja kultury lokalnej w kraju i za granicą (tabela 1).

Tabela 1

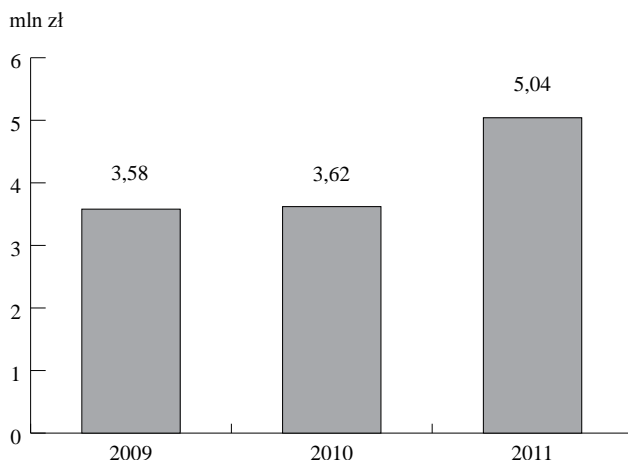
Wykaz zadań stałych zleczanych organizacjom do realizacji  
przez samorząd elbląski

Zadania stałe ( <i>tasks own</i> )	2008	2009	2010	2011
Sprawy społeczne ( <i>social affairs</i> )	6	7	7	8
Edukacja ( <i>education</i> )	3	3	3	3
Kultura i sztuka ( <i>arts and culture</i> )	4	8	9	7
Turystyka i wypoczynek ( <i>tourism and recreation</i> )	4	6	3	3
Kultura fizyczna i sport ( <i>physical culture and sport</i> )	4	4	3	5
Promocja i rozwój miasta ( <i>promotion and development of the city</i> )	2	–	4	–
Ochrona środowiska i ekologia ( <i>environmental protection and ecology</i> )	–	1	–	–
Razem ( <i>together</i> )	23	29	29	26

Źródło: *Analiza...*, 2012: 105; <http://www.umelblag.pl> (dostęp: 9.09.2012).

W 2011 roku samorząd wydał na wsparcie zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe prawie 5 mln zł, podpisał 162 umowy z 94 organizacjami. Było to o 28,17% więcej niż w 2010 roku (wykres 1). Efektywniejsze wykorzystanie publicznych pieniędzy zobligowało Ratusz do podjęcia działań na

rzecz standaryzacji usług publicznych, w analizowanym okresie standaryzacja dotyczyła prowadzenia świetlic socjoterapeutycznych oraz prowadzenia i obsługi Miejskiego Centrum Usług Wolontarystycznych. Proces standaryzacji usług jest zjawiskiem korzystnym dla organizacji, rosną bowiem ich szanse na zwiększenie poziomu dofinansowania zadań.



Wykres 1. Dotacje elbląskiego samorządu na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w latach 2009–2011  
Źródło: opracowanie na podstawie: *Analiza...*, 2012; <http://www.umelblag.pl>. (dostęp: 9.09.2012).

W ramach ogłoszonych konkursów organizacje złożyły 207 ofert, wykazując zapotrzebowanie na 7 mln zł. Łącznie na wsparcie działań organizacji pozarządowych w elbląskim Ratuszu wyasygnowano w 2011 roku prawie 8,2 mln zł. Każdego roku elbląskie organizacje pozyskują kilkaset tysięcy złotych ze środków samorządu województwa warmińsko-mazurskiego. Zewnętrzne źródła finansowania stanowią PFRON oraz Europejski Fundusz Społeczny. Łącznie w ostatnich 3 latach elbląskie organizacje otrzymały z Funduszu Społecznego ponad 10 mln zł. Wzrost środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych stanowił jeden z priorytetów omawianego programu współpracy. Elbląski samorząd w tym celu przeprowadził dla organizacji cykl szkoleń i doradztwa

Współpraca elbląskiego samorządu z organizacjami pozarządowymi przyjmuje także formy pozafinansowe. Pracownicy Urzędu Miasta realizują lub współuczestniczą w przygotowaniu szkoleń, konferencji, forum wymiany doświadczeń w celu podniesienia sprawności funkcjonowania organizacji. Miasto udostępnia organizacjom lokale i środki techniczne na spotkania otwarte. Wynajmuje im, na preferencyjnych warunkach, siedziby. Z takiej pomocy skorzystało 28 organizacji, z tego 15 całkowicie zwolniono z opłat czynszowych.

Współpraca dotyczy także wymiany informacji na temat planowanych kierunków działalności i współdziałania przez tworzenie wspólnych zespołów zadaniowych o charakterze doradczym i inicjatywnym. Samorząd włącza się także w organizację kampanii „1%”, która od kilku lat jest jedną z form promocji elbląskich organizacji pozarządowych mających status pożytku publicznego. Uczestniczy także w tworzeniu Forum Inicjatyw Pozarządowych, podczas którego organizacje prezentują mieszkańcom swoją działalność i nowe pomysły.

W 2011 roku, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, została powołana Elbląska Rada Działalności Pożytku Publicznego (ERDPP). Jej zadaniem jest między innymi konsultowanie projektów uchwał i projektów aktów prawa miejscowego proponowanych przez władze miejskie, dotyczących organizacji (m.in. opiniowanie strategii rozwoju miasta), wyrażanie opinii w sprawach funkcjonowania organizacji pozarządowych, mediacje w przypadku sporów między samorządem i jego instytucjami a organizacjami pozarządowymi, występowanie do władz miasta z inicjatywami w zakresie rozwiązań prawnych i działań w sferze pożytku publicznego, ocena jakości konsultacji z organizacjami pozarządowymi, monitorowanie pracy Centrum Organizacji Pozarządowych.

## Ocena współpracy

Badania wykazują, że w Elblągu istnieje model partnerskich relacji organizacji z administracją samorządową, organizacje doceniają znaczenie programu współpracy [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 203] i opracowanych w postaci dokumentu zasad tejże współpracy, mimo iż nie zawsze respektują zawarte w nich zapisy, co urzędnicy wskazują jako słaby punkt wzajemnych relacji.

Sektor pozarządowy w Elblągu jest zróżnicowany. Kilkadziesiąt organizacji od lat z powodzeniem prowadzi działania, zatrudnia pracowników, pozyskuje środki ze zewnętrznych programów grantowych lub funduszy europejskich. Organizacje te oczekują wsparcia specjalistycznego w zakresie zarządzania, promocji, prowadzenia działalności gospodarczej. Współpraca z nimi powinna iść w stronę wspierania działań zmierzających do poprawienia warunków i jakości życia mieszkańców Elbląga. Nowo powstające organizacje wymagają wsparcia przy realizacji nawet podstawowych działań. Współpraca z młodymi organizacjami powinna zmierzać do wzmocnienia ich i usamodzielnienia. Tylko kompleksowa pomoc może im zapewnić stabilny rozwój.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy społeczno-gospodarczej, elbląscy samorządowcy mają świadomość konieczności wzmocnienia działań integrujących organizacje non-profit, sprzyjających ich współpracy i podejmowaniu nowych wyzwań. Za cenne uważa się takie działania jak Forum Inicjatyw Pozarządowych, kawiarenki obywatelskie, spotkania Klubu Lidera. Ważna jest również tożsamość miejsca, czyli wykreowanie miejsca charakterystycznego dla organizacji, z którym będą się one utożsamiały. Elbląski samorząd widzi potrzebę wzmocnienia

aktywności obywatelskiej w mieście, począwszy od szkół (promocja wolontariatu, tworzenia grup nieformalnych), na aktywności mieszkańców, której wyrazem jest tworzenie nowych organizacji, przystępowanie do organizacji już istniejących, udział w akcjach społecznych skończywszy. Dostrzega się także potrzebę tworzenia korzystnych warunków dla aktywności seniorów [Analiza..., 2012].

Współpraca samorządu z organizacjami pożytku publicznego opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W myśl tych zasad samorząd traktuje organizacje pozarządowe jako równoprawnych partnerów. Zdaniem przedstawicieli władz samorządowych przez 16 lat budowania wspólnych relacji udało się wypracować wiele cennych i pożytecznych rozwiązań instytucjonalnych. Elbląski samorząd nadal zamierza wspierać finansowo organizacje pozarządowe, przy jednoczesnym informowaniu ich o planowanych kierunkach działalności i współdziałania, widzi także zasadność tworzenia wspólnych zespołów zadaniowych o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Pomimo wzorcowych rozwiązań w zakresie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi trzeci sektor w Elblągu ma także swoje słabe strony. Przedstawiciele samorządu wskazywali tu na pewną roszczeniowość niektórych organizacji, zbyt niski stopień integracji, nie zawsze przejrzystą i „czystą” konkurencję w dostępie do publicznych środków, charakteryzującą się myśleniem wyłącznie w kategoriach interesu własnej organizacji, niskim stopniem zaangażowania w przedsięwzięcia grupowe, brakiem umiejętności zaprezentowania swojego dorobku i pracy na rzecz społeczności lokalnej. Samorządowcy podkreślali także konieczność identyfikacji poszczególnych organizacji z trzecim sektorem i jego misją, większą wolę współpracy w ramach sektora, a co się z tym wiąże, sprawniejszy obieg informacji (takie wnioski zgłaszali także liderzy organizacji), podnoszenie jakości świadczonych usług oraz bardziej aktywne włączanie się w projekty samorządu, samodzielność w inicjowaniu pewnych działań podejmowanych zawsze w kontekście analizy różnorodnych potrzeb życiowych mieszkańców, i związane z tym – lepsze merytoryczne przygotowanie osób pracujących w trzecim sektorze. Obydwie strony postulowały potrzebę wspólnego wypracowania kolejnych mechanizmów prawno-finansowych współpracy oraz podejmowania długofalowych działań opartych na dobrze przygotowanych strategiach rozwojowych. Liderzy uważali jednak, że główny zarys tych strategii powinien zostać opracowany w Ratuszu.

Badani chętnie przyznawali, że system współpracy z pewnością wzmacnia, porządkuje i podnosi efektywność przyjętych rozwiązań społecznych. Następuje ewolucyjne porządkowanie procedur, wprowadza się jednolite formularze, karty ocen. Dobrze oceniane są przez organizacje działania samorządu związane ze standaryzacją zadań publicznych i stopniowym przekazywaniem ich do realizacji organizacjom pozarządowym. Obydwie strony oczekiwałyby zwiększenia skali i tempa tego typu działań. Procedury udzielania dotacji oceniono jako przejrzyste, doceniono monitoring społeczny w postaci komisji opiniujących, co poprawia kontrolę nad wydatkowaniem pieniędzy publicznych z budżetu samorządu między innymi na dotacje.



Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że elbląskie organizacje pozarządowe oczekują ciągłego doskonalenia systemu współpracy i kultury tej współpracy, widzą potrzebę budowania wzajemnego zaufania niezbędnego w formowaniu odpowiedniego wizerunku trzeciego sektora w Elblągu. Organizacje dostrzegają też potrzebę tworzenia wieloletnich planów tej współpracy i określenia jej strategicznych celów oraz większą korelację finansowanych przez samorząd zadań ze strategią rozwoju Elbląga, co wymaga od podmiotów non-profit wnikliwej analizy lokalnych potrzeb i dostosowania oferty usług do oczekiwań elbląskiej społeczności. Organizacje postulują także reaktywowanie funduszu wkładów własnych, niezbędnych przy aplikowaniu o środki unijne. Apelują o fundusz grantowy stanowiący źródło małych grantów dla organizacji, które znajdują się w początkowej fazie rozwoju i jeszcze nie potrafią skutecznie pozyskiwać środków na działalność z różnych źródeł. Duże znaczenie ma także dla nich pomoc władz samorządowych w zaspokajaniu potrzeb lokalowych.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika także potrzeba opracowania zasad współpracy instytucji miejskich z elbląskimi organizacjami (nie tylko urzędu miasta), liderzy widzieliby też sens podjęcia uchwały o konsultacjach społecznych. Ich zdaniem więcej wysiłku należałoby włożyć w budowanie infrastruktury sprzyjającej aktywności obywatelskiej elblążan przez tworzenie rad dzielnicowych, klubów seniorów i klubów młodzieżowych. Liderzy wskazywali również na fakt ciągle niskiej wiedzy społeczeństwa na temat działań trzeciego sektora i aktywności obywatelskiej, co z pewnością ma wpływ na trudności związane z pozyskiwaniem wolontariuszy. Młode podmioty krytycznie oceniali procedury pozyskiwania dotacji, twierdząc, że są zbyt skomplikowane i niejasne. Przedstawiciele organizacji sami przyznawali, że w kontaktach z samorządem brakuje im nieraz merytorycznego przygotowania i że nie zawsze biorą udział w konsultacjach społecznych, uchylając się od wyrażania opinii w sprawach, które ich bezpośrednio nie dotyczą. Liderzy sugerowali także bardziej skuteczne badanie efektywności działań organizacji i wykorzystanie wniosków z takich analiz przy kolejnym rozdzielaniu środków.

## Uwagi końcowe

W Unii Europejskiej standardem jest, że władze publiczne przekazują organizacjom pozarządowym zadania, które dotąd wykonywały samodzielnie. Organizacje mają ogromny potencjał w zakresie działań dotyczących poprawy jakości życia, wzrostu zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Coraz więcej spraw społecznych i ekonomicznych podlega konsultacjom z organizacjami trzeciego sektora [Arczewska, 2005: 44]. W Finlandii organizacje pozarządowe są dla rządu partnerem w realizacji zadań pomocy społecznej, ochrony zdrowia i służby zdrowia. Główna odpowiedzialność za świadczenie usług opiekuńczych spoczywa jednak na fińskim sektorze publicznym. Działalność sektora organizacji pozarządowych ma charakter uzupełniający. Również w Wielkiej Brytanii sektor

ten ma fundamentalne znaczenie w świadczeniu usług publicznych, organizacje mają też wpływ na proces legislacyjny. Także w USA świadczenie usług publicznych zleca się powszechnie organizacjom pozarządowym (w formie grantów lub umów). W Polsce podmioty te pełnią jedynie funkcję uzupełniającą, wspomagającą względem administracji publicznej. Jak podkreśla Blicharz, nie można stawiać tezy, że stanowią alternatywę wobec sektora publicznego w rozwiązywaniu problemów społecznych [Blicharz, 2005: 113, 119], ale potencjalnie mogą odegrać istotną rolę w uzupełnianiu działalności państwa lub samorządu terytorialnego. Polskie organizacje pozarządowe ciągle nie są postrzegane przez władze publiczne jako ważny partner, ale powoli to się zmienia [Arczewska 2005: 44]. Badania pokazują, że organizacje bardziej cenią sobie współpracę z samorządem lokalnym niż z instytucjami władzy centralnej, jest to bowiem kontakt częsty; coraz więcej organizacji korzysta ze środków samorządowych i ubiega się o nie, w latach 2003–2009 pula pieniędzy na dotacje wzrosła w kasach samorządów niemal dwukrotnie [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 188–189].

Elbląski samorząd dostrzeża w organizacjach pozarządowych ważnego partnera i podkreśla gotowość do umacniania i poszerzania współpracy, która już od lat nie koncentruje się wyłącznie na aspektach finansowych. Podobną postawę wykazują organizacje, które mają świadomość potrzeby integracji trzeciego sektora oraz coraz większej jego samodzielności i kreatywności. Jak podkreślali badani, tworzone w Elblągu partnerstwo publiczno-społeczne powinno ewoluować w stronę coraz większego zaufania i większej odpowiedzialności za lokalną społeczność, ponieważ misją zarówno władzy samorządowej, jak i organizacji jest służyć innym.

## Bibliografia

- Arczewska M. (2005), *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Blicharz J. (2005), *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2011), *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2013), *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Ciechorska-Kulesza K., Obracht-Prądyński C. (2012), *Organizacje pozarządowe w Elblągu. Ludzie – działania – współpraca z samorządem*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg.
- Domański J. (2009), *Value Management in Non-profit Organizations – The First Step*, “Foundations of Management”, no. 1.
- Gumkowska M. (2006), *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Jachimowicz A. (2006), *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

- Kamiński R. (2008), *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Konstytucja RP (1997), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Przybyszewski R. (2009), *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Przybyszewski R., Atamańczuk K. (2011), *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejman Z. (2007), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Seibel W., Anheier H.K. (1990), *Sociological and Political Approaches to the Third Sector* [w:] H.K. Anheier, W. Seibel (red.) *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter, Berlin–New York.
- Skrzypiec R. (2005), *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg.
- Skrzypiec R. (2006), *Mapa aktywności obywatelskiej w gminie Lesznowola*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Warszawa.
- Toczyski W. (1998), *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

## Bibliografia elektroniczna

- Analiza społeczno-gospodarcza Elbląga* (2012), <http://www.umelblag.pl> (dostęp: 9.09.2012).
- Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląg a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2011* (2012), <http://um-elblag.samorzady.pl> (dostęp: 7.09.2012).
- Strategia rozwoju sektora pozarządowego w Elblągu na lata 2006–2011* (2006), <http://www.cop.elblag.pl> (dostęp: 3.09.2012).

*Gábor Kovács*  
Széchenyi István University Győr, Hungary  
*Zsuzsa Stion*  
Széchenyi István University Győr, Hungary

## LOCAL INDEBTEDNESS IN HUNGARY: EXPERIENCE OF 20 YEARS

### Abstract

Hungary has a unitary government system with 19 counties, 23 “cities with county rank” and about 3200 local (municipal) governments. The financial architecture of local governments is quite complicated and budget constraints are “halfway” between soft and hard. After an early and temporary “municipal bond boom” in the middle of 1990s, the size of indebtedness started to increase considerably, first in 2002. By the end of 2011 the size of financial obligations deriving from local borrowing amounted more than 4.7% of GDP.

The paper is aimed at examining factors that might have been behind indebtedness and tries to separate the effect of internal and external variables for the period between 1990 and 2011. According to the results of the empirical analysis local authorities’ borrowing activity cannot be explained only with help of quantitative macro-economical indicators such as total sub-national revenues, expenditures, CPI and GDP. Namely, the formation of debt was mainly determined by behaviour patterns of local governments and by random (unforeseeable) shocks caused by changes in central regulation. The short term patterns in borrowing attitude are due to the four-year long election cycle of local representatives while adapting to random shock happens quickly within one year. Four different time-phases (periods) can be determined, which can be described by different characteristics and makes explanation for the formation of local debt: early development of subnational debt markets (1990–1995), restriction (1996–1997), moderate growth (1998–2006), municipal bond-boom (2007–2010).

**Key words:** indebtedness, local governments, municipal bond, econometrics model, Hungary

### Introduction

Hungary has a unitary government system and the Constitution and the 1990 Law on Local Authorities establish that the basic rights of all local governments, regardless of size, are equal. Thus, the system can be considered as fairly democratic but very fragmented. The average size of Hungary’s municipalities (including Budapest) is very low (about 3000 people) and over half of Hungary’s

municipalities have a population below 1000. The financial architecture of local governments is quite complicated and budget constraints are “halfway” between soft and hard.<sup>1</sup>

During the process of the transition to a market economy and with the increasing difficulties of the central budget, a greater share of public service provision has been transferred to the local level. The *Act on Local Authorities* assigns responsibility to local governments for providing public services in an extraordinary large range, even by international comparison. Since transfers from the central budget are less and less able to cover the investment needs of local governments, there is an even stronger demand for external funds that can be satisfied first of all, with help of borrowing. The enhancement of the resource-deployment capacity of the local authority sector is a fundamental condition for ensuring the necessary development resources at the local level.

The really drastic increase in volume of local government debt in Hungary started in 2006, caused primarily by the issuance of local government bonds. At the end of 2011 the size of financial obligations deriving from local borrowing amounted more than 4.7% of GDP.

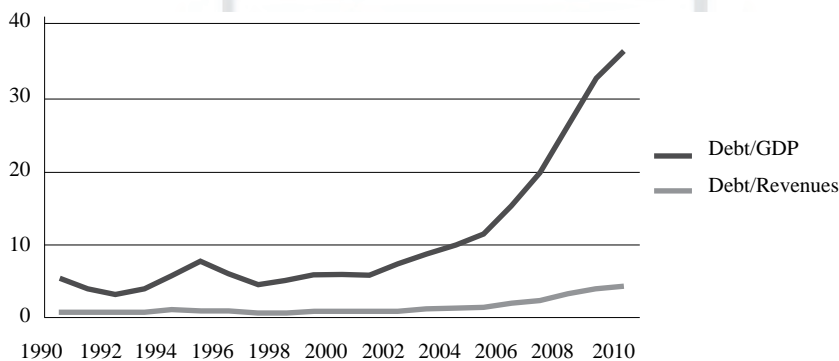


Figure 1. Liabilities (municipal bonds, short and long term loans) of Hungarian local governments in the percentage of GDP and local governments' revenues (1990–2010)

Source: own construction based on Hungarian National Bank's data.

The paper is aimed at examining factors that might have been behind indebtedness, and tries to separate the effect of internal and external variables. As internal factors I mean first of all the circumstances which refer directly to the operation (and financing) of Hungarian local government sector such as central regulation of borrowing and central subsidy policy. As external factors mainly quantitative variables, which reflects macro-economical situation of Hungary, can be taken into account. In the paper I make an attempt to evaluate the role of internal and external factors and to determine their explanatory power as well.

<sup>1</sup> Operating deficit may be financed by selling fixed assets and by borrowing as well.

Accordingly, after summarizing the theoretical background of local borrowing, I try to construct an econometrical model, which can provide sufficient explanation for the changes in local governments' indebtedness in Hungary.

## Theoretical framework for the analysis

In the first, theoretical part of my paper, I try to summarize the economical advantages and disadvantages of local borrowing and to determine the theoretical framework for the empirical analysis.

### Why local borrowing makes sense

Borrowing represents one possible and important way to finance local capital projects. The most important *arguments* for borrowing by local governments and against other forms of financing can be summarized as follows:

Long-term debt allows sub-national governments to acquire or build capital improvements more quickly than they could on a pay-as-you-go basis. Borrowing over time is an effective way to overcome the problem of inequitable burden of costs among tax payers. It allows more equitable payment schemes, since users can be made to pay for the capital cost of facilities as they are used over time. There will be an assurance that the most users will pay for the benefits either through local taxes or directly through user charges and hereby an optimal allocation of resources can be achieved.

Benefits from accelerated local development can overshadow the cost of borrowing. Carrying out the investment as quickly as possible, operational costs (related to the given service) can be reduced [Swianiewicz, 2004]. Borrowing can also stabilize the required budget resources. The volume of capital spending in local government units fluctuates from one year to another. If capital projects are financed from current revenues, the demand for resources changes over time as well. In countries where a large proportion of local revenues is raised through local taxes, an irrational fluctuation of local taxes rates may result.

However, there are also *costs and risks* in case of borrowing. Long-term debt limits a sub-national government's future budget flexibility. Unwisely used, it can burden citizens with high taxes or service charges. Many countries permit long-term debt only for capital spending and not for operating deficits (sometimes called the "Golden Rule") [Musgrave, 1959]. Borrowing to meet short-term financing needs can provide opportunities for banks and subnational governments to develop working relationships and allow bankers to become familiar with the governments' financial affairs. Provided that the financing is repaid within the budget year and that carrying debt beyond the budget year is prohibited, there is no a priori reason to limit such financing to capital spending [Freire, Petersen, 2004].

## Management of local government debt

The most common approaches concerning management and regulation of local debt include (1) leaving financial market discipline to operate freely; (2) establishing strict administrative, case-by-case control; and (3) establishing explicit, pre-emptive and legally binding general rules to prevent crises and encourage good market behaviour [Oliveira, Martin-Vazquez, 2001].

Even where restrictions on local borrowing seem to be strict the constraints may in fact be softer than they appear since municipal governments can be accustomed to circumvent such restrictions by borrowing through quasi-fiscal institutions or publicly-owned enterprises which they control [Spahn, 1999].

A principal task of debt management is to design an optimal debt profile that is consistent with the sub-sovereign's overall economic policy and that minimizes the cost given a prudent level of risk. The debt profile refers to the level of debt (total amount outstanding) and the structure of debt (domestic vs. foreign, fixed vs. floating interest rate, and long-term vs. short-term debts) [de la Torre, Freire, Huertas, 1999]. The most useful key indicators are: (1) the ratio of debt service to recurring revenues; (2) the ratio of total outstanding debt to GDP; (3) the ratio of total debt to the local tax base; (4) the ratio of total debt *per capita*.

## Econometrical analysis of Hungarian local governments' borrowing

In order to analyze and explain local government's borrowing first the related quantitative data were collected. Directly quarterly data were available indicating local authorities' net borrowing (new debt issued minus repayments) as the sum of short term and long term loans and short term and long term securities (municipal bonds).

As it can be seen in the chart there was considerable quarterly seasonality present in borrowing activity. This statement could be proofed by testing the significance of autocorrelation coefficients. At 5% level of significance only the simple and partial autocorrelation coefficient related to lag 4 were significant meaning that borrowing patterns are connected to quarters and have been repeating themselves yearly.

Since also the possible explanatory factors for borrowing were available on yearly basis (as flow variables) and they could be interpreted and identified also yearly it was reasonable to transform the original data set to a yearly flow time series. Accordingly, a weighted average of borrowing was computed for each year based on the quarterly data where the first and last observation had a relative weight of 0.5.

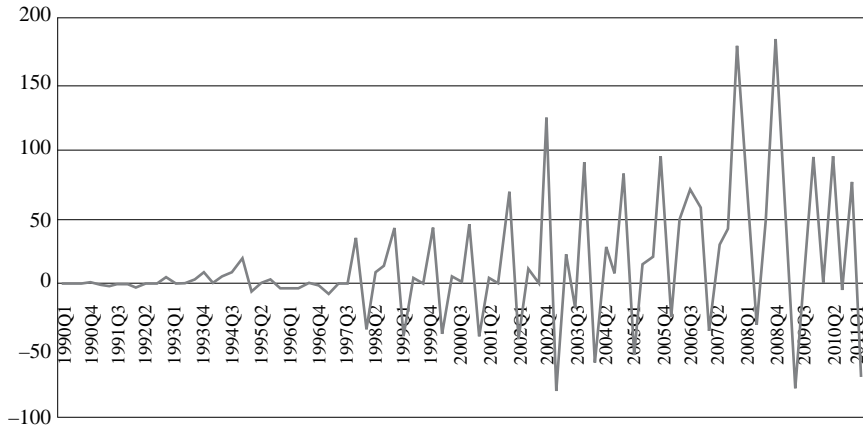


Figure 2. Local governments' borrowing between 1990Q1–2011Q1 (in billion HUF)

Source: own construction based on Hungarian National Bank's data

([http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xi-puszam-lak/mnbhu\\_nemz\\_modsz\\_idosorok090107](http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xi-puszam-lak/mnbhu_nemz_modsz_idosorok090107), access: 12.08.2012)

Table 1

Autocorrelation function of borrowing (quarterly data)

LAG	ACF	PACF	Q-stat.	p-value
1	-0,1573	-0,1573	2,1796	0,140
2	-0,0204	-0,0463	2,2168	0,330
3	-0,2067	-0,2233	6,0693	0,108
4	0,6940	0,6717	50,0466	0,000
5	-0,1170	-0,0035	51,3123	0,000
6	0,0539	0,1216	51,5844	0,000
7	-0,1645	0,0942	54,1501	0,000

Source: own construction.

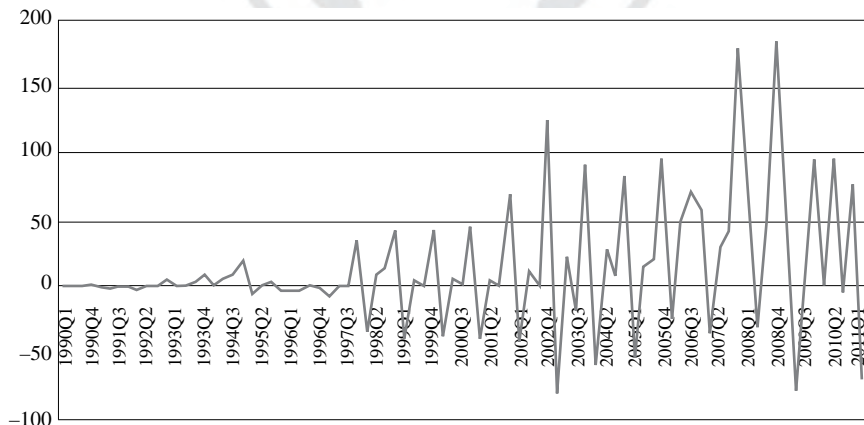


Figure 3. Local governments' yearly borrowing (flow data) between 1990–2010

Source: own construction based on own calculation.



## Regression model

As it is obvious according to the chart in case of the yearly data set a clear trend can be identified with a dominant upward tendency which reached a peak of about 250 billion HUF in 2008. In order to determine and explain the changes in borrowing activity a multiple linear regression model was carried out where the explanatory (independent) variables were identified based on the theoretical background discussed in the previous section.

### Independent variables ( $X_{jt}$ )

Local governments' total revenues (Revenues)  
 Local governments' total expenditures (Expenditures)  
 Local governments' capital expenditures (Investments)  
 Central Bank Base Rate (CBBR)<sup>2</sup>  
 GDP of Hungary (GDP)  
 Consumer Price Index (CPI)  
 Dependent variable ( $Y_t$ )  
 Borrowing (yearly)

Using the ordinary least squares method (OLS) the model seemed to be significant ( $p$ -value for overall  $F$ -test was 0.0006) and it had a quite good fit to borrowing data ( $R^2 = 0.7729$ ) however at 5% of significance neither explanatory variables were significant.

Table 2

Regression coefficients

	cCoefficient	sStd. error	t-ratio	p-value
Const.	-750,007	321,218	-2,335	0,0350**
Revenues	0,199922	0,296992	0,6732	0,5118
Expenditures	-0,118335	0,334478	-0,3538	0,7288
Investments	0,137304	0,387849	0,3540	0,7286
Central_Bank_Ba	0,597270	3,77596	0,1582	0,8766
GDP	-3,29367e-06	0,000227268	0,01449	0,9886
CPI	5,31362	2,73173	1,945	0,0721*

Source: own construction.

Testing the theoretical assumption for the linear model also indicated that the model cannot be considered as adequate because among others errors terms followed not a normal distribution and even autocorrelation was present. As a conclusion it could be stated that although borrowing depends on the chosen

<sup>2</sup> It was calculated as a duration-weighted average for cases where CBBR was not constant for the whole year.

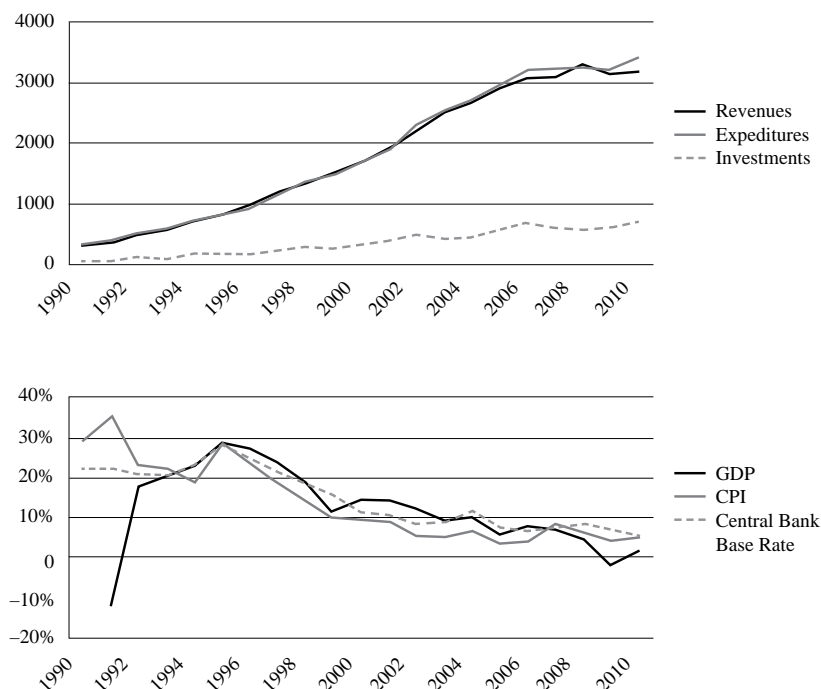


Figure 4. The formation of the value of explanatory variables (1990–2010)

Source: own construction.

explanatory factors (except for GDP) but as a model they are not able to provide sufficient explanation for borrowing in time. As possible reasons the role of random factors and the effect of previous behaviour (behaviour patterns) could be mentioned. In order to test the validity of the previous hypothesis I tried to identify an Autoregressive Moving Average Model (ARIMA) for the time series.

Table 3

Correlation coefficients, using the observations 1990–2010<sup>3</sup>

Borrowing	Revenues	Expenditures	Investments	Central_Bank_Base Rate	GDP	CPI	
1,0000	0,8288	0,8273	0,8002	-0,6890	0,3785	-0,6212	Borrowing
	1,0000	0,9988	0,9816	-0,9158	0,4374	-0,9045	Revenues
		1,0000	0,9876	-0,9204	0,4635	-0,9017	Expenditures
			1,0000	-0,9267	0,4942	-0,9056	Investments
				1,0000	-0,4272	0,9110	Central_Bank_Base_Rate
					1,00000	-0,3379	GDP
						1,0000	CPI

Source: own construction.

<sup>3</sup> At 5% level of significance critical value (two-tailed) = 0.4329 for  $n = 21$ .

Publikacja objęta jest prawem autorskim. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i rozpowszechnianie zabronione.

Publikacja przeznaczona jedynie dla klientów indywidualnych. Zakaz rozpowszechniania i udostępniania w serwisach bibliotecznych

## Autoregressive Moving Average Model

The ARIMA procedure can help with analyzing and forecasting our data on borrowing by predicting a value in the response time series as a linear combination of its own past values, past errors (also called shocks or innovations), and current and past values of other time series:

$$Y_t = \varepsilon_t + \varphi_1 \cdot \varepsilon_{t-1} + \varphi_2 \cdot \varepsilon_{t-2} + \dots + \varphi_q \cdot \varepsilon_{t-q} + \theta_1 \cdot Y_{t-1} + \theta_2 \cdot Y_{t-2} + \dots + \theta_p \cdot Y_{t-p}$$

The input series for ARIMA needs to be **stationary**, that is, it should have a constant mean, variance, and autocorrelation through time. However based on the line-chart (see: Figure 3) a clear upward trend was identified in our time series and the same conclusion could be drawn according to the autocorrelogram as well.

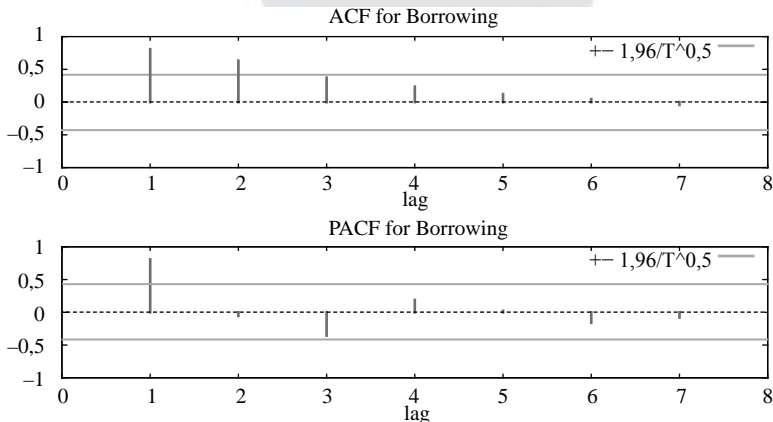


Figure 5. Autocorrelogram for Borrowing

Source: own construction.

Therefore, the series first needs to be differenced until it is **stationary**. The number of times the series needs to be differenced to achieve stationarity is reflected in the  $d$  parameter. According to the plot of borrowing and the autocorrelogram our time series requires only first order non seasonal (lag=1) differencing.

As it can be seen above the  $p$ -values of Ljung-Box Q test and the autocorrelogram supported that the first-difference series of borrowing ( $d\_Borrowing$ ) becomes stationary. At this stage we are already be able to decide how many autoregressive ( $p$ ) and moving average ( $q$ ) parameters are necessary to yield an effective but still *parsimonious* model of the process.<sup>4</sup> Since in practice the numbers of the  $p$  or  $q$  parameters very rarely need to be greater than 2 as the first step only four possible combinations of the models ( $p=0, q=0$ ;  $p=0, q=1$ ;  $p=1, q=0$ ;

<sup>4</sup> *Parsimonious* means that it has the fewest parameters and greatest number of degrees of freedom among all models that fit the data.

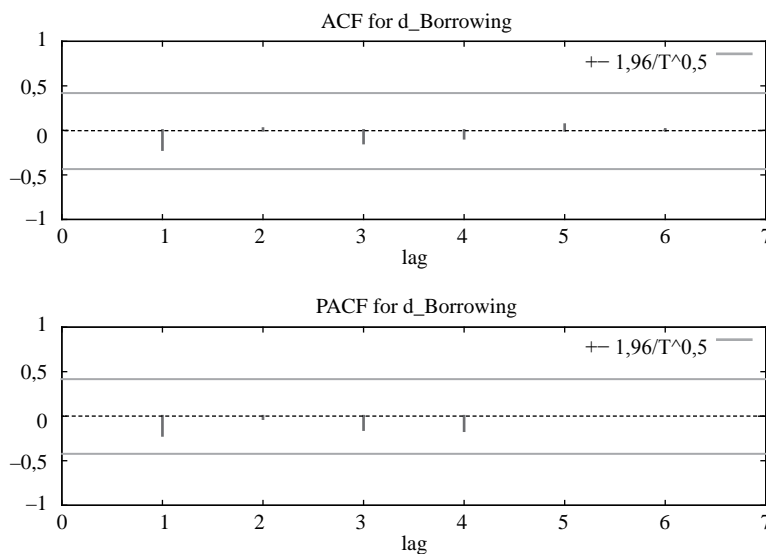


Figure 6. Autocorrelogram for first order differencing of Borrowing

Source: own construction.

Table 4

Autocorrelation function for d\_Borrowing

LAG	ACF	PACF	Q-stat.	p-value
1	-0,2156	-0,2156	1,0761	0,300
2	0,0206	-0,0271	1,0865	0,581
3	-0,1419	-0,1503	1,6080	0,658
4	-0,0882	-0,1626	1,8220	0,768
5	0,0648	0,0017	1,9451	0,857
6	0,0117	-0,0012	1,9494	0,924
7	-0,0978	-0,1436	2,2731	0,943

Source: own construction.

$p=1, q=1$ ) were compared. Among the examined models the following mixed model – ARIMA (1,1,1) – seemed to be suitable:

$$Y_t = 8.37884 + Y_{t-1} + 0.625454 \cdot (Y_{t-1} - Y_{t-2}) - 0.99999 \cdot \varepsilon_{t-1}$$

As Table 5 shows all the coefficients of the model are significant at a very low level of significance and since the variance estimate, AIC (Akaike information criterion), and SBC (Schwarz's Bayesian criterion) are all smaller than they were for the other models indicated that the ARIMA(1,1,1) model fits the data better without over-parameterizing.

Table 5

## Statistical output for ARIMA(1,1,1)

	Coefficient	Std. error	z	p-value
Const.	8,37884	2,64271	3,1706	0,00152
phi_1	0,625454	0,198704	3,1477	0,00165
theta_1	-0,999999	0,151614	-6,5957	<0,00001
Akaike criterion (AIC) 206,7956				
Schwarz criterion (SBC) 210,7786				
	Real	Imaginary	Modulus	Frequency
AR				
Root 1	1,5988	0,0000	1,5988	0,0000
MA				
Root 1	1,0000	0,0000	1,0000	0,0000

Source: own calculation.<sup>5</sup>

Although the hypothesis that error terms follow a normal distribution had to be rejected at a level of 5% of significance ( $p$ -value=0.00004), the second important group of assumption of ARIMA model was met that is no significant auto-correlations and partial autocorrelations could be detected for the residuals. That is there is a strong evidence that the ARIMA(1,1,1) is suitable for our time series.

Table 6

## Residual autocorrelation function

LAG	ACF	PACF	Q-stat.	p-value
1	-0,0430	-0,0430	0,0427	0,836
2	0,0922	0,0905	0,2506	0,882
3	-0,0850	-0,0783	0,4378	0,932
4	-0,0652	-0,0807	0,5548	0,968
5	0,0480	0,0588	0,6222	0,987
6	-0,0109	-0,0004	0,6260	0,996

Source: own construction.

As the practical extrapolation of the time series model to the borrowing of Hungarian local governments the following conclusion can be drawn: Local au-

<sup>5</sup> Using Kalman-filter (linear quadratic estimation, LQE), standard errors estimated based on Hessian matrix.

thorities' borrowing activity cannot be explained only with help of quantitative macro-economical indicators such as total subnational revenues, expenditures, CPI, GDP, etc. Namely, the formation of debt was mainly determined by behaviour patterns of local governments and by random (unforeseeable) shocks caused by changes in central regulation. The short term patterns in borrowing attitude are due to the four-year long election cycle of local representatives while adapting to random shock happens quickly within one year (and this is the reason for using lag 1 in model for error terms). It also means that in order to understand debt policy of the Hungarian local government sector the so called "shocks" need to be identified and analyzed. Accordingly, in what follows I try to determine different time-phases (periods), which can be described by different characteristics and makes explanation for the formation of local debt.

## Local borrowing in Hungary: Stages of development and restriction

### Early development of subnational debt markets (1990–1995)

The *Act on Local Self-Government (1990/LXV)* allowed the free borrowing – hereby also the issuance of bonds – of municipalities without the permission of Central Government. Nonetheless, in the early 1990s Hungarian local governments were reluctant to use loan resources because of the over-indebtedness of the previous socialism regime, and they considered indebtedness as a sign of weakness. Indebtedness started to increase only in 1993 rapidly firstly due to the investment needs of local infrastructure and to maintenance costs of assets privatized from the central government.

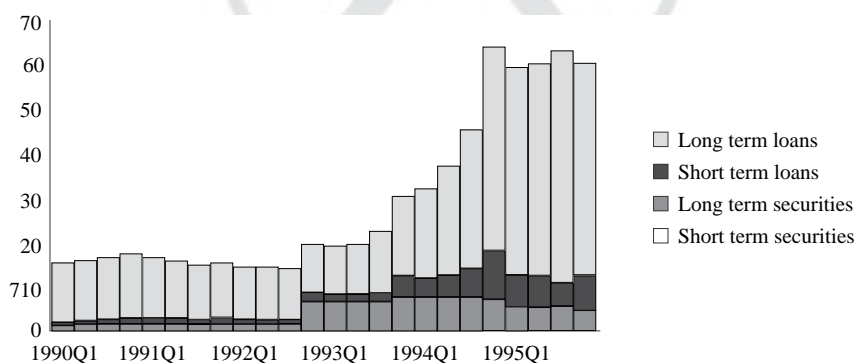


Figure 7. Local debt between 1990–1995 (in billion HUF)

Source: own construction based on Hungarian National Bank's data

([http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xi-puszam-lak/mnbhu\\_hazt5](http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xi-puszam-lak/mnbhu_hazt5), access: 10.08.2012).

## Restriction (1996–1997)

Because of the national economic recession and high inflation rate as well as insolvency situation of a few local governments (Bakonszeg, Nágocs, Páty, Bátorliget) strict restrictive measure took effect concerning local borrowing in 1995. Amending the *Act on Local Self-Government (1990/LXV)* legal restrictions came into force and according to these, municipalities are not permitted to meet their debt service obligations from Personal Income Tax Revenues, Normative State Contribution, Central Subsidies or sales of Core Assets and total debt<sup>6</sup> cannot exceed the Corrected Current Own Revenues, which is 70 per cent of the positive difference between Current Own Revenue and Short Term Liabilities. Nonetheless, regulation – though unintentionally – left a loophole: the debt limit doesn't apply to liquid loans.

Another important instrument for regulation restricting loan financing of local governments was the Act on debt settlement procedure of local governments, in other words the local government bankruptcy act. In 1996 the Bankruptcy Law for municipalities (*Municipal Debt Adjustment Act, Law XXV*) had been prepared and come into force. The law defines a debt adjustment process whose objective is to allow local governments to regain their financial health while at the same time protecting the rights of creditors. The Municipal Debt Adjustment Law defines and restricts the risk of investing in local debt by imposing a definite financial and moral cost on local governments who default on debt or other payments [Makay, 2004]. Consequently the local government bankruptcy act provides excellent basis and background for the assessment of credit risks of bonds but it cannot solve problems originating from the non-transparent financial report system alone and cannot substitute the deficiencies of other, alternate institutional solutions of risk management.

## Moderate Growth (1998–2006)

After the early and temporal “debt-boom” in the middle of 90s the size of indebtedness started to increase considerably, first in 2002. One of the reasons was the favourable macroeconomic environment (low inflation rate, moderate interest rates). The increase was also due to the decrease of revenues deriving from privatized asset sale and the increasing investment demand could not be met by central government support. Since the EU accession in 2004 – insuring their own part in tenders – indebtedness has been increasing, though it has not exceeded 2.5 percent of the GDP yet.

On the 1<sup>st</sup> January 2002 the law on the “Capital Market” took effect and the decree on “Bonds” is of legal force also from the same date. Both measures indicated considerable changes within the regulation on local government bond issues. A very important argument for bonds in Hungary is that this way of

---

<sup>6</sup> Bank loans, municipal bonds, lease, third-party obligations and commitments.

financing does not require the local authority to announce public procurement, which decreases the administrative burden on the one hand and the issuer's responsibility on the other. Regulation prefers unintentionally bonds to bank loans since public procurement process requirements do not apply to the issuance of bonds.

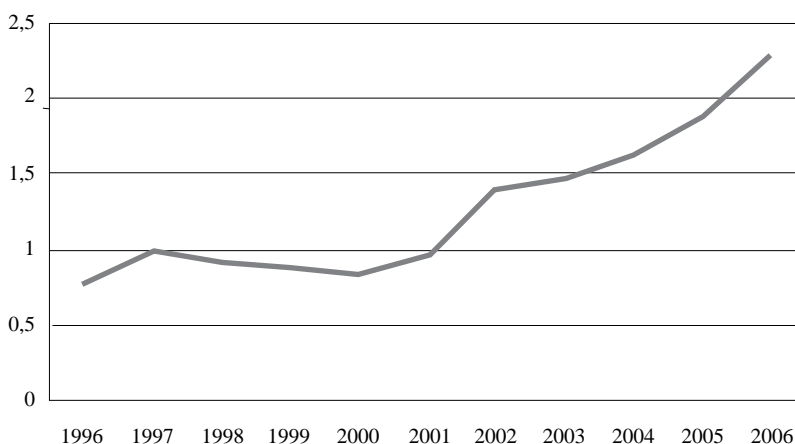


Figure 8. Borrowing of local governments in Hungary in the percentage of GDP (1995–2006)

Source: own calculation based on Hungarian National Bank's data.

Examining the features of municipal bonds issued by local governments in Hungary it can be stated that almost all bonds were placed privately and the buyers were only commercial banks. Municipal bond therefore could be considered as *bank loans in disguise*. One possible explanation for it can be that in Hungary the method of capital market financing is a less accepted and widespread solution than borrowing from a bank. That is the issuer local governments – in case this alternative have been considered at all– have not taken the risk of remaining without buyers even if the public issue is of much higher administrative burden.

### Municipal bond-boom (2007–2010)

Compared to the mid-2000s substantial changes have occurred in the scale of indebtedness of Hungarian local governments in the middle of the first decade of 2000s. The extremely high volume of local government debt started at the end of 2006, caused primarily by the issuance of local government bonds. While up to 8 billion HUF worth of bonds were issued in 2006, the bond issuance value in 2007 nearly reached the HUF 200 billion and in 2008 exceeded this amount. Consequently the portfolio of bonds issued in HUF reached 50 billion HUF, while the value of those denominated in foreign currencies increased above 350



billion HUF<sup>7</sup>. According to the report made by the Public Expenditure Survey Committee, 20% of municipalities issued bonds in 2007 (among local governments that were audited by the Committee). At the end of 2010 the size of financial obligations deriving from local borrowing amounted more than 4% of GDP.

The wave of debt which started at the end of 2006 can be traced back the joint effect of various external factors. The government's bill restraining local governments' borrowing and the fear of restrictions were of primary importance among effective causes.<sup>8</sup> The intent to counteract the stresses originated from the resource oriented system also had an effect on borrowing proclivity but it could not be only reason for bond boom. At the same time the GFS deficit situation is clearly not the only reason for debt. No firm correlation could be established between the deficit and the development of outstanding total debt in the years studied. In addition, the accelerated increase in debt cannot be attributed to the increasingly absorbent quality of EU funds either.

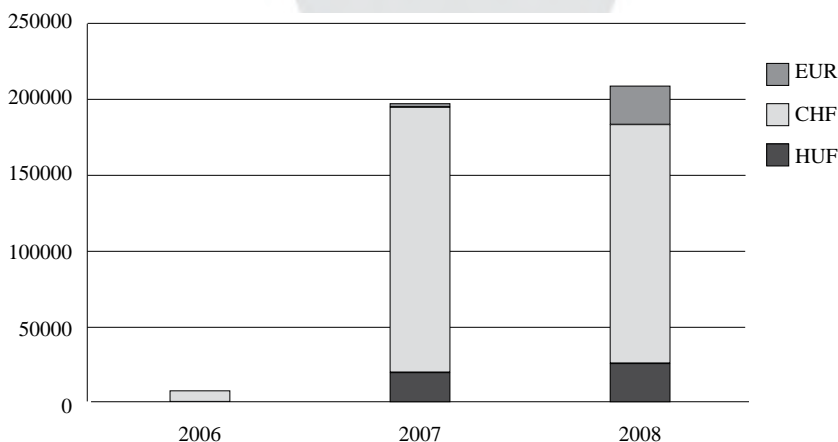


Figure 9. Bonds issued by local government sector between 2006 and 2008 (in million HUF)  
Source: own construction based on Financial Supervisory Authorities data.<sup>9</sup>

The principal repayment of municipal bonds starts after passing of the *grace period* in almost every case. The investigation of the length of the term of the issued bonds also shows an interesting result. The shortest term was 4 years while the longest was 25 years in the examined period, between 2006 and 2008. It is unequivocally clear that the terms of bonds increased compared to before and this increase was continuous between 2006 and 2008. While the average term of bonds was 16.73 years in 2006, it was 17.2 years in 2007 and 19.3 in 2008. According to the examination of the terms of each issue we can state that we

<sup>7</sup> Calculated at 176 HUF/CHF and 266 HUF/EUR.

<sup>8</sup> Bill No. T/4320. for the modification of Act No. LXV of 1990, 9th November 2007.

<sup>9</sup> Note: calculated at 176 HUF/CHF and 266 HUF/EUR.

cannot find bonds with terms shorter than 10 years. The term is 20 years for the most part. Nearly half the issues had such term in 2006 while the rate increased to roughly 60 percent in 2007 and in 2008. The appearance of the extremely long term issues is an important characteristic. 6 bonds with a term longer than 20 years were issued in 2007 while 16 were issued in 2008.

## Conclusion

In the early 1990s local governments were reluctant to use loan resources because of the over-indebtedness of the previous socialism regime, and they considered indebtedness as a sign of weakness. After an early and temporary “bond boom” in the middle of 1990s, the size of indebtedness started to increase considerably, first in 2002, where one of the reasons was the favourable macroeconomic environment (low inflation rate, moderate interest rates). The increase was also due to the decrease of revenues deriving from privatized asset sale and the increasing investment demand could not be met by central government support. Since the EU accession in 2004 – insuring their own part in tenders – indebtedness has been increasing. The really drastic increase in volume of local government debt in Hungary started in 2006, caused primarily by the issuance of local government bonds. While up to 8 billion HUF worth of bonds were issued in 2006, the bond issuance value in 2007 nearly reached the HUF 200 billion and in 2008 exceeded this amount. From 2006 to 2009 the value of municipal bonds issued increased sevenfold and exceeded USD 1 billion. At the end of 2010 the size of financial obligations deriving from local borrowing amounted more than 4.6% of GDP.

According to the results of the empirical analysis local authorities’ borrowing activity cannot be explained only with help of quantitative macro-economic indicators such as total sub-national revenues, expenditures, CPI and GDP. Namely, the formation of debt was mainly determined by behaviour patterns of local governments and by random (unforeseeable) shocks caused by changes in central regulation. The short term patterns in borrowing attitude are due to the four-year long election cycle of local representatives while adapting to random shock happens quickly within one year. Four different time-phases (periods) can be determined, which can be described by different characteristics and makes explanation for the formation of local debt: Early development of subnational debt markets (1990–1995); restriction (1996–1997); moderate growth (1998–2006) and municipal bond-boom (2007–2010).

## Bibliography

De la Torre A., Freire M., Huertas M. (1999), *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, The World Bank, Washington DC.

- Freire M., Petersen J. (2004), *Political, Legal and Financial Framework* [in:] M. Freire, J. Petersen (eds.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries*, The World Bank, Oxford University Press, New York, pp. 9–46.
- Makay M. (2004), *The Prospects for Municipal Bonds* [in:] M. Kopányi, D.E. Wetzel, S. El Daher (eds.), *Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000*, LGI, Budapest, pp. 571–592.
- Musgrave R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Oliveira J.C., Martinez-Vazquez J. (2001), *Czech Republic. Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition*, World Bank technical paper (517), Washington DC.
- Spahn P.B. (1999), *Decentralization, Local Government, Capacity and Creditworthiness: Macroeconomic Aspects*, ECSIN Working Paper No. 6, The World Bank, Washington DC.
- Swianiewicz P. (2004), *The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience in Local Government Borrowing* [in:] P. Swianiewicz (ed.) *Risk and rewards*, Open Society Institute, Budapest, pp. 1–24.



***Miklós Vásáry***

Ministry of Rural Development, Department of Agricultural Economics

***János Balázs Tóth***

Ministry of Foreign Affairs

***Zsolt Baranyai***

Szent István University

***István Takács***

Károly Róbert College

***Katalin Takács-György***

Károly Róbert College

## MACROECONOMIC TRENDS BY THE USE OF STRUCTURAL FUNDS

### Abstract

The main goal of the European Union's regional policy is to reduce structural disparities between EU member states and regions. The balanced development throughout the EU can promote real equal opportunities for all. So the policy is based on the concept of solidarity and cohesion of economic and social conditions. It achieves this by means of a variety of financing operations, principally through the Structural Funds and the Cohesion Fund.

The policy focuses on three main objectives, convergence – solidarity, regional competitiveness and employment and European territorial cooperation. By these objectives the EU supported projects in a wide range of areas – at regional and national level – from business support to urban development. It is very important that, these themes reflect the objectives of the Europe 2020 strategy to promote smart, sustainable and inclusive growth.

Between 2007 and 2013 for the European Union's regional policy is allocated 347 billion euro, 35.7% of the total EU budget for that period, just over 49 billion euro a year. All programmes are co-financed by the member countries the total available funding is almost 700 billion euro, so the programmes and the results are and will be significant.

The main programmes, eligible areas, and the beneficiaries of the national programs can be summarized, but to measure the various programs effectiveness, in the different countries, are much more complicated. The results depend on a lot of variables, for example the managerial institutional system, the structure of the national programs, the habitat of the participant and many obvious and potential, external and internal economical and social conditions.

But despite of the dissimilarities, we try to collect, through some macroeconomical structural indicators, the main characteristic trends of the utilization EU sources. With various methods, we will characterize the coherence between gross domestic product, labour force statistics etc.

Because the analysis of the 27 EU countries could be voluminous, it will be focused on some countries of Central and Eastern Europe.

**Keywords:** EU supports, development, V4 countries, analyzes, convergence

## Introduction

The regional policy of the European Union (EU) is a special policy targeting the differences between the regions of the Union. It serves the stimulation of social and economic cohesion at community level by supporting the integration of the regions. The regional policy, as the oldest form of internal development policy of the Community, appears as the most general internal development concept in the integration contacts.

Although the institutionalized form of regional policy was introduced only after the Single European Act in 1986, it had been drafted in the Treaty of Rome and the founders defined as on the key objectives of European integration that “(...) the disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands (including rural areas) shall be reduced” [EC Treaty, 1958].

The regional disparities, however, still cause problems and – in spite of the extension of special policy – the disparities remain significant. Not only the core and peripheral areas should be distinguished as considerable source of problems, but the increasing development gap between cities and rural areas which is heavily generated by the stronger and stronger demographic changes (e.g. migration). In addition to this, strong intensification of developmental differences can be observed in certain cases, in the Northern and Southern geographical aspects due to cultural and other social reasons, while after 2004, also in regard to the dividedness between West and East.<sup>1</sup> In connection with this, the existing differences have been further sharpened by the integration of the ten new countries in 2004, then the accession of Romania and Bulgaria in 2007.

It is obvious, that the disparities between some regions and countries can be led back to more and sometimes closely interrelated reasons. These include, among others, the role of permanent and unchangeable disadvantages and advantages coming from geographical conditions, the impact of social and economic changes which emerge increasingly stronger in some cases at global or only local level, the economic and political peculiarities which can be observed in the new member states as the tail effect of the former centralized economic administration, and finally the combination of these and some other considerable factors.

The impact of these unfavourable factors and consequences can be observed in many relations, for example the social situation, low level of education, tendencies of unemployment, outdated infrastructure, etc. The EU wants to improve

---

<sup>1</sup> The difficulties of the still heavily prevailing economic crisis which affected the state budget and the bank sector, concern mostly the countries of the Mediterranean.

just these areas and aims to harmonize the regional policy with the efforts of the Union to enhance economic growth and employment, in regards especially the strategic aims of European 2020. In order to achieve these targets, it is necessary to stimulate investment, especially in case of backwarded regions. The objectives can be reached only in indirect ways in many cases, therefore more elementary and simpler programs should be implemented. To this end the transportation, telecommunication and other infrastructural investments, as well as the preservation of environmental resources are supported. By developing information and communication technologies, the innovation, entrepreneurial activities and the expansion of knowledge-based society is stimulated.

In case of the individual member countries, the ratio of sources distributed on the basis of priorities among member states is changed according to the economic and social capabilities, priorities reacting to the actual challenges and measurements made in response to union-level efforts (Figure 1). Thus the member states integrated after 2004 could access to significant structural sources besides the increasing allocation of funds.

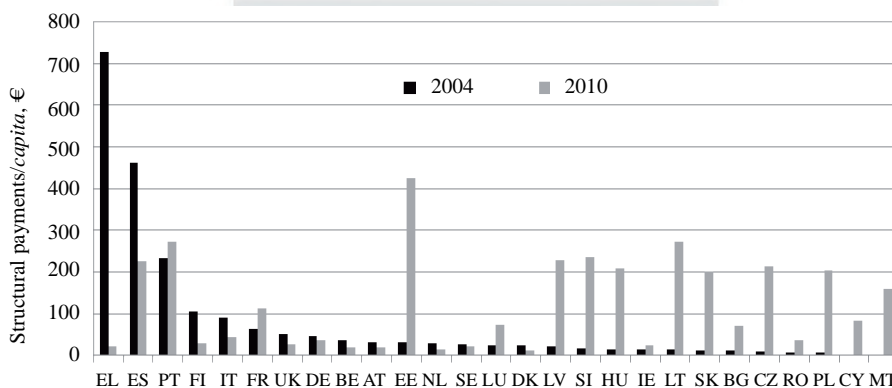


Figure 1. Structural funds per head in the European Union (euro/head 2004, 2010)

Source: own calculation based on EC 2010.

Due to the wide variety of required priorities and implemented actions, it is rather difficult to quantify the impacts of EU regional policy and to measure outputs precisely. On the one hand, the implementation of regional policy has not only quantitative but also some hardly quantifiable or measurable effects. On the other hand – owing to the principle of additionality – the realization of common policy is carried out not only by itself, but as a part of complex national development programs and action plans [Kende, Szűcs, 2011]. It should also be noted that some measures imply direct impacts within different geographical boundaries.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> For example the impact of constructing a motorway concerns not only for the given region or country but also some more distant areas.

Another difficulty is that the currently known evaluation methods are sometimes very different and their harmonization may cause distortions in regard to quantifiable outputs. Thus the comparison of evaluation methods is limited.

Parallel with this, in the course of mapping of impacts in the individual member states different utilization results can be presumed on the basis of development discrepancies. It is, however, the consequence of the principles of the system that in case of member states with specifically low GDP values, the funds – due to their significance – considerably contribute to the growth of the economy (Figure 2).

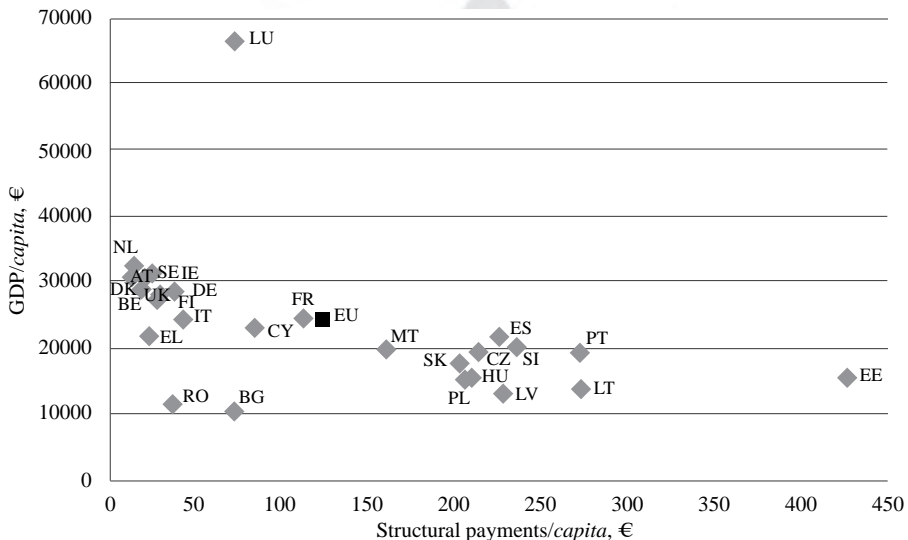


Figure 2. Structural funds per head and GDP/head in the European Union (euro, 2010)

Source: own calculation based on EC 2010.

## Material and method

In case of regional policy, only the budget allocation and resource allocation tendencies can provide important information. As regards budget data, the expenditure items of pre-accession funds should also be calculated because these are closely connected concerning their aims and intents. Since the report about the financial year of 2010 of EU published in 2011 was the latest one issued by the European Committee (EC), we should base our statements on this report.

In case of cohesion policy, before reviewing the macro-level processes, appropriate information can be collected basically during the implementation of activities and the necessary follow-up. The tools for achieving the objectives and measuring the efficiency are: monitoring, evaluation and supervision [NFÜ – National Development Agency, 2012]. Although, however, these examinations

have considerable information content and relevance in regards to the given member state or region, they are often hardly comparable owing to the institutional and programming peculiarities of the member states.

The analysis is focusing on the processes of the Visegrad Countries (V4)<sup>3</sup>. These Countries has got common historical, economical and social conditions and the process of the structural development should be measured, because of the common conditions, among each other.

The present research is planned to be realized at international level, by comparing the special features of more member states. Interrelations between some indicators and cohesion funds are explored by utilizing EUROSTAT and EC data. The research is made by the use of indicators of structural (Lisbon) indicators<sup>4</sup> set by EC. These data in the EUROSTAT database are available from 2000 to 2010 adjusted to the available budget data. The data deficiencies observed in some cases were corrected by estimations. Out of indicators those were examined which, on the one hand, have appropriate information content in the examined period, and have, on the other hand, relevance regarding the structural policy. It is important to note that in case of structural indicators, the general macroeconomic and sectoral factors, as well as wide range of social processes also have impact, but the impact of sectoral policy as well as the presumed consequences of actions can clearly be detected in case of the examined indicators.

The classification of indicators and the listing of selected indicators is drafted in the following table (Table 1). It should be added to the review of indicators, that there are no data available for the whole period in a few cases.

During the research we have faced several deterministic factors affecting the outputs:

- In the review of budget data, only the size of the available funds was regarded as a starting point. The additional and long-term consequences of investments realized from the funds were not quantified;
- In case of indicators, in spite of the unified regulations of EUROSTAT concerning data-collection, there can be even considerable deviations at the level of member states;
- Since the cohesion policy appears mostly at regional level, in some cases the actual impact is not or only partly observable at national level.

---

<sup>3</sup> The Visegrad Countries or Visegrad Group (also known as the “Visegrad Four” or simply “V4”) reflects the efforts of the countries of the Central European region to work together in a number of fields of common interest within the all-European integration. The Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia have always been part of a single civilization sharing cultural and intellectual values and common roots in diverse religious traditions, which they wish to preserve and further strengthen [Visegrad Group, 2012].

<sup>4</sup> The Structural Indicators represent a set of seventy nine indicators developed to measure the progress towards the objectives of the Lisbon Strategy. In line with the EUROSTAT’s role to provide indicator sets linked to current policies and after the conclusion of the Lisbon process in year 2010 and the adoption of the Europe 2020 strategy the maintenance of this set is being progressively stopped [EC, 2012].



Table 1

## List of structural indicators involved in research

General economic background	Labour productivity per hour worked
	Real GDP <i>per capita</i>
Employment	Employment rate
	Implicit tax rate on labour
	Life-long learning
Economic reform	Market integration by type of trade activities services
	Market integration by type of trade activities good
	Comparative price levels
Innovation and research	Level of Internet access – households
	Public expenditure on education
Social cohesion	Early leavers from education and training
	Long-term unemployment rate, by sex
Environment	Energy intensity of the economy
	Resource productivity

Source: own selection based on EUROSTAT 2012.

## Results

### Special budget features

The success of EU cohesion policy was determined by the volume of allocated sources. The budget planning system changed within the examined period, but it did not actually concern the structure of funds.<sup>5</sup> In the last ten years the cohesion funds – partly due to the expansion in 2004 – further increased (Figure 3). By the end of the examined period the ratio of these four member states from the total allocation reached 36%. This significant volume of share can be explained not only by the expanding funds but also by the changing group of beneficiaries.

Reviewing the distribution of funds among member states, an interesting tendency can be observed. The greatest beneficiaries in the examined period were Spain, Germany, Italy, and France. Following them there was Poland, which received almost the same amount as France and got into the group of the greatest beneficiaries. The Czech Republic was the next, then Hungary had the tenth place in the rank followed by Slovakia and Poland.

<sup>5</sup> It is true that the number of Structural Funds decreased by the European Agricultural Fund and the Fishery Orientation Financial Means. In the meantime the budget position of sectoral policy and the areas of activities have mostly expanded or changed.

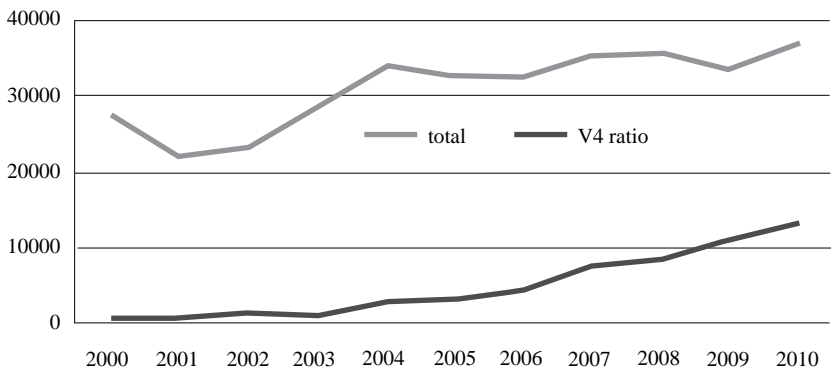


Figure 3. The whole allocation and the V4 ratio  
Source: EC 2010.

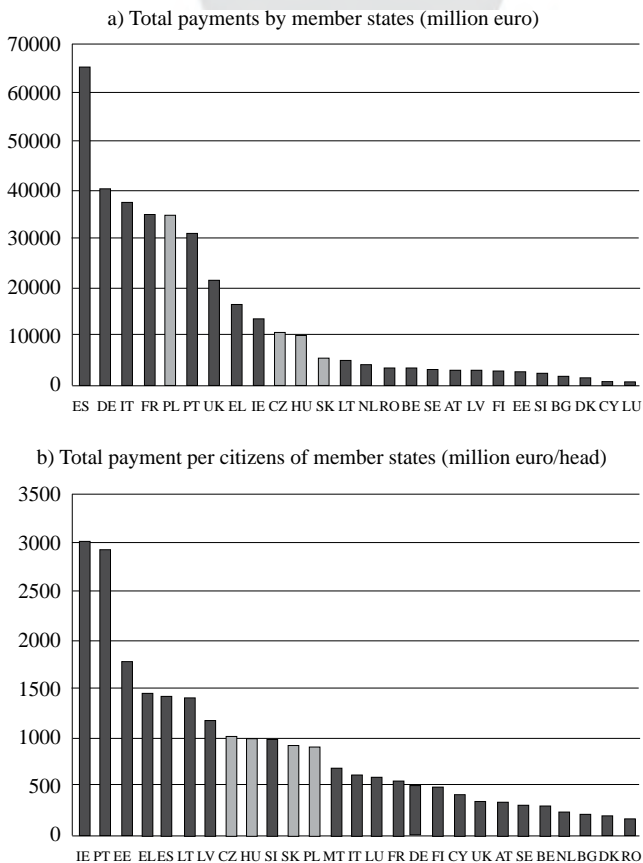


Figure 4. Values of EU structural funds between 2000 and 2014  
Source: own calculation based on EUROSTAT 2012.

If, however, the amount per head is examined, it is obvious that the Czech Republic is the first (1006 euro/head) among V4 countries, Hungary is the next (994 euro/head), then Slovakia (910 euro/head) and Poland (902 euro/head). Therefore on the basis of this not any considerable differences can be explored in the funds, because there is only a minimum deviation among the values per head.

## Structural indicators

The analysis of structural indicators can basically be approached from two directions. On the one hand, the development of each indicator can be examined in itself, because the nominal change characterizes the degree and tendency of development. An excellent sample for this, the labour productivity per hour worked and the changes of employment rate.

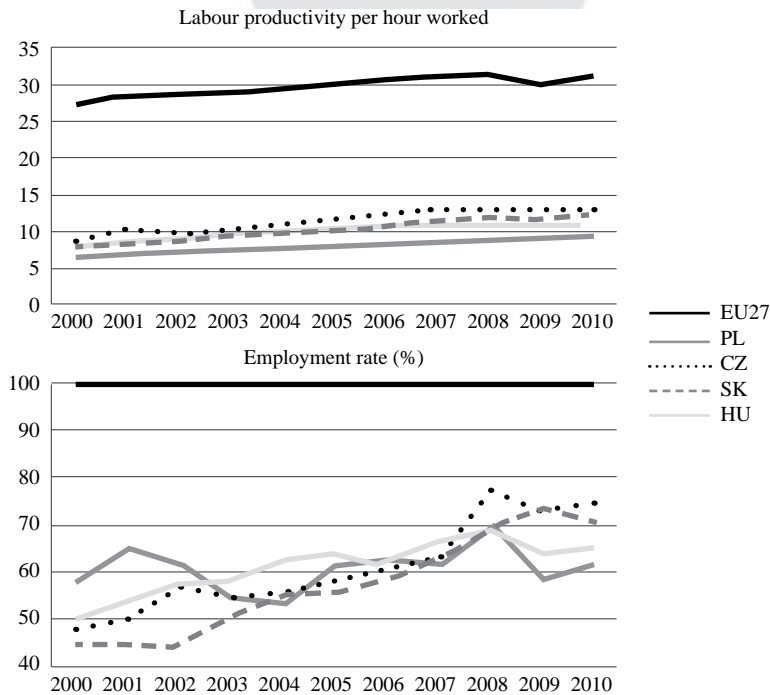


Figure 5. Some general economic background indicators of the V4 countries (2000–2010)

Source: own calculation based on EUROSTAT 2012.

By analyzing the data, it can be concluded that the V4 countries present improving and increasing tendencies in case of most of the indicators and, on the basis of this, the convergence is clear compared to EU27.

By examining the tendencies, however, the convergence to the target, that is the EU27 as reference level should also be analyzed on the basis of the dynamics

of changes in the value of member state. It can be made on the basis of the data available in case of each indicator, by using the following formula:

$$I = \frac{r_i - c_i}{r_{i-t-n} - c_{i-t-n}} \quad (1)$$

Where:

$I$  gives the size of change,

$r$  is the value of reference country (in the current case it is EU27),

$c$  is the value of the country compared,

$i$  is the title of indicator, while  $t$  and  $t-n$  is the value of the period concerned.

The formula enables the consideration of periodical changes and the problems of moving target, so the value changes coming from the growth of EU27 can also be handled. The following results are given by the use of the formula.

If the value of index is positive and less than 1, the value of the examined country is closer to the reference level. If it is less than 1, it is moving away from the EU27 level. In some cases the index is in the negative range which means that the value of indicator regarding the examined country is better than in case of EU27, or there are completely opposite processes in regard to the values.

Table 2

Pace of convergence in case of examined indicators (2000–2010)

	CZ	HU	PL	SK
Labour productivity per hour worked	0,97	1,04	1,04	0,96
Real GDP <i>per capita</i>	0,93	1,04	0,97	0,93
Employment rate	0,41	1,52	0,71	1,29
Implicit tax rate on labour	0,67	0,72	1,90	10,00
Life-long learning*	1,00	1,50	1,36	-4,85
Market integration by type of trade activities services	0,77	1,17	1,09	0,48
Market integration by type of trade activities good	1,07	1,04	1,65	1,22
Comparative price levels	0,48	0,69	0,90	0,51
Level of Internet access – households*	0,00	0,30	0,40	0,11
Public expenditure on education*	1,18	0,71	7,75	1,57
Early leavers from education and training*	0,81	0,97	0,89	0,91
Long-term unemployment rate, by sex	-9,00	-1,60	-0,27	0,87
Energy intensity of the economy	0,72	0,80	0,70	0,52
Resource productivity*	1,03	1,03	1,14	1,19
index < 1	9	6	5	8
index > 1	4	7	8	5
index < 0	1	1	1	1

Source: own calculation based on EUROSTAT 2012, EC 2010.

Note: \* The examined period was modified in relation to the available data.

On the basis of the selected indicators, the Czech Republic was the most successful, because it could reach convergence in nine out of the examined indicators. Slovakia is the next.

Table 3

Correlation values in regard to structural funds and structural indicators (2000–2010)

	CZ		HU		PL		SK	
	r	R <sup>2</sup>	r	R <sup>2</sup>	r	R <sup>2</sup>	r	R <sup>2</sup>
Labour productivity per hour worked	0,820	0,673	0,762	0,580	0,911	0,829	0,912	0,832
Real GDP <i>per capita</i>	0,808	0,652	0,654	0,428	0,975	0,951	0,937	0,878
Employment rate	0,113	0,013	-0,441	0,195	0,850	0,722	0,629	0,395
Implicit tax rate on labour	-0,838	0,703	0,095	0,009	-0,597	0,356	-0,705	0,497
Life-long learning	0,897	0,805	-0,350	0,123	0,733	0,538	-0,713	0,508
Market integration by type of trade activities services	0,079	0,006	0,874	0,764	0,877	0,768	-0,689	0,475
Market integration by type of trade activities good	0,028	0,001	0,603	0,364	0,775	0,601	0,644	0,415
Comparative price levels	0,949	0,900	0,671	0,451	0,270	0,073	0,915	0,837
Level of Internet access – households	0,930	0,865	0,933	0,870	0,924	0,853	0,902	0,814
Public expenditure on education	0,321	0,103	-0,155	0,024	-0,466	0,217	-0,472	0,223
Early leavers from education and training	-0,616	0,379	-0,822	0,676	-0,692	0,479	-0,617	0,381
Long-term unemployment rate, by sex	-0,867	0,752	0,894	0,798	-0,876	0,768	-0,721	0,520
Energy intensity of the economy	-0,910	0,828	-0,786	0,617	-0,953	0,907	-0,916	0,840
Resource productivity	0,926	0,858	0,876	0,767	0,849	0,720	0,707	0,500

Source: own calculation based on EUROSTAT 2012, EC 2010.

Hungary and Poland presents much worse values because they could achieve improvement only in 6 and 5 indicators respectively, while they have declined in case of 7 and 8 indicators. On the basis of this, it can be concluded that Hungary and Poland could not exploit the advantages of EU membership as much as the other two countries. In other approach, by utilizing the possibilities offered by the union, they were not able – or only moderately – to change the structural conditions and peculiarities they had prior to their accession.

The above outlined issues raise the question whether interrelation could be found between the cohesion funds and the values of indicators. The correlation analysis proves that the Czech and Slovak values are higher as it is obvious from the previous comparison, too, and in most of the cases stronger correlation can be observed here.

Since in most of the cases, the macroeconomic impacts of utilizing the sources appear only later, it is worth examining the delayed consequences. In the frames

Table 4

Degree of delayed impact of structural funds (B parameter) in case of examined indicators (2000–2010)

	CZ			HU			PL			SK		
	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2
Labour productivity per hour worked	0,0014	0,0015	0,0016	0,0010	0,0012	0,0013	0,0003	0,0003	0,0003	0,0038	0,0036	0,0037
Real GDP <i>per capita</i>	0,0128	0,0140	0,0153	0,0065	0,0084	0,0100	0,0036	0,0033	0,0029	0,0347	0,0323	0,0325
Employment rate	0,0001	0,0004	0,0006	-0,0005	0,0000	0,0005	0,0010	0,0009	0,0007	0,0032	0,0041	0,0049
Implicit tax rate on labour	-0,0014	-0,0010	-0,0003	0,0002	0,0004	0,0002	-0,0003	-0,0001	0,0001	-0,0050	-0,0063	-0,0058
Life-long learning	0,0010	0,0007	0,0006	-0,0003	-0,0001	0,0002	0,0001	0,0001	0,0001	-0,0048	-0,0052	-0,0051
Market integration by type of trade activities services	0,0001	-0,0001	-0,0002	0,0012	0,0008	0,0004	0,0002	0,0002	0,0002	-0,0021	-0,0020	-0,0010
Market integration by type of trade activities good	0,0001	-0,0001	0,0019	0,0048	0,0044	0,0046	0,0015	0,0015	0,0017	0,0118	0,0086	0,0170
Comparative price levels	0,0118	0,0106	0,0092	0,0052	0,0062	0,0076	0,0005	0,0005	0,0011	0,0292	0,0284	0,0245
Level of Internet access – households	0,0243	0,0236	0,0214	0,0252	0,0248	0,0227	0,0073	0,0072	0,0069	0,0554	0,0550	0,0519
Public expenditure on education	0,0001	0,0000	0,0000	-0,0001	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	-0,0003	-0,0004	-0,0006
Early leavers from education and training	-0,0004	-0,0003	-0,0004	-0,0010	-0,0007	-0,0007	-0,0003	-0,0003	-0,0003	-0,0014	-0,0010	-0,0004
Long-term unemployment rate, by sex	-0,0009	-0,0010	-0,0007	0,0010	0,0006	0,0004	-0,0012	-0,0011	-0,0009	-0,0043	-0,0051	-0,0038
Energy intensity of the economy	-0,0549	-0,0568	-0,0520	-0,0226	-0,0257	-0,0268	-0,0141	-0,0137	-0,0121	-0,2481	-0,2499	-0,2242
Resource productivity	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0001	0,0000

Source: own calculation based on EUROSTAT 2012, EC 2010.

Table 5

## Percentage value of delayed impact of structural funds

	CZ		HU		PL		SK	
	t+1	t+2	t+1	t+2	t+1	t+2	t+1	t+2
Labour productivity per hour worked	104,67%	105,26%	114,07%	108,61%	91,69%	97,89%	94,19%	101,73%
Real GDP <i>per capita</i>	109,36%	109,36%	128,90%	119,16%	91,11%	90,26%	93,26%	100,48%
Employment rate	446,41%	135,25%	5,87%	-1 765,58%	92,01%	78,09%	129,07%	120,72%
Implicit tax rate on labour	77,21%	23,99%	238,84%	40,49%	34,29%	-72,34%	127,92%	90,77%
Life-long learning	74,38%	82,69%	34,05%	-196,81%	61,31%	138,62%	108,74%	98,05%
Market integration by type of trade activities services	-174,69%	145,16%	69,17%	47,31%	83,98%	92,62%	95,41%	50,78%
Market integration by type of trade activities good	-132,39%	-1 260,67%	90,53%	104,70%	101,34%	118,06%	72,41%	198,32%
Comparative price levels	89,72%	86,96%	119,07%	123,53%	116,13%	203,28%	97,04%	86,35%
Level of Internet access – households	97,05%	90,72%	98,16%	91,61%	99,47%	95,54%	99,31%	94,27%
Public expenditure on education	28,17%	-86,35%	24,51%	-486,53%	90,16%	78,83%	115,80%	161,41%
Early leavers from education and training	81,63%	111,01%	70,92%	101,18%	117,50%	115,46%	74,26%	37,51%
Long-term unemployment rate, by sex	111,71%	70,14%	62,01%	68,89%	93,48%	78,60%	119,06%	74,92%
Energy intensity of the economy	103,51%	91,49%	113,69%	104,34%	97,67%	87,95%	100,72%	89,74%
Resource productivity	95,39%	85,95%	72,91%	76,81%	95,15%	76,01%	100,18%	42,19%

(previous year = 100% 2000–2010)

Source: own calculation based on EUROSTAT 2012, EC 2010.

of delayed data analysis, only the values of B parameter are listed, in order to quantify the shift in case of each indicator (Table 4). In some cases, the impact is lower but it is due to the fact that these indicators are affected by many complex factors because the macroeconomic processes are very complicated. In the average of V4, the most significant impact can be observed in the decline of energy intensity of the economy. In addition to this, stronger impact can be seen between the internet access of households, comparison of price levels and the changes of GDP/head. As regards for example the labour productivity, it is clear that in case of the Czech Republic, a structural fund of one million euro results 0,0014 euro improvement in labour productivity in the first year. As regards the delayed effect of the process, the values are 0,0015 and 0,0016, so the impact is increasing year by year. The tendency is similar in case of Hungary. In contrary to this, the Polish value of 0,0003 shows stagnation, while the values in case of Slovakia fluctuated. Although at a much higher value than in the other countries: the cohesion funds resulted an improvement of 0,0038–0,0036 euro in case of labour productivity.

Table 5 prove that in case of t+1 or t+2 time period, compared to the values of the previous year, further positive interrelation can be observed in most of the indicators in the second year in the Czech Republic and Slovakia. As regards Hungary and Poland, however, a stronger decline and decreasing pace of delayed impact can be quantified. It refers to the fact that the structural funds could not exert any considerable impact due probably to economic policy and other macroeconomic determinations.

## Conclusions

The impact and significance of cohesion policy was determinant in the economy and economic growth of Visegrad countries. The measurement of this, however, is a very complex process. The value of structural indicators and the utilization of structural funds have a key role in the mapping of impacts. The examination of the complex impacts of the former ones can offer more detailed explanation. Our research, considering also its limits, leads to the conclusion that out of the V4 countries, basically the Czech Republic and Slovakia were able to show any substantive development and convergence by utilizing union sources and adapting to the general macroeconomic processes. By reviewing the values in regards to the Czech Republic and Slovakia, it can be confirmed in case of more indicators that the funds have detectable impact even in the second year after the transfer.

## Bibliography

Európai Unió Tanácsa (2006), 1083/2006/EK rendelet (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.



- European Commission (2011), *Financial Report for Financial Year 2010*, Detailed data 2000–2010, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin\\_report/fin\\_report\\_10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_en.pdf) (access: 04.08.2012).
- European Commission (2012), *Structural indicators*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural\\_indicators/indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators) (access: 31.08.2012).
- Eurostat (2012), *Statistics Database*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) (access: 28.07.2012).
- Horváth D. (2009), *A regionális politika forrásainak elosztása a Visegrádi Országokban EU*, Working Papers 2009, No. 1, pp. 46–67.
- Drażkiewicz J., Kusideł E., Penszko P. (2011), *The Impact of Cohesion Policy on the Level and Quality of Employment in Countries of the Visegrad Group – Summary and Conclusions*, [http://www.kep.uni.lodz.pl/ewakusidel/index/2011\\_impact\\_of\\_cohesion\\_policy\\_on\\_employment\\_in\\_V4.pdf](http://www.kep.uni.lodz.pl/ewakusidel/index/2011_impact_of_cohesion_policy_on_employment_in_V4.pdf) (access: 01.09.2012).
- Kende T., Szűcs T. (szerk.) (2011), *Bevezetés az Európai Unió politikáiba Complex Kiadó*, Budapest.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) (2012), *Monitoring kézikönyv*, Budapest.
- The Treaty of Rome* (1958), Texts of the European Treaties. European Economic Community, <http://www.eurotreaties.com/rometreaty.pdf>
- Visegrad Group (2012), *About the Visegrad Group*, [www.visegradgroup.eu/about](http://www.visegradgroup.eu/about) (access: 04.09.2012).
- Gakova Z., Grigonytė D., Monfort P. (2009), *A Cross-Country Impact Assessment of EU, Cohesion Policy Working Papers 2009*, No. 1.

*Liliana Hawrysz*  
Politechnika Opolska  
*Katarzyna Hys*  
Politechnika Opolska

## BARRIERS TO IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT IN POLAND

### Abstract

Over a span of the last two decades governments of many countries have made an attempt to implement e-Government. The goal of e-Government is to transform thoroughly business processes of administration on the basis of ICT and to make management of the state – by using money of taxpayers in the most efficient way as possible – intelligible and predictable, based on the open cooperation with citizens, enabling to control activities of the state and serving of well-being of all citizens. The topic of the article are barriers in e-Government implementation, divided into three categories – strategic, tactical and operational – are discussed. Since the obstacles overlap with each other it is sometimes difficult to define them unambiguously. In the article they are analyzed from the most general to the most particular ones.

**Key words:** public sector, informatization, e-Government

### Introduction

Over a span of the last two decades governments of many countries have made an attempt to implement e-Government. E-Government has been defined by European Commission as an initiative that aims to improve the quality of services provided by administration and to make the process of democratic legitimation of policy [Bogucki, 2005: 11] more effective through redesign of organization and use of information and communication technology (ICT). The goal of e-Government is to transform thoroughly business processes of administration on the basis of ICT and to make management of the state – by using money of taxpayers in the most efficient way as possible – intelligible and predictable, based on the open cooperation with citizens, enabling to control activities of the state and serving of well-being of all citizens [*E-administracja...*, 2013].

The approach to informatization and digitalization on a larger scale, however, has been fragmentary and chaotic so far; and according to the authors of

the report *State 2.0* ‘turned things upside down’ [*Raport Państwo 2.0...*, 2012]. The topic of the article are barriers in e-Government implementation, divided into three categories – strategic, tactical and operational – are discussed. Since the obstacles overlap with each other it is sometimes difficult to define them unambiguously. In the article they are analyzed from the most general to the most particular ones.

## Barriers to e-Government implementation

The crucial drawback of e-Government implementation is a lack of a strategic approach. In Poland many strategies, plans and programs, which aim at computerization and building of the information society have been created<sup>1</sup>. There is a lack, however, a more general perspective, a vision of Poland after implementation of these projects. On 1<sup>st</sup> January 2011 *The State Informatization Plan for 2007–2010* ceased to be effective. The works on the next project were delayed, it was issued only in the middle of 2011, and it was so heavily criticized that still it has not been approved.

Currently effective Cabinet regulation from 12<sup>th</sup> April 2012 on Domestic Framework for Interoperativity and minimal requirements for tele-information systems, public registers and exchange of information in electronic form (Dz.U., item 526) [<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=782BA8DE>, access: 16.02.2013] was created to facilitate cooperation between websites and registers [*Krajowe ramy...*]. We lack the consistent, long-term plan for state informatization. The document *State 2.0*, which is often referred to, is the report that synthesizes and summarizes actions for e-Government implementation that have been undertaken so far [*Raport Państwo 2.0...*, 2012].

Then the most important obstacle to e-Government development is the lack of comprehensive and multidimensional approach as well as forward planning. Yet these are the hindrances, which have emerged not only in Poland, but also in other countries [Lenk, 2006: 192]. Since the representatives of public sector from Singapore, Australia, Hong Kong and New Zealand, who took part in the research, pointed out similar problems [Lam, 2005: 518].

The lack of strategy resulted in implementation of numerous field solutions<sup>2</sup> in particular areas of public administration, which operate in isolation from sys-

---

<sup>1</sup> *Inter alia*: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, Narodowy Program Foresight “Polska 2020”, Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013, Narodowy Planu Rozwoju 2007–2013, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013.

<sup>2</sup> *Inter alia* STAP, CEPIK, E-DEKLARACJE, TREZOR, ELEKTRONICZNA PLATFORMA GROMADZENIA, ANALIZY I UDOSTĘPNIANIA ZASOBÓW CYFROWYCH O ZDARZENIACH MEDYCZNYCH, PLATFORMA UDOSTĘPNIANIA ONLINE PRZEDSIĘBIORCOM

tems, which in fact require cooperation. They work solely thanks to use of the inefficient structures, which rely on, for instance, duplicating of content of the main state registers [Zalącznik..., 2011]. At state level there is a lack of infrastructure and organizations, which would be capable of ensuring reliable, safe and exchange of information between field systems, that would be possible to account for.

The consequences of this barrier will not be leveled until the foundations for cooperation between information systems of public administration entities are laid; it regards both cooperation between particular entities and with main state stakeholders. These foundations are build by redesigning of organization achieved through process management [Linia współpracy..., 2012].

## Real introduction: question of E-government

E-Government is the most often identified with providing online services and creating internet portals of offices [Lenk, 1997: 151–163]. Even if we take such a narrow definition it requires flow of information within and between organizations. The information expected by citizen rarely regard only one unit or/and locality. Therefore public sector entities are faced with necessity of establishing of multidirectional cooperation between units, which are subject to separate legal acts. However, the functional model of management is not conducive to the flow of information since within this framework the independent and not cooperation-oriented entities generate information in huge ‘silos’, as a result it is difficult to extract them quickly in order to use them efficiently. Therefore the process approach is employed to find a way to respond more efficiently to changing needs of citizens. This approach enables to focus on main goal, that is a common good; it also assumes that every process should contribute value added [Grajewski, 2012: 22]. In favor of introducing the process approach into public administration speaks the fact that it facilitates more effective management by setting the goals and controlling them as well as connecting processes with ‘products’ of public organization, which in turn respond to identified needs of clients and stakeholders. Moreover, it also prompts to abandoning thinking solely in terms of own field of activity (which due to its nature is fragmentary) for holistic and comprehensive approach to public organization and cooperation on behalf of it [Batko, 2011: 41–42]. Management in public sector requires skillful building and sustaining relationships with employees and citizens, which are based on partnership as well as looking for the source of strength not in power, but in collaboration [Bingham, O’Leary, Nabatchi, 2005: 54–61].

---

USŁUG I ZASOBÓW CYFROWYCH REJESTRÓW MEDYCZNYCH, IKONKA, PL.ID – POLSKA ID KARTA, TERYT etc. In the draft plan of the Government Informatization until the year 2015 was found 108 sectorial and oversectorial tools of data communications to the realization public tasks with the electronic way.

Both governmental and municipal organizations require the process approach. Widespread in public sector organizations the CAF model, which combines principles of total quality management (TQM) concept with the model of European Fund of Quality Management (EFQM), is an outpost of process approach. The former version of the model (CAF 2006), which was effective until recently, put the emphasis on the need of process management, while the latest version (CAF 2013) goes step further stressing the need of management and coordination of processes with other organizations [*The Common Assessment...*, 2013]. In those organizations, which do not manage their processes, the activities are often duplicated, additional costs are generated and resources are managed inefficiently [Fließ, Kleinaltenkamp, 2004: 392].

## Situation in Poland – a case study (analyzes)

The research carried out in 2009 by website PROCESOWCY.PL shows that level of process maturity of public sector entities is lower than the average for Poland would indicate. In public sector organizations processes have been at the most identified [*Dojrzałość procesowa...*, 2010]. The SWOT analysis of state efficiency in the document *The Efficient State 2011–2020* also points out the lack of process management. In this document weaknesses and threats, which stem from the lack of process approach, are also presented [*Projekt Strategii...*, 2011].

According to the data of *eGOV.pl – Digital State Observatory* in Poland both access to public administration services provided *via* internet and their quality are below the European average. In 2010 the indicator of full online access to twenty basic services was 79%, while the European average was 82%. In 2010 the level of advancement of online public administration services (measured by five maturity levels model) for Poland was 87%, while the European average was 90% [[http://www.egov.pl/wizualizacja/analiza\\_pozycji\\_polski](http://www.egov.pl/wizualizacja/analiza_pozycji_polski), access: 16.02.2013]. It is worth mentioning that both in Poland and in Europe the standard of services dedicated to business is higher than those dedicated to individuals. Due to poor accessibility and small usability, citizens use electronic services only to a small extent [*Diagnoza społeczna...*, 2011]. The quality of services has to be improved and the society needs to be encouraged to make use of them.

Investment character of *Plan of Informatization of the State* completed on 1.01.2011 is in part a result of access to EU public funds for modernization of administration. The majority of sector and cross-sector projects implemented at this time was introduced on the basis of existing structures, which are intertwined with willingness of employees to satisfy superiors, who assign different tasks and execute their fulfilling.

Organizations of public sector characterizes strict hierarchy, expanded process of decisions making, conformity to the rules and regulations, focus on safety in management of employees, ensuring stability and predictability. These attributes do not constitute a fertile ground for changes in organization. They con-

tribute to shifting responsibility from results of activity to the mode of activity [Grajewski, 2012: 12], where fulfillment of duties according to instructions is considered to be sufficient guarantee of efficiency [Sikorski, 2000: 110]. In such organizations efficient functioning is achieved by formal rules and regulations [Cameron, Quinn, 2006: 56]. The consequence of such activities is a discrepancy between innovativeness of implemented information systems and organizations, which manage them. An analysis of projects implemented within framework of *Plan for Development of State in 2007–2010* shows advantage of sector projects over cross-sector projects. The lack of coordination of implemented projects, a comprehensive corporate architecture of the state [Sobczak, 2013] and uniform budget for informatization resulted in emergence of field solutions, which are applicable at most to one department.

Such a state of affairs is also an outcome of making a purchase of information systems through public procurements: the main criterion is the price, not the quality of offered solutions and usability verification by users at working stage is made difficult. The solutions chosen this way do not have a common stock of state reference data (lexicons, public registers, interfaces), in consequence, an attempt to combine two independent systems – as it happened in the case of sending data from PESEL<sup>3</sup> register to taxpayers register – may take several months of work of information technologists and office workers [*Krajowe ramy...*].

In public sector organizations change of perspective and approach to activity from vertical to horizontal and involvement of citizens both at the governmental and municipal levels are needed. The consequences of the lack of the strategy at the national level are parallel, incompatible and unable to communicate with each other systems developed by different institutions of the administration. The lack of management and in-depth knowledge of processes at governmental and municipal levels resulted in losing sight of the stakeholders perspective and made difficult to create network of values. This mode of the e-Government implementation at strategic and tactical levels caused that at operational level the focus of attention became building and/or development of technological infrastructure within existing structures. Incoherent and chaotic activities at the highest levels resulted in chaos at the lowest levels. The information technology tools have been bought, but they are not used and they are not compatible with each other even within one entity. In 2011, for instance, many taxpayers, who submitted their income tax return only by electronic form, were called by the certified letters to submit them. It was due to the fact that the information that they did it *via* internet was not passed on time from one department to another. The most damage was done, however, at the level of human resources management. An incompetent preparation for changes and their unskillful implementation resulted in information chaos and the incomprehension of effective regulations among employees [Hawrysz, 2009: 311–319]. In the course of the implementation attitudes and values of public sector employees, such as altruism, an involvement on behalf of

---

<sup>3</sup> PESEL – personal identification number on Polish Ids.

social development and public interest, were not taken into account [Tregear, Jenkins, 2007: 2–8].

As an illustrative example may serve experiences of the authors who carried out the research project on quality management in public sector. Many entities, who were invited to take part in our research, refused since owing to ‘budgetary limitations they had to give up the certification’ and therefore ‘they can not take a stance on the subject of the research’. Following this line of reasoning a guarantee of quality is the formal certificate not activities, which are undertaken by people at all levels. If these several years of involvement of employees have not brought about the change in the way of thinking about quality it means that it had only declarative and superficial character. Moreover, despite the fact that many public sector entities<sup>4</sup> were obliged to implement management control, and its requirements are to a large extent consistent with principles of Quality Management System [Śpiewok, 2012: 9–11], only some managers are aware of that. Undertaking activities, involving employees and resigning at the stage when first results could be seen brings negative effect, namely even greater determination to ensure stability and predictability in public administration. It leads to passive attitude and to undertaking only these activities, which are imposed by the law. It is exemplified by the response of a manager from one of the entities we requested to participate in our research: ‘within legally binding norms there are no regulations, which would oblige employees to provide answers to such requests’. The stance of this person was by no means exception.

## Conclusion

To sum up, not only public administration should be consistent, but also information solutions that support it. They should be grasped, designed, developed, managed and used within common corporate model of a state. Its particular aspects should be seen not through the prism of particular tasks, but from the perspective of the whole administration. Before ‘new start’ of e-Government, announced by the report *State 2.0*, will take place, outcomes of the activities, which have been already undertaken at micro level (that is within particular entities) should be scrutinized and taken into account.

## Bibliography

*Analiza pozycji Polski w rankingu rozwoju e-Government w roku 2012* (2013), [http://www.egov.pl/wizualizacja/analiza\\_pozycji\\_polski](http://www.egov.pl/wizualizacja/analiza_pozycji_polski) (access: 16.02.2013).

Batko R. (2011), *Zarządzanie procesami w organizacji publicznej* [in:] R. Batko (ed.), *Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych. Projektowanie i wprowadzanie no-*

---

<sup>4</sup> Binding from 1<sup>st</sup> January 2010 law about public finance introduced to entities of public finance the management control.

- woczesnych metod i narzędzi zarządczych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie, Kraków.
- Becker J., Algermissen L., Niehaves B. (2006), *A Procedure Model for Process Oriented e-Government Projects*, "Business Process Management Journal", Vol. 12, No. 1.
- Belanger F., Hiller J.S. (2006), *A Framework for e-Government: Privacy Implications*, "Business Process Management Journal", Vol. 12, No. 1.
- Blomgren Bingham L., O'Leary R., Nabatchi T. (2005), *Legal Frameworks for the New Governance: Processes for Citizen Participation in the Work of Government*, "National Civic Review", Vol. 94, No. 1.
- Bogucki D. (2005), *E-Government w Unii Europejskiej*, "Elektroniczna Administracja", No. 1.
- Cameron K.S., Quinn R.E. (2006), *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Diagnoza społeczna 2011* (2011), *Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (eds.), Rada Monitoringu Społecznego, 30.09.2011, Warszawa, s. 299–327, www.diagnoza.com/ (access: 15.02.2013).
- Dojrzałość procesowa polskich organizacji* (2010), [http://procesowcy.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85&Itemid=75](http://procesowcy.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=75) (access: 10.10.2012).
- E-administracja jako element społeczeństwa informacyjnego* (2013), <http://e-administracja.net/e-administracja/e-administracja-jako-element-spolesczenstwa-informacyjnego> (access: 3.01.2013).
- Europejska historia e-Government*, <http://www.spolesczenstwoinformacyjne.pl/artykuly/11,180,europaeska-historia-e-government> (access: 2.02.2013).
- Fließ S., Kleinaltenkamp M. (2004), *Blueprinting the Service Company: Managing Service Processes Efficiently*, "Journal of Business Research", No. 4.
- Grajewski P. (2012), *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa.
- Hawrysz L. (2009), *Ewaluacja systemu motywacji na przykładzie wybranego przedsiębiorstwa sektora publicznego* [in:] J. Pyka (ed.), *Nowoczesność przemysłu i usług*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Katowice.
- Krajowe Ramy Interoperacyjności: spotkanie w MAC o tym, jak wdrażać je w życie* (2012), <https://mac.gov.pl/dzialania/krajowe-ramy-interoperacyjnosci-spotkanie-w-mac-o-tym-jak-wdrazac-je-w-zycie/> (access: 16.02.2013).
- Lam W. (2005), *Barriers to e-Government integration*, "Journal of Enterprise Information Management", Vol. 18, No. 5.
- Lenk K. (1997), *Business Process Re-engineering in the Public Sector: Opportunities and Risks* [in:] J.A. Taylor, I.Th.M. Snellen, A. Zuurmond (eds.), *Beyond BPR in Public Administration. Institutional Transformation in an Information Age*, IOS Press, Amsterdam.
- Lenk K. (2006), *E-Government in Europe: Uniform Solutions for all Countries?*, "Information Polity", No. 11.
- Linia współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce, Wersja 2.2(2012), [mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/.../LINIA-WSPOLPRACY.pdf](http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/.../LINIA-WSPOLPRACY.pdf) (access: 3.01.2013).
- Miejsce dla obywateli: E-administracja* (2010), Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informatycznego, Warszawa, [http://www.biblioteki.org/repository/PLIKI/DOKUMENTY/PODRECZNIKI/Specjalistyczne/Miejsce\\_dla\\_obywateli\\_e\\_administracja.pdf](http://www.biblioteki.org/repository/PLIKI/DOKUMENTY/PODRECZNIKI/Specjalistyczne/Miejsce_dla_obywateli_e_administracja.pdf) (access:10.02.2013).
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 8464 w sprawie dofinansowania projektów informatycznych realizowanych*



- przez podmioty publiczne (2013), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=782BA8DE> (access: 16.02.2013).
- Projekt Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce na lata 2007–2013* (2013), [http://www.cyfrowyurząd.pl/strefa\\_wiedzy/eprawo/dokumenty\\_strategiczne/strategia\\_rozwoju\\_społeczenstwa/](http://www.cyfrowyurząd.pl/strefa_wiedzy/eprawo/dokumenty_strategiczne/strategia_rozwoju_społeczenstwa/) (access: 16.02.2013).
- Projekt Strategii Sprawne Państwo 2011–2020* (2011), [http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/9075/Strategia\\_Sprawne\\_Państwo\\_20112020.html](http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/9075/Strategia_Sprawne_Państwo_20112020.html) (access: 16.02.2013).
- Raport Państwo 2.0 Nowy Start dla e-administracji* (2012), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/dzialania/raport-panstwo-2-0-nowy-start-dla-e-administracji/> (access: 10.02.2013).
- Sikorski Cz. (2000), *Wolność w organizacji*, Oficyna Wydawnicza Antykwa, Kluczbork–Łódź.
- Sobczak A. (2013), *Co zrobić, żeby nie było nowego falstartu e-administracji?*, <http://architekturakorporacyjna.pl/co-zrobic-zeby-nie-bylo-nowego-falstartu-e-administracji/2151/> (access: 16.02.2013).
- Śpiewok K. (2012), *Przegląd funkcjonowania systemu zarządzania jako źródło uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej – doświadczenia Urzędu Miejskiego w Gliwicach, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Biuletyn Ministerstwa Finansów nr 3(4)/2012, s. 9–11, [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl) (access: 17.02.2013).
- Tregear R., Jenkins T. (2007), *Government Process Management: A Review of Key Differences between the Public and Private Sectors and Their Influence on the Achievement of Public Sector Process Management*, BP Trends.
- The Common Assessment Framework (CAF)* (2013), Improving Public Organizations through Self-Assessment, [http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF\\_2013.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf), s. 78 (access: 2.02.2013).
- Wimmer M. (2002), *An European Perspective Towards online One-stop Government: The e-Gov Project*, “Electronic Commerce Research and Applications”, Vol. 1.
- Załącznik do Projektu z 20.09.2011 r. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa do roku 2015 (2011), s. 5, [pl.scribd.com/doc/87780670/Untitled](http://pl.scribd.com/doc/87780670/Untitled) (access: 16.02.2013).

*Roman Dorczak*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
*Jakub Kołodziejczyk*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## WSPÓŁPRACA SZKÓŁ GIMNAZJALNYCH Z INNYMI SŁUŻBAMI SPOŁECZNYMI W PROCESIE RADZENIA SOBIE Z SYTUACJAMI TRUDNYMI

### Abstract

#### **Cooperation of schools and social services in process of coping with difficult situations**

Paper show the importance of cooperation in dealing with difficult situations schools face. Presented research carried out with participation of 20 secondary schools shows types of difficult situations schools face, kind of social services schools cooperate with in dealing with those situations and also tries to describe different types of cooperation.

**Key words:** cooperation, school, social services, crisis

### Streszczenie

W artykule autorzy stawiają tezę, że współpraca szkół z innymi instytucjami działającymi wokół nich jest niezbędna dla dobrego radzenia sobie z problemami pojawiającymi się w sytuacji przekraczającej możliwości działania szkoły i specjalistów w niej pracujących. Prezentują również badania przeprowadzone z udziałem 20 szkół typu gimnazjalnego, w których sprawdzono, jakie sytuacje trudne pojawiają się w szkołach, z jakimi instytucjami szkoły współpracują w toku radzenia sobie z nimi oraz jak współpraca ta wygląda.

**Słowa kluczowe:** współpraca, szkoła, służby społeczne, kryzys

### Wprowadzenie

Złożoność problemów, przed jakimi stoją współczesne szkoły, zmusza do otwierania się na inne organizacje działające wokół szkół, mogące pomóc radzić sobie w sposób pełniejszy z tymi problemami. Konieczność taka staje się szczególnie widoczna w sytuacjach nagłych, o charakterze kryzysowym, których głównymi

cechami są nieprzewidywalność i skomplikowanie. Sytuacje takie wykraczają poza znane z rutynowej działalności ramy [Kołodziejczyk, 2000], wymagają wyjścia poza sprawdzone sposoby myślenia i działania. Wtedy właśnie konieczność kooperacji z innymi instytucjami staje się szczególnie widoczna i potrzebna. Dobre zarządzanie procesami radzenia sobie w takich sytuacjach oraz niezbędna w tym kontekście współpraca międzyorganizacyjna wymagają, jak się zdaje, trzech umiejętności: identyfikacji różnych sytuacji postrzeganych jako trudne (kryzysowe); identyfikacji różnych podmiotów działających wokół szkół, które dysponują zasobami mogącymi służyć radzeniu sobie z sytuacją trudną, oraz określenia różnych sposobów czy też form współpracy, co może pozwolić na ich bardziej precyzyjne dopasowanie do potrzeb w konkretnych sytuacjach. Artykuł stanowi próbę analizy tych problemów, analizy opartej na badaniach przeprowadzonych w 20 szkołach typu gimnazjalnego w Małopolsce.

## Znaczenie współpracy w zarządzaniu szkołą

Szkoły wchodzą we współpracę z innymi organizacjami z różnych powodów. Najbardziej oczywiste z nich są te, które wynikają z konieczności realizacji podstawowego celu szkoły jako organizacji, jakim jest wspieranie wszechstronnego i pełnego rozwoju indywidualnego człowieka [Łuczyński, 2011]. Realizacja tego celu nie jest możliwa bez dobrej koordynacji działań z różnego typu organizacjami zajmującymi się dziećmi i młodzieżą, czemu współpraca międzyorganizacyjna może dobrze służyć. Wiedza i umiejętności konieczne do dobrej realizacji tego celu przekraczają możliwości nauczycieli i innych specjalistów pracujących w szkole. Wynika to ze złożoności problemów pojawiających się w pracy z rozwijającą się jednostką, ale także z coraz bardziej postępującej specjalizacji służb społecznych różnego typu (w tym edukacyjnych) i pracujących w nich profesjonalistów [Kołodziejczyk, 2009; Dorczak, 2012]. Współpraca zapewnia lepsze zrozumienie stojących przed szkołami problemów oraz podejmowanie bardziej adekwatnych do nich działań. Pozwala również na pełniejsze i szybsze stawanie się przez szkołę organizacją uczącą się, stanowi wręcz warunek konieczny w tym procesie [Elsner, 2003].

Szkoły, które podejmują ją w sposób przemyślany i zorganizowany, odnoszą dzięki niej korzyść kooperacyjną (*collaborative advantage*), stając się w oczach społeczności lokalnych organizacjami lepiej sobie radzącymi [Huxham, 1996]. Wartość współpracy można odnaleźć także w regulacjach formalnych określających działanie szkół, a także ich ocenę, co znalazło swój wyraz na przykład w wymaganiach wobec szkół, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego, gdzie współpraca zarówno wewnątrzszkolna, jak i międzyorganizacyjna została uznana za jedną z ważnych kwalifikacji określających „dobrą szkołę”.

Umiejętność dobrego organizowania współpracy z podmiotami wokół szkoły powszechnie uważana jest także za jedną z podstawowych kompetencji nie-

zbędnych dla współczesnego dyrektora szkoły [Mazurkiewicz, 2011; Dorczak, 2013a]. Jest także wymieniana jako jedna z głównych cech kultury organizacyjnej pożądanej dla szkół jako nowoczesnych organizacji edukacyjnych, które mogą dzięki niej lepiej stawiać czoło złożonym wyzwaniom współczesnego świata [Deal, Peterson, 2009].

## Współpraca w procesie radzenia sobie z sytuacjami trudnymi

Potrzeba współpracy jest szczególnie widoczna wtedy, gdy szkoła staje w obliczu sytuacji, która jest niespodziewana, nowa i trudna, a sprostanie jej przekracza istniejące w zasobach organizacji możliwości i wypracowane procedury radzenia sobie. W sytuacji takiej szkoła musi znaleźć nowy sposób działania, i często okazuje się, że niezbędne do tego zasoby wiedzy i umiejętności tkwią poza zakresem dostępnym nauczycielom i innym osobom zatrudnionym w szkole.

Specjaliści zajmujący się takimi sytuacjami z perspektywy indywidualnego człowieka, a nie organizacji, używają na jej określenie nazwy sytuacja trudna [Tyszkowa, 1986]. Inni autorzy, jak na przykład James i Gilliland [2008], określają taką sytuację – wymagającą przebudowania lub zbudowania na nowo sposobu radzenia sobie – jako kryzysową, zwracając uwagę, że właściwe służby społeczne powołane do tego, by pomóc jednostce w prawidłowym radzeniu sobie z taką sytuacją, muszą z sobą współpracować, jeśli chcą skutecznie pomóc w jej rozwiązaniu.

Sytuacje trudne lub kryzysowe w szkole jako organizacji mogą oczywiście dotyczyć różnych obszarów, w tym takich, które nie mają bezpośredniego związku z procesami edukacyjnymi i rozwojem uczniów. Z punktu widzenia istoty szkoły jako organizacji najistotniejsze wydają się jednak sytuacje trudne, związane bezpośrednio z problemami rozwojowymi i wychowawczymi uczniów. Dla młodych ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji kryzysowej, często sytuacja ta jest zagrożeniem dla rozwoju, ale równie często staje się bodźcem do dokonywania pozytywnych zmian, stając się motorem rozwoju [Janosik, 1984]. Dla szkoły zajmującej się młodymi ludźmi sytuacje trudne, a ściślej dobre radzenie sobie z nimi, stanowią jedno z najważniejszych wyzwań profesjonalnych. Właściwa odpowiedź na to wyzwanie wymaga czterech umiejętności:

- znajomości różnych rodzajów sytuacji trudnych, przed jakimi stoi uczeń i zajmująca się nim szkoła,
- świadomości własnego potencjału,
- znajomości możliwości i zasobów organizacji działających wokół szkoły, mogących potencjalnie pomóc w sytuacjach trudnych,
- znajomości różnych form współpracy i ich adekwatności wobec różnych problemów wraz z umiejętnością ich właściwego wykorzystania.

Kwestię różnorodności sytuacji trudnych (kryzysowych) można ująć w bardzo różny sposób. Według Brammera [1985] sytuacje kryzysowe, przed jakimi stają uczniowie, a wraz z nimi szkoła zajmująca się ich rozwojem, mogą doty-

czyć trzech obszarów: (1) kryzysów rozwojowych – będących częścią naturalnego rozwoju i ewolucji, które przyczyniają się do gwałtownej zmiany (np. zmiana szkoły, dojrzewanie fizyczne, urodzenie dziecka), (2) kryzysów sytuacyjnych – nagłych zdarzeń, których człowiek nie może przewidzieć lub kontrolować (np. wypadek samochodowy, pobicie, śmierć kogoś z rodziny), (3) kryzysów egzystencjalnych – wewnętrznych konfliktów i lęków pojawiających się w związku z ważnymi dla ludzi wartościami: celowością życia, odpowiedzialnością, niezależnością, wolnością. Wszystkie wymienione rodzaje sytuacji kryzysowych mogą się stać udziałem młodzieży uczącej się w szkole.

Kryzysowe sytuacje przeżywane przez dzieci w szkole są kryzysami dla instytucji, która czasami potrafi zebrać siły dla poradzenia sobie z nimi, ale najczęściej, aby sobie z nimi prawidłowo poradzić, potrzebuje pomocy z zewnątrz.

W wielu sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza należących do pierwszej grupy, szkoła może samodzielnie podejmować działania zmierzające do rozwiązania problemów, korzystając z wiedzy posiadanej przez zatrudnionych w niej specjalistów. Niemniej nawet w przypadku tego typu sytuacji kryzysowych wejście w kooperację z innymi instytucjami może wzbogacić i znacząco przyspieszyć proces radzenia sobie. Niektóre rodzaje sytuacji wymagają wręcz nawiązania współpracy, co jest formalnie uregulowane i narzucone szkole, jak na przykład w sytuacjach trudnych, związanych z użyciem narkotyków lub kontaktem z osobami karanymi [por. *Rozporządzenie*, 2003].

Kwestia możliwości współpracy szkoły z innymi organizacjami wymaga za każdym razem spojrzenia z innej perspektywy, rozpatrywanej w kontekście danej placówki, jako że każda z nich ma wokół siebie zróżnicowane środowisko organizacyjne. Wśród różnego rodzaju podmiotów, z którymi szkoły najczęściej współpracują, znajdują się takie instytucje jak: inne szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki terapeutyczne, placówki opiekuńczo-wychowawcze, centra pomocy rodzinie, miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, świetlice terapeutyczne, policja, straż miejska oraz różnorodne stowarzyszenia i fundacje działające na rzecz dzieci i młodzieży [Dorczak, 2013b].

Współpraca szkół z tymi organizacjami może przybierać różne formy. Dobrą próbę klasyfikacji kolejnych etapów współpracy przedstawiła Chris Huxham [1996], która opisała jej cztery następujące po sobie formy, w toku coraz to głębszych i pełniejszych relacji między organizacjami, a więc też głębszego i pełniejszego współdziałania. Autorka zwraca uwagę, że mogą się one również pojawiać niekoniecznie w takiej rozwojowej kolejności dzieje się tak wówczas, gdy są adekwatne do potrzeb. Formy tej współpracy nazwane zostały kolejno: siecią, koordynacją, kooperacją i partnerską współpracą. Huxham zwraca przy tym uwagę, że każda z tych form jest niezbędna w repertuarze możliwości współpracy szkoły z organizacjami, tak by mogła ona sprostać różnym sytuacjom trudnym, przed jakimi przyjdzie jej stanąć.

Inną klasyfikację przedstawił Roman Dorczak, który badając współpracę szkół i innych organizacji w toku realizacji programów profilaktycznych, opisał pięć różniących się od siebie jakościowo modeli tej współpracy:

- model współpracy negatywnej – w którym co najmniej jeden z partnerów wykorzystuje współpracę dla swych celów, często ze stratą dla innego ze współpracujących,
- model gorącego ziemniaka – w którym współpraca polega na przekazywaniu sobie trudnych spraw i pozbywaniu się ich w ten sposób,
- model dominacji – gdzie jedna ze stron narzuca formy i warunki współpracy innym partnerom,
- model działania równoległego – tu współpraca jest czysto formalna i często przypadkowa, niejednokrotnie polega na równoległym i zbieżnym czasowo działaniu bez rzeczywistych działań wspólnych,
- model współdziałania – w którym dochodzi do głębszej wymiany zasobów i wzajemnej zmiany organizacyjnej partnerów współpracy prowadzącej do wypracowania bardziej adekwatnych do potrzeb procedur i sposobów działania [Dorczyk, 2012].

Autorzy niniejszego artykułu, inspirując się przedstawionymi niniejszym teorianami i badaniami, podjęli próbę diagnozy stanu sposobów radzenia sobie przez szkoły z sytuacjami postrzeganymi jako trudne lub kryzysowe, w tym w szczególności dotyczącymi współpracy szkół z innymi służbami społecznymi w procesie rozwiązywania trudności.

## Badanie

Badanie, które miało charakter pilotażowy, zostało przeprowadzone w 20 szkołach typu gimnazjalnego znajdujących się na terenie Małopolski. Do udziału w badaniu zaproszono osoby, które najlepiej orientowały się w problemach, jakie napotykają uczniowie, i uczestniczyły w organizowaniu na terenie szkoły pomocy dla potrzebujących tego uczniów. Największą grupę stanowili pedagodzy lub psycholodzy szkolni (16 szkół), w pozostałych czterech przypadkach natomiast do tej roli zostali wyznaczeni nauczyciele i wychowawcy klas odpowiedzialni w szkole za kierowanie działaniami profilaktycznymi i wychowawczymi. Uczestników poinformowano, że głównym celem badania jest identyfikacja rodzajów sytuacji trudnych, z jakimi spotyka się ich szkoła, oraz sposobów radzenia sobie z nimi. Jednocześnie przedstawiono im definicję sytuacji trudnej/kryzysowej jako takiej, która jest niespodziewana, nowa i poważna oraz wymaga całkiem nowego sposobu działania, nieistniejącego wcześniej w repertuarze procedur, jakimi dysponuje szkoła.

Kwestionariusz ankiety użyty w toku badania składał się z pytań otwartych, w których poproszono badanych o:

- wskazanie przykładów sytuacji trudnych/kryzysowych, z którymi badani mieli do czynienia w szkole w ostatnich miesiącach,
- opisanie sposobu radzenia sobie przez szkołę z tymi sytuacjami,
- wskazanie instytucji poza szkołą, z którymi współpracowano w toku radzenia sobie z tymi sytuacjami,

- opisanie sposobów i form tej współpracy,
- wskazanie czynników utrudniających współpracę szkoły z innymi instytucjami.

W odpowiedzi na pierwsze z zagadnień badani wymienili 101 przykładów sytuacji, które uznali za trudne lub kryzysowe. Zestawienie rodzajów wymienionych sytuacji zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Sytuacje trudne/kryzysowe, które zdarzyły się w szkole, wymienione przez badanych

Lp.	Rodzaj sytuacji trudnej/kryzysowej	Liczba wskazań
1	Poważne zachowania agresywne	21
2	Przemoc wobec uczniów	12
3	Poważne naruszenie dyscypliny	12
4	Poważne problemy alkoholowe w rodzinie ucznia	12
5	Przemoc w rodzinie	7
6	Wagary (w znacznej skali)	7
7	Poważny (groźny) wypadek ucznia	5
8	Poważny (groźny) wypadek drogowy ucznia	5
9	Groźna choroba ucznia	5
10	Wykryty przypadek użycia narkotyków	5
11	Próba samobójcza ucznia	2
12	Porzucenie ucznia przez opiekuna	2
13	Śmierć w rodzinie ucznia	2
14	Rozwód rodziców ucznia	2
	RAZEM	101

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z przytoczonych danych, wśród wymienionych sytuacji kryzysowych najwięcej jest tych związanych z występowaniem zachowań agresywnych (21), z przemocą w szkole (12), z poważnymi problemami z dyscypliną (12) oraz z problemami z alkoholem w rodzinie ucznia (12). Rzadziej pojawiają się trudne sytuacje kryzysowe, które łączą się z wagarami (7) i przemocą w rodzinie (7), a także sytuacje wynikające z poważnego wypadku (5) lub wypadku drogowego z udziałem ucznia (5), groźnej choroby ucznia (5) oraz używania narkotyków (5). Najrzadziej pojawiające się sytuacje trudne to: próby samobójcze ucznia (2), porzucenie ucznia przez opiekunów prawnych (2), śmierć w rodzinie (2) lub rozwód rodziców (2), czy wykryte próby rozprowadzania narkotyków w szkole (2). Wymienione sytuacje są różnorodne i niewątpliwie w procesie radzenia sobie z nimi mogą wymagać sięgnięcia po zasoby innych niż szkoła instytucji.

Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy szkoła poradziła sobie z opisywanymi sytuacjami sama, czy też musiała skorzystać z pomocy innych instytucji. Odpowiadając na to pytanie, badani w 39 przypadkach stwierdzili, że szkoła poradziła sobie, wykorzystując własne zasoby, i nie potrzebowała pomocy innych

służb. W przypadku 62 wymienionych sytuacji przyznano, że szkoła musiała (chciała) sięgnąć po pomoc innych służb i organizacji.

Poproszeni o wskazanie instytucji lub osób, z którymi szkoła współpracowała w toku radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi, respondenci wymienili siedem różnych podmiotów: policję, sąd dla nieletnich, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, Centrum Interwencji Kryzysowej, Specjalistyczne Centrum Terapeutyczno-Wychowawcze, Centrum Adopcyjne, poradnie specjalistyczne. Zestawienie częstości przypadków współpracy szkół z wymienionymi instytucjami zawiera tabela 2.

Tabela 2

Instytucje, z którymi współpracują szkoły w toku radzenia sobie z sytuacjami trudnymi/  
kryzysowymi

Lp.	Instytucja współpracująca	Liczba wskazań
1	Policja	23
2	Sąd dla nieletnich	14
3	Poradnia psychologiczno-pedagogiczna	13
4	Specjalistyczne Centrum Terapeutyczno-Wychowawcze	4
5	Centrum Interwencji Kryzysowej	4
6	Centrum Adopcyjne	2
7	Poradnie specjalistyczne	2

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że szkoły najczęściej współpracują z policją i sądami dla nieletnich, co zależy od charakteru zdarzających się w szkołach sytuacji trudnych, wśród których dominują te związane z agresją, naruszeniem dyscypliny i problemami z nielegalnymi używkami. Badane szkoły rzadziej współpracują z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i innymi specjalistycznymi poradniami, co wiąże się zapewne przede wszystkim ze specyfiką sytuacji kryzysowych, ale też z faktem, że sytuacje dotyczące problemów o charakterze rozwojowym i wychowawczym częściej są rozwiązywane przez szkoły z użyciem ich własnych zasobów, które są wystarczające do niwelowania tego typu problemów.

Ostatnim wreszcie zadaniem dla respondentów było opisanie charakteru współpracy nawiązywanej przez szkołę z wymienianymi instytucjami. Wśród opisywanych przez badanych sposobów współpracy wyróżniono cztery różne sposoby tej współpracy, określając je kolejno jako:

- pojedyncze/jednorazowe kontakty w konkretnej sytuacji,
- wielokrotne (za każdym razem jednorazowe) kontakty w różnych sytuacjach,
- regularne kontakty wyłącznie w sytuacjach kryzysowych,
- głębokie, regularne kontakty w różnych sprawach i różnych obszarach.



Patrząc na charakter współpracy w odniesieniu do konkretnych sytuacji, wymienionych przez badanych jako takie, w których nawiązywano współpracę, zauważono, że najczęściej pojawiającą się formą współpracy były regularne kontakty w sytuacjach kryzysowych (23 sytuacje); rzadziej odnotowano wielokrotne (jednorazowe) kontakty w różnych sytuacjach (16 sytuacji) oraz pojedyncze kontakty w konkretnych sytuacjach (13 sytuacji). Najrzadszą z wymienionych form współpracy były głębokie, regularne kontakty w różnych obszarach i sprawach (tylko 10 sytuacji). Zestawienie zamieszczono w tabeli 3.

Tabela 3

## Sposoby współpracy szkół z innymi instytucjami

Lp.	Sposób współpracy	Liczba wskazań
1	Regularne kontakty wyłącznie w sytuacjach kryzysowych	23
2	Wielokrotne (za każdym razem jednorazowe) kontakty w różnych sytuacjach	16
3	Pojedyncze/jednorazowe kontakty w konkretnej sytuacji	13
4	Głębokie, regularne kontakty w różnych sprawach i różnych obszarach	10

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku czwartej z przedstawionych w tabeli form współpracy, która polega na wejściu w głębszą kooperację w różnych obszarach działania szkoły, badani wskazywali, że dotyczy ona współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, pozostałe natomiast formy, w tym najczęściej wymieniana forma regularnych kontaktów wyłącznie w sytuacjach kryzysowych, najczęściej pojawiały się we współpracy z policją i sądem dla nieletnich. Taki rozkład wyników wiąże się prawdopodobnie z tym, że współpraca z tymi instytucjami ma charakter bardziej formalny, narzucony odpowiednimi przepisami, współpraca zaś z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi jest bardziej oparta na profesjonalnych potrzebach szkół i pracujących w nich nauczycieli i psychologów szkolnych.

Ostatnie zagadnienie poruszane w badaniu dotyczyło czynników, jakie zdaniem badanych utrudniają współpracę szkół z innymi instytucjami. Wymieniane przez respondentów czynniki można podzielić na trzy różniące się od siebie grupy:

- czynniki formalno-organizacyjne – regulacje prawne różnego typu, ograniczone zasoby materialne i finansowe, organizacja pracy, bariery przestrzenne i czasowe,
- czynniki interpersonalne – brak umiejętności współpracy, różnice osobowości, konflikty i animozje, brak znajomości,
- czynniki kulturowe – nieznanostwo innych organizacji, posługiwanie się innymi językami zawodowymi, różnice postaw i poglądów na sprawy, różne systemy wartości.

Badani wskazywali na wymienione tu czynniki bardzo często, choć za najbardziej utrudniające uznawali czynniki formalno-organizacyjne, w tym

w szczególności czynniki materialne, które uniemożliwiają podejmowanie wspólnych działań, wymagających zaangażowania zasobów materialnych organizacji.

## Podsumowanie

Współpraca szkół z innymi służbami społecznymi w toku radzenia sobie z sytuacjami trudnymi przez większość nauczycieli i kierujących szkołami jest postrzegana jako konieczność. Dobre wykorzystanie współpracy dla lepszego radzenia sobie z sytuacjami trudnymi wymaga wiedzy na temat tego typu sytuacji, które mogą pojawiać się w szkole, ale także znajomości potencjalnych partnerów współpracy, ich instytucjonalnych możliwości i ograniczeń oraz czynników mogących ułatwiać lub utrudniać współpracę w różnych formach.

Dzięki przeprowadzonym badaniom podjęto ważną próbę analizy zagadnień dotyczących współdziałania szkół gimnazjalnych i innych organizacji społecznych w procesie radzenia sobie w różnych sytuacjach kryzysowych. Może to być dobrym punktem wyjścia dalszych poszukiwań rozwiązań, które w przyszłości mogą mieć wpływ na lepsze zarządzanie współpracą szkół z instytucjami społecznymi działającymi w określonym środowisku.

## Bibliografia

- Brammer L.M. (1985), *The Helping Relationship: Process and Skill*, Prentice Hall, Upper Saddle, NJ.
- Deal E.T., Peterson K.D. (2009), *Shaping school culture*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Dorczał R. (2012), *Modele współpracy szkoły z organizacjami w środowisku lokalnym* [w:] G. Mazurkiewicz (red.), *Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 311–334.
- Dorczał R. (2013a), *Dyrektor szkoły jako przywódca edukacyjny – próba określenia kompetencji kluczowych* [w:] G. Mazurkiewicz (red.), *Przywództwo i zmiana w edukacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 75–88.
- Dorczał R. (2013b), *Wykorzystanie analiz wyników ewaluacji zewnętrznej dla rozwoju współpracy szkół z instytucjami w środowisku lokalnym – możliwości i ograniczenia* [w:] B. Niemierko, K. Szmigiel (red.), *Polska edukacja w świetle diagnoz prowadzonych z różnych perspektyw badawczych*, PTDE, Kraków, s. 293–304.
- Elsner D. (red.) (2003), *Szkoła jako organizacja ucząca się*, Wydawnictwo Mentor, Chorzów.
- Huxham Ch. (red.) (1996), *Creating Collaborative Advantage*, Sage Publications, London.
- James R.K., Gilliland B.E. (2008), *Strategie interwencji kryzysowej*, Parpamedia – Wydawnictwo Edukacyjne, Warszawa.
- Janosik E.H. (1984), *Crisis Counseling: A Contemporary Approach*, Wadsworth Health Sciences Division, Monterey, CA.
- Kołodziejczyk J. (2000), *Organizacja systemu opiekuńczej i wychowawczej pracy szkoły oparta na zespołach*, „Psychologia Rozwojowa”, t. 5, nr 1–2, s. 99–107.

- Kołodziejczyk J. (2009). *Zespoły wielodyscyplinarne w zarządzaniu oświatą*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(6), s. 41–52.
- Łuczyński J. (2011). *Zarządzanie edukacyjne a wychowanie uczniów w szkole*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Mazurkiewicz G. (2011). *Przywództwo edukacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Rozporządzenie* (2003), *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem*, Dz.U. 2003, nr 26, poz. 226.
- Rozporządzenie* (2013), *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego*, Dz.U. 2013, nr 0, poz. 560.
- Tyszkowa M. (1986), *Zachowanie się dzieci szkolnych w sytuacjach trudnych*, PWN, Warszawa.



# „ZARZĄDZANIE PUBLICZNE”

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Czasopismo ukazuje się cztery razy w roku.

Publikacja jest przeznaczona dla naukowców, menedżerów sektora publicznego oraz pracowników administracji i służb publicznych.

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym procesem, który – w obecnej dobie – wymaga nowych koncepcji teoretycznych i nowych instrumentów. Kierowanie organizacjami i instytucjami sektora publicznego i pozarządowego musi uwzględniać wyzwania związane z decentralizacją władzy, zmianą uprawnień administracji publicznej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Wypracowanie metod efektywnego zarządzania w poszczególnych sektorach życia publicznego, poprawa jakości oferowanych usług są przedmiotem refleksji zarówno teoretyków, jak i praktyków podkreślających potrzebę kreatywności i innowacyjności w tej dziedzinie. Zaangażowanie organizacji prywatnych i non-profit w sferę dotychczas zarezerwowaną dla podmiotów państwowych rozszerza problematykę badawczą na analizę modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, kwestie polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju.

Zakres tematyczny czasopisma obejmuje badania interdyscyplinarne w zarządzaniu publicznym – aspekty ekonomiczne, prawne, socjologiczne, polityczne są brane pod uwagę w równym stopniu. Publikacje mogą mieć formę analizy przeprowadzonych badań empirycznych, teoretycznych rozważań autora, przemyśleń na temat funkcjonujących w nauce koncepcji i teorii. Redakcja jest zainteresowana również pozyskaniem tekstów stanowiących relacje z sympozjów i konferencji, ogłoszeń, listów do redakcji.

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,  
30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4  
„Zarządzanie Publiczne”  
Zeszyty Naukowe ISP UJ

Adres e-mail: [joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl](mailto:joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl)

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

[www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl)

## **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 Koźuch

Juozas Lakis (Litwa)  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier (Stany Zjednoczone)  
Andrzej Wiatrak

### **Redakcja**

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)

Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

Redaktorzy tematyczni:

Roman Batko

Janusz Sasak

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Roman Dorczak

Grzegorz Mazurkiewicz

Redaktor językowy – Agnieszka Stęplewska

Adiustacja językowo-stylistyczna – Barbara Górską

Redaktor statystyczny – Rafał Musialik

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,

30-048 Kraków, ul. Łojasiewicza 4

„Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ

---

*„Zarządzanie Publiczne”  
Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ*

*Imię i nazwisko osoby zamawiającej lub nazwa instytucji zamawiającej*

.....  
*ulica, nr domu, kod pocztowy, miasto*

.....  
*Data.....Podpis.....*

*Osoby, które zaprenumerują „Zarządzanie Publiczne”, otrzymują bezpłatny dostęp elektroniczny.*

# NOTA DO AUTORÓW

„Zarządzanie Publiczne” jest czasopismem naukowym wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pragniemy zachęcić do współpracy naukowców zainteresowanych pograniczem administracji, zarządzania, prawa, rozwoju regionalnego, urbanistyki, nauk społecznych.

Artykuły są oceniane przez dwóch recenzentów i zatwierdzane do druku przez redakcję. Publikacja nie może obejmować tekstu już wydanego albo przekazanego innemu wydawnictwu. Autor otrzymuje bezpłatnie jeden egzemplarz „Zarządzania Publicznego”. Rocznie będą publikowane cztery zeszyty dostępne zarówno w wersji książkowej, jak i na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych: [www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl).

Teksty stanowiące artykuły naukowe, recenzje, sprawozdania z konferencji, komunikaty powinny być przedłożone redakcji na adres sekretarza redakcji Joanny Kołodziejczyk drogą elektroniczną ([joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl](mailto:joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl)) lub pocztą (Instytut Spraw Publicznych UJ, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, 30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4). Do tekstu należy dołączyć następujące dane osobowe: imię i nazwisko, tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, miejsce pracy, adres pocztowy i elektroniczny, telefon kontaktowy oraz oświadczenie dotyczące praw autorskich i zgody na opublikowanie pracy. Przewidywana objętość artykułów: do 27 000 znaków, recenzji i sprawozdań: 9000 znaków. Artykuły naukowe powinny zawierać następujące, wyraźnie wyodrębnione części: wstęp przedstawiający określenie celu i opis stosowanych metod, stan badań na dany temat, wyniki uzyskane przez autora, ich analizę i dyskusję, uwagi końcowe.

Teksty należy przygotowywać za pomocą edytora tekstu Word, czcionką Times New Roman 12. Ilustracje i tabele (czcionka Times New Roman 8) należy zamieścić na oddzielnych stronach, w tekście wskazując miejsce, w którym mają być zamieszczone (powinny one być również dostępne w osobnym pliku graficznym).

Należy zachować następujący układ artykułu:

1. Strona tytułowa: tytuł naukowy, imię, nazwisko autora(ów), jego (ich) afiliacja.
2. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
3. Słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie pięć).
4. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
5. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
6. Przypisy merytoryczne należy ograniczyć do minimum i zamieścić u dołu strony, na której występują.
7. Odnosniki 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), *Psychospoleczne 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/institucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

***Strategia Rozwoju Krakowa* (2005), Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.**

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.





REDAKTOR PROWADZĄCY

*Agnieszka Stęplewska*

ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA

*Barbara Górka*

KOREKTA

*Agnieszka Toczko-Rak*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Katarzyna Mróz-Jaskuła*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-81, tel./fax 12-663-23-83