

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 3(23)/2013

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE



# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

## Rada naukowa

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

## Członkowie

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

## Redakcja

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)  
Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

## Redaktorzy tematyczni

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

## Redaktor numeru

Ewa Bogacz-Wojtanowska

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 3(23)/2013

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Zarządzanie Publiczne 3(23)/2013

PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

© Copyright by Ewa Bogacz-Wojtanowska & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2013  
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 978-83-233-8915-6  
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> (Ewa Bogacz-Wojtanowska) .....	VII
Maria Majewska, <b>Corruption and Social Capital Development</b> .....	253
Adam Strzelecki, <b>Aktywność obywatelska jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w miastach województwa kujawsko-pomorskiego</b> .....	267
Halina Waniak-Michalak, Ewelina Zarzycka, <b>Finansowe i niefinansowe czynniki motywujące darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych do finansowania organizacji pożytku publicznego</b> .....	283
Piotr Lenik, <b>Jakość władzy publicznej a wybory powszechne – ujęcie marketingowe</b> .....	299
Gediminas Radzevičius, Julius Ramanauskas, <b>Investigation of Sea Buckthorn Producer Cooperativity Possibilities: Case of Lithuania, Latvia and Poland</b> .....	309
Arkadiusz Świadek, Jadwiga Gorączkowska, <b>Wpływ instytucji wsparcia biznesu na pobudzanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego</b> .....	321
Piotr Dzikowski, Marek Tomaszewski, <b>Regionalna polityka innowacyjna w świetle instytucjonalnych teorii rozwoju regionalnego</b> .....	333
Anna Pawłowska, <b>Proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego miasta na podstawie doświadczeń Urzędu Miasta Częstochowy</b> .....	343
Bożena Freund, Jakub Kołodziejczyk, <b>Konceptualizacja wartości profesjonalizmu zawodowego pielęgniarek/pielęgniarzy</b> .....	353



## OD REDAKCJI

Oddajemy w Państwa ręce kolejny numer „Zarządzania Publicznego”, w którym prezentujemy zestaw bardzo różnych tematycznie artykułów. Intencją naszą jest po pierwsze odzwierciedlenie dzisiejszego różnicowania problemów i tematów badawczych zarządzania publicznego, a po drugie przedstawienie dorobku różnych ośrodków naukowych w rozwoju subdyscypliny zarządzania, która od wielu lat stanowi cel naszych dociekań.

Pomimo różnorodności podjętej w tomie tematyki wyraźnie odczytują Państwo czytelny podział treści. W pierwszej części Czytelnicy znajdują opracowania szeroko odnoszące się do zagadnień aktywności społecznej i budowy kapitału społecznego jako remedium na zjawisko korupcji, sposób na tworzenie aktywnych wspólnot przez świadomych obywateli, którzy wspierają wybrane organizacje pozarządowe. W rozpoczynającym tom artykule *Corruption and Social Capital Development* Maria Majewska analizuje relacje pomiędzy zjawiskiem korupcji a rozwojem kapitału społecznego. Na podstawie danych z Banku Światowego, Legatum Institute oraz Światowego Forum Ekonomicznego Autorka dowodzi współzależności pomiędzy wzrostem kapitału społecznego a spadkiem skali korupcji w 104 krajach świata. Adam Strzelecki z kolei w swoim opracowaniu *Aktywność obywatelska jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w miastach województwa kujawsko-pomorskiego* prezentuje zasadność i celowość powoływania jednostek pomocniczych gmin, w których aktywnie działają społecznie mieszkańcy, wskazując jednocześnie na konieczność ich instytucjonalnego wsparcia, co w rezultacie może przynosić wymierne korzyści. Do interesujących wniosków dochodzą Halina Waniak-Michalak i Ewelina Zarzycka w artykule *Finansowe i niefinansowe czynniki motywujące darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych do finansowania organizacji pożytku publicznego*. Na podstawie prowadzonych badań dowodzą, że indywidualni darczyńcy organizacji pozarządowych (zwłaszcza w ramach alokacji jednoprocentowych) rzadko kierują się sprawozdawczością finansową czy reputacją organizacji, częściej zaś przyzwyczajeniami i schematem zachowań. I wreszcie Piotr Lenik w opracowaniu *Jakość władzy publicznej a wybory powszechne – ujęcie marketingowe* prezentuje współzależności pomiędzy wyborami powszechnymi a jakością władzy publicznej, z uwzględnieniem specyfiki marketingu wyborczego, jak również postaw społeczeństwa w stosunku do wyborów i uczestniczących w nich kandydatów (komitetów wyborczych). Część odnoszącą się do kapitału społecznego i aktywności obywateli kończy opracowanie Gediminas Radzevičiusa i Juliusa Ramanauskasa *Investigation of Sea Buckthorn Producer Cooperativity Possibilities: Case of Lithuania, Latvia and Poland*, w którym autorzy poszukują



odpowiedzi na pytanie dotyczące tworzenia grup producenckich rokitnika (zwanego ananasem rosyjskim) w krajach nadbałtyckich, w tym w Polsce.

Druga część tomu zawiera trzy opracowania odnoszące się do innowacyjnych problemów rozwoju regionalnego i wpływu na ten rozwój samorządów terytorialnych. Arkadiusz Świadek i Jadwiga Gorączkowska w artykule *Wpływ instytucji wsparcia biznesu na pobudzanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego* pokazują, jak inspirowane i wspomagane przez samorzady instytucje wsparcia biznesu wpływają na innowacyjność przedsiębiorstw. Ich badania wykazują zróżnicowany poziom wpływu tego typu podmiotów na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw – w tym zakresie Autorzy podkreślają szczególną rolę ośrodków szkoleniowo-doradczych i centrów transferu technologii. Piotr Dzikowski i Marek Tomaszewski podejmują natomiast problem potencjalnych zachowań jednostek samorządu terytorialnego, które stymulują rozwój aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw. W opracowaniu *Regionalna polityka innowacyjna w świetle instytucjonalnych teorii rozwoju regionalnego*, omawiając instytucjonalne teorie rozwoju regionalnego, dowodzą konieczności aktywnego udziału jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu gospodarki regionalnej. Ostatnie opracowanie w tej części Zeszytu, autorstwa Anny Pawłowskiej, na przykładzie miasta Częstochowy prezentuje wpływ władz publicznych i samorządu terytorialnego na rozwój społeczeństwa informacyjnego. W artykule zatytułowanym *Proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego miasta na podstawie doświadczeń Urzędu Miasta Częstochowy* Autorka przedstawia zmiany, jakie dzięki technologii informacyjnej zastosowanej w jednostkach samorządu terytorialnego zachodzą w obszarach komunikacji z mieszkańcami i wzrostu satysfakcji z poziomu jakości usług publicznych.

Tom zamyka opracowanie Bożeny Freund i Jakuba Kołodziejczyka *Konceptualizacja wartości profesjonalizmu zawodowego pielęgniarek/pielęgniarzy*, w którym Autorzy prezentują wyniki badań nad wartościami i etosem pracy tej specyficznej grupy zawodowej, koncentrując się na profesjonalnych umiejętnościach i wiedzy, relacjach między pracownikami oraz trosce o dobro pacjenta.

Zapraszam do lektury.

*Ewa Bogacz-Wojtanowska*

*Maria Majewska*  
Adam Mickiewicz University in Poznań

## CORRUPTION AND SOCIAL CAPITAL DEVELOPMENT

### Abstract

The aim of the work was to present the relationship between the development of social capital and corruption on the basis of new growth and knowledge management theories. Corruption was regarded in this work as a brake on the country's productivity growth through its impact on the rate and quality of structural changes in an economy, and therefore its welfare. The article discussed possible damages caused by corruption to the efforts in the development of social capital, especially in public administration, which could include, for example, fall in different types of standards and mutual trust of social life participants. Based on the studies of international institutions as World Bank, World Economic Forum and Legatum Institute was also analyzed the relationship between selected indicators of corruption and social capital levels on a group of 104 countries by means of statistical methods in 2009–2010. The results confirmed the presence of co-dependence between an increase in social capital level and a decline of corruption scale in the surveyed countries.

**Key words:** social capital, corruption, welfare

### Introduction

In this paper the issue is continued, already considered in earlier studies of the author, which concerns the development of a knowledge-based economy. Social capital is regarded as an important component of a country's soft environment, which determines the further increase in the welfare level of a knowledge-based economy. Social capital is meant to facilitate collective action, so that the public can continue long-term economic development. A knowledge-based economy should have a good quality social infrastructure, identified with soft environment that positively influences country's productivity. It is all about stimulating cooperation institutions within the country and with its international environment, in other words, the development of social capital.

Corruption is detrimental for all types of enterprises and according to the World Bank Institute more than \$1 trillion dollars (US\$ 1,000 billion) are paid in bribes every year. Eliminating corruption within and between the public and pri-

vate sectors has become one of the leading problems for businesses and governments as well as international organizations and institutions [UNIDO–UNODC, 2007: 1–3].

The aim of this paper is to present the relationship between the development of social capital and corruption on the basis of new growth and knowledge management theories. Corruption is regarded in this work as a brake on the country's productivity growth through its impact on the rate and quality of structural changes in an economy, and therefore its welfare. Corruption may in fact, *inter alia*, lead to a reduction in the level of cooperation and provide a barrier to establish, and subsequent strengthening of productive activities and relationships, which in the new growth theories means decreasing the rate of technological progress.

The first part of the work presents the notion of social capital, which is helpful in explaining the later choice of indicators used for its measurement. Then the possible impact of corruption on the dynamics and directions of social capital development is described. The second part of the paper focuses on the description of the methodological assumptions, the materials and the results of own research, which was conducted to identification the mutual interaction between corruption and social capital of a country. Based on the studies of international institutions as World Bank, World Economic Forum and Legatum Institute is analyzed the relationship between selected indicators of corruption scale and social capital level in the group of 104 surveyed countries by means of statistical methods in the years 2009–2010.

## Impact of corruption on social capital development

Social capital is an element of intellectual capital. Intellectual capital researchers usually divide it into human capital, structural capital (or organizational), and just social capital, of which an important part is relation capital. Currently, we have a lot of definitions of social capital, as it is a complex and multidimensional phenomenon. However, many of these definitions refer to the understanding of social capital presented by established scholars of this issue Pierre Bourdieu, James Coleman and Robert Putnam. Pierre Bourdieu defines social capital as the bonds and obligations based on reciprocity relations of human beings, which may be institutionalized in the form of social trust. R. Putman also defines social capital as connections between individuals, norms and trust that arise from these relationships and can increase the productivity of a society by facilitating the coordination of activities. For J. Coleman, social capital is primarily a social structure (network) made up of a variety of communities, which helps to achieve the objectives and benefits of their members. In other words, it is the ability of people to cooperate in achieving common goals.

The World Bank also defines social capital as part of the new program carried out by this institution entitled Social Capital Implementation Framework. Social

capital includes, according to specialists working for the World Bank, various institutions, linkages and relationships, norms and customs that determine the quality and quantity of a society's social interactions. Elements of social capital are the first networks, which are groups of individuals that promote development of personal relationships in order to improve welfare of all their members. Social networks are formed naturally or are created artificially, and include usually individuals with similar interests, personalities, knowledge and beliefs.

Second, such values as trust, solidarity, fairness and egalitarianism because they promote an increase in sense of unity and collective action, equality of treatment and contribute to the fostering greater social inclusion and cohesion among members of the group. Therefore, many authors, like Adam B. Seligman, argue that trust "is not rooting" in hierarchical cultures, based on the cult of the individual and promoting elite thinking.

Third, information and communication technology (ICT) that task is to ensure the flow of and access to information. In this case this technology is primary intended to facilitate collaboration, foster the ability of people to work together without personal contact and increase the transparency of government policies, which should be aimed to develop a common good of the nation.

Fourth, the institutional sector constituting also different types of organizational structures, arrangements and solutions for cooperation between the private and public sectors. This cooperation may include identification and realization of common purposes, for example in the areas such as management and administrative systems of the state and the future directions of employees' education.

All the above definitions indicate that social capital includes the skills of cooperation in order to implement efficiently common purposes of a given community. In these definition strongly emphasis, that this cooperation requires the creation of various types of networks and the development of trust between human capital. A high level of social trust occurs in civil societies which are provided with capital in the form of actively and effectively functioning public and private organizations. Trust, as presented Francis Fukuyama, is existing belief in a given community that other members of that group are characterized by honesty and cooperative behavior based on shared values and principles.

It can be concluded that social capital determines the ability of a country to cooperate and work together, as, for example, affects the effectiveness of implemented undertakings through the drop in transaction costs, reduces the scope of social exclusion, increases the degree of transparency (openness) and accountability of economic policy, including the wider access of enterprises and citizens to information [Majewska, 2012: 205–206; Bumsb, 2010: 3–5, 8; Jantóń-Drozdowska, Majewska-Bator, 2009: 312–313; Jankauskas, Šeputienė, 2007: 132–133; Rothstein, Uslaner, 2005: 45–46; Przygodzki, 2004: 94–95, 98–101; Edvinsson, Malone, 2001: 17, 34–35; Johnson, 2000: 12–13; Fukuyama, 1997: 38; Seligman, 1997: 36–41; Coleman, 1988: 95; <http://web.worldbank.org/topics/social-development>, September 2012].

When examining the relationship between the corruption scale and development of social capital is frequently analyzed the quality of institutional arrange-

ments under which citizens of a given country live, work and doing business. It puts the emphasis on the fact that social capital's growth depends on how many members of the community are willing to sacrifice individual interests in order to realize a common good. In the words of J. Coleman is needed an adequate level of trust among members of a given community and readiness to sacrifice their individual aims for the collective good. So the point is whether various representatives of the state are able to place the public interest above self-interest that means not succumb to corruption. Otherwise, working in institutions designed to multiply the public good, they are guided in deciding their selfish objective function. The problem is concerned, for example, by representatives of public choice theory.

As shown not only the specialists working for the World Bank effective management, commitment to increase the prosperity of citizens and protection of their rights, fair and accountable institutions and appropriate rules of law, all supporting economic development. Robert Putnam believes that societies with a tendency to trust and cooperation, and having common goals are more effective and valuable. Such kind of a society is also characterized by smaller corruption scale, and therefore a higher degree of honesty in mutual relations.

Citizens must indeed trust officials and politicians that respect established law and represent their interests and believe that they have sufficient knowledge and competence to make decisions about the future of a society, which is identified with social capital developed in relations between government officials and other citizens. Then support changes proposed by government and engage more in their implementation and are increasingly convinced that can have an impact on state management. In these conditions may come to cooperation between the public and private sector, what is useful because the private sector is equipped with larger practical knowledge resources (e.g. know-how). This situation reduces the waste of public funds and increases the efficiency of jointly-implemented projects. The need for cooperation between the public and private sector on issues related to the country's development and effective budget revenue allocation, is especially strongly emphasized by representatives of new growth theory, in particular Paul Romer.

Otherwise the situation may look in the case of too strongly developed social capital that connects various personal relationships of government officials and politicians. However, it depends on their value system and the reasons for which they got into power. They can in fact work together to protect their own interests, and the concept of social welfare is alien to them. This type of social network members also show little willingness to cooperate with external environment, what is closely related to preference for nepotism and favoring family members, friends, or persons whose activities may benefit a given interest group.

Then this type of social capital fosters the intensification of corruption, which lowers public sector efficiency and contributes to socioeconomic inequality growth. That is, inter alia, confirmed by the results of Bo Rothstein and Eric M. Uslaner, Donna Harris, Robert Putnam and Francis Fukuyama. In this case, corruption is firstly driven by the need of or compulsion to loyalty towards the

members of such community, rather than loyalty to a society understood as external environment of this network. Secondly, by the necessity to reciprocate services. In this situation may appear the going outside relationship: patron/principal-agent-client. The corrupt leaders reward those individuals who show them loyalty. A patron can be, for example, a minister, an agent a bureaucrat deciding to take a bribe, and a client a company or an interest group represented by a lobbyist.

In such interconnections and relations system follows the transfer of public resources to privileged interest groups. The consequence is usually a decrease in productivity (e.g. due to an increase in transaction costs) and slowing down the economic development rate. It also increases incomes inequality, and a large scale of this phenomenon can lead to social conflicts, and first a trust fall in the so-called elites, and later also in other members of a society. In addition, citizens no longer trust institutions of the state and think they are not equal before the law. According to the analyses presented by Aleksandar Stulhofer in his work, the level of trust in institutions of the state depends on age (younger members of a society are less trusting), education (better educated people are less trusting) and place of residence (citizens living in large communities are less trusting).

Moreover corrupt governments stealing a society usually lower wages in the public sector, especially serial officials. This may be a factor increasing corruption at lower levels of state governance on the principle that “example comes from the top,” and “honesty does not pay”. Citizens are beginning to believe that without knowing the right people and money nothing can be simply and honestly get it.

Finally, the growing conviction that widespread corruption and the fact that wealthy citizens have gained their properties not through honest and hard work will foster demands to redistribute income from the rich to the poor parts of a society, for example in the form of higher tax burdens. It should be stressed at this point that more and more often in the literature appears the idea that the proper income redistribution can reduce corruption. It is related to the relationship between economic development and corruption scale, because wealthier societies are characterized by lower levels of incomes inequality, and their welfare is already higher. Under such conditions, determinants of corrupt behavior are losing their strength [Majewska, 2012: 205; The Global Competitiveness Report 2011–2012: 4; Harris, 2007: 2–5; Rothstein, Uslaner, 2005: 41–43, 50–55; Štulhofer, 2004: 80, 83–84; Bjørnskov, 2003: 2–4; Svendsen, 2003: 6–7; Putman, 2000; Fukuyama, 1997; [http://web.worldbank.org/topics/social development](http://web.worldbank.org/topics/social%20development), September 2012].

## Methodology, material and research results on the relationship between social capital level and corruption scale

The study covered a group of 104 countries included in the rankings of World Bank, World Economic Forum and Legatum Institute. As a research period adopted the years 2009–2010, because for them it was possible obtained the latest

overview of all selected indicators for the analysis of social capital and corruption. Due to the comparison of data from different sources, it was decided to make a compilation of the positions occupied by a given country of concerned rankings. This is the procedure recommended in this situation, and does not require a normalization of the data before performing the statistical analysis.

As synthetic (aggregate) index of corruption in a given country is selected the Control of Corruption Index of the World Bank, because it takes into account a larger number of countries than the other very often used in the research the Corruption Perception Index (CPI) published by Transparency International the global civil society organization to fight against corruption. Transparency International defines corruption as the abuse of entrusted power for private gain. In addition, the World Bank's index covers a broader range of corrupt behaviors than the index of Transparency International. In this case, a given country position in the ranking are set up on the percentile scale reported by the World Bank. However in the situation that concerned countries obtained the same number of points their positions were adjusted by using the estimated value of corruption by the World Bank, ranging from 2,5 to -2,5. It was decided also to take into account two situations classified as corrupt behaviors. There is diversion of public funds to companies, individuals, or groups due to corruption, and irregular payments and bribes connected with (a) imports and exports, (b) public utilities, (c) annual tax payments, (d) awarding of public contracts and licenses, (e) obtaining favorable judicial decisions. The source of those indices was the study published by the World Economic Forum entitled *The Global Competitiveness Report* [The Global Competitiveness Report 2011–2012, World Economic Forum, Geneva 2011; [www.transparency.org/cpi2011/in\\_details](http://www.transparency.org/cpi2011/in_details), September 2012; <http://info.worldbank.org/governance/wgi>, September 2012].

To estimate the social capital level chosen a synthetic indicator published by the independent British research center Legatum Institute. It is a part of the aggregate indicator of economic prosperity and quality of life. The Legatum Social Capital Index measures countries' performances in two areas: social cohesion and engagement, as well as community and family networks. According to specialists working for the Legatum Institute social networks and the cohesion that a society experiences when people trust one another have a direct effect on the prosperity of a country. This social capital index assesses how factors like volunteering, helping strangers, and donating to charitable organizations influence the economic and life satisfaction of the populace as a whole. The index also evaluates the levels of trust in a society and the manner in which citizens believe they can rely on others, and it assesses how marriage and religiosity provide support networks that improve wellbeing. Therefore the Legatum Social Capital Index takes into account such factors as donation, formal volunteering, helping strangers, number of marriages, perception of social support, religious attendance, and trust others [<http://www.prosperity.com/social.aspx>, September 2012].

Also was created own weighted aggregate social capital index based on indicators published in *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. It takes into account the following components of social capital: public trust in the ethical

standards of politicians, transparency of government policymaking affecting business activities, cooperation in labor-employer relations, university-industry collaboration in research and development (R & D) and state of cluster development. Each component of own index of social capital assigned a weighting 0,2, which means that it is a symmetrical weighted aggregate index. Countries were ranked according to the calculated total values of social capital index. In own social capital index intentionally puts more emphasis on the issues associated with cooperation in business. It can be thus concluded that the two indexes of social capital included in the study are mutually complementary. It is worth constructing synthetic indicators select variables describing different aspects of the analyzed phenomenon.

In table 1 are presented the positions of researched countries obtained in considered rankings of indexes and indices of social capital level and corruption scale for the years 2009–2010. First place achieved by a country in all selected rankings means or the smallest scale of corruption, or the highest social capital level in comparison to the rest of the researched economies. For example, Poland obtained the best position in the case of the Legatum Institute ranking of social capital, and the worst for the indices of transparency of government policymaking affecting business activities and state of cluster development. This explains much lower position of Poland in the second social capital ranking that takes into account a greater extent of the issues connecting with the development of cooperation by a country.

Table 1

Countries' positions in different social capital and corruption rankings in 2009–2010

Country	Social capital							Corruption		
	LSCI	OSCI	UIC	CLER	SCD	TGPB	PTP	WBCCI	DPF	IPB
Algeria	70	95	96	68	100	94	60	94	50	79
Argentina	22	93	46	100	53	99	103	56	23	22
Australia	4	17	13	33	31	17	14	89	99	87
Austria	15	13	17	10	19	15	19	12	11	15
Bangladesh	103	85	101	63	46	80	84	14	15	16
Belgium	19	28	10	49	23	45	35	91	81	103
Bolivia	74	102	100	93	92	101	80	21	25	21
Botswana	56	34	59	37	90	22	15	90	90	92
Brazil	51	46	31	66	20	68	94	44	26	31
Bulgaria	75	98	89	84	93	100	75	56	91	54
Cambodia	92	59	94	58	44	97	36	37	77	76
Cameroon	97	99	92	72	102	90	72	15	28	20
Canada	8	11	7	21	11	10	17	71	40	47
Chile	60	25	36	31	33	9	24	39	68	63
China	25	22	24	43	15	29	16	20	78	51



Country	Social capital							Corruption		
	LSCI	OSCI	UIC	CLER	SCD	TGPB	PTP	WBCCI	DPF	IPB
Colombia	58	42	42	35	35	43	70	1	4	5
Costa Rica	43	27	26	11	45	41	30	67	100	78
Croatia	39	89	64	101	85	54	69	66	62	48
Czech Republic	30	47	27	39	36	76	89	95	98	81
Denmark	2	5	8	8	18	8	8	46	54	57
Dominican Republic	61	63	77	32	54	44	93	46	21	17
Ecuador	91	101	98	92	91	85	91	17	30	25
Egypt	90	52	97	73	56	51	29	92	39	70
El Salvador	98	62	93	22	68	57	71	73	101	98
Estonia	41	31	33	29	78	13	39	3	5	4
Ethiopia	80	77	83	77	95	75	42	19	20	24
Finland	7	4	3	13	9	7	10	59	51	74
France	40	33	40	97	27	24	22	36	71	71
Germany	16	12	9	16	12	12	20	65	96	68
Ghana	96	68	81	46	76	74	49	23	37	32
Greece	95	94	91	95	80	69	66	5	9	12
Guatemala	45	43	47	24	37	35	98	70	84	82
Honduras	76	72	76	54	65	66	63	2	7	8
Hong Kong	21	7	25	6	7	2	13	80	53	66
Hungary	52	74	29	55	82	72	95	78	44	77
Iceland	14	20	15	4	51	14	32	97	46	52
India	99	40	50	38	26	33	62	10	18	13
Indonesia	42	32	35	36	21	71	38	31	16	6
Iran	100	67	80	88	77	96	28	22	19	14
Ireland	10	26	16	28	28	21	48	52	58	62
Israel	17	29	14	19	58	70	27	28	22	10
Italy	28	50	60	91	1	92	81	54	31	36
Jamaica	47	75	56	86	67	47	78	81	66	96
Japan	29	18	18	7	2	37	44	87	92	95
Jordan	78	49	82	61	62	40	31	9	14	11
Kazakhstan	31	60	90	62	72	58	34	77	73	75
Kenya	73	66	48	60	38	83	96	63	95	102
Korea Republic	55	58	22	103	22	84	76	53	80	72
Kuwait	26	48	79	34	50	91	33	29	41	39
Latvia	87	78	62	52	84	60	87	40	36	40
Libya	93	84	88	47	66	78	102	57	42	41
Lithuania	46	55	32	51	86	34	79	30	59	58
Macedonia	81	64	63	59	88	63	50	60	88	90
Malaysia	85	21	21	14	14	28	25	28	52	38
Mali	53	83	75	82	79	61	68	51	43	43
Mexico	35	53	51	56	43	62	67	38	35	42

Country	Social capital							Corruption		
	LSCI	OSCI	UIC	CLER	SCD	TGPB	PTP	WBCCI	DPF	IPB
Moldova	71	90	99	78	104	50	55	83	82	104
Mongolia	24	96	73	65	101	93	86	62	47	65
Morocco	13	65	86	90	60	59	45	50	74	73
Mozambique	88	57	43	85	81	49	47	64	72	80
Namibia	66	41	68	80	69	30	21	72	93	91
Nepal	79	97	103	102	73	73	97	79	87	67
Netherlands	5	8	11	9	17	16	11	58	33	35
New Zealand	3	9	20	12	49	3	3	88	85	100
Nicaragua	82	88	95	50	75	89	82	13	12	18
Nigeria	84	87	84	83	41	98	92	87	94	93
Norway	1	6	19	3	16	11	4	75	89	84
Pakistan	104	69	69	76	39	88	64	16	8	7
Panama	36	51	71	44	40	38	73	6	1	1
Paraguay	57	100	102	79	96	82	100	85	69	89
Peru	94	70	78	41	64	42	88	48	55	61
Philippines	77	80	72	42	48	95	101	76	104	101
Poland	23	79	54	64	89	86	57	42	65	50
Portugal	59	37	28	70	47	55	43	27	32	34
Romania	89	103	85	96	94	104	85	33	34	28
Russian Federation	49	71	52	87	74	79	51	78	83	85
Rwanda	101	23	55	18	57	19	6	45	61	37
Saudi Arabia	18	16	30	23	24	31	7	35	63	44
Senegal	63	81	45	71	97	77	77	68	13	23
Singapore	50	1	6	1	5	1	1	74	75	69
Slovak Republic	38	73	74	40	55	65	99	4	3	3
Slovenia	37	35	34	67	42	20	52	26	86	55
South Africa	67	39	23	99	34	23	61	34	38	29
Spain	34	44	41	75	32	53	54	69	45	46
Sri Lanka	27	45	44	48	29	81	53	18	27	33
Sweden	11	3	5	5	8	5	2	93	70	88
Switzerland	6	2	2	2	4	4	9	11	6	9
Syria	72	91	104	69	83	102	37	8	2	2
Taiwan	48	10	12	17	3	6	26	55	48	53
Tanzania	54	56	66	74	59	67	46	24	29	30
Thailand	20	36	37	27	30	46	58	82	64	86
Trinidad and Tobago	68	82	58	94	71	64	74	41	60	49
Tunisia	64	24	37	25	63	18	12	61	17	27
Turkey	102	61	70	89	52	39	56	49	56	59
Uganda	62	76	67	45	98	52	65	65	102	94
Ukraine	69	92	61	81	87	87	90	84	97	97
United Arab Emirates	33	14	39	15	25	27	5	47	24	26

Country	Social capital							Corruption		
	LSCI	OSCI	UIC	CLER	SCD	TGPB	PTP	WBCCI	DPF	IPB
United Kingdom	9	19	4	20	10	26	41	96	103	99
United States	12	15	1	26	6	32	40	25	76	45
Uruguay	32	38	49	98	70	25	18	7	10	19
Venezuela	44	104	65	104	103	103	104	86	49	83
Vietnam	65	30	53	30	13	56	23	32	57	56
Zambia	86	54	57	53	61	36	59	83	67	64
Zimbabwe	83	86	87	57	99	48	83	98	79	60

Legend: LSCI – Legatum Social Capital Index, OSCI – Own Social Capital Index, UIC – university-industry collaboration in R & D, CLER – cooperation in labor-employer relations, SCD – state of cluster development, TGPB – transparency of government policymaking affecting business activities, PTP – public trust of politicians, WBCCI – World Bank Corruption Control Index, DPF – diversion of public funds, IPB – irregular payments and bribes.

Source: own calculation on the base of following data: The Global Competitiveness Report 2010–2011: 368, 369, 370, 377, 444, 480, 491, 444; <http://www.prosperity.com/social.aspx>, September 2012; [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp), September 2012.

Table 2 presents the results of the research obtained from estimating Spearman's rank correlation between considered in this analysis indexes and indices of social capital and corruption for a group of 104 selected countries in the years 2009–2010. All correlation coefficients are positive and statistically significant on the level 0,05. The values of correlation coefficients show that the higher position of a given country according to the level of social capital, the better place in the considered rankings of corruption. In other words, the above given relationship between an increase in social capital and a smaller scale of corruption has been confirmed by Spearman's rank correlation. Therefore, in the situation when coefficients are positive and statistically significant, we can affirm that social capital development is accompanied by a decrease in the scale of corruption and vice versa. The above relationship between an increase in the social capital level and a decline of the scale of corruption can result from this that countries with well-developed social capital are also economies with higher levels of welfare, and one of the best effective methods to fight against corruption is economic development.

Using the method of linear regression was carried out the analysis for the relationship between the aggregate indexes of social capital and corruption in order to verify that is a two-way relation, and whether there are differences in strength of dependence the corruption scale on the social capital level in comparison to dependence the social capital level on the corruption scale. The bidirectional relationship between the change of corruption and social capital levels has been confirmed by statistical significant regression coefficients presented in table 3. The regression analysis results also suggest that the impact of decrease in corruption on development of social capital may be stronger than the impact of social capital increase on reducing corruption scale.

Table 2

Spearman's rank correlation coefficients across various indexes of social capital and corruption for a group of 104 researched countries in 2009–2010

Corruption	Social capital						
	LSCI	OSCI	UIC	CLER	SCD	TGPB	PTP
WBCCI	0,61	0,67	0,73	0,53	0,53	0,65	0,44
DPF	0,54	0,84	0,68	0,59	0,56	0,73	0,87
IPB	0,59	0,83	0,76	0,59	0,55	0,77	0,72

Note: all coefficients statistically significant on the level 0,05.

Source: own calculation on the base of data from table 1.

Table 3

Results of linear regression analysis across the composite indexes of social capital and corruption for a group of 104 researched countries

<i>n</i> = 104	Regression coefficient	Constant	R <sup>2</sup>	F	p-value
<i>Independent variable</i>	WBCCI – independent variable				
LSCI	0,573*	20,415*	0,373	60,782	0,000
OSCI	0,631*	17,362*	0,453	84,486	0,000
<i>Dependent variable</i>	WBCCI – independent variable				
LSCI	0,652*	19,59*	0,373	60,782	0,000
OSCI	0,718*	16,249*	0,453	84,486	0,000

Note: \*statistically significant coefficient on the level 0,05.

Source: own calculation on the base of data from table 1.

## Concluding remarks

The aim of this study was to explain the relationship between the level of social capital and the spread of corruption and verify by empirical studies the presence of statistically significant relationship between these phenomena, described in the literature of the subject.

Overview of the impact of corrupt behavior on the social capital level and the results of the own research confirm that they are phenomena whose development is linked together and connected cause and effect relationship. This is due to, inter alia, the fact that in both cases is important value system of citizens and representatives of the state, the quality and effectiveness of various government institutions, the reasons for choosing the road of life, which is the management of the state, the sense of responsibility of politicians and other members of a society for the development of social good, the attitude towards observance of the law of all members of a society. Therefore, development economics emphasizes

the need for competent government, which is not alien to the concept of social welfare, taking care that all citizens can live better, also through wise and proper income redistribution in order to reduce inequalities between the welfare levels of state citizens.

## Literature

- Bjørnskov Ch. (2003), *Corruption and Social Capital*, “Department of Economics Aarhus School of Business Working Paper”, 3/13.
- Bumsub J. (2010), *The Roles of Public Relations and Social Capital for Communal Relationship Building: Enhancing Collaborative Values and Outcomes* [in:] *Conferences Papers – International Communication Association, Annual Meeting*.
- Coleman J.S. (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, “American Journal of Sociology”, 94.
- Edvinsson L., Malone M. (2001), *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
- Harris D. (2007), *Bonding Social Capital and Corruption: A Cross-National Empirical Analysis*, “EEP Discussion Papers”, 27.
- Jankauskas V., Šeputienė J. (2007), *The Relation Between Social Capital, Governance and Economic Performance in Europe*, “Business: Theory and Practice”, 3.
- Jantón-Drozdowska E., Majewska-Bator M. (2009), *Kapitał intelektualny w gospodarce opartej na wiedzy* [in:] *Rynki przesyłu i przetwarzania informacji – stan obecny i perspektywy rozwoju. Część I*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 544, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 35.
- Johnson K.B. (2000), *Harnessing the Power of Social Networks*, “Knowledge Management Review”, 1.
- Majewska M. (2012), *Kapitał relacji jako składnik infrastruktury społecznej gospodarki opartej na wiedzy* [in:] *Gospodarka elektroniczna. Wyzwania rozwojowe*, tom I, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 702, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 87.
- Przygodzki Z. (2004), *Znaczenie kapitału społecznego w rozwoju* [in:] A. Jewtuchowicz (ed.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Putnam R.D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York–London.
- Rothstein B., Uslaner E.M. (2005), *All for All: Equality, Corruption, and Social Trust*, “World Politics”, 1.
- Seligman A.B. (1997), *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton.
- Štulhofer A. (2004), *Perception of Corruption and the Erosion of Social Capital in Croatia 1995–2003*, “Politička Misao”, 5.
- Svendsen G.T. (2003), *Social Capital, Corruption and Economic Growth: Eastern and Western Europe*, “Department of Economics Aarhus School of Business Working Paper”, 3/21.
- The Global Competitiveness Report 2010–2011, World Economic Forum, Geneva 2010.
- The Global Competitiveness Report 2011–2012, World Economic Forum, Geneva 2011.

UNIDO –UNODC (2007), Corruption prevention to foster small and medium sized enterprise development, Providing anti-corruption assistance to small business in the developing world, vol. 1, Vienna.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi>, September 2012.

<http://www.prosperity.com/social.aspx>, September 2012.

[http://web.worldbank.org/topics/social development](http://web.worldbank.org/topics/social%20development), September 2012.

[www.transparency.org/cpi2011/in\\_details](http://www.transparency.org/cpi2011/in_details), September 2012.





*Adam Strzelecki*

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

# AKTYWNOŚĆ OBYWATELSKA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W MIASTACH WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

## Abstract

### Active citizenship in auxiliary units of local government in Kujawsko-Pomorskie province

Cities/towns – in the light of the regulation related to commune self-government – are not obliged to establish service entities in the form of district council, or neighbourhood or local ones etc. However, the majority of large cities established the afore-mentioned entities. In the mid-sized cities (50–100 thousand citizens) such “socialization” is at the level of 38%. In the cities which beforehand decided on such citizens’ share in public management, their influence on the local development is on the increase. The examples of such cities counting on such a development encompass – among others – Kraków, Poznań, Wrocław, Gdynia, Sopot, Bydgoszcz. In the voivodship of Kujavia and Pomerania, out of 22 cities with the population amounting to over 10 000 people in 10 of them such entities were established, including a couple of small towns. Even in small towns such as Mogilno, the examples of civic initiatives and the real influence on local development are numerous. Even more then one should claim the necessity of introducing the statutory duty to establish the service entities in each city/town. The active citizenship manifesting itself through district councils could possibly bring the additional profits if district councils allocated more financial means from local budgets or if – statutorily, their own sources of profits were granted – for example from neighbourhood car park fees, the fees issuing from selling alcoholic beverages as well as fine and penalties and alike.

**Key words:** auxiliary units, housing estate, district, residents’ council, housing estate administration

## Streszczenie

Miasta w myśl ustawy o samorządzie gminnym nie mają obowiązku tworzyć jednostek pomocniczych w formie rad dzielnicowych, osiedlowych, okręgowych itp. Większość dużych miast jednak takie jednostki utworzyła. W miastach średniej wielkości (50–100 tys. mieszkańców) można mówić o takim społecznieniu w granicach 38%. W miastach, które już wcześniej postawiły na taki właśnie udział obywateli w zarządzaniu publicznym, ich wpływ na lokalny rozwój rośnie. Na takie rozwiązania zdecydowały się takie miasta, jak: Kraków, Poznań, Wrocław,



Gdynia, Sopot, Bydgoszcz. W województwie kujawsko-pomorskim na 22 miasta o liczbie ludności powyżej 10 tys. mieszkańców w 10 miastach powołano jednostki pomocnicze (w tym również w kilku małych miejscowościach). Nawet w niewielkich miastach, jak na przykład w Mogilnie, występują liczne przykłady obywatelskich inicjatyw i realnego wpływu na rozwój lokalny. Tym bardziej więc należy postulować wprowadzenie ustawowego obowiązku powołania jednostek pomocniczych w każdym mieście. Społeczna aktywność mieszkańców przez rady dzielnicowe czy osiedlowe mogłyby odnieść dodatkowe skutki, gdyby rady miejskie przeznaczyły więcej środków z budżetów lokalnych lub gdyby ustawowo zagwarantowane były własne źródła dochodów, na przykład z osiedlowych opłat parkingowych, opłat ze sprzedaży napojów alkoholowych, kar i grzywnien itp.

**Słowa kluczowe:** jednostki pomocnicze, osiedle, dzielnica, rady osiedlowe, zarząd osiedla

## Wstęp

Jednym z ważniejszych zadań państwa w ramach prowadzonej polityki regionalnej jest przeciwdziałanie procesom centralizacji zarządzania w miastach, gdzie występują dzielnice, osiedla [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010]. Dotyczy to wspierania przez obywateli działań, które mają porządkować gospodarkę przestrzenną na obszarze dzielnic i osiedli w miastach oraz usprawniać ich funkcjonowanie w zakresie świadczenia usług publicznych w procesach postępującej urbanizacji. Realizacji polityki regionalnej sprzyjać powinny powoływane jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego, które w myśl zasady subsydiarności mogą odgrywać istotną rolę zarówno w urbanizacji dzielnic, osiedli, okręgów, jak i organizacji usług publicznych. W związku z tym, że ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 wraz ze zmianami wprowadzonymi w obwieszczeniu Marszałka Sejmu R.P. – Dz.U. z dnia 23 maja 2013 r., poz. 594) nie przewiduje bezwzględnego obowiązku powołania jednostki pomocniczej, powstaje pytanie o potrzebę zmiany istniejących ustawowych uregulowań w tej materii. Chodzi o celowość (a może konieczność) powołania jednostki pomocniczej w miastach, w których zawsze od ich utworzenia występują jakieś mniejsze jednostki osadnicze, z reguły osiedla, w większych miastach dzielnice.

Ponieważ jednostki pomocnicze w gminach odgrywają pomocniczą rolę, to obszar ten nie jest zbyt częstym obiektem badań naukowych, które to w zasadzie dotyczą sfery zadań i ich finansowania w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego. Zdaniem autora prezentowanego artykułu pomniejszanie znaczenia roli tych jednostek pomocniczych, a w gruncie rzeczy niedocenywanie społecznej aktywności obywatelskiej wobec fakultatywności ustawowej w tym zakresie, nie służy dobrze kształtowaniu i rozwojowi państwa obywatelskiego. Stąd też cel badawczy przedstawionych rozważań dotyczy oceny obecnych rozwiązań z związku z brakiem ustawowego obowiązku powołania w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców jednostek pomocniczych w postaci osiedli, okręgów i ich organów.

Podstawą w prowadzonych badaniach był materiał empiryczny uzyskany bezpośrednio, za pomocą internetu oraz z wykorzystaniem lokalnej prasy w wy-

branych miastach województwa kujawsko-pomorskiego. Przedstawione wyniki badań naukowych to rezultat badań własnych prowadzonych na podstawie dociekań naukowych zarówno prezentowanych w literaturze, jak i opartych na bezpośrednich wypowiedziach mieszkańców oraz informacji zamieszczonych w internecie na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Napotkane trudności w dostępnym materiale empirycznym wynikały z różnorodności źródeł opartych na danych z BIP oraz z ograniczonej dostępności informacji o występujących jednostkach pomocniczych. W metodyce badawczej posłużono się modelowaniem, w którego ramach chodziło o przybliżenie badanego fragmentu rzeczywistości z próbą uogólnienia wynikających z badań wniosków.

## Zadania organów uchwałodawczych i ich organów w jednostkach pomocniczych

We współczesnej koncepcji państwa samorząd terytorialny jest administracyjną służbą publiczną, której organizacja opiera się na hierarchicznym delegowaniu kompetencji państwa w formie decentralizacji [Białocerkiwicz, 2003: 132]. Idea powołania jednostek pomocniczych gminy wynika z zasady subsydiarności działań administracji, nakazującej wykonywanie określonych spraw i zadań oraz ich rozstrzygnięcie przez organy jednostki znajdujące się najbliżej człowieka, którego działania te dotyczą. W myśl zasady subsydiarności zadania publiczne, które mogą być wykonywane przez jednostki niższej rangi będącej bliżej obywatela, nie powinny być realizowane przez organy nadrzędne. Państwo powinno się skupić na tych działaniach, z których jednostki samorządowe nie mogą się same wywiązać. Z zasady domniemania kompetencji gminy wynika, że zadania zawarte w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym mają jedynie charakter przykładowy, a uprawnienia gminy rozciągają się na wszelkie zbiorowe potrzeby tworzącej ją społeczności. W tym obszarze powinny się mieścić zadania wykonywane przez jednostki pomocnicze gminy, powierzone przez radę gminy na podstawie art. 18, ust. 2, pkt 7 w związku z art. 35, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl postanowień ustawowych zadania i kompetencje jednostki pomocniczej powinny być określone w statucie tej jednostki uchwalanym przez radę gminy. Określenie w statucie zadań i kompetencji jednostki pomocniczej oznacza, że gmina deleguje jej uprawnienia do decydowania w tym zakresie. Organem stanowiącym gminy w danej sprawie staje się zatem rada jednostki pomocniczej lub walne zebranie jej mieszkańców. Zgodnie z zasadą pomocniczości celem delegacji zadań i uprawnień jest lepsze wykonywanie tych zadań, które znajdowały się dotychczas w gestii organów gminy. W praktyce zadania i kompetencje powierzone organom jednostek pomocniczych nie pozwalają zbytnio na samoistne realizowanie zadań publicznych, a uprawnienia te sprowadzają się głównie do:

- integrowania lokalnej wspólnoty samorządowej oraz organizowania lokalnej samopomocy;

- wnioskowania w sprawie działań gminy na rzecz jednostki pomocniczej oraz ich samodzielnego inicjowania;
- opiniowania i konsultacji zadań podejmowanych przez jednostki organizacyjne gminy w sprawach dzielnicowych, osiedlowych;
- działań informacyjnych członków wspólnoty samorządowej o sprawach związanych z jednostką pomocniczą.

Potencjalny zakres zadań, które mogłyby wykonywać jednostki pomocnicze, jest stosunkowo szeroki, rzeczywisty zaś wpływ na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej tworzącej jednostkę pomocniczą wydaje się jednak niewielki. Ogranicza się on bowiem do uprawnień o niewiążącym charakterze, a przyczyną takiego stanu rzeczy są niewielkie kompetencje jednostek pomocniczych, określone przez gminę, na której spoczywa cały ciężar realizacji zadań publicznych. Ponieważ nie są one wyposażone w osobowość prawną, wszelkie ich działania muszą być legitymizowane i realizowane w ramach podmiotowości gminy.

Znaczenie jednostek pomocniczych zdeterminowane jest jednak polityką gminy w realizacji zadań publicznych w opozycji do nieraz widocznego partykularyzmu w poszczególnych społecznościach lokalnych. Nie bez znaczenia są również uwarunkowania ekonomiczne dotyczące nakładów finansowych na obsługę i kadre administracyjną w jednostkach pomocniczych. Zakres zadań rad osiedlowych i ich zarządów każda rada gminy ustala według własnego wyboru, potrzeb i możliwości.

Na potrzeby ilustracji zadań realizowanych przez jednostkę pomocniczą samorządu terytorialnego wybrano miasto Brodnica [www.bip.brodnica.pl/public/?id=11609, 2011], gdzie uchwalono, że organami osiedla są: Ogólne Zebranie Mieszkańców Osiedla i Zarząd Osiedla. Jako zadania Ogólnego Zebrania wskazano:

- dokonywanie wyboru Zarządu Osiedla oraz Przewodniczącego Zarządu Osiedla;
- decyzje w sprawach osiedla przekazanych do rozstrzygnięcia przez Radę Miejską, w tym ustalenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego;
- wnioskowanie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy ujęcia w budżecie miasta potrzeb osiedla i ustalanie programów działania w ramach budżetu miasta;
- inspirowanie działań zmierzających do rozwoju osiedla;
- ocena działalności Przewodniczącego i Zarządu Osiedla oraz ocena rocznych sprawozdań z działalności organów osiedlowych.

Do zadań Zarządu Osiedla należą w szczególności:

- przygotowywanie projektów programów pracy Zarządu Osiedla;
- opiniowanie projektu statutu osiedla i innych projektów przepisów prawa miejscowego;
- zasięganie opinii mieszkańców oraz zgłaszanie wniosków wyrażających opinię społeczną w sprawach dotyczących osiedla;

- wykonywanie uchwał Ogólnego Zebrania i ustalanie terminów jego zwoływania;
- współdziałanie z organizacjami społecznymi oraz administratorami budynków w celu realizacji zadań związanych z osiedlem;
- występowanie z inicjatywą dotyczącą udziału mieszkańców na rzecz rozwoju osiedla i rozwiązywania problemów osiedla;
- realizacja zadań ustalonych przez Radę Miejską o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców osiedla i współpraca z radnymi w sprawach dotyczących osiedla;
- uczestniczenie w czynnościach odbioru prac wykonywanych na osiedlu,
- podejmowanie działań mających na celu upowszechnianie kultury, sportu, wypoczynku, zabezpieczenie ładu i porządku publicznego;
- opiniowanie spraw związanych z lokalizacją nowo budowanych obiektów usługowo-handlowych, projektów planów zagospodarowania przestrzennego na terenie osiedla;
- prowadzenie akcji i konkursów mających na celu rozwój i upiększanie osiedla;
- uczestniczenie na zaproszenie burmistrza w naradach przewodniczących zarządów.

Jak wynika z przedstawionych zadań i kompetencji, założono w nich, że żadne sprawy dotyczące funkcjonowania osiedla, jego infrastruktury przestrzennej i usługowej nie mogą być rozstrzygane bez konsultacji, a w wielu przypadkach bez zgody zarządu osiedla i rady osiedlowej.

Angażowanie mieszkańców w lokalne sprawy osiedlowe rozwija społecznie proces zarządzania, sprzyjając aktywizacji i integracji społeczności lokalnej. Poza tym aktywność obywatelska bez wątpienia przynosi korzyści nie tylko indywidualne i grupowe, ale przede wszystkim ogólnospołeczne. Występujące w tym obywatelskim zarządzaniu takie zagrożenia, jak brak doświadczenia w pracy samorządowej, trudności w porozumiewaniu się, problemy związane z trafnością wyboru celu i jego realnością oraz wytrwałością w dążeniu do jego realizacji, nie powinny jednak zniechęcać do uspołeczniania procesu zarządzania w gminie [Wiatrak, 2005: 47].

## Rady dzielnicowe i osiedlowe w miastach województwa kujawsko-pomorskiego

Występowanie rad dzielnicowych i osiedlowych w województwie kujawsko-pomorskim zilustrowano w tabeli 1.

W mieście Żnin utworzono 5 osiedli, z czego tylko w osiedlu nr 1 i 2 powołano radę osiedla i zarząd [[www.um.znin.pl/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33](http://www.um.znin.pl/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33)] (dostęp: 25.08.2011).

W miastach kilkudziesięciotysięcznych występuje wiele dużych osiedli, na których zostały posadowione skupiska bloków mieszkalnych. Tam właśnie jest

Tabela 1

Dane dotyczące jednostek pomocniczych w województwie kujawsko-pomorskim w miastach o ludności powyżej 10 tys. mieszkańców w 2010 r.

Lp.	Miasto	Liczba ludności (w tys.)	Liczba jednostek pomocniczych	Nazwa jednostki pomocniczej	Średnia liczba mieszkańców w osiedlu, dzielnicy (w tys.)	Liczba członków rady
1	Bydgoszcz	361,2	24	Osiedle	15,0	15–21
2	Toruń	193,1	14	Okręg	13,8	8–20
3	Włocławek	115,4	Nie powołano	–	–	–
4	Grudziądz	99,1	Nie powołano	–	–	–
5	Inowrocław	77,6	Nie powołano	–	–	–
6	Brodnica	27,6	16	Osiedle	1,7	b.d.
7	Świecie	26,0	13	Sołectwo	b.d.	b.d.
8	Chełmno	20,4	Nie powołano	–	–	–
9	Nakło nad Notecią	19,5	20	Sołectwo	–	–
10	Rypin	16,5	Nie powołano	–	–	–
11	Chełmża	15,3	Nie powołano	–	–	–
12	Lipno	14,8	Nie powołano	–	–	–
13	Żnin	14,4	5	Osiedle	2,9	15
14	Golub Dobrzyń	14,1	Nie powołano	–	–	–
15	Wąbrzeźno	14,0	Nie powołano	–	–	–
16	Tuchola	13,9	9	Sołectwo	–	–
17	Więcbork	13,4	22	Sołectwo	–	–
18	Mogilno	12,5	4 zarządy osiedli 30 sołectw	Zarząd Osiedla	3,1	5 osób w zarządzie
19	Aleksandrów Kujawski	12,4	Nie powołano	–	–	–
20	Ciechocinek	10,8	Nie powołano	–	–	–
21	Gniewkowo	10,8	1 osiedle 24 sołectwa	b.d.	–	–
22	Koronowo	10,8	5 komitetów osiedlowych 33 sołectwa	Rada osiedla	2,2	6–15

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej.

najbardziej odczuwalna potrzeba mieszkańców we współuczestniczeniu w zarządzaniu sprawami osiedla. W przypadkach braku jednostek pomocniczych pojawiają się liczne inicjatywy ich powołania, przy czasami biernej postawie władz miejskich. **Tak na przykład we Włocławku, gdzie nie ma jednostek pomocniczych, a występuje kilkanaście osiedli, w tym kilkudziesięcotysięcznych,**

**pojawiły się inicjatywy powołania rad osiedlowych. Na osiedlach Południe, Zazamcze i Michelin zbierane były podpisy pod obywatelskim projektem uchwały w tej sprawie** [www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036 (dostęp: 25.08.2011)]. Trzeba dodać, że nie była to nowa inicjatywa, ponieważ cztery lata temu wystąpiło z nią przed wyborami samorządowymi stowarzyszenie Włocławskie Forum Rozwoju.

O tym, jak ważne jest powołanie rady osiedlowej we Włocławku, świadczy wypowiedź Stanisława Bordsoszewskiego, jednego z inicjatorów powołania, który uznał za konieczne poparcie tej inicjatywy w związku z przebudową ulicy Kapitulnej, gdy mieszkańcy tzw. jednostki E (na dużym osiedlu) tuż przed rozpoczęciem inwestycji dowiedzieli się, że po remoncie przebudowana droga jeszcze bardziej zbliży się do okien wielu bloków osiedlowych. Gdyby nie protesty mieszkańców, przechodząca obok ulica Kapitulna zostałaby przesunięta w stronę bloków. Gdyby powstała rada osiedla, to byłby obowiązek konsultowania z nią takich projektów.

## Finansowanie zadań jednostek pomocniczych gminy

Problematykę samodzielności w samorządzie terytorialnym rozważa się przede wszystkim w stosunku do podstawowych jednostek tej formy sprawowania władzy, to jest w stosunku do gminy i powiatu. W myśl zasady *divide et impera* samodzielność implikowana jest posiadaniem pewnej autonomii finansowej lub znaczącej dozy decentralizacji finansowej. W obszarze tej drugiej najlepiej wyposażone w samodzielność finansową są gminy, które posiadają własne źródła z podatków i opłat oraz mienia komunalnego. Zupełnie inaczej wygląda samodzielność finansowa, a raczej jej brak w jednostkach pomocniczych gminy, tzn. osiedli, sołectw i w dużych miastach – dzielnic. Podstawowy plan publiczny, jakim jest budżet, jest narzędziem prowadzenia własnej gospodarki tylko w gminie, powiecie i województwie [Borodo, 2008: 188].

Jednostki pomocnicze nie mogą tworzyć własnych budżetów, dlatego też nie są wyposażone w samodzielne uprawnienia finansowe [Jędrzejewski, 2004: 48]. W przypadku osiedli to od organu wykonawczego zależy, czy podejmie inicjatywę powołania rad osiedlowych przez radę miejską, a później wyposażenia tej rady w myśl zasady „dekoncentracji finansowej” w odpowiednie środki finansowe na pokrycie drobnych bieżących wydatków [Izdebski, 2003: 19]. Statut gminy może określać uprawnienia jednostki pomocniczej do wydatkowania środków finansowych, z tym że muszą one być ujęte w budżecie gminy [Jędrzejewski, 2004: 48]. Utrzymana została w sposób niebudzący wątpliwości zasada jednolitości budżetu gminy (art. 51, ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), z której wynika, że to statut gminy określa uprawnienia jednostek pomocniczych gminy do prowadzenia gospodarki finansowej, ale w ramach budżetu gminy. Również zakres zarządu i korzystania przez jednostkę pomocniczą z mienia komunalnego określa statut jednostki pomocniczej (art. 48, ust. 1, ustawy o samorządzie gminnym).

W gminach można spotkać dwa sposoby finansowania jednostek pomocniczych, a mianowicie określenie wysokości środków na podstawie kwoty kalkulacyjnej, przypadającej na jednego mieszkańca, wskazanej w odrębnej uchwale przez Radę Miasta oraz wyodrębnianie konkretnej kwoty na działalność poszczególnych jednostek pomocniczych w budżecie gminy. Środki do dyspozycji jednostki pomocniczej w praktyce czasami nazywane są „budżetem” tej jednostki, co jest określeniem nieuprawnionym. Pomimo że jednostki pomocnicze są niekiedy zobowiązane do przedstawienia rocznego planu finansowego, z określeniem zadań, na które mają być przeznaczone środki pozostające w dyspozycji jednostki, to jednak wszelkie decyzje tego typu są wykonywane w ramach podmiotowości prawnej gminy, a bezpośrednim źródłem finansowania jest jej budżet.

Kompetencja w zakresie przeznaczania środków finansowych przez jednostki pomocnicze oznacza, że uprawnienie to traci jednocześnie rada gminy. Oprócz stałych środków wyodrębnianych w budżetach gmin stosowane są niekiedy szczególne metody finansowania działalności jednostek pomocniczych, które przybierają formę konkursów organizowanych przez gminę. Na podkreślenie jednak zasługuje, że środki finansowe przekazywane jednostkom pomocniczym przez gminy stanowią zaledwie drobny ułamek ich corocznego budżetu. Rady osiedlowe na swoją działalność otrzymują tylko niewielkie środki przeznaczone na bieżące wydatki. Wydatki te dotyczą zapłaty za energię elektryczną, grzewczą, czynsz dzierżawny, zwroty kosztów delegacji służbowych itp. Na przykład środki pozostające w dyspozycji w jednej z bydgoskich rad osiedlowych w Okołu liczącym ponad 10 tys. osób ilustruje tabela 2.

W jednostkach samorządu terytorialnego radni wraz z przedstawicielami mieszkańców coraz częściej decydują się na skorzystanie z instytucji budżetu partycypacyjnego. Wykorzystując budżet partycypacyjny, mieszkańcy gminy, dzielnicy, wsi lub osiedla mogą brać aktywnie udział w projektowaniu wydatków z budżetu gminy. Pewna część budżetu oddawana jest do dyspozycji mieszkańcom, którzy sami decydują, na co przeznaczyć pieniądze. W ramach budżetu partycypacyjnego mieszkańcy uczestniczą w określaniu najpilniejszych wydatków, składają własne propozycje oraz w większym stopniu mogą kontrolować wydatki publiczne. Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem mieści się w jego ramach jako „umowa społeczna”, która jest zawierana między mieszkańcami i radnymi. Ta umowa może być podpisywana legalnie w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Wykazując odrobinę dobrej woli, radni mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013].

Próby wprowadzenia budżetu partycypacyjnego podejmowane były już w wielu jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, między innymi w miastach dużych, jak Poznań, średniej wielkości, jak Płock, i w mniejszych miejscowościach, takich jak Karpacz. Organizacje pozarządowe realizowały też pojedyncze projekty i jednorazowe programy pilotażowe. Nie oznacza to jednak, że budżet partycypacyjny jest w Polsce powszechnie stosowany. W województwie kujawsko-pomorskim Włocławek jest pierwszym miastem w regionie,

które wprowadziło budżet obywatelski. Kiedy włocławski magistrat ogłosił, że mieszkańcy mogą zgłaszać swoje pomysły na inwestycje, w ciągu trzech tygodni ratusz został zasypyany ponad 170 propozycjami [www.torun.gazeta.pl/torun/1,48723,12603948,We\_Wloclawku\_obywatele\_wyberaja\_inwestycje\_\_a\_Torun.html (dostęp: 4.10.2012)]. Powstaje pytanie, czy budżet partycypacyjny jest alternatywą dla instytucji jednostek pomocniczych, do których powołania władze miasta Włocławka się nie spieszą? Pod koniec sierpnia 2013 roku „Gazeta Pomorska” zaapelowała, by budżet obywatelski wprowadził też Toruń. Pomysł spodobał się również radnym Platformy Obywatelskiej i władzom miasta, które przedstawiły model możliwy do wprowadzenia w Toruniu już od 2014 roku, i zdecydowały o uruchomieniu akcji edukacyjnej i informacyjnej projektu [www.pomorska.pl/apps/pbes.dll/article?AID=/20121107/TORUN01/121109295 (dostęp: 25.08.2011)].

Tabela 2

Środki budżetowe do dyspozycji Rady Osiedlowej Okole w Bydgoszczy (w zł)

Lp.	Dział klasyfikacji budżetowej	2009 r.	2010 r.	2011 r.
1	Administracja publiczna	3700	3700	2500
2	Oświata i wychowanie	3500	3500	3500
3	Opieka społeczna	3500	3500	3500
4	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7200	7200	8400
5	Kultura fizyczna i sport	1700	1700	1700
6	Razem	19 600	19 600	19 600

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Foksińska 2012: 65.

Wymienione wyżej środki budżetowe w większości zostały wydatkowane na zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii i opłaty za telefony komórkowe [Foksińska, 2012: 66–67].

Przykładowo finansowanie działalności rad okręgów w Toruniu wynika z obsługi administracyjnej, świadczonej przez rady we własnym zakresie. Rady okręgu korzystają z udostępnionych przez gminę pomieszczeń w szkołach podstawowych na zasadzie porozumienia z kierownikiem tej jednostki. W przypadku prowadzenia tej obsługi przez pracownika szkoły będącej siedzibą Rady koszt z tym związany wynika z wynagrodzenia, które nie przekracza wymiaru jednej czwartej etatu. Ponoszone przez radę okręgu koszty rozmów telefonicznych wynikające z prowadzonej korespondencji oraz innej organizatorskiej działalności są ewidencjonowane w biurze obsługi siedziby okręgu [Strzelecki, 2010a: 148]. Rady okręgów prawie nie korzystają z mienia komunalnego, a co za tym idzie, z dochodów z tego tytułu.

Wyposażenie jednostki pomocniczej w środki finansowe oraz uprawnienia związane z pokrywaniem z nich wydatków miałyby korzystny wpływ na poprawę efektywności ponoszonych wydatków, w tym istotne skrócenie czasu



realizowanych remontów i inwestycji. Mogłoby także spowodować działania innowacyjne, a w ich rezultacie przynieść oszczędności, które mogłyby być przeznaczone na inne niezaspokojone potrzeby. Słusznie podkreśla się, że jednostki pomocnicze powinny być wzmocnione przez zapewnienie im udziałów w podatkach lokalnych, chociażby w podatku od nieruchomości (na przykład 5%) [Borodo, 2006: 43]. Istotnym samodzielnym źródłem dochodów jednostek pomocniczych mogłyby być też dochody z gruntów komunalnych, w tym z tytułu użytkowania wieczystego, z dzierżawy oraz z tytułu parkowania na drogach komunalnych, które to dochody wykazują największą stabilność w tego typu dochodów [Kotlińska, 2008: 392–393].

## Stopień aktywności obywatelskiej

W wielu jednostkach pomocniczych podejmowane działania przez członków rad osiedlowych mają pozytywny i znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców lokalnych wspólnot, pomimo że w świadomości mieszkańców osiedli brakuje wiedzy na ten temat [Strzelecki, 2010b: 169]. Do ilustracji działań podejmowanych przez rady i zarządy osiedli w województwie kujawsko-pomorskim posłuży działalność bydgoskiej Rady Osiedla Okole i rad osiedlowych w Mogilnie w 2011 roku. Zgodnie ze sprawozdaniem tej rady odbywała ona posiedzenie 10 razy, podejmując 45 uchwał dotyczących działalności Rady Osiedla w następujących obszarach:

- w osiedlowych placówkach oświatowych – wspierając środkami finansowymi organizację konkursów i turniejów, kółek zainteresowań, szkolnych imprez sportowych, kampanii przeciwko uzależnieniom, doposadzając osiedlową bibliotekę zakupami książek, podejmując aktywizację bezrobotnych mieszkańców osiedla skupionych w Rejonowym Ośrodku Pomocy Społecznej;
- na terenie osiedla – organizując festyny, kwesty na różne społeczne cele (utrzymanie cmentarza starofarnego, wsparcie powodziarzy), wydając własne czasopismo „Nasze Osiedle”, organizując międzysiedlowe imprezy sportowe;
- w zakresie działalności interwencyjnej w imieniu wnioskujących, apeluujących i proszących mieszkańców osiedla; działania te polegały na pośredniczeniu w załatwianiu rozmaitych egzystencjalnych potrzeb ludzkich skierowanych do różnego rodzaju instytucji, takich jak: Policja, Straż Miejska, urzędy administracji, placówki służby zdrowia, banki;
- w zakresie współpracy z Urzędem Miasta i innymi instytucjami w sprawach ogólnomiejskich, dotyczących osiedla [Foksińska, 2012: 70].

Podane obszary działalności jednej z bydgoskich rad osiedlowych nie zawierają ilustracji podjętych konkretnych działań rady osiedlowej, których jest co najmniej kilkadziesiąt w roku. Są to czasami indywidualne sprawy ludzkie, a czasami duże zadania organizacyjne lub inwestycyjne. W przypadku dział-

ności Rady Osiedlowej w Około jest ich bardzo dużo, a w przypadku rad osiedlowych w Mogilnie – niewiele. W Bydgoszczy rola rad osiedlowych powołanych od 1992 roku, jak wynika z analizy działalności Rady Osiedla Wzgórze Wolności, z upływem czasu słabła z powodu zmniejszających się kompetencji i kurczących się środków finansowych [Zielińska, 2012: 39–41]. Wszędzie jednak tam, gdzie powołane zostały rady dzielnicowe, osiedlowe, ich działalność, nawet niewielka, służyła jednak budowaniu społeczeństwa obywatelskiego z wykorzystaniem potencjału kapitału tkwiącego w mieszkańcach. W miastach, gdzie działały jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym, zagospodarowywany był lokalny kapitał mieszkańców i umacniana demokracja. Tam, gdzie nie powołano takich jednostek, marnowane były tkwiące w lokalnej społeczności jej siły witalne.

Analizując studium przypadku aktywności obywatelskiej w wyborach do jednostek pomocniczych w mieście Mogilno w 2011 roku, trzeba stwierdzić pewną bezradność lub indolencję w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych. Zgodnie z uchwałą nr V/25/11 Rady Miejskiej w Mogilnie, w marcu 2011 roku odbywały się ogólne zebrania mieszkańców mogileńskich osiedli w celu wyborów zarządu mieszkańców osiedla, przewodniczącego zarządu mieszkańców osiedla oraz komisji rewizyjnej. Na wszystkich osiedlach wybory zostały przeprowadzone w drugim terminie ze względu na brak *quorum*. Odnotowano bardzo niską frekwencję wyborczą (tabela 3).

Tabela 3

Frekwencja wyborcza na ogólnych zebraniach mieszkańców w wyborach zarządów osiedli w Mogilnie w marcu 2011 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Osiedle nr 1 w Mogilnie	Osiedle nr 2 w Mogilnie	Osiedle nr 3 w Mogilnie	Osiedle nr 4 w Mogilnie
1	Liczba mieszkańców osiedla	2877	2971	1691	2563
2	Liczba osób uczestniczących w wyborach Zarządu Osiedla	47	50	17	18
3	Liczba osób uprawnionych do głosowania	47	48	17	18
4	Frekwencja wyborcza	1,63%	1,61%	1,00%	0,70%
5	Liczba kandydatów na przewodniczącego Zarządu Osiedla	1	5	2	1
6	Liczba wybranych członków do Zarządu osiedla	6	6	6	6
7	Liczba wybranych członków do Komisji Rewizyjnej	3	3	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.mogilno.pl/?aktualnosci.1668](http://www.mogilno.pl/?aktualnosci.1668) (dostęp: 26.07.2012).

Należy poszukać przyczyn tak małej aktywności obywatelskiej w mieście. Z wypowiedzi mieszkańców Mogilna na stronie internetowej [www.mogilno.in/471/mieszkanicy-co-tam-slychac-na-osiedlu (dostęp: 12.09.2011)] wynika, że wybory do zarządu mieszkańców mogileńskich osiedli borykają się z jedną, zasadniczą przypadłością – małą frekwencją. Mimo że osiedla pękają w szwach, na zebraniach wyborczych pojawia się maksymalnie 40–50 osób. Według Mateusza Stachowiaka z osiedla 3 w Mogilnie funkcja przewodniczącego Zarządu Osiedla nie jest atrakcyjna, pomimo że otrzymuje on 250 zł diety. Na trzy zebrania wyborcze w osiedlu 3, jakie się dotychczas odbyły, na wyborach zjawilo się 17 mieszkańców, a nikt z nielicznego grona zebranych nie miał ochoty pełnić funkcji przewodniczącego.

Z wypowiedzi Przemysława Majcherkiewicza wynika, że na spotkanie wyborcze przyszło „aż” 18 mieszkańców osiedla na ponad 2300 osób uprawnionych do głosowania, co według niego jest po prostu porażką. Jak pamięta, na tego typu zebrania miejskie, w tym i te wyborcze, przychodziło bardzo mało osób. Tak było cztery lata temu, osiem, dwanaście, szesnaście czy dwadzieścia lat temu. Być może, gdyby ogłoszenia – obwieszczenia o wyborach nowych władz osiedla – pojawiły się w ogłoszeniach parafialnych, to frekwencja byłaby trochę wyższa. Pytanie tylko, dlaczego na wsiach ta frekwencja jest dużo, dużo lepsza? W odpowiedzi wskazuje, że choćby dlatego, że sołectwo na wsi to jedna wielka rodzina, a w mieście ludzie żyją bardziej anonimowo i jakoś nie bardzo wierzą, że wiele zależy od nich samych.

Internauta o pseudonimie Kentucky uważa, że mała frekwencja na wyborach rad osiedlowych jest wynikiem poczucia tego, że i tak ktoś za nas naprawi chodnik, zadba o zieleń i kwiaty, pobuduje kanalizację i doprowadzi wodę i gaz do posesji lub bloku. Na wsiach to poczucie odpowiedzialności jest o wiele większe, gdyż zwraca się uwagę na to, aby do rad sołeckich, a tym bardziej na sołtysa, wybierać osoby z autorytetem i gospodarne. Chodzi o to, by bardzo skromne środki wpływające do tego środowiska w postaci funduszu sołeckiego lub innych drobnych inwestycji mądrze i rozsądnie zagospodarować. Po prostu mieszkańcy wsi mają poczucie tego, że od ich postawy coś zależy.

Mimo że w tak niedużym mieście jak Mogilno powołane zostały rady osiedlowe bardzo niepokojącym zjawiskiem jest niewielkie ich znaczenie. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy w świetle przedstawionych wypowiedzi mieszkańców trzeba wskazać brak skutecznego wsparcia przez organy władzy samorządowej, które nie wiadomo, czy nie chcą, czy nie potrafią uaktywnić obywateli tego miasta, wykorzystując tkwiący w mieszkańcach osiedli potencjał.

## Elementy oceny i wnioski końcowe

W miastach, w których powołane zostały jednostki pomocnicze, można zaobserwować bardzo różny stopień ich aktywności w zarządzaniu sprawami osiedla, dzielnicy i współpracy z organami gminy. Tam, gdzie aktywność rady osied-

lowej, dzielnicowej i ich zarządu była znacząca, obejmowała ona w zasadzie wszystkie dziedziny życia mieszkańców. Tam, gdzie nie było zaangażowania się mieszkańców w działalność rady osiedlowej, o czym świadczy chociażby żenująco niska frekwencja wyborcza w Mogilnie, powołane jednostki pomocnicze funkcjonowały pozornie.

Można zaobserwować zjawisko niedostrzegania jednostek pomocniczych przez mieszkańców oraz traktowanie je marginesowo przez organy władzy samorządu terytorialnego. Powodami tego są niewidoczna dla mieszkańców wielkość i sposób rozdysponowywania środków finansowych. Środki otrzymywane przez rady osiedlowe w ramach własnych inicjatyw jednostki pomocniczej są w przeważającej większości przekazywane innym podmiotom, ponieważ na realizację osiedlowych zadań zarządy osiedli nie mają administracyjnego aparatu wykonawczego. Do mieszkańców, którzy korzystają z rezultatów podejmowanych działań przez jednostki pomocnicze, w tym zakupionych dóbr, organizowanych imprez, festynów, konkursów, nie zawsze dociera informacja, z jakich środków było to realizowane i z czyjej inicjatywy.

Rady osiedlowe nie mają odpowiednich narzędzi – w postaci majątku, środków finansowych, struktury organizacyjno-administracyjnej – do samodzielnego realizowania własnych inicjatyw i przedsięwzięć na swoim obszarze. Skuteczność podejmowanych działań jest ponadto zależna od dobrej woli innych podmiotów, w tym od administracji samorządowej. Wsparciem finansowym dla jednostek pomocniczych, a może alternatywą dla ich powołania, mogłaby być instytucja budżetu partycypacyjnego, która w praktyce dopiero zaczyna funkcjonować.

W skład rad osiedlowych wchodzi mieszkańcy, którzy pracują społecznie i nie są przygotowani do trudnych, często administracyjnych, działań. Jedynym motywem ich działalności jest poprawa życia mieszkańców na osiedlu. Rady osiedlowe mają nieliczne własne strony internetowe i wydają gazetki, które chociaż coraz częstsze, są jedynymi kanałami marketingowymi i promocyjnymi.

Z przedstawionego materiału analitycznego można wysnuć następujące wnioski:

1. Powołane ogólne zebrania mieszkańców, rady osiedlowe i ich organy wykonawcze działają realnie, wspomagają miejskie władze samorządowe, ułatwiają komunikację z mieszkańcami, pozwalając na szybką i rzeczywistą identyfikację ich potrzeb. Mogą pełnić ważne funkcje wychowawcze i społeczne.
2. Aktywność i skuteczność powołanej jednostki pomocniczej zależy w dużej mierze od wsparcia władz samorządowych miasta, i to nie tylko od wielkości przydzielonych środków finansowych, lecz także od działań promocyjnych i dobrej organizacji. Wsparciem finansowym dla powołanych jednostek pomocniczych lub ich alternatywą może być wprowadzana przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego instytucja budżetu partycypacyjnego jako instrument zawartej umowy społecznej pomiędzy władzą gminy a obywatelami.

3. Jednostki pomocnicze w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców mogłyby być, co do zasady, powoływane obowiązkowo. Powinno o tym przesądzać prawne uregulowanie. W miastach, gdzie nie powołano jednostek pomocniczych, a występują osiedla, nie ma wystarczającej i rzeczywistej reprezentacji mieszkańców osiedli w zarządzaniu sprawami obywatelskimi i gospodarowaniu mieniem komunalnym.
4. Powołane jednostki pomocnicze nie tylko powinny posiadać zagwarantowane środki z budżetu miasta określone w kalkulacji na jednego mieszkańca, ale także do rozważenia jest wyposażenie ich we własne źródła finansowania, w postaci na przykład opłat parkingowych, kar i grzywien za niszczenie zieleni i urządzeń komunalnych itp.
5. Przedstawiciele jednostek pomocniczych powinni mieć również status funkcjonariuszy publicznych z określonymi odpowiednimi uprawnieniami.

Nie jest łatwo budować demokratyczne społeczeństwo obywatelskie, angażując mieszkańców osiedli i dzielnic. Rola państwa jako organizatora, legislatora i kontrolera w tym procesie jest nie do przecenienia, co kłóci się z ustawowym zapisem o fakultatywności powoływania jednostek pomocniczych. Potrzebne są więc zmiany zwiększające wpływ obywateli na gospodarowanie na swoich osiedlach i przeznaczanie na to środków publicznych, przy wsparciu przez państwo oddolnej budowy społeczeństwa obywatelskiego.

## Literatura

- Białocerkiwicz J. (2003), *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, WSHE, Włocławek.
- Borodo A. (2006), *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Borodo A. (2008), *Prawo budżetowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Foksińska E.M. (2012), *Jednostki pomocnicze gminy na przykładzie Rady Osiedla Okole*, praca licencjacka, UKW, Bydgoszcz.
- Izdebski H. (2003), *Badania nad administracją publiczną* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
- Jędrzejewski L. (2004), *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Sp. z o.o., Gdańsk.
- Kotlińska J. (2008), *Zarządzanie gruntami komunalnymi* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Uchwała Rady Ministrów z 13 lipca 2010 r., Warszawa, [bip.brodnica.pl/public/?id=11609](http://bip.brodnica.pl/public/?id=11609), (dostęp: 25.08.2011).
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013), <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/> (dostęp: 27.08.2013).
- Rutkowski J., Stawasz D. (red.) (2005), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Strzelecki A. (2010a), *Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne”, 4(12).

- Strzelecki A. (2010b), *Ograniczenia w samodzielności jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Administracja od samorządu po organizacje międzynarodowe”, „Zeszyty Naukowe Toruńskiej Szkoły Wyższej”, 6, Toruń.
- Wiatrak A.P. (2005), *Uspolecznienie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy* [w:] J. Rutkowski, D. Stawasz (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Zielińska K. (2012), *Jednostki pomocnicze w Bydgoszczy na przykładzie Rady Osiedla Wzgórze Wolności*, praca licencjacka, UKW, Bydgoszcz.
- [www.bip.brodnica.pl/public/?id=11609](http://www.bip.brodnica.pl/public/?id=11609), 2011 (dostęp: 25.08.2011).
- [www.gdynia.pl/bip/statut/433\\_36663.html](http://www.gdynia.pl/bip/statut/433_36663.html) (dostęp: 1.09.2012).
- [www.mogilno.in/471/mieszkanicy-co-tam-slychac-na-osiedlu](http://www.mogilno.in/471/mieszkanicy-co-tam-slychac-na-osiedlu) (dostęp: 12.09.2011).
- [www.mogilno.pl/?aktualnosc.1668](http://www.mogilno.pl/?aktualnosc.1668) (dostęp: 26.07.2012).
- [www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036](http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036) (dostęp: 25.08.2011).
- [www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121107/TORUN01/121109295](http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121107/TORUN01/121109295) (dostęp: 25.08.2011).
- [www.torun.gazeta.pl/torun/1,48723,12603948,We\\_Wloclawku\\_obywatele\\_wybieraja\\_inwestycje\\_\\_a\\_Torun.html](http://www.torun.gazeta.pl/torun/1,48723,12603948,We_Wloclawku_obywatele_wybieraja_inwestycje__a_Torun.html) (dostęp: 4.10.2012).
- [www.um.znin.pl/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33](http://www.um.znin.pl/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33) (dostęp: 25.08.2011).





*Halina Waniak-Michalak*

Uniwersytet Łódzki

*Ewelina Zarzycka*

Uniwersytet Łódzki

# FINANSOWE I NIEFINANSOWE CZYNNIKI MOTYWUJĄCE DARCYŃCÓW INDYWIDUALNYCH I INSTYTUCJONALNYCH DO FINANSOWANIA ORGANIZACJI POŻYTKU PUBLICZNEGO

## Abstract

### **Financial and non-financial factors motivating individual and institutional donors to support public benefit organizations**

The paper aimed to find out how PBOs' financial data affect Polish donors choosing a public benefit institution to support. The research let authors draw the conclusion, that Polish donors make very limited use of PBOs' financial statements in this process.

**Key words:** public benefit organizations, donors, decisions

## Streszczenie

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy informacje ujawniane przez organizacje pożytku publicznego w sprawozdaniach finansowych wpływają na decyzje polskich darczyńców dotyczące wyboru organizacji charytatywnej. Badania ujawniły, że informacje finansowe w ograniczonym stopniu są wykorzystywane przez polskich darczyńców.

**Słowa kluczowe:** organizacja pożytku publicznego, darczyńcy, decyzje

## Wprowadzenie

Większość badań w dziedzinie rachunkowości w ostatnich latach dotyczy jakości zysków i zależności wyników jednostek gospodarczych od wybranych zmiennych. Badania te są prowadzone najczęściej dla dużych podmiotów gospodarczych (ze względu na łatwiejszy dostęp do danych) lub też dla małych i średnich przedsiębiorstw, których istotność dla gospodarki narodowej została potwierdzona w wielu



raportach instytucji europejskich, jednostek badawczych i badaniach naukowców na całym świecie. W ostatnich latach zaczęto prowadzić tę dyskusję także w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych i sprawozdawczości tych jednostek. Jednostki prowadzące działalność dobroczynną nie należą do żadnej z powyższych grup i nie są objęte, jak wyżej wymienione, szeroko zakrojonymi badaniami dotyczącymi oceny efektywności ich działania i skali tej działalności. Ich rzeczywiste znaczenie dla gospodarki (mierzone wysokością obracanych funduszy) może natomiast wskazywać na konieczność monitorowania wyników ich działalności i ustalenia mierników ich dokonań. Największa organizacja pożytku publicznego (OPP) w Polsce uzyskuje roczne przychody przekraczające 70 mln \$ i utrzymuje aktywa powyżej 30 mln \$, w USA największe organizacje dobroczynne osiągają przychody w wysokości 18 mld \$ (jedna z najlepiej znanych organizacji charytatywnych w USA – United Way – uzyskuje około 4 mld \$ przychodów rocznie) (Barret, 2011). Znaczenie tych organizacji dla gospodarki podnosi to, że coraz częściej tego typu organizacje prowadzą działalność gospodarczą dla realizacji swoich celów statutowych (Waniak-Michalak, 2011).

Patrząc na wyniki finansowe organizacji pożytku publicznego, można dostrzec dużą nierówność osiąganych przychodów. Może to prowadzić do postawienia tezy, że darczyńcy stosują określone kryteria w podejmowaniu decyzji, której organizacji dobroczynnej udzielić wsparcia finansowego. Kryteria te mogą mieć charakter finansowy (których źródłem mogą być sprawozdania finansowe) bądź niefinansowy (na przykład przekonania religijne, reputacja danej organizacji, reputacja osób ją prowadzących lub wspierających, własne doświadczenia życiowe czy też przyzwyczajenie).

Celem badania jest określenie czynników wpływających na wybór przez darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych danej organizacji *non profit*, którą wesprą finansowo. Badaniu zostaną poddane czynniki o charakterze finansowym ze szczególnym uwzględnieniem wpływu informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych na decyzje darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych dotyczące wyboru instytucji pożytku publicznego, do której przekażą oni środki finansowe. Przeprowadzone analizy i zastosowanie narzędzi ekonometrycznych pomogą odpowiedzieć na pytania, czy podmioty dokonujące darowizn i dotacji wykorzystują sprawozdania finansowe oraz czy analizują je w celu powzięcia decyzji. Podjęta zostanie również próba określenia czynników niefinansowych dokonywania darowizn.

## Przegląd badań empirycznych dotyczących czynników motywujących darczyńców do wspierania organizacji *non profit*

Problematyka badań w zakresie czynników motywujących darczyńców do wspierania organizacji pożytku publicznego jest szczególnie przedmiotem zainteresowania naukowców z USA i Europy Zachodniej. Jedne z pierwszych ba-

dań przeprowadzone przez brytyjskich naukowców na grupie 130 respondentów wskazały, że zarówno wyniki finansowe, jak i niefinansowe były istotne dla interesariuszy organizacji pożytku publicznego [Hyndman, 1991: 69–82].

Wiele badań naukowych potwierdza, że darczyńcy są bardziej skłonni do przeznaczania sum pieniężnych dla organizacji, o których posiadają wiedzę, i jeżeli otrzymali oni wcześniej informacje o misji i celach organizacji oraz najważniejsze dane finansowe podmiotu [Gordon, Greenlee, Nitterhouse, 1999; Parsons, 2007]. Parsons [2003] sugeruje, że efektywność i stabilność organizacji *non profit* są najważniejszymi czynnikami skłaniającymi podmioty do przekazania środków pieniężnych określonej organizacji. Efektywność jest przez nią definiowana jako stopień, w jakim organizacja pożytku publicznego wykorzystuje posiadane przez siebie zasoby do realizacji założonych celów. Ten wskaźnik mierzy średnio, jaka część otrzymanych darowizn trafia bezpośrednio do beneficjentów danej organizacji. Także Hyndman [1991] oraz Khumawala i Gordon [1997] potwierdzają, że darczyńcy cenią informację o udziale kosztów statutowych w całkowitych kosztach organizacji i chętniej wspierają organizacje charakteryzujące się jak najwyższym takim wskaźnikiem. Najczęściej w literaturze przedmiotu poziom efektywności organizacji pożytku publicznego mierzony jest przez zmienne pochodzące ze sprawozdań finansowych, między innymi takie jak: udział kosztów przeznaczanych przez organizację na realizację swoich celów w całkowitych kosztach organizacji [Posnett, Sandle, 1989; Callen, 1994; Tinkelman, 1998], relacja całkowitych kosztów organizacji i kosztów przeznaczonych na realizację programów, badania [Roberts, Smith, Taranto, 2006] oraz wielkość kosztów administracyjnych organizacji *non profit* w całkowitych kosztach organizacji. [Frumkin, Kim, 2001].

Stabilność organizacji *non profit* według Parsons (2003) to zdolność do kontynuacji działalności nawet w przypadku zmniejszenia się posiadanych zasobów. Parson i Trussel [2008] potwierdzają w swoich badaniach, że cecha ta jest powiązana z wielkością otrzymywanych darowizn. Darczyńcy chętniej bowiem ofiarują środki pieniężne tym organizacjom, które mają perspektywy działania, także w przypadku wystąpienia chwilowych problemów z dostępem do środków finansowych. Do najczęściej wykorzystywanych miar stabilności organizacji pożytku publicznego należą: wskaźnik udziału aktywów netto w całkowitych przychodach organizacji [Trussel, Greenlee, 2004], wskaźnik koncentracji przychodów będący relacją przychodów z tytułu darowizn i dotacji w całości przychodów organizacji [Parsons, Trussel, 2008] oraz wskaźnik podobny do wskaźnika marży brutto wykorzystywanego przez przedsiębiorstwa.

Dla potencjalnych darczyńców istotna jest również reputacja organizacji. W badaniach przyjęto, że jakość i dobre imię mogą być mierzone na przykład wiekiem organizacji [Trussel, Parsons, 2008], wartością aktywów [Tinkelman, 1998] bądź wielkością dotacji i grantów otrzymywanych przez organizacje pożytku publicznego dla wielu indywidualnych [Tinkelman, 1998].

## Wyniki badań ilościowych

Celem badania jest określenie czynników finansowych i niefinansowych wpływających na wybór przez darczyńców danej organizacji *non profit*, którą wesprą finansowo. Przeprowadzone w pracy badanie wykorzystujące model ekonometryczny ma ocenić wpływ informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych na decyzje darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych odnośnie do wyboru instytucji pożytku publicznego, do której przekażą oni środki finansowe. Przeprowadzone analizy mają odpowiedzieć na pytanie, czy podmioty dokonujące darowizn wykorzystują sprawozdania finansowe oraz czy analizują je w celu podjęcia decyzji. Zebrane dane statystyczne dają również możliwość zbadania pozostałych czynników motywujących do dokonania darowizny. Czynniki finansowe reprezentowane są w modelu ekonometrycznym przez zmienne pochodzące ze sprawozdań finansowych, niefinansowe zaś przez zmienne zero-jedynkowe i nie obejmują wszystkich przyczyn, dla których dokonywane są darowizny. W dużym bowiem stopniu darowizny zależą od czynników emocjonalnych, takich jak przekonania religijne, własne doświadczenia życiowe. Przeprowadzona wśród darczyńców indywidualnych ankieta pozwoli odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu te czynniki wpływają na decyzje darczyńców.

Wykonane badanie obejmuje okres 2006–2010 i koncentruje się na 84 organizacjach pożytku publicznego w Polsce. Zostało ono rozpoczęte w 2010 roku i w kolejnych latach było uzupełnione przez autorki nowymi, dostępnymi danymi, a także nowymi zmiennymi objaśniającymi – w celu identyfikacji czynników motywujących darczyńców do wspierania organizacji *non profit*. W artykule przedstawiono wyniki estymacji równań zawierających dane statystyczne z 2010 roku, gdyż rezultaty obejmujące lata 2006–2009 prezentowano we wcześniejszych pracach. Należy podkreślić, że wyniki uzyskane w 2010 roku są spójne z uzyskanymi w latach 2006–2009. Liczba organizacji tego typu w Polsce jest znacznie większa, część z nich jednakże otrzymuje darowizny i dotacje o bardzo małej wartości. Estymacji równań dokonano za pomocą programu Eviews. Postawione hipotezy mają pomóc zdefiniować czynniki mające wpływ na decyzje dotyczące dokonywanych darowizn. Dla każdej z hipotez zostały wskazane zmienne objaśniające, które definiują dany czynnik. Ważnym elementem równania regresji jest współczynnik regresji, który mówi nam, o ile zmieni się dana zmienna objaśniana pod wpływem modyfikacji określonej zmiennej niezależnej. Równie istotny jest kierunek zależności między tymi zmiennymi wyrażony znakiem stojącym przy danym współczynnikiem regresji.

Pierwsza hipoteza badawcza (hipoteza 1) została oparta na badaniu Trussela i Parsons [2008], w którym autorzy dokonują analizy wpływu wielu zmiennych o charakterze finansowym na wielkość dotacji otrzymanych przez ponad 4000 organizacji pożytku publicznego w USA. Badanie to jest podsumowaniem dotychczasowych prób oceny wpływu sprawozdań finansowych na decyzje darczyńców w sprawie wielkości darowizn i dokonuje tej oceny jednocześnie w czterech perspektywach: efektywności, stabilności, reputacji badanych insty-

tucji oraz informacji otrzymywanych z tych instytucji. Hipoteza 1 ma na celu zbadanie, czy darczyńcy, podejmując decyzje o darowiznie, biorą pod uwagę informacje pochodzące ze sprawozdań finansowych bądź wskaźniki liczone na tej podstawie. Hipoteza 1 ma następującą postać:

**Hipoteza 1.** Całkowita wielkość darowizn finansowych i dotacji otrzymywanych przez organizacje pożytku publicznego zależy od określonych informacji zawartych w sprawozdaniu finansowych podmiotu.

W celu weryfikacji postawionej hipotezy dokonano wielokrotnej estymacji równania, w którym zmienną objaśnianą była całkowita wielkość darowizn finansowych i dotacji otrzymywanych przez daną organizację pożytku publicznego w danym roku (DAR\_DOT\_Y). Zmienne objaśniające zostały wybrane na podstawie wspomnianego wcześniej badania [Trussel, Parsons, 2008] i miały reprezentować czynniki wpływające na wielkość darowizn z czterech perspektyw: efektywność, stabilność, reputacja badanych instytucji i informacje otrzymywane od tych instytucji.

Efektywność była reprezentowana w przeprowadzonym badaniu przez następujące zmienne objaśniające:

- udział kosztów przeznaczanych przez organizację na realizację swoich celów w całkowitych kosztach organizacji (nazwa zmiennej w modelu – PROG), oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji, gdyż darczyńcy wybierają organizacje *non profit*, które charakteryzują się wyższym udziałem kosztów ponoszonych w związku z realizacją określonych programów pomocowych w całości kosztów;
- wielkość kosztów administracyjnych organizacji *non profit* w całkowitych kosztach organizacji (nazwa zmiennej w modelu – ADMIN), oczekiwany jest ujemny znak współczynnika regresji, gdyż darczyńcy niechętnie wspierają finansowo organizacje, które charakteryzują się dużym udziałem kosztów administracyjnych w całkowitej wielkości kosztów.

Stabilność została objaśniona w badaniu przez następujące zmienne:

- wskaźnik udziału aktywów netto w całkowitych przychodach organizacji (nazwa zmiennej w modelu – EQUITY), oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji, gdyż darczyńcy preferują organizacje „zabezpieczone” własnymi aktywami przed spadkiem przychodów; w sytuacji krytycznej bowiem organizacja może otrzymać kredyt bądź pozbywać się aktywów w celu kontynuacji działalności;
- wskaźnik marży brutto (nazwa zmiennej w modelu – MARGIN), oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji, gdyż organizacje pożytku publicznego charakteryzujące się wyższym wskaźnikiem marży brutto są oceniane przez darczyńców jako lepiej działające i stabilne.

Reputacja badanych instytucji jest mierzona za pomocą zmiennych objaśniających:

- wartość aktywów brutto (nazwa zmiennej w modelu – ASSETS), oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji, gdyż wielkość organizacji

mierzona w ten sposób świadczy o jej zdolności do realizacji swoich celów i możliwościach działania;

- wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego (nazwa zmiennej w modelu – GRANTS), oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji, gdyż dla wielu indywidualnych darczyńców wsparcie finansowe od organizacji rządowych jest sygnałem, że instytucja jest godna zaufania.

Do pomiaru poziomu wiedzy darczyńców stosowana jest zmienna:

- wielkość kosztów na reklamę, promocję ponoszonych przez organizację pożytku publicznego w celu pozyskania datków i darowizn (nazwa zmiennej w modelu – FUND), oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji, gdyż reklama organizacji charytatywnych kreuje pozytywny wizerunek i przyciąga nowych darczyńców.

Wszystkie zmienne objaśniające stosowane w badaniu to zmienne opóźnione, ponieważ w roku dokonywania darowizny bądź otrzymywania dotacji dostępne jest sprawozdanie z roku poprzedniego i to na jego podstawie darczyńcy dokonują oceny danej organizacji i podejmują decyzję o wyborze organizacji, którą wesprą finansowo.

W celu zbadania hipotezy 1 poddano estymacji następujące równanie:

Równanie 1:

$$\text{DAR\_DOT\_Y} = C(1) + C(2)*\text{ASSETS} + C(3)*\text{GRANTS} + C(4)*\text{MARGIN} + C(5)*\text{PROG} + C(6)*\text{FUND} + C(7)*\text{ADMIN},$$

gdzie:

zmienna objaśniana:

DAR\_DOT\_Y – całkowita wielkość darowizn finansowych i dotacji otrzymywanych przez daną organizację pożytku publicznego w danym roku;  
zmienne objaśniające:

ADMIN – wskaźnik wielkości kosztów administracyjnych organizacji *non profit* w całkowitych kosztach organizacji;

PROG – udział kosztów przeznaczanych przez organizację na realizację swoich celów statutowych w całkowitych kosztach organizacji;

MARGIN – stopa marży brutto;

FUND – wielkość kosztów na reklamę, promocję ponoszonych przez organizację pożytku publicznego;

GRANTS – wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego;

ASSETS – wartość aktywów.

Otrzymane wyniki estymacji równania 1 zawierającego wymienione powyżej zmienne za okres 2006–2010 są poprawne z merytorycznego punktu widzenia (oceny parametrów strukturalnych równania odpowiadają postawionym założeniom). Nie są jednak zadowalające ze statystycznego punktu widzenia, gdyż oceny statystyk *t*-studenta wskazują, że ocena wszystkich parametrów strukturalnych, z wyjątkiem zmiennej wartość aktywów (ASSETS), i wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego (GRANTS)

nie są istotne ze statystycznego punktu widzenia<sup>1</sup>. Oznacza to, że stabilność, efektywność i informacje finansowe przekazywane przez organizacje pożytku publicznego w niewielkim stopniu wpływają na decyzje darczyńców o wsparciu finansowym danego podmiotu. Wskaźniki finansowe prezentowane w sprawozdaniu finansowym i reprezentujące trzy wymienione perspektywy (efektywności, stabilności oraz informacje) nie są czynnikiem wpływającym na wielkość otrzymywanych darowizn i dotacji.

Chociaż wyniki estymacji zmiennych MARGIN, FUND, EQUITY, PROG, ADMIN nie wypadły zadowalająco ze względu na niską istotność zmiennych, estymacja równań pozwoliła zwrócić uwagę na wpływ wielkości otrzymywanych dotacji w roku poprzednim (GRANTS) oraz wielkości aktywów organizacji pożytku publicznego na całkowitą wielkość pozyskiwanych darowizn finansowych i dotacji w roku bieżącym (ASSETS). Zmienne te uznawane są przez Tinkelmana (1998) oraz Trussela i Parsons [2008] jako reprezentujące reputację organizacji. W związku z tym postawiono hipotezę 2:

**Hipoteza 2.** Reputacja organizacji pożytku publicznego jest czynnikiem motywującym darczyńców do wsparcia finansowego danej organizacji.

Równanie, za pomocą którego dokonano weryfikacji postawionej hipotezy, ma następującą postać:

Równanie 2:

$$\text{DAR\_DOT\_Y} = C(1) + C(2)*\text{ASSETS} + C(3)*\text{GRANTS},$$

gdzie:

zmienna objaśniana:

DAR\_DOT\_Y – całkowita wielkość darowizn finansowych i dotacji otrzymywanych przez daną organizację pożytku publicznego w danym roku w PLN;

zmienne objaśniające:

GRANTS – wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego w PLN;

ASSETS – wartość aktywów w PLN.

Wyniki estymacji równań wykorzystywanych do zbadania hipotezy 2 przedstawiono w tabeli 1.

Otrzymane wyniki estymacji są poprawne z merytorycznego punktu widzenia (oceny parametrów strukturalnych równania odpowiadają postawionym założeniom) oraz są zadowalające również ze statystycznego punktu widzenia.

Na podstawie oszacowanego równania można stwierdzić, że zwiększenie wartości aktywów organizacji pożytku publicznego (zmienna ASSETS) zachęca darczyńców do dokonywania darowizn finansowych i dotacji, a więc tak jak przewidywała hipoteza 2. Dodatkowym czynnikiem zachęcającym do wsparcia

<sup>1</sup> Szczegółowe wyniki estymacji równania 1 weryfikującego hipotezę 1 można znaleźć w: Waniak-Michalak, Zarzycka, 2011.

finansowego organizacji pożytku publicznego jest wielkość dotacji otrzymywanych w roku poprzednim (zmienna GRANTS).

Na podstawie wyników statystycznych równań badających drugą hipotezę można stwierdzić, że cechują się one stosunkowo wysokim stopniem objaśnienia, gdyż współczynnik determinacji ( $R$ -squared) wynosi 0,48 dla 2010 roku. Także oceny statystyk  $t$ -studenta ( $t$ -stat) dowodzą, że ocena parametrów strukturalnych GRANTS i ASSETS jest istotna ze statystycznego punktu widzenia (wskazują na to miary prawdopodobieństwa przedstawione w kolumnie tabeli oznaczonej  $t$ -Statistic). Również ocena statystyki Fishera-Snedecora ( $F$ -statistic = 29,1 w 2010 roku) pokazuje, że na poziomie istotności 0,001 (Prob (F-statistic) = 0,001) należy odrzucić hipotezę zerową na rzecz hipotezy alternatywnej mówiącej, że łączny wpływ wszystkich zmiennych objaśniających wyróżnionych w zaprezentowanych równaniach na zmienną endogeniczną jest statystycznie istotny. Podsumowując, otrzymane wyniki estymacji równań potwierdziły słuszność postawionej hipotezy 2.

Estymacja równania 2 udowodniła, że reputacja organizacji pożytku publicznego jest istotnym czynnikiem motywującym darczyńców do wsparcia finansowego danej instytucji. Nie odpowiedziała ona jednak na pytanie, dla jakiego typu darczyńców odgrywa ona istotną rolę. Kolejnym krokiem w poznawaniu czynników determinujących wysokość dotacji i darowizn jest weryfikacja, czy reputacja jest czynnikiem istotnym dla darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych. Będzie to możliwe dzięki zebraniu danych o wielkości darowizn finansowych pochodzących od darczyńców indywidualnych i wielkości grantów i dotacji od darczyńców instytucjonalnych.

W celu zbadania wpływu zmiennych reprezentujących reputację na wielkość darowizn finansowych pochodzących od darczyńców indywidualnych zostanie przeprowadzona estymacja równania 3, w którym zmienną objaśnianą będzie wielkość darowizn finansowych otrzymywanych od darczyńców indywidualnych przez daną organizację pożytku publicznego w danym roku (FINDON\_Y), zmiennymi zaś objaśniającymi będą, jak dotychczas, zmienne reprezentujące reputację: wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego (GRANTS) oraz wartość aktywów (ASSETS).

Poszukiwania pozostałych czynników motywujących darczyńców indywidualnych do wsparcia danej organizacji pożytku publicznego skłoniły autorki do podjęcia próby weryfikacji hipotezy, że darczyńcy są przywiązani do danej organizacji i wielkość darowizn finansowych zależy od darowizn otrzymanych w roku poprzednim. W związku z tym do równania 3 wprowadzono zmienną objaśniającą FINDON\_X – wielkość darowizn finansowych otrzymywanych od darczyńców indywidualnych przez daną organizację pożytku publicznego w roku poprzednim w PLN. Stosując równanie 3, weryfikowano następującą hipotezę:

**Hipoteza 2a.** Reputacja organizacji pożytku publicznego jest czynnikiem motywującym darczyńców indywidualnych do wsparcia finansowego danej organizacji. Udzielenie darowizn w roku poprzednim jest czynnikiem zachęcającym

darczyńców indywidualnych do wsparcia danej organizacji również w roku następnym.

Równanie 3:

$$\text{FINDON\_Y} = C(1) + C(2)*\text{ASSETS} + C(3)*\text{GRANTS} + C(4)*\text{FINDON\_X},$$

gdzie:

zmienna objaśniana:

FINDON\_Y – wielkość darowizn finansowych otrzymywanych od darczyńców indywidualnych przez daną organizację pożytku publicznego w danym roku w PLN;

zmienne objaśniające:

GRANTS – wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego w roku poprzednim w PLN;

ASSETS – wartość aktywów w PLN;

FINDON\_X – wielkość darowizn finansowych otrzymywanych od darczyńców indywidualnych przez daną organizację pożytku publicznego w roku poprzednim w PLN.

Otrzymane wyniki estymacji są poprawne z merytorycznego punktu widzenia (oceny parametrów strukturalnych równania odpowiadają postawionym założeniom). Oceny statystyk *t*-studenta (*t*-stat) wskazują, że ocena parametrów strukturalnych GRANTS i ASSETS nie jest istotna ze statystycznego punktu widzenia, ocena zaś parametru strukturalnego FINDON\_X jest istotna ze statystycznego punktu widzenia (wskazują na to miary prawdopodobieństwa przedstawione w kolumnie tabeli oznaczonej *t*-Statistic). Na podstawie oszacowanego równania można stwierdzić, że zwiększenie wartości darowizn finansowych otrzymywanych od darczyńców indywidualnych w roku poprzednim (zmienna FINDON\_X) powoduje zwiększenie darowizn finansowych w danym roku. Czynnikiem zachęcającym darczyńców indywidualnych do wsparcia finansowego w formie darowizny finansowej organizacji pożytku publicznego jest więc wielkość darowizn finansowych otrzymywanych w roku poprzednim. Oszacowane równanie nie pozwala natomiast na stwierdzenie, że zwiększenie wartości aktywów organizacji pożytku publicznego (zmienna ASSETS) bądź wielkość dotacji otrzymywanych w roku poprzednim (zmienna GRANTS) zachęcają darczyńców indywidualnych do dokonywania darowizn finansowych. Reputacja organizacji mierzona wartością aktywów organizacji pożytku publicznego bądź wielkością dotacji otrzymywanych w roku poprzednim nie jest czynnikiem istotnym dla darczyńców indywidualnych.

Na podstawie wyników statystycznych równania 3 badającego drugą hipotezę można stwierdzić, że cechuje się ono stosunkowo wysokim stopniem objaśnienia, gdyż współczynnik determinacji (*R*-squared) wynosi 0,98 dla 2010 roku. Podsumowując, otrzymane wyniki estymacji równań potwierdziły tylko w części hipotezę 2a.

Należy również dodać, że w przeprowadzonym badaniu podjęto także próbę określenia motywów dokonywania darowizn, wprowadzając zmienne zero-jedynkowe. Zmienne te miały między innymi na celu sprawdzenie wpływu



czynników o charakterze emocjonalnym na decyzje podejmowane przez darczyńców indywidualnych. Za pomocą zmiennej zero-jedynkowej zbadano, czy istnieje związek między wielkością pozyskiwanych darowizn od darczyńców indywidualnych a tym, czy dana fundacja zajmuje się pomocą dla dzieci, gdyż przyjęto hipotezę, że darczyńcy chętniej oferują wsparcie finansowe dla organizacji pomagającym dzieciom niż na przykład zwierzętom lub osobom starszym. Zweryfikowano także relacje między wielkością pozyskiwanych darowizn a tym, czy dana fundacja została założona lub jest prowadzona przez znaną osobę (aktora, biznesmena czy innych). Ta zmienna zero-jedynkowa wynika z postawionej hipotezy, że chętniej wspierane są organizacje reprezentowane przez osoby publiczne, które swoim autorytetem firmują daną organizację, są znane i lubiane. Trzecia zmienna zero-jedynkowa mówiła o tym, czy działalność danej organizacji dotyczy osób chorych na raka bądź niepełnosprawnych. Wprowadzenie tej zmiennej miało na celu zweryfikowanie hipotezy, że tego typu organizacje pozyskują większe środki finansowe dla swojej działalności. Otrzymane wyniki estymacji równania zawierającego zmienne zero-jedynkowe są poprawne z merytorycznego punktu widzenia (oceny parametrów strukturalnych równania odpowiadają postawionym założeniom). Nie są jednak zadowolające ze statystycznego punktu widzenia, gdyż oceny statystyk *t*-studenta wskazują, że oceny parametrów strukturalnych nie są istotne ze statystycznego punktu widzenia. Dlatego też w tym opracowaniu nie są szerzej omawiane i przedstawiane wyniki tych estymacji.

W celu zbadania wpływu zmiennych o charakterze finansowym na wielkości dotacji i grantów pochodzących od darczyńców instytucjonalnych została przeprowadzona estymacja równania 4, w którym zmienną objaśnianą jest wielkość dotacji i grantów otrzymywanych od darczyńców instytucjonalnych przez daną organizację pożytku publicznego w danym roku (GRANTS\_Y), zmiennymi objaśniającymi zaś są: wartość aktywów organizacji (ASSETS), wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego w roku poprzednim (GRANTS), wartość funduszu własnego organizacji pożytku publicznego (FUND) oraz wskaźnik dynamiki przychodów celowych (DYN).

Dobór zmiennych ASSETS i GRANTS wynika z weryfikacji hipotezy o wpływie reputacji na wielkość wsparcia finansowego uzyskanego przez organizację pożytku publicznego od darczyńców instytucjonalnych. Wprowadzenie do równania 4 zmiennych objaśniających FUND i DYN zostało podyktowane tym, że dysponent pieniędzy określa warunki przyznania dotacji bądź grantu oraz rodzaj zadań do wykonania. Wśród warunków najczęściej wskazywanych przez dysponentów jest wymóg posiadania środków niezbędnych do realizacji danego zadania, tzw. wkładu własnego. Fundusze własne organizacji pożytku publicznego i wzrastające przychody celowe mogą być sygnałem dla dysponentów przygotowania danego podmiotu do wykonania zleconych zadań w zamian za wsparcie finansowe. Dlatego też oczekiwany jest dodatni znak współczynnika regresji przy każdej z objaśniających zmiennych w równaniu 4. Równanie 4 ma następującą postać:

Równanie 4:

$$\text{GRANTS\_Y} = C(1) + C(2)*\text{ASSETS} + C(3)*\text{FUND} + C(4)*\text{DYN} + C(5)*\text{GRANTS},$$

gdzie:

zmienna objaśniana:

GRANTS\_Y – wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego w danym roku w PLN;

zmienne objaśniające:

ASSETS – wartość aktywów organizacji pożytku publicznego w PLN;

FUND – wartość funduszu własnego organizacji pożytku publicznego w PLN;

DYN – wskaźnik dynamiki przychodów celowych;

GRANTS – wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez organizację pożytku publicznego w roku poprzednim w PLN.

Otrzymane wyniki estymacji są zadowalające również ze statystycznego punktu widzenia. Oceny parametrów strukturalnych równania tylko w przypadku zmiennych ASSETS, GRANTS oraz DYN odpowiadają postawionym założeniom. Na podstawie oszacowanego równania można stwierdzić, że zwiększenie wartości aktywów organizacji pożytku publicznego (zmienna ASSETS) zachęca darczyńców instytucjonalnych do dokonywania dotacji i przyznawania grantów. Dodatkowym czynnikiem motywującym do wsparcia finansowego organizacji pożytku publicznego jest wielkość dotacji i grantów otrzymywanych w roku poprzednim (zmienna GRANTS) oraz zwiększająca się kwota przychodów celowych (DYN). Przeprowadzona estymacja wskazuje, że mniejsza wartość funduszy własnych przyczynia się do pozyskiwania większych kwot dotacji i grantów. Może to wynikać z tego, że darczyńcy publiczni nie mierzą przygotowania danej organizacji pożytku publicznego do realizacji danego zadania wielkością jej funduszy własnych. Poza tym to właśnie niewielka wartość funduszy własnych skłania organizację pożytku publicznego do poszukiwania źródeł finansowania, jakimi są dotacje i granty.

Na podstawie wyników statystycznych równań badających drugą hipotezę można stwierdzić, że cechują się one wysokim stopniem objaśnienia, gdyż współczynnik determinacji (*R-squared*) wynosi 0,94 dla 2010 roku<sup>2</sup>. Także oceny statystyk *t*-studenta (*t*-stat) wskazują, że ocena parametrów strukturalnych GRANTS, ASSETS, FUND i DYN jest istotna ze statystycznego punktu widzenia (obrazują to miary prawdopodobieństwa przedstawione w kolumnie tabeli oznaczonej *t*-Statistic). Również ocena statystyki Fishera-Snedecora (*F*-statistic = 208,5 w 2010 roku) wskazuje, że na poziomie istotności 0,001 (Prob (*F*-statistic) = 0,001) należy odrzucić hipotezę zerową na rzecz hipotezy alternatywnej mówiącej, że łączny wpływ wszystkich zmiennych objaśniających wyróżnionych w zaprezentowanych równaniach na zmienną endogeniczną jest statystycznie istotny.

<sup>2</sup> Także współczynnik Adjusted *R-squared* – skorygowany współczynnik determinacji – jest stosunkowo wysoki.

W tabeli 1 przedstawiono podsumowanie dotyczące badanych czynników finansowych i niefinansowych motywujących darczyńców do wspierania organizacji pożytku publicznego.

Tabela 1

Podsumowanie dotyczące badanych czynników finansowych i niefinansowych motywujących darczyńców do wspierania organizacji pożytku publicznego

Rodzaj wsparcia finansowego	Czynnik	Rodzaj czynnika	Wpływ
Całkowita wielkość darowizn finansowych i dotacji	Wielkości kosztów administracyjnych OPP w całkowitych kosztach organizacji	Finansowy	Nieistotny
	Udział kosztów przeznaczanych przez OPP na realizację swoich celów statutowych w całkowitych kosztach OPP	Finansowy	Nieistotny
	Stopa marży brutto	Finansowy	Nieistotny
	Wielkość kosztów na reklamę, promocję ponoszonych przez OPP	Finansowy	Nieistotny
	Wartość aktywów	Finansowy	Istotny
	Wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez OPP	Finansowy	Istotny
Darowizny finansowe otrzymywane od darczyńców indywidualnych	Wartość aktywów	Finansowy	Istotny
	Wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez OPP	Finansowy	Istotny
	Przywiązanie do danej organizacji reprezentowane przez wielkość darowizn finansowych otrzymanych w roku poprzednim	Niefinansowy	Istotny
	Fundacja pomaga dzieciom	Niefinansowy	Nieistotny
	Fundacja jest prowadzona/wspierana przez osobę znaną	Niefinansowy	Nieistotny
Dotacje i granty otrzymywane przez OPP od darczyńców instytucjonalnych	Wartość aktywów organizacji	Finansowy	Istotny
	Wartość funduszu własnego OPP	Finansowy	Istotny
	Wskaźnik dynamiki przychodów celowych	Finansowy	Istotny
	Wielkość dotacji i grantów otrzymywanych przez OPP w roku poprzednim	Finansowy	Istotny

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badanie ma na celu określenie czynników wpływających na wybór przez darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych określonej organizacji *non profit*, którą wesprą finansowo. Analiza rezultatów uzyskanych w wy-

niku estymacji równań pozwala stwierdzić, że podmioty dokonujące darowizn w Polsce wykorzystują sprawozdania finansowe organizacji pożytku publicznego w niewielkim jeszcze stopniu. Może to wynikać z tego, że oceniają oni użyteczność sprawozdań finansowych jako bardzo niską ze względu na brak istotnych informacji do podejmowania decyzji lub też zbędne ich zagęszczenie. Wymaga to jednak przeprowadzenia dalszych badań w tym obszarze.

Analiza pokazała także, iż dla darczyńców indywidualnych reputacja organizacji mierzona za pomocą wartości aktywów organizacji pożytku publicznego bądź wielkość dotacji otrzymywanych w roku poprzednim nie jest czynnikiem istotnym.

Na podkreślenie zasługuje, że darczyńcy indywidualni w Polsce przyzwyczajeni są do przyjętych schematów dokonywania darowizn. Wsparcie otrzymane w latach ubiegłych w dużym stopniu gwarantuje otrzymanie darowizn w latach następnych, co potwierdzone zostało estymacją równań.

W przypadku zaś darczyńców instytucjonalnych zwiększenie wartości aktywów organizacji pożytku publicznego, wielkość dotacji i grantów otrzymywanych w roku poprzednim oraz wysokość przychodów celowych są czynnikami zachęcającymi do dokonywania dotacji i przyznawania grantów. Estymacja równania 4 wskazuje także, że mniejsza wartość funduszy własnych przyczynia się do pozyskiwania większych kwot dotacji i grantów, ponieważ to właśnie organizacje o niskim poziomie funduszy własnych zmuszone są do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania swojej działalności.

Świadomość darczyńców w Polsce wzrasta jednak z każdym rokiem i coraz większego znaczenia będą nabierały sprawozdania finansowe oraz inne informacje generowane przez organizacje pożytku publicznego. Coraz częściej podmioty wspierające będą zainteresowane efektywnością wykorzystania powierzonych środków finansowych, stabilnością organizacji i realizacją jej celów statutowych. Dlatego też planowane jest kontynuowanie badań dotyczących czynników uwzględnianych przez darczyńców przy podejmowaniu decyzji o dokonaniu darowizny bądź dotacji oraz motywów wyboru danej instytucji. Przede wszystkim próba badania ilościowego zostanie uaktualniona, uzupełniona najnowszymi danymi statystycznymi oraz do modelu zostaną wprowadzone nowe zmienne. Jednocześnie będą kontynuowane badania ankietowe.

## Literatura

- Baran W. (2006), *Jakość, pojemność i użyteczność informacji finansowej w świetle założeń koncepcyjnych Międzynarodowych Standardów Rachunkowości*, nr 2, [www.e-finanse.com](http://www.e-finanse.com) (dostęp: 2.07.2012).
- Barret W.P. (2011), *America's 200 Largest Charities*, [www.forbes.com/2010.11/16/forbes-charity-200-personal-finance-philantropy-200-largest-charity-10-intro.html](http://www.forbes.com/2010.11/16/forbes-charity-200-personal-finance-philantropy-200-largest-charity-10-intro.html) (dostęp: 29.08.2012).
- Callen J.L. (1994), *Money Donations, Volunteering and Organizational Efficiency*, „The Journal of Productivity Analysis”, no. 5, s. 215–228.

- Frumkin P., Kim M.T. (2001), *Strategic Positioning and the Financing of Non-Profit Organizations: Is Efficiency Rewarded in the Contributions Marketplace?*, „Public Administration Review”, no. 61(3), s. 266–275.
- Gordon T.P., Greenlee J.S., Nitterhouse D. (1999), *Tax-exempt Organization Financial Data: Availability and Limitations*, „Accounting Horizons”, no. 13(2), s. 113–128.
- Hyndman N. (1991), *Contributions to Charities – a Comparison of Their Information Needs and the Perceptions of Such by the Providers of Information*, „Financial Accountability and Management”, no. 7(2), s. 69–82.
- Hyndman N., Conolly C. (2000), *Charity Accounting: an Empirical Analysis of the Impact of Recent Changes*, „British Accounting Review”, no. 32, s. 72–100.
- Jegers M. (2010), *Do Non-profit Organizations Manage Earnings?*, presented on EAA 2010.
- Khumawala S.B., Gordon T.P. (1997), *Bridging the Credibility of GAAP: Individual Donors and the New Accounting Standards for Non-profit Organizations*, „Accounting Horizons”, no. 11(3), s. 45–68.
- Krishnan R., Yetman M.H., Yetman R.J. (2006), *Expense Misreporting in Non-profit Organizations*, „The Accounting Review”, no. 81(2), s. 399–420.
- O'Hagan B. (2001), *The History of UK Charity*, www.PNNOnline.com (dostęp: 16.08.2010).
- Parsons L.M. (2003), *Is Accounting Information from Non-profit Organizations Useful to Donors? A Review of Charitable Giving and Value-relevance*, „Journal of Accounting Literature”, no. 22, s. 104–129.
- Parsons L.M. (2007), *The Impact of Financial Information and Voluntary Disclosures on Contributions to Not-for-profit Organizations*, „Behavioral Research in Accounting”, no. 19, s. 179–196.
- Parsons L.M., Trussel J.M. (2008), *Fundamental Analysis of Not-for-profit Financial Statements: An Examination of Financial Vulnerability Measure*, „Research in Government and Nonprofit Accounting”, no. 12, s. 35–49.
- Posner E.A., Malani A. (2006), *The Case for For-profit Charities*, University of Chicago Law & Economics, Online Working Paper, No. 304, <http://ssrn.com/abstract=928976> (dostęp: 30.05.2011).
- Posnett J., Sandle T. (1989), *Demand for Charity Donations in Private Non-profit Markets: The Case of the U.K.*, „Journal of Public Economics”, no. 40, s. 187–200.
- Roberts A.A., Smith P., Taranto K. (2006), *Evaluating Charitable Spending: Marginal Versus Average Performance Measures*, Working Paper, Boston College, University of Texas at San Antonio and Georgetown University.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 137, poz. 1539.
- Supphellen M., Nelson M.R. (2001), *Developing, Exploring, and Validating a Typology of Private Philanthropic Decision Making*, „Journal of Economic Psychology”, no. 5(22), s. 573–603.
- Tinkelman D. (1998), *Differences in Sensitivity of Financial Statements Users to Joint Cost Allocations: The Case of Nonprofit Organizations*, „Journal of Accounting, Auditing and Finance”, No. 13(4), s. 377–393.
- Trussel J.M., Greenlee J.S. (2004), *A Financial Rating System for Charitable Nonprofit Organizations*, „Research in Government and Nonprofit Accounting”, No. 11, s. 93–116.
- Trussel J.M., Parsons L.M. (2008), *Financial Reporting Factors Affecting Donations to Charitable Organizations*, „Advances in Accounting”, no. 23, s. 263–285.
- Tuckman H., Chang C. (1991), *A Methodology for Measuring the Financial Vulnerability of Charitable Nonprofit Organizations*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, no. 65, s. 445–460.

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o *zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2010 Nr 28, poz. 146.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873.

Waniak-Michalak H. (2010), *Obowiązek publikacji sprawozdań finansowych i merytorycznych organizacji filantropijnych – koszty i korzyści społeczne*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, tom 59(113), Warszawa, s. 157–174.

Waniak-Michalak H. (2011), *Działalność gospodarcza jako źródło finansowania działalności dobroczynnej organizacji pożytku publicznego*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, tom 65(121), Warszawa, s. 99–111.

Waniak-Michalak H., Zarzycka E. (2011), *Wpływ informacji prezentowanych w sprawozdaniach na zdolność do pozyskania finansowania przez organizacje pożytku publicznego*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, tom 63(119), Warszawa, s. 185–211.





*Piotr Lenik*

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie

## JAKOŚĆ WŁADZY PUBLICZNEJ A WYBORY POWSZECHNE – UJĘCIE MARKETINGOWE

### Abstract

#### **The quality of the official authority and the general election – marketing presentation**

In the article was paid attention to connections between the general election and the quality of official authority. Here was discussed a specificity of the instrumentation of election marketing in context 4P model, a systematics of election taking place in our country, as well as issues of the participation of the society in the general election on various rungs of the authority.

**Key words:** election marketing, marketing-mix, official authority, election

### Streszczenie

W artykule zwrócono uwagę na powiązania pomiędzy wyborami powszechnymi a jakością władzy publicznej. Omówiono specyfikę instrumentarium marketingu wyborczego w ujęciu formuły 4P, uwzględniono systematykę wyborów odbywających się w naszym kraju, jak również problematykę udziału społeczeństwa w wyborach powszechnych na różnych szczeblach władzy.

**Słowa kluczowe:** marketing wyborczy, marketing-mix, władza publiczna, wybory

### Wstęp

Zarządzanie w administracji – na świecie i w Polsce – jest dynamicznie rozwijającą się i modyfikującą dyscypliną. Obecnie od przedstawicieli władzy publicznej oczekuje się coraz większej efektywności i przyjęcia odpowiedzialności za swoje działania. W ostatnich dekadach następuje ewolucja postawy w stosunku do podmiotu stanowiącego cel funkcjonowania wszelkiego typu instytucji publicznych; niegdyś obywatela przychodzącego do urzędu nazywano petentem, następnie stroną, obecnie coraz częściej nazywa się go klientem. W pozytywnych zmianach ważne jest to, aby reprezentujące władzę publiczną różnorodnie urzędy nie stały nad społeczeństwem, jak to nadal bywa, ale jemu właśnie służyły. Bardzo istotny wydaje się tutaj również postęp w zakresie doboru reprezentantów do różnorod-



nych gremiów decyzyjnych, mających z kolei wpływ na jakość funkcjonowania szeroko rozumianej sfery publicznej. Jednym z priorytetowych elementów determinujących stan rzeczy w tym zakresie stają się wybory powszechne.

Głównym celem stojącym przed działaniami podejmowanymi w ramach kampanii wyborczej jest uzyskanie maksymalnego wyniku wyborczego, a miarą – liczba głosów lub określona lokata premiowana zdobyciem konkretnego mandatu. Rezultatem zwycięstwa w wyborach staje się jednakże możliwość zasiadania w gremiach dających możliwość udziału w sprawowaniu władzy i podejmowaniu decyzji dotyczących wielu aspektów życia społecznego i gospodarczego. Istotą kandydowania jest więc nie tyle osiągnięcie zwycięstwa w dniu wyborów, ile to, co jest konsekwencją tego faktu. Kandyduje się między innymi do organów uchwałodawczych lub ustawodawczych: rady gminy, rady powiatu, sejmiku wojewódzkiego czy parlamentu – po to, by mieć wpływ, na przykład przez działania legislacyjne, na decyzje podejmowane przez organy wykonawcze ogólnie reprezentowane przez różnego rodzaju urzędy. Związek pomiędzy jakością reprezentantów organów uchwało- lub ustawodawczych a jakością organów wykonawczych jest więc tutaj oczywisty.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na zależność między wyborami powszechnymi a jakością władzy publicznej, z uwzględnieniem specyfiki marketingu wyborczego, jak również postaw społeczeństwa w stosunku do wyborów i uczestniczących w nich kandydatów (komitetów wyborczych). W artykule wykorzystano takie metody badawcze, jak studia literatury, a także analizę dokumentacji związanej z przebiegiem wyborów powszechnych w latach 1989–2011. Przeprowadzono również wywód na temat zachowań rynkowych, oparty na obserwacji autora.

## Znaczenie marketingu w kontekście wyborów powszechnych

Dynamika rynku wyborczego, a także profesjonalizacja kampanii wyborczych – pierwotnie obserwowana w kampaniach ogólnokrajowych, a obecnie też na poziomie regionalnym i lokalnym – wymusza angażowanie w te przedsięwzięcia coraz większych środków finansowych, ale również innych zasobów: ludzkich, rzeczowych czy informacyjnych. Niestety to wszystko nie wystarcza, nie sposób się obejść bez tego, co można byłoby nazwać *know-how*.

Według najnowszej definicji *American Marketing Association*, uznanej od 2008 roku za obowiązującą w amerykańskich publikacjach naukowych i na uniwersytetach, marketing to zespół działań i procesów służących tworzeniu, dostarczaniu, wymianie oraz komunikacji w obszarze ofert posiadających określoną wartość dla odbiorców, klientów, partnerów oraz społeczeństwa i całego otoczenia<sup>1</sup>. Na aktywność marketingową, w ujęciu Edmunda J. McCarthy'ego,

---

<sup>1</sup> Por. K. Maddox, *American Marketing Association releases new definition of marketing*, <http://www.tbobonline.com> (dostęp: 10.10.2010) i [www.marketingpower.com/AboutAMA](http://www.marketingpower.com/AboutAMA) (dostęp: 10.10.2010).

składają się cztery podstawowe elementy (instrumenty, wiązki narzędzi), tworzące swoistą kompozycję marketingową, za pomocą której organizacja oddziałuje na rynek i potencjalnych klientów, a które wpływają i determinują charakter prezentowanej na docelowym rynku oferty [Wiszniowski, 2002: 46]. Ten tak zwany marketing-mix tworzy (por. [McCarthy, 2004, za: Kotler, 2004]): produkt (*product*), cena (*price*), dystrybucja (*place*), promocja (*promotion*).

W przypadku marketingu wyborczego formuła 4P na pierwszy plan wysuwa produkt-osobę lub produkt-komitet. Nie oznacza to oczywiście, że nie są ważne inne instrumenty marketing-mix, ponieważ bez ich efektywnego angażowania kampania wyborcza najczęściej kończy się niepowodzeniem.

Ideą odbywających się na różnych szczeblach władzy wyborów powinno być dokonanie selekcji najlepszych spośród nieograniczonej liczby kandydatów chętnych i spełniających określone wymogi formalne. Skłonnych do sprawowania władzy zazwyczaj jest więcej niż mandatów do zagospodarowania (zawsze w określonej i ograniczonej liczbie). Bywa, że poszczególni pretendenci w momencie podejmowania decyzji o kandydowaniu dysponują niewielką lub żadną wiedzą na temat funkcjonowania gremium, do którego startują, ani też zadań urzędów od niego zależnych (pośrednio lub bezpośrednio). Tymczasem podstawowa wiedza w tym zakresie wydaje się niezbędna zarówno ze względu na podejmowanie w pełni odpowiedzialnej decyzji o udziale w wyborach, jak i w późniejszym czasie – ze względu na ewentualnie pełnione funkcje. Tym bardziej że w przypadku części osób dysonans pomiędzy chęcią kandydowania a ich autentycznym przygotowaniem do tych urzędów bywa znaczny.

Należy także zwrócić uwagę na percepcję społeczną profesji związanych ze sprawowaniem władzy pochodzącej z wyborów powszechnych. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że radny gminy cieszy się dużym zaufaniem u 32% społeczeństwa, poseł – u 24%, a działacz polityczny – u 18%. To trzy ostatnie miejsca spośród 33 badanych profesji. Nieco tylko wyższym autorytetem cieszy się burmistrz – 42% (na przykład – profesor uniwersytecki cieszy się dużym zaufaniem u 84% społeczeństwa) [CBOS, 2009]. Niewątpliwie nie są to satysfakcjonujące wskaźniki, ale należy przyznać – w dużej mierze są one odpowiedzią mieszkańców kraju na tak zwaną kulturę polityczną sprawujących władzę na różnych szczeblach. Bez wątplenia istotne jest więc zdawanie sobie w pełni sprawy z konsekwencji wiążących się z aktywnym udziałem w wyborach.

W kontekście przytoczonych powyżej danych z punktu widzenia wyborcy akt wyboru nie jest zadaniem prostym. Często wstępna analiza następuje w momencie rozpoczęcia kampanii wyborczej, kiedy pojawiają się pierwsze informacje na temat określonych kandydatów. W późniejszym czasie pierwotne wrażenia na temat poszczególnych ofert są subiektywnie potwierdzane lub dementowane. Ostateczna decyzja wyborcy klaruje się zazwyczaj wcześniej, ale bywa również, że dopiero w dniu wyborów. Przedmiotem dylematu w każdym głosowaniu jest możliwość wyboru, nierzadko pomiędzy stu i więcej możliwościami. Przystępując do takiej liczby możliwych opcji, na przykład do marketingu dóbr fizycznych, należy przyznać, że prawie nigdy w jednym miejscu i w jednym

czasie nie ma tak dużej możliwości wyboru produktów zaspokajających tę samą potrzebę jak na kartach do głosowania w dniu wyborów. Obrazuje to, jak ważne z punktu widzenia marketingu wyborczego jest zdobycie przewagi konkurencyjnej i przekonanie jak największej części elektoratu do walorów jakościowych konkretnego kandydata.

Należy mieć świadomość, że żaden produkt nie trwa wiecznie. Tak zwany cykl życia produktu ograniczony jest ramami czasowymi determinowanymi popytem zgłaszanym przez rynek. Zachowanie pozytywnego wizerunku przez jak najdłuższy czas staje się dążeniem biorącego udział w wyborach, niestety trudnym lub wręcz niemożliwym do osiągnięcia. Cyklowi życia produktu podlegają zarówno ugrupowania, jak i poszczególni kandydaci. Zadaniem marketingu jest jedynie maksymalne przedłużenie popytu na dany produkt. W historii polskiej transformacji pojawiały się ugrupowania, które przechodziły wszystkie fazy: od wprowadzenia na rynek wyborczy, przez wzrost popularności, stabilizację poparcia aż do spadku poziomu akceptacji i wycofania formacji z rynku. To samo dotyczy poszczególnych kandydatów, których wizerunek z czasem ewoluował, w kolejnych wyborach zmieniał się również poziom zdobywanego przez nich poparcia.

## Specyfika marketing-mix w kampaniach wyborczych

W prowadzonych na różnorodnych szczeblach władzy kampaniach wyborczych celem działań marketingowych jest zawsze doprowadzenie do transakcji wymiany pomiędzy szeroko rozumianymi kupującym i sprzedającym. Transakcja ta z jednej strony opiera się na składanej przez sprzedającego obietnicy uzyskania zadowolenia (satisfakcji) z zakupu, a z drugiej – na wierze kupującego w wysoką ocenę jakości nabytego produktu *ex post*.

W przypadku marketingu wyborczego wszelkie działania mają na zadanie wywołanie u statystycznego wyborcy przekonania (a przynajmniej wiary w to), że oddanie głosu na komitet lub kandydata się opłaca, że będzie on odczuwał satysfakcję z dokonanej decyzji oraz zadowolenie ze wspartego w czasie wyborów kandydata (komitetu) w ciągu całej następczej kadencji.

Marketing-mix, podobnie jak w ujęciu biznesowym, tak i w marketingu wyborczym, musi stanowić przemyślany system wewnętrznie zintegrowany, ponieważ potencjalni nabywcy, odrzucając w całości produkt lub nie wyrażając akceptacji w przypadku choćby jednego z jego elementów, mogliby nie dokonać zakupu, a tym samym doprowadzić do niezrealizowania zakładanych przed kampanią celów.

W ujęciu marketingowym w każdym produkcie można wyróżnić następujące poziomy: rdzeń (istota produktu), produkt rzeczywisty, produkt poszerzony [Vitale, Giglierano, 2002: 148; Lehmann, Winer, 2002: 163; Altkorn, 2003: 114]<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Druga, najbardziej znana koncepcja – Philipa Kotlera – wyodrębnia pięć poziomów produktu, tzn. podstawowy użytek, produkt w formie podstawowej, produkt oczekiwany, produkt ulepszony, produkt potencjalny (por. Kotler, 1999: 400–401).

W kontekście marketingu wyborczego rdzeniem produktu może być przekonanie lub wiara wyborcy w „lepsze jutro”, produktem rzeczywistym stają się osoba kandydata, jego nazwisko kojarzone ze skutecznością, doświadczeniem i dotychczasowymi osiągnięciami, prezentowana na materiałach poligraficznych twarz, wizerunek publiczny, rekomendacje autorytetów czy reprezentowane ugrupowanie. Produktem poszerzonym mogą być inne cechy wyróżniające, tj. okazje bezpośredniego częstego kontaktu wyborców z kandydatem, możliwość uzyskiwania przez wyborców odpowiedzi za pośrednictwem strony internetowej, autentyczny kontakt ze zwykłymi ludźmi itd.

Zagłębianie się w aspekty ustalania ceny nie wydaje się najistotniejsze w kontekście poruszanej w niniejszym artykule problematyki, w marketingu wyborczym chodzi bowiem zawsze o tę samą cenę: oddany przez wyborcę głos. Cena nie jest tu przedmiotem analizy, ponieważ zawsze jest ona stała; można zatem powiedzieć, że wszyscy konkurenci prezentują swoje oferty w takiej samej cenie. Dlatego też w kampaniach wyborczych istnieje konieczność nacisku na prezentowanie aspektów jakościowych kandydatów i programów wyborczych. Tym samym kampanie poszczególnych kandydatów wpływają na liczbę oddanych głosów właśnie na nich, ale jednocześnie – na ogólną frekwencję wyborczą. Problemem w marketingu wyborczym staje się zmaksymalizowanie liczby transakcji (liczby oddanych głosów), czyli zachęcenie z jednej strony do udziału w wyborach jak największej części społeczeństwa, a z drugiej – do oddania jak największej liczby głosów na konkretnego kandydata czy dany komitet. Za zdopingowanie maksymalnie dużej części społeczeństwa do udziału w wyborach odpowiadają zarówno kampanie kandydatów, jak i różnego rodzaju kampanie społeczne, apele poszczególnych organizacji oraz indywidualnych autorytetów. Te dwa podstawowe źródła determinują zachowania wyborców i sumę tzw. transakcji wyborczych. Na decyzje wyborców i wielkość frekwencji mają także wpływ między innymi takie czynniki, jak mentalność społeczeństwa, aktualny stan gospodarki (np. osobista stabilność ekonomiczna, a także regionu czy kraju), okoliczności historyczne (np. czas przełomowego wydarzenia w skali mikro lub makro), przesłanki osobiste (np. zniechęcenie do polityki i udziału w wyborach).

Dystrybucja uwzględniająca czynności związane z pokonywaniem przestrzennych, czasowych, ilościowych i asortymentowych różnic występujących pomiędzy miejscem powstania produktu a sferą jego zakupu powinna rozwiązywać problemy w obszarach uzyskania optymalnych odpowiedzi na takie pytania, jak to, w jaki sposób najlepiej dostarczyć produkt do klienta, w jakiej postaci, asortymencie i ilości, by klient go preferował, a także w jakim terminie i w jakim miejscu najchętniej dokonałby zakupu. Przekuwając powyższe twierdzenia w realia marketingu wyborczego, należy zauważyć, że odległość ta powinna być pokonywana co najmniej w trzech wymiarach: przestrzennym, czasowym, asortymentowym. Wymiar przestrzenny wynika z tego, że kandydata lub komitet wyborczy zawsze dzieli odległość przestrzenna do elektoratu (np. pomiędzy sztabem wyborczym a mieszkaniami wyborców); odległość tę pokonuje się z wykorzystaniem różnych kanałów dystrybucji pozwalających na przekazanie informacji o kandydatach i ich programach wyborczych oraz dostarczenie im

przygotowanych materiałów wyborczych. Wymiar czasowy oznacza, że wyborcy chcieliby samodzielnie decydować o dogodnym dla siebie czasie otrzymania informacji na temat poszczególnych kandydatów i programów wyborczych; tymczasem istnieje duże ryzyko, że dostarczane w trakcie kampanii materiały informacyjne nie trafiają na właściwy czas, skutkując tym samym frustracją wyborców oraz świadomym lub podświadomym uprzedzeniem się do kandydata (komitetu), a nawet do samych wyborów. Wymiar asortymentowy wynika natomiast z tego, że wyborca potrzebuje mieć możliwość podejmowania decyzji przy uwzględnieniu maksymalnej liczby dostępnych ofert i dokonania konkretnego wyboru spośród wielu opcji. Odległość tę komitety wyborcze pokonują za pośrednictwem umieszczania na listach wyborczych kandydatów maksymalnie zróżnicowanych pod względem poszczególnych cech (między innymi wykształcenia, wykonywanego zawodu, wieku, poglądów, miejsca zamieszkania, co stwarza możliwość wyboru spośród wielu różnorodnych ofert oraz zwiększa efektywność oddziaływania całej listy).

Promocja obejmująca przede wszystkim działania „informacyjno-przekonujące” mające na celu zwiększenie stopnia znajomości produktu w kontekście marketingu wyborczego musi uwzględniać wymianę informacji pomiędzy kandydatem a elektoratem. Proces komunikowania się z rynkiem przebiega w trakcie kampanii w dwóch kierunkach: od elektoratu do kandydata (pozyskiwanie informacji na temat preferencji i potrzeb społeczeństwa oraz ich analizowanie pod kątem stopnia ważności i możliwości ich realizacji), a także od kandydata do elektoratu (przekazywanie przez kandydata informacji na temat swojej osoby oraz propagowanego programu).

Podstawowym zadaniem promocji jest przekazywanie informacji i pobudzenie uczestników rynku do określonego zachowania. W przypadku kampanii wyborczej celem staje się więc zmotywowanie jak największej części elektoratu, po pierwsze – do wzięcia udziału w wyborach, a po drugie – do oddania głosu i przekazania poparcia konkretnemu, jasno sprecyzowanemu kandydatowi. Osiągnąć to można między innymi przez informowanie, przekonywanie i skłanianie za pomocą całego spektrum *promotion-mix*, chociaż należy jasno stwierdzić, że duże znaczenie posiada powiązanie podejmowanych działań z budową marki kandydata, często na długo przed samą kampanią. Oczywiście możliwe jest wypromowanie kandydata czy komitetu w trakcie zaledwie kilku tygodni trwania kampanii wyborczej, musi temu jednak towarzyszyć określona legenda, historia, coś, co daje szansę na wylansowanie mody na daną ofertę.

Formułowanie strategii promocji zależy przede wszystkim od obszaru oddziaływania, segmentu rynku, czasu trwania kampanii, a także od środków finansowych przeznaczonych na promocję. Podczas określania działań promocyjnych istotne jest również zidentyfikowanie sposobów dotarcia z nimi do elektoratu, co z kolei wpływa na wybór środków przekazu. Dwa podstawowe warianty strategii promocji, które w kampaniach wyborczych warto z sobą łączyć, to: strategia *push* (polegająca na zmotywowaniu sztabu wyborczego, wolontariuszy, rodziny, przyjaciół i znajomych, a na następnie ich znajomych i rodzin, do bezpośrednich kontaktów z elektoratem; szczególnie skuteczne jest doprowadzenie do sytuacji za-

działania swoistej pozytywnej poczty pantoflowej „od ust do ust”), a także strategii *pull* (polegającej na bezpośrednim oddziaływaniu narzędziami promocji, przede wszystkim przez reklamę i *public relations*, na decyzje potencjalnych wyborców).

## Stosunek społeczeństwa do wyborów powszechnych

Wykorzystując sformułowaną przez Aleksandra Noworóla klasyfikację systemów (podsystemów) władzy [Noworól, 2007; 25], można stwierdzić, że w Polsce wybory powszechne odbywają się na poziomach:

- sublokalnym (np. wybory do rad dzielnic i osiedli, wybory na sołtysa);
- lokalnym niższym (wybory do rad miast i gmin);
- lokalnym wyższym (wybory do rad powiatowych i miast na prawach powiatu);
- regionalnym (wybory do sejmiku wojewódzkiego);
- krajowym (wybory prezydenckie i wybory parlamentarne);
- ponadkrajowym (wybory do parlamentu europejskiego).

W Polsce przepisy prawa wyborczego są zawarte w Kodeksie wyborczym [Ustawa, 2011]. Kodeks ten reguluje kwestie prawne związane z wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi, samorządowymi oraz wyborami do Parlamentu Europejskiego. Kodeks wyborczy porządkuje między innymi zasady: tworzenia i działalności komitetów wyborczych, zgłaszania kandydatów, finansowania, prowadzenia oraz rozliczenia kampanii wyborczych, powoływania i działalności komisji wyborczych bądź innych organów przeprowadzających lub nadzorujących wybory, a także przeliczania głosów na mandaty.

Ze względu na sposób przeliczania głosów ordynacje dzieli się na większośćową i proporcjonalną. Obecnie w Polsce stosowane są odmienne regulacje w wyborach do poszczególnych izb parlamentu, jak również w wyborach prezydenckich, samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego. W wyborach do rad w mniejszych gminach stosuje się system większościowy (zasada *First Past the Post* – „pierwszy na mecie” lub „pierwszy bierze wszystko”); podobnie, od 2011 roku, w wyborach do Senatu. W wyborach do pozostałych organów samorządu terytorialnego oraz w wyborach do Sejmu używa się metody proporcjonalnej D’Hondta<sup>3</sup> (w wyborach do Parlamentu Europejskiego oprócz metody d’Hondta stosuje się również metodę Hare’a-Niemeyera<sup>4</sup>). W wyborach prezydenckich oraz w bezpośrednich wyborach organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) głosowanie odbywa się według za-

---

<sup>3</sup> Metodę d’Hondta wykorzystuje się do podziału mandatów w proporcjonalnych systemach wyborczych; polega na znalezieniu największych, kolejno po sobie następujących ilorazów liczby uzyskanych głosów.

<sup>4</sup> Metoda Hare’a-Niemeyera (nazywana także metodą matematycznej proporcji lub największej reszty) jest stosowana do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami komitetów.

sady większości bezwzględnej (w dwóch turach, jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzyma ponad połowy głosów).

Postawy poszczególnych jednostek wobec udziału w wyborach mogą być bardzo różne zarówno ze względu na ich wewnętrzną motywację, poglądy, sympatie polityczne, wyznawane wartości, stopień zaspokojenia potrzeb, stosunek do otoczenia oraz wiele innych czynników (kulturowych, społecznych, osobistych, psychologicznych), jak i ze względu na wykreowane w trakcie trwania kampanii wyborczej preferencje, w tym również w zakresie utrwalania lub zmiany dotychczasowych zachowań. Ogólne zachowania zostały przedstawione za pomocą macierzy postaw społeczeństwa wobec wyborów (rysunek 1).

Poszczególne rodzaje wyborów w różnym stopniu skupiają zainteresowanie społeczeństwa. Bez wątplenia, czego dowodzi frekwencja w ciągu dwudziestu ostatnich lat, największe zainteresowanie wzbudza możliwość wyboru prezydenta kraju. Najwyższą frekwencję odnotowano w wyborach prezydenckich w 1995 roku – na poziomie 64,7%, kiedy to osiągnięto historyczny polski rekord frekwencji (w drugiej turze frekwencja była jeszcze wyższa – 68,23%), najniższą natomiast w 2005 roku – 49,74% (w drugiej turze frekwencja była nieco wyższa – 50,99%). Zauważa się, że najniższa historyczna frekwencja w wyborach prezydenckich stanowiłaby bardzo przyzwoity wynik, gdyby ją odnieść do frekwencji uzyskiwanej w jakichkolwiek innych wyborach. Wśród ośmiu ostatnich wyborów do krajowego parlamentu jedynie trzy razy frekwencja była w nich wyższa od najniższego wyniku odnotowanego w wyborach prezydenckich. Podobnym zainteresowaniem cieszą się wybory samorządowe (średnia o kilka punktów procentowych niższa), gdzie frekwencja średnio wynosi 45%. Zdecydowanie najmniejszym zainteresowaniem cieszą się dotąd w naszym kraju wybory do

#### STOSUNEK DO KANDYDATA/KOMITETU LUB OGÓLNIE DO WYBORÓW

	Pozytywny	Negatywny
Tak	GŁOSOWANIE „ZA”	GŁOSOWANIE „PRZECIW”

#### UDZIAŁ W WYBORACH

Nie	NIEGŁOSOWANIE Z PRZYCZYN NIEZALEŻNYCH OD WYBORCY	NIEGŁOSOWANIE CELOWE
-----	---	-------------------------

Rysunek 1. Macierz postaw społeczeństwa wobec wyborów

Źródło: opracowanie własne.

Parlamentu Europejskiego. Uczestniczy w nich nieco mniej niż co czwarty uprawniony do głosowania. Dla porównania w wyborach samorządowych i parlamentarnych bierze udział średnio prawie co drugi uprawniony, w wyborach prezydenckich natomiast – ponad połowa uprawnionego społeczeństwa.

## Zakończenie

Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia związane z przeprowadzaniem wyborów na różnych poziomach (sublokalnym, lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadkrajowym), należy stwierdzić, że bez względu na poziom merytoryczny poszczególnych kampanii stosowane narzędzia marketingowe czy stosunek społeczeństwa, zarówno do kandydatów, samych wyborów, jak i samej władzy publicznej, towarzyszą one stale życiu polskiego społeczeństwa. Wpisują się w krajobraz demokratycznego państwa i w istocie, od 1989 roku, stały się niemal corocznie obserwowanym wydarzeniem. Gdyby uwzględnić także wybory do jednostek pomocniczych gminy, to prawie każdy rok można byłoby nazwać rokiem wyborczym.

Oczywiste jest, że istnieją powiązania pomiędzy jakością reprezentantów organów uchwało/ustawodawczych a jakością organów wykonawczych. Odnosząc się do jakości reprezentantów społeczeństwa na różnych szczeblach oraz szeroko rozumianej władzy publicznej, trzeba stwierdzić, że istotna jest świadomość obywatelska przejawiająca się zarówno w bezpośrednim udziale społeczeństwa w wyborach, jak i w świadomym głosowaniu. Wybory są nierozłączną cechą demokracji, służą bowiem wyłonieniu przez pełnoprawnych i pełnoletnich członków społeczeństwa swoich przedstawicieli do rządzenia w ich imieniu. Choć pojedynczy głos może wydawać się mało istotny, to jednak ostateczny wynik wyborów w systemie demokratycznym jest na tyle znaczący dla perspektyw rozwoju kraju, regionu czy gminy i jakości życia mieszkańców, że rezygnacja z głosowania słusznie jest uznawana za dowód nieodpowiedzialności. Rezygnacji z głosowania w wyborach nie może tłumaczyć, często podawana jako usprawiedliwienie własnej bierności, niechęć do angażowania się w politykę, nieufność do polityków lub zdeklarowana apolityczność. Twierdzenia takie jedynie zasłaniają własną niedojrzałość obywatelską. Co więcej, nie wystarczy tylko zagłosować, ale należy zrobić to świadomie i mądrze. Odpowiedzialność za losy danego terytorium wymaga wcześniejszego rzetelnego zapoznania się z programami poszczególnych komitetów i sylwetkami konkretnych kandydatów. Głosowanie bez głębszej analizy, bez zastanowienia staje się jedynie byle jakim odrobieniem zadania domowego. Głosowanie zgodne z modą panującą w danym środowisku, głosowanie na pierwszego z listy, na sympatyczniejszego, atrakcyjniejszego fizycznie, najgorliwszego krasomówcę itp. nie wnosi nic. I o ile niewzięcie udziału w wyborach powinno pozbawiać moralnego prawa do oceny tego, co dzieje się wokół nas (w tym do krytykowania władzy publicznej czy funkcjonowania urzędów i urzędników), o tyle głosowanie niestaranne powoduje, że często repre-



zentantami społeczeństwa stają się nie ci najbardziej kompetentni, ale ci, którzy są obdarzeni największym sprytem, tupetem i bezkrytycznością w stosunku do siebie samego.

## Literatura

- Altkorn J. (2003), *Podstawy marketingu*, Instytut Marketingu, Kraków.
- CBOS (2009), *Komunikat z badań: Prestiż zawodów*, Warszawa, <http://www.cbos.pl>.
- Kotler P. (1999), *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Felberg, Warszawa.
- Kotler P. (2004), *Marketing od A do Z*, PWE, Warszawa.
- Lehmann, Winer R.S. (2002), *Product Management*, McGraw Hill, New York.
- McCarthy E.J. (1960), *Basic Marketing: a Managerial Approach*, Irwin, Homewood, Illinois.
- Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Ustawa (2011), *Ustawa Kodeks wyborczy* z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Vitale R.P., Giglierano J.J. (2002), *Business to Business Marketing. Analysis & Practice in a Dynamic Environment*, Thomson Learning, Ohio.
- Wiszniowski R. (2002), *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego* [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław.
- <http://www.btobonline.com>.
- <http://www.for.gov.pl>.
- <http://www.marketingpower.com/AboutAMA>.
- <http://www.pkw.gov.pl>.

*Gediminas Radzevičius*  
International School of Management  
*Julius Ramanauskas*  
University of Klaipėda

## INVESTIGATION OF SEA BUCKTHORN PRODUCER COOPERATIVITY POSSIBILITIES: CASE OF LITHUANIA, LATVIA AND POLAND

### Abstract

Strong farmers' individualism limits their competitiveness. Smaller commercial agricultural producers find themselves at particular disadvantage. The sustainable agricultural paradigm requires farmers to receive adequate and regular income (which is independent of the crisis factors), and to preserve an environment and a biodiversity. However, Lithuanian farmers rarely take common actions in the market. The aim of article is to create an organizational system that allows different sizes of sea buckthorn growers' farms to work together merging into cooperatives and producers' organizations. There is suggested a merging system for different size buckthorn growers' farms which allows unionize local, zonal and country cooperatives.

**Key words:** buckthorn, cooperatives, producer organizations

So far Lithuanian and Polish farmers have not been very interested in the common market activities or the opportunities to use the support of structural funds for the development of marketing activity. Competitive capacity of these farmers was highly limited by their individualism. Smaller agricultural producers are in an especially unfavourable situation. Pursuant to the paradigm for sustainable agriculture, farmers shall be provided with a stable income (not depending on crisis factors), shall comply with the environmental protection requirements and ensure biodiversity conservation.

Cooperation of farmers gives a possibility to ensure stable income, improve farmers' status in the market, get larger share of the added value created in the production circulation chain, and more effectively apply the measures provided within the framework of the European Common Agricultural Policy. In the EU Programming period 2014–2020 it is anticipated to promote the establishment of organisations producing various agricultural and livestock farming products, initiate their institutional recognition, and allocate support funds to strengthen administration and marketing activity. Thus, farmers acting in cooperation are provided with a possibility to receive additional support from structural funds.

Today farmers are quite slow in joining a cooperative activity. During this period it is important to promote and accelerate the establishment of agricultural production cooperatives and producer groups. This might become a significant factor facilitating a breakthrough in increasing the effectiveness of farmers' activity. Usually the main initiators of producer groups and cooperatives are the leaders, i.e. the initiators of changes. Best practice examples play one of the main roles in rural areas.

Although the demand for sea buckthorn has increased in the European market, small sea buckthorn farms still prevail in Lithuania. Farmers have difficulties in ensuring timely harvesting of the sea buckthorn, as well as its processing and preparation for the market. Besides, the sales of the sea buckthorn could be a profitable activity only in case of huge volumes of production which is properly processed and introduced to the market. This is possible only if producers are able to establish cooperatives employing intensive/advanced sea buckthorn growing/storage/marketing technologies in organising the operations in national and international markets.

The success achieved by the current agricultural producer groups is a very important psychological element increasing the interest in the common activity. From the psychological point of view mergers of agricultural farmers is a process, not one-time phenomenon. This process requires time to change the attitude of farmers. From the economic point of view these changes are too slow.

Establishment of economically viable and effectively operating producer organisations is one of the main conditions for the increase of competitiveness of Lithuanian agriculture facilitating the resolution of multiple problems: reducing production/realisation costs and increasing producers' income. Besides, the established structure and system would allow to follow technological and structural innovations of sea buckthorn producers of other countries, review their progressive experience and ensure timely provision of relevant information to farmers. This information is especially important for farmers developing organic farming in Lithuania since they encounter specific and yet under-investigated problems related to the selection, planting, care, prevention (from diseases and pests), harvesting, storage and realisation of sea buckthorn production.

156 farmers grow sea buckthorns in Lithuania, the total covered area is 1900 hectares. The majority of sea buckthorn producers are small farmers. Size of the fields varies from 5 to 10 hectares. Only 30 of them is processing more than 30 hectares. Sea buckthorns farms in Latvia are even smaller than in Lithuania. 16 sea buckthorn producers cultivate totally 240 hectares. The different situation is in Poland. Here are only several sea buckthorn plantations, which are distributed all over the country. Every sea buckthorn plantation counts more than 50 hectares. It allows to create needed infrastructure on it's own account.

Cooperation in berry sector of the Baltic states is analyzed in a fragmentary [Gulbé, Gailitis, Grazdins, 2003; Motuzienė, Ramanauskas, 1996; Ramanauskienė, Vazonis, 2007; Pareigienė, Ribašauskienė, 2008]. These studies, in most cases, are limited to the situation review and finding of the desired

changes. Foreign authors also do not analyze sea buckthorn sector very wide, because of the novelty of this kind of activity [Lee, Beveridge, 2003; Sinkh, 2008]. As the background to the sea buckthorn producers' cooperation model the cooperation of berry sector in Poland were analysed. Nevertheless, sea buckthorn sector is very specific, because of complex and expensive sea buckthorn berry picking and berry processing process, high entry to the market costs. All of these problems forced sea buckthorn producers to seek for local cooperation models. The need for such studies discussed European and World buckthorn growers Congress (Sea Buckthorn EuroWorks 2010, ISA 2007).

**Aim of the Research:** to propose organisational system providing a possibility to various size sea buckthorn producer farms to work together by merging into cooperatives and producer groups (PG).

**Data and Methods:** the paper includes the analysis of the economic literature and legal documentation. During the research a semi-structured interview method was applied with respect to Lithuania's cooperatives and producer groups from neighbouring countries (Latvia and Poland). 26 respondents were interviewed by structured questionnaire: 4 in Poland, 2 in Latvia and 20 in Lithuania. Medium sized (10–50 acres) of sea buckthorn plantation growers participated in the survey in Lithuania and Latvia. Successful fruit cooperatives operating in the market for at least two years were interviewed in Poland. With all of the respondents were interacting directly. 27 semi-structured questions were given to the respondents.

Questionnaire covered common issues associated with sea buckthorn growing areas, volumes, available equipment, the products sold on the market or remain untaken away in yields and unrealized output, the distance between farmers planting sea buckthorn, also known on the wishes of the farmers co-operate in the setting up producer organizations and their knowledge of co-operatives and producer organizations. The survey carried out in 2012 October–November.

Interviews were not strictly regulated and this allowed to maintain a comfortable atmosphere during the dialogue between an interviewer and respondent. Certain questions have been prepared in advance and partially standardised. This provided for the collection of information about the experience in establishing and pursuing the activity of cooperatives and producer groups. The activity has also included: the analysis of the production sales procedure, the EU and national support, analysis of PG establishment problems, arrangement of documentation, and planning, organisation, management, control and accounting peculiarities. Survey allow to identify the sea buckthorn growers business needs to specialized equipment. It also allows to find out the position of sea buckthorn growers about the join cooperation use of this equipment. The study used farm certification authority to provide statistics on the sea buckthorn growers farm size and the distribution all over the country.

**Methods of the Research:** analysis of relevant literature and legal documentation, application of case studies, and statistical methods for data analysis. Inductive reasoning method has been applied for the data analysis.

## Outcomes

The survey results showed that all growers in all analyzed countries are facing similar problems. Small planting areas are difficult in appropriate cultivation. Cooling equipment has not enough capacity. Specific harvesting equipment is very expensive. The only way to cheapen the harvesting process is to stimulate cooperation between small and medium farms in using the join equipment and other capacities.

The Research revealed that establishment of producer groups is directly related to the development of cooperatives. Yet, in Lithuania the establishment of cooperatives is too slow, the majority of establishments are very small with low membership and low turnover. Such a situation developed due to the lack of farmers' interest and lack of trust in other farmers, including complicated conditions for a receipt of funding/support, and bureaucratic obstacles etc. [Motuzienė, Ramanauskas, 2006; Pareigienė, Ribašauskienė, 2008]. Although practically all legal entities unifying fruit and vegetable producers (cooperatives) can seek the recognition of the status of Fruit and Vegetable Producer Group (Organisation) [Regulation, 2007], they don't hurry to do that.

First of all this is related to the fact that members of a small cooperative recognised as a producer group/organisation will not benefit from the activity, since the amount of possible support depends on the value of production sold in the market, i.e. from an organisation's turnover. Since Lithuanian cooperatives are usually small, this is one of the reasons why none of producer groups/organisations has been recognised in the country.

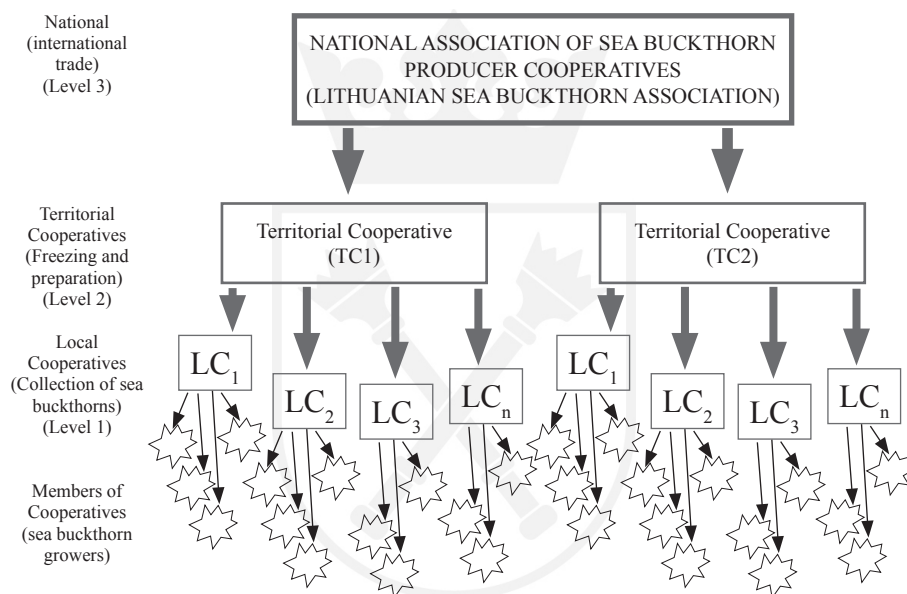
Although Poland has achieved certain progress, it is still believed that small-scale merger of agricultural producers is one of the main weaknesses of Poland's agricultural sector [Chlebicka, Fałkowski, Wolek, 2008; Sęk, 2011]. It is considered that many cooperatives and producer groups (PG) have been established only for the purpose of receiving financial support and that upon the expiry of financial period more than half of such cooperatives will disappear. Although the country has more than 1900 hectares of the sea buckthorn fields, small farms prevail (from 10 to 1000 hectares, average farm covers about 30 hectares). Due to long distances between different producers they face problems in establishing cooperatives. Besides, small producers don't have enough funds for the establishment of a cooperative (difficulties in maintaining administration/premises throughout the year). According to producers low cooperative's turnover rates prevent from surviving in the market and ensuring proper status of a cooperative. One of the ways out could be promotion of larger cooperatives with higher turnover which could afterwards become effective producer organisations. This could be achieved by establishing a system integrating cooperatives and merging small and large sea buckthorn producers. In view of this the suggestion was made to promote the establishment of cooperatives and their territorial merging.

It would be possible to establish local (or 1<sup>st</sup> level), territorial (or 2<sup>nd</sup> level), national (or 3<sup>rd</sup> level) and international cooperatives. The system integrating different level cooperatives is presented in Figure 1.

**Local** (1<sup>st</sup> level) cooperatives can be involved in the collection of sea buckthorn stems in the fields of the cooperative members and in their transportation to territorial entities. They could unite the producers of quite a small territory (e.g. one or 2–3 municipal territories). One of the advantages of small cooperatives is that their members know each other very well, are aware of each others' capacities and skills. This could make their work easier (including joint activities, appointment of a cooperative's board and other managers). Such cooperatives could be very attractive, independent, easily controlled etc.

Local cooperatives might establish 2<sup>nd</sup> level cooperatives and/or merge with joint stock companies.

Figure 1. Model of integrated sea buckthorn producer cooperatives



Source: developed by the authors.

**Territorial** (2<sup>nd</sup> level) cooperatives (producer groups) unite agricultural cooperatives of a larger territory. They merge producers of several (5–15) municipalities, use large refrigerators, berry sorting and further processing equipment, etc.

Territorial cooperatives can establish national 3<sup>rd</sup> level cooperatives (producer organisations).

**National level** (3<sup>rd</sup> level) sea buckthorn trading cooperatives could unite 2<sup>nd</sup> level cooperatives. Besides, for these cooperatives it is important to be recognised as producer organisations and, based on the support provided to organisations with the above status, to use efficiently the advantages of cooperative operations.

Thus, one of the functions of local cooperatives is collecting the berries from producers, sorting and delivering to territorial cooperatives. Territorial coopera-

tives freeze, pack and prepare big berry batches for a national cooperative involved in the national and international trading.

The owners of all level cooperatives are the members who take part (or are substituted by their authorised persons) in the discussion of all relevant issues; they can also be selected members of the cooperative association board.

Higher level of the cooperative merging provides more opportunities for acquisition and use of a more sophisticated and expensive equipment/advanced technologies, and develop marketing services, etc. Besides, the above system allows different capacity sea buckthorn growers to join the cooperatives. Large farmers and agricultural companies are reluctant to merge with small producers; they prefer mergers with equal partners. The suggested system provides for the establishment of large and small local producer cooperatives. In order to solve common problems, local cooperatives merge, as equal partners, into territorial and national unions (associations), i.e. into producer organisations.

There is also a possibility to establish **International Cooperatives (producer organisations)** merging large national cooperative units of separate countries. International relations and establishment of joint cooperatives with foreign farmers, and participation in the activity of international organisations enhances the development of national agricultural cooperatives.

Establishment of an international association or involvement in its activity is very useful since this contributes to the increase of a total turnover (economies of scale); there is a possibility to organise common production (by introducing specific goods, as components, produced in other countries), improve marketing, and develop cooperation among the farmers. At the same time it is also important to evaluate inevitable difficulties: management and control operations of the above cooperatives; differences in the national legislation; language problems and long distance between the countries.

Danish, Norwegian and Swedish cooperatives related to processing of various agricultural products could serve as an example of merging the national cooperatives into international cooperatives. Working in cooperation they managed to establish modern and efficient companies capable of disseminating their products throughout the world.

The analysis of the international cooperative development trends revealed that cooperatives of small countries (e.g. Luxembourg, Switzerland) are more inclined to join international cooperative organisations differently from the large countries (e.g. Germany) with the developed extensive domestic market.

Thus, despite national differences in the sphere of history, economy, culture and habits, globalisation has determined similar national economic developments and created the preconditions for a more extensive and long-term cooperation. This leads to the conclusion that internationalization of cooperatives (producer organisations) will increase in the near future, and that organisational, financial, marketing and other cooperative regulations will have more common provisions.

During the research respondents highlighted the importance of territorial distribution of cooperatives (producers) for their economic efficiency and viability.

Initial investigation showed that sea buckthorn growers need to create a cooperativity-based sea buckthorn berry harvest processing and deeper processing capabilities. It was emphasized, that such capacities layout where the highest concentration of sea buckthorn producers appears within the country. The importance of optimization of this process were emphasized.

The authors of the paper suggest using a linear programming theory to consider the issues related to distribution of cooperatives (target assistance) [Motuzienė, Ramanauskas, 1996; Lee, Bravo-Ureta, Ling, 1986]. The task is formulated as follows:  $m$  number of sea buckthorn producers (further referred to as Suppliers) with the product amount  $A_i$  ( $i = 1, 2, 3, \dots, m$ ) and  $n$  number of cooperatives (further referred to as Beneficiaries) with the demand for this production  $B_j$  ( $j = 1, 2, 3, \dots, n$ ). This process could be divided into two stages:

- First stage: suppliers (producers) supply products to 1<sup>st</sup> level cooperative (Recipient); Second stage: 1<sup>st</sup> level cooperative (supplier) supplies products to 2<sup>nd</sup> level cooperative (Recipient). Thus, according to the above estimations, in one case Recipient is a cooperative, in another case Supplier is a cooperative;
- Suppliers are dispatchers and companies supplying raw materials or finished products. These are farmers and other farm workers supplying berries, and cooperatives delivering products after the first processing;
- Recipients are the companies purchasing berries. These are cooperatives collecting (purchasing) sea buckthorns from their members, as well as various companies (processing cooperatives) purchasing sea buckthorns from the cooperatives.

Resolution of this task included evaluation of actual and possible suppliers and recipients. The transportation plan had to ensure efficient transportation of consignments and meet the demand. The capacity of cooperative companies and their location have also been estimated so as to minimise the construction costs of future facilities, equipment and production transportation costs.

The price of product unit transportation from Supplier  $i$  to Recipient  $j$  is marked  $C_{ij}$ , whereas the amount of production delivered by  $i$  Supplier to  $j$  Recipient is marked  $X_{ij}$ .

The costs related to the amount of transported consignment  $X_{ij}$  will be  $C_{ij} \cdot X_{ij}$  and transportation price:

$$\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n C_{ij} \cdot X_{ij} \rightarrow \min. \quad (1)$$

The equipment price of  $i$  cooperative is marked  $F_i$ , the unknown  $Y_i = 1$  if company will be equipped, and  $Y_i = 0$ , if company will not be equipped. If main suppliers are the cooperatives with the to be equipped companies, it is assumed that the amount of the supplied production will not exceed company's capacity, i.e.

$$\sum_{j=1}^n X_{ij} \leq A_i \cdot Y_i \quad (i = 1, 2, \dots, m). \quad (2)$$



Product demand is known, therefore the condition for meeting the demand is:

$$\sum_{i=1}^m X_{ij} = B_j (j=1,2,\dots,n). \quad (3)$$

Task solution condition:

$$\sum_{i=1}^m A_i \geq \sum_{j=1}^n B_j. \quad (4)$$

General task model looks as follows:

$$F_x = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n C_{ij} \cdot X_{ij} + \sum_{i=1}^m F_i \cdot Y_i \rightarrow \min. \quad (5)$$

In case of restrictions in the supplied production amounts by product demand and under condition of undeniable variables:

$$\begin{aligned} X_{ij} &\geq 0 (i=1,2,\dots,m), \\ &(j=1,2,\dots,n). \end{aligned}$$

When the unknown are:  $Y_i = 0$  or  $Y_i = 1 (i=1,2,\dots,m)$ .

This is a mixed task.  $X_{ij}$  is an equivalent variable, and  $Y_i$  – whole variable. Objective function is expressed in two linear functions, where one function shows transportation and the second the equipment costs (the sum) of new companies.

In order to simplify the estimation of the model for distribution of cooperatives in the country, the following assumptions were taken into account:

- Good management of production, processing and realization companies;
- No production and transportation problems;
- The aim of all companies is maximum net profit; therefore these companies will select a target market in the regions with least transportation costs;
- Transportation costs of production unit do not depend on the amount of transported products and on transportation routes;
- Products are homogeneous, therefore they are of equal value for the recipients;
- National products shall meet the demand;
- Illegal trade is outside the focal area;
- Period of time: one year;
- Citizens' income is sufficient and all products are sold during this period;
- Negative amount cannot be transported;
- Product transportation costs shall not exceed product sales price.

This is the only solution, unless two or more suppliers find two markets which are equally beneficial. In this case there is more than one optimal product transportation plan.

Application of the elaborated methodology facilitated preparation of the plan for optimal distribution of national sea buckthorn producer companies (suppliers

of raw materials) and sea buckthorn refrigerating companies (recipients of raw materials). This Plan provides optimal locations for 4–5 refrigerating companies in the country's territory.

Application of the proposed methodology gives the following advantages for the developers of cooperative activity (producer organisations):

- Reduced distance for transportation of raw materials helps to speed-up realization of sea buckthorns. It also helps to ensure better quality of berries and reduce transportation costs/one kilogram of berries.
- There is a possibility to demonstrate advantages of a cooperative company, encourage more farmers to join sea buckthorn growing activity in smaller areas which are not suitable for growing other plants.
- Development of infrastructure facilitating the establishment of new jobs in rural areas and ensuring additional income generation in rural territories.

According the analysis of medium-sized sea buckthorn growers farms and plantations, five places where it is appropriate to set out the territorial cooperative capacity were recommended. The first, near the Alytus country, bringing together 16 producers operating in Lazdijai, Alytus, Marijampolė, Prienai ir Elektrėnai districts. The second one, near the Naujoji Akmenė, bringing together 44 producers operating in Akmenė, Mažeikiai, Telšiai and Šiauliai districts. The third, near the Panevėžys, bringing together 22 sea buckthorn growers from Anykščiai, Biržai, Panevėžys, Molėtai, Kėdainiai, Rokiškis, Ukmergė and Utena districts. The fourth, near Jurbarkas, bringing together 11 sea buckthorn growers from Jurbarkas, Šilalė, Raseiniai and Šakiai districts. The fifth, near the Klaipėda, bringing together 9 sea buckthorn growers from Kretinga, Klaipėda and Šilutė districts. In the first three cases, you can capture the territory in which the operating buckthorn growers appear, near which could be necessary to form a cooperative capacity. In two other cases, the recommended area does not capture a single grower, so the cooperative capacities can be established only if individual growers plan to develop their farms in these areas.

## Conclusions

1. The success and development of sea buckthorn growers' business is related to the ability to buy expensive harvesting and berry freezing equipment. Each farm has a limited financial capacity to purchase the necessary equipment, so the most rational way to have the necessary fruit processing capacity is to organize equipment cooperatives.
2. Establishment of producer organisations is hindered by the size of cooperatives which cannot guarantee a required extent of trade turnover motivating to seek the support for market development allocated to producer organisations.
3. Larger farmers merge into cooperatives and producer groups more successfully, whereas small farmers who could survive only in cooperation

- with others have more doubts and difficulties in merging with other companies.
4. An integral hierarchical system for merging various size sea buckthorn producer farms into cooperatives helps to ensure a well-structures process for the establishment of local, territorial and national cooperatives and producer groups, and clearly specify the content of the activity of different level cooperatives.
  5. While optimising the activity of producer organisations (cooperatives) uniting sea buckthorn producers, a special attention should be given to justification of location of logistics objects of these organisations in the territory of the country. This is a very important factor allowing to reduce production costs, production transportation losses, and ensuring quality parameters of the berry yield.
  6. The process of the establishment of producer groups/organisations in the sea buckthorn business is still very complicated. So far the promotion of cooperative activity and explanation of its benefits to farmers is insufficient.
  7. Spatial pattern analysis of Lithuanian buckthorn growers suggested to form five territorial cooperative capacity layout areas.

## Literature

- Bonin J.P., Jones D.C., Putterman L. (1993), *Theoretical and Empirical Studies of Producer Cooperatives: Will Ever the Twain Meet?*, “Journal of Economic Literature”, 31(September), 1290–1320.
- Chlebicka A., Falkowski J., Wołek T. (2008), *Powstawanie grup producentów rolnych a zmienność cen*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, SGGW, WNE UW, Warszawa, 67–78, [www.fapa.com.pl/gfx/saepr/Grupy%20producentow%20rolnych%20a%20zmiennosc%20cenraport%2011\\_08.pdf](http://www.fapa.com.pl/gfx/saepr/Grupy%20producentow%20rolnych%20a%20zmiennosc%20cenraport%2011_08.pdf) (access: 10.03.2013).
- Gulbē I., Gailītis M. L., Grazdins N. (2003), *The Future and Need for Producer Organizations in Horticultural Sector of Latvian Agriculture*, Economic Science for Rural Development. International Scientific Conference Reports (proceedings): II part, Jelgava.
- Lee T.C., Bravo-Ureta B.E., Ling K.C. (1986), *An Analysis of Technical Efficiency and Cooperative Membership for New England Dairy Farms*, USDA, ACS, Research Report Number 57, December 1986.
- Lee T.S.C., Beveridge T.H.J. (2003), *Sea Buckthorn: Production and Utilization*, NRC Research Press, Ottawa–Ontario, 133 p.
- LeVay C. (1983), *Agricultural Co-operative Theory: A Review*, “Journal of Agricultural Economics”, vol. 34(1), 1–44.
- Lund M. (2011), *Solidarity as a Business Model: A Multi-Stakeholder Cooperatives Manual*. Kent, Cooperative Development Center at Kent State University.
- Motuzienė S., Ramanauskas J. (1996), *Žemės ūkio produkcijos gamybos ir perdirbimo įmonių išsidėstymas*. Aukštųjų mokyklų auklėjamojo darbo teorija ir praktika: tarptautinė mokslinė praktinė konferencija: Kaunas, LŽŪA mokslo darbai.
- Pareigienė L., Ribašauskienė E. (2008), *Kooperacijos plėtros vertinimas*, “Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development”, no. 1(12).

- Ramanauskas J., Radzevičius G., Vaznonis V. (2012), *Žemdirbių gamintojų grupės – gerosios patirties perėmimo galimybės*, “Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development”, no. 1(30).
- Ramanauskienė J., Vaznonis V. (2007), *Uwarunkowania rozwoju organizacji i grup producentów owoców i warzyw w Litwie. Grupy producentów w wybranych gałęziach produkcji rolnej*, Monografia 90, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
- Regulation (2007), *Council Regulation (EC) No. 1234/2007 of 22 October 2007 Establishing a Common Organisation of Agricultural Markets and on Specific Provisions for Certain Agricultural Products. The Council of the European Union*, “Official Journal” L 299, 16/11/2007, 0001–0149.
- Sęk R. (2011), *Przyszłość systemów wsparcia dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw w ramach WPR na 2013 r.*, [http://ksow.pl/fileadmin/user\\_upload/ksow.pl/pliki/2011.03.xx-Limanowa-prezentacje/R.\\_S%C4%99k\\_-\\_Przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87\\_system%C3%B3w\\_wsparcia\\_grup\\_i\\_organizacji\\_pro.pdf](http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/2011.03.xx-Limanowa-prezentacje/R._S%C4%99k_-_Przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87_system%C3%B3w_wsparcia_grup_i_organizacji_pro.pdf) (access: 2011).
- Sinh V. (2008), *Sea Buckthorn: Modern Cultivation Technologies*, Daya Publishing House, Delhi, 155 p.





*Arkadiusz Świadek*  
Uniwersytet Zielonogórski  
*Jadwiga Gorączkowska*  
Uniwersytet Zielonogórski

## WPŁYW INSTYTUCJI WSPARCIA BIZNESU NA POBUDZANIE DZIAŁALNOŚCI INNOWACYJNEJ PRZEDSIĘBIORSTW NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

### Abstract

#### **Influence of business support organisation on stimulation a business innovative activity in case of West Pomeranian Voivodeship**

Currently, the business innovative activity is seen as a complex and complicated process. From this point of view, stimulation of a innovative abilities by local governments is a must. Their aware and targeted focus lead to develop a business support organisation. The subject of the article is to research the impact of it on innovative activity of industrial companies in West Pomeranian region.

**Key words:** Business Support Organisation, innovation, region

### Streszczenie

Współcześnie działalność innowacyjna przedsiębiorstw jest skomplikowanym i złożonym procesem. Z tego względu niezbędne jest stymulowanie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw przez samorządy terytorialne. Ich świadome i celowe działanie zaowocowało powstaniem instytucji wsparcia biznesu. Celem artykułu jest zbadanie ich wpływu na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych w regionie zachodniopomorskim.

**Słowa kluczowe:** instytucje wsparcia biznesu, innowacja, region

### Wprowadzenie

W dzisiejszych czasach zauważa się wiele zmian zachodzących w obszarze innowacyjności. Same innowacje nie dotyczą już tylko techniki i technologii, ale rozprzestrzeniły się na obszar usług, marketingu czy też organizacji przedsię-

biorstwa. Złożoność procesów innowacyjnych oraz ich skomplikowana natura powodują ponadto, że przestały być one jednorazowymi, odosobnionymi zdarzeniami. Obecnie traktuje się je jako kompleksowe, wieloetapowe zjawiska, które wywierają wpływ na powstawanie nowych produktów, usług, technologii czy form organizacji. Fakty te mają wpływ na to, że przedsiębiorstwom coraz trudniej jest stworzyć i implementować nowe rozwiązania w pojedynkę. Procesy innowacyjne realizowane są więc w kooperacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi, a ich działalność wspierana jest przez władze samorządowe oraz instytucje otoczenia biznesu.

Znaczenie administracji publicznej we wspieraniu aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw coraz bardziej zyskuje na znaczeniu. Samorządy terytorialne starają się nie tylko przyczynić do jak najlepszego rozwoju firm innowacyjnych, ale także zintensyfikować procesy rozprzestrzeniania się i implementacji nowej wiedzy. Doprowadziło to do powstania kilku instytucji mających na celu wspieranie działalności innowacyjnej, ogólnie nazywanych instytucjami nowoczesnej gospodarki. Należą do nich między innymi parki technologiczne, inkubatory technologiczne, centra transferu technologii, sieci aniołów biznesu, fundusze pożyczkowe i doręczeniowe. Ich głównym zadaniem jest zwiększenie potencjału konkurencyjnego regionu, na którego terenie działają. Wpływają na to promowanie działalności badawczo-rozwojowej i jej wyników, a także stymulacja potencjału gospodarczego drzemiącego w przedsiębiorstwach.

Głównym celem niniejszego artykułu jest zbadanie stopnia wpływu instytucji wsparcia przedsiębiorczości na działalność innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych w regionie zachodniopomorskim. Hipotezą badawczą jest twierdzenie, że w wyniku współpracy z instytucjami wsparcia przedsiębiorstwa przemysłowe powinny implementować nowe rozwiązania. Przyczyniają się do tego nie tylko same instytucje, ale także ich wspomaganie przez samorządy regionalne oraz dotacje z Unii Europejskiej przeznaczane na realizację projektów wspierających podmioty innowacyjne.

## Instytucje wsparcia biznesu

Wśród instytucji otoczenia biznesu funkcjonujących w Polsce wyróżnia się: parki technologiczne, inkubatory technologiczne, akademickie inkubatory przedsiębiorczości (preinkubatory), centra transferu technologii, sieci aniołów biznesu, lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych oraz ośrodki szkoleniowo-doradcze.

Zgodnie z ustawą *Finansowe wspieranie inwestycji za park technologiczny* uznaje się zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami, gdzie oferowane są przedsiębiorcom wykorzystującym nowoczesne technologie usługi w zakresie: doradztwa w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw, transferu technologii oraz przekształ-

ciania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w innowacje technologiczne, a także tworzenie sprzyjających warunków do prowadzenia działalności gospodarczej przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na zasadach umownych [Ustawa, 2002].

W przypadku parków technologicznych ważna jest współpraca w ramach tzw. złotego trójkąta, a więc pomiędzy przedsiębiorstwami, organami administracji samorządowej oraz sferą nauki. Ze względu na wysoki koszt założenia parku niezbędne są dotacje z budżetu samorządu. Przed podjęciem decyzji o budowie parku należy przede wszystkim obiektywnie ocenić stopień innowacyjności gospodarki w regionie oraz wpływ parku na jego rozwój. Dzięki temu uniknie się sytuacji, w których tak kosztowne przedsięwzięcie jak założenie parku okazałoby się nieopłacalne.

**Inkubator technologiczny** to wyodrębniony organizacyjnie, oparty na nieruchomości podmiot prowadzący program inkubacji przedsiębiorczości technologicznej (*high-tech*), łączący ofertę lokalową z usługami wspierającymi rozwój młodych innowacyjnych firm w otoczeniu lub ścisłym powiązaniu z instytucjami naukowo-badawczymi [Matusiak, 2011b: 101].

Inkubatory wspierają rozwój regionalny między innymi przez tworzenie nowych miejsc pracy, rozszerzanie współpracy pomiędzy biznesem a nauką, transfer technologii, promocję regionu, promocję przedsiębiorczości, szeroko rozumiane wspieranie rozwoju lokalnego [Matusiak, Zasiadły, 2009].

**Centra transferu technologii** to instytucje nienastawione na zysk, których obszar działania dotyczy doradztwa i szkolenia, a także wspierania, transferu i komercjalizacji technologii. Powinny przyczyniać się do implementacji nowych technologii w MŚP, a więc poprawiać ich innowacyjność [Matusiak 2011a: 31].

W literaturze można znaleźć wiele definicji **aniołów biznesu**. We wszystkich z nich tym mianem określa się prywatnych inwestorów, którzy z funduszy własnych finansują projekty innowacyjne nie tylko o dużym potencjale rozwoju, ale także wysokim stopniu ryzyka. Są one często bardzo innowacyjne. Zwykle aniołowie biznesu mają doświadczenie w branży, w którą inwestują, dlatego oprócz kapitału wnoszą też do finansowanych przedsięwzięć swoją wiedzę, *know-how* czy też kontakty.

**Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe** to parabankowe jednostki wspomagające lokalny rozwój społeczno-ekonomiczny przez kreowanie nowych podmiotów gospodarczych i miejsc pracy, jak również postaw sprzyjających przedsiębiorczości. Fundusze świadczą pomoc finansową w formie pożyczek na preferencyjnych warunkach dla rozpoczynających działalność gospodarczą oraz małych, rozwojowych firm nieposiadających wystarczającej dla banku komercyjnego historii kredytowej [Mażewska, 2009: 285]. Fundusze nie tylko udzielają pożyczek, ale i szkolą przyszłych przedsiębiorców.

**Fundusze Poręczeń Kredytowych** to nienastawione na zysk jednostki parabankowe wspomagające lokalny rozwój społeczno-ekonomiczny [Mażewska, 2010: 133]. Kredyty poręczane są najczęściej dla małych, rozwojowych firm, które bez tego nie otrzymałyby funduszy na prowadzenie swojej działalności.



**Ośrodki Szkoleniowo-Doradcze** spotykane są najczęściej pod nazwami Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości, Centrum Wspierania Biznesu, Klub Przedsiębiorczości, Punkt Konsultacyjno-Doradczy. Są to nienastawione na zysk jednostki doradcze, informacyjne i szkoleniowe, pracujące na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia, transferu i komercjalizacji nowych technologii oraz poprawy konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw [Matusiak, 2004: 15]. Przyczyniają się głównie do poprawy funkcjonowania MŚP. Dzięki nim zwiększa się potencjał gospodarczy regionu, a co za tym idzie, także podnosi się jakość życia społeczności lokalnej.

## Metodologia badania – modelowanie probitowe

Zebrany materiał badawczy przeanalizowano za pomocą rachunku prawdopodobieństwa, co wynika z tego, że w przypadku dychotomicznej zmiennej zależnej zastosowanie regresji wielorakiej nie ma racji bytu. Jako alternatywną metodę badawczą wykorzystuje się regresję probitową. Jej analiza i interpretacja jest podobna do klasycznej metody regresji. Występują jednak różnice, do których zaliczyć możemy bardziej skomplikowane i czasochłonne obliczenia czy też fakt, że wyliczanie wartości i sporządzanie wykresów reszt często nie wnosi nic znaczącego do modelu [Stanisz, 2007: 217].

Ogólnie ujmując, regresja logistyczna jest matematycznym modelem, który możemy użyć do opisanego wpływu kilku zmiennych  $X_1, X_2, \dots, X_k$  na dychotomiczną zmienną  $Y$ . Gdy wszystkie zmienne niezależne są jakościowe, model regresji logistycznej jest równoznaczny z modelem log-liniowym. Dla opisanego takiego zjawiska można posłużyć się również regresją probitową [Świadek, 2011: 102].

Dla obliczenia parametrów modeli w metodach ze zmiennymi dychotomicznymi korzysta się z metody największej wiarygodności (MNW). Zgodnie z nią wyznacza się wektor parametrów, który zagwarantuje największe prawdopodobieństwo otrzymania wartości zaobserwowanych w próbie [Welfe, 1998]. Model oparty na MNW otrzymuje się po określeniu ekstremum funkcji wiarygodności. Metoda ta cieszy się dużą popularnością, ponieważ jest wykorzystywana do wielu modeli, na przykład nieliniowych, heteroskedastycznych.

W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną strukturalne postaci modelu. Jeżeli przy parametrze pojawia się znak dodatni, oznacza to, że prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia innowacyjnego w danej grupie przedsiębiorstw jest większe niż w pozostałej populacji. Ankiety zebrane wśród przedsiębiorców opracowano wstępnie w arkuszu kalkulacyjnym Excel, a następnie za pomocą programu Statistica wygenerowano modele.

## Charakterystyka badanych przedsiębiorstw przemysłowych w regionie zachodniopomorskim

W badaniu wpływu instytucji wsparcia przedsiębiorczości na pobudzanie aktywności innowacyjnej wzięło udział 729 przedsiębiorstw przemysłowych z województwa zachodniopomorskiego. Na tle Polski region ten charakteryzuje się słabo wykształconym systemem przemysłowym. Biorąc pod uwagę nakłady na działalność innowacyjną (dane za rok 2009), zajmuje on 13. miejsce w kraju, ze względu na nakłady na działalność badawczo-rozwojową – 12., a udzielone patenty – 11. miejsce. Dodatkowo współczynnik GERD wyrażony jako procentowy udział PKB wynosi 0,22, co plasuje region na 14. pozycji (na kolejnych miejscach znajdują się tylko województwa podlaskie i lubuskie). Średnia wielkość tego wskaźnika dla Polski wynosi 0,5.

Tabela 1

Struktura przedsiębiorstw przemysłowych badanej próby ze względu na wielkość przedsiębiorstwa w 2011 r. (udział procentowy)

Lp.	Wielkość przedsiębiorstwa	Udział procentowy
1	Mikro	31,14%
2	Małe	43,48%
3	Średnie	20,44%
4	Duże	4,94%

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Spośród wszystkich przebadanych przedsiębiorstw przemysłowych w województwie zachodniopomorskim największą grupę stanowią podmioty małe, a więc zatrudniające od 10 do 49 pracowników. Ich udział wyniósł blisko 44%. Do kolejnej znaczącej grupy zalicza się podmioty mikro, zatrudniające do 9 pracowników. Ta grupa stanowiła 1/3 badanej populacji. 1/5 wszystkich przebadanych podmiotów to przedsiębiorstwa średnie (50–249 zatrudnionych). Najmniej licznymi podmiotami w regionie są podmioty duże, do których zalicza się 5% badanych podmiotów.

Tabela 2

Struktura przedsiębiorstw przemysłowych badanej próby ze względu na pochodzenie kapitału w 2011 r. (udział procentowy)

Lp.	Pochodzenie kapitału	Udział procentowy
1	Krajowy	83,68%
2	Zagraniczny	9,46%
3	Mieszany	6,86%

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Spośród przebadanych przedsiębiorstw największą liczbę stanowiły podmioty krajowe. Ich udział w populacji wyniósł blisko 84%. Znacznie mniejszy jest udział firm, których kapitał pochodzi z zagranicy oraz które powstały na bazie krajowego i zagranicznego kapitału. Pierwsze z nich stanowiły 9% badanej próby, a drugie 7%.

Tabela 3

Struktura przedsiębiorstw przemysłowych badanej próby ze względu na poziom techniki w 2011 r. (udział procentowy)

Lp.	Poziom techniki	Udział procentowy
1	Wysoka	2,74%
2	Średniowysoka	13,17%
3	Średnioniska	31%
4	Niska	53,09%

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Analizując poziom techniki stosowanej w badanych podmiotach gospodarczych, zauważa się, że najbardziej liczne są przedsiębiorstwa o niskim zaawansowaniu technologicznym. Stanowią one aż 53% populacji. Kolejną dużą grupę tworzą firmy średnioniskiej techniki – ich udział wynosi 31%. Podmioty należące do grupy średniowysokiej techniki stanowią 13% badanej próby. Udział podmiotów o wysokim zaawansowaniu technologicznym jest marginalny. Stanowią one niecałe 3% populacji.

## Wpływ instytucji nowoczesnej gospodarki na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw w regionie zachodniopomorskim

Analiza wpływu instytucji wsparcia biznesu na działalność innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych została oparta na atrybutach innowacyjności, które wyróżniono zgodnie z międzynarodowymi standardami (metodologia Oslo). Czynniki te zostały podzielone na trzy grupy. Do pierwszej z nich zalicza się wydatki poniesione na działalność badawczą i rozwojową, inwestycje w środki trwałe (np. budynki, grunty, maszyny, środki transportu) oraz oprogramowanie komputerowe, do drugiej – innowacje produktowe i procesowe, a więc nowe wyroby oraz procesy technologiczne stosowane w przedsiębiorstwach (także te, które nie dotyczą bezpośrednio procesów wytwórczych), a do trzeciej należy współpraca innowacyjna (np. z dostawcami, konkurentami, odbiorcami, jednostkami naukowymi).

Po przeprowadzeniu badania ankietowego określono, jaki wpływ na wyżej wymienione atrybuty ma nawiązywanie współpracy z instytucjami wsparcia

przedsiębiorczości, a dokładniej – w jakim stopniu instytucje te wprowadzają proinnowacyjne rozwiązania w badanych podmiotach.

Biorąc pod uwagę dwie pierwsze grupy atrybutów innowacyjności w regionie zachodniopomorskim, w największym stopniu aktywność innowacyjną przedsiębiorstw determinują ośrodki szkoleniowo-doradcze. Na 10 modeli możliwych do uzyskania aż 9 cechuje istotność statystyczna. W wyniku kooperacji z tym podmiotem przedsiębiorstwa przemysłowe ujawniają niezwykle postawy proinnowacyjne: ponoszą nakłady na nowe środki trwałe (wyjątek stanowią tylko maszyny i urządzenia techniczne), działalność B+R, oprogramowanie komputerowe, nowe wyroby i procesy.

Do implementowania nowych rozwiązań w dużej mierze zachęcają centra transferu technologii. W wyniku kooperacji z tymi podmiotami dochodzi do transferu wiedzy w regionie, czego wynikiem jest ponoszenie wydatków na działalność badawczo-rozwojową. Współpraca z CTT owocuje ponadto wprowadzaniem nowych wyrobów i metod wytwarzania. Uruchomienie produkcji nowych wyrobów lub takich, które są oparte na nowych procesach technologicznych, może być powiązane z poszukiwaniem dla niej nowej lokalizacji, a więc inwestycje w nowe budynki lub grunty pod budowę lokum. W przypadku CTT również w tym obszarze wyznaczony został model istotny statystycznie.

Analizując wpływ parków technologicznych, inkubatorów technologicznych oraz akademickich inkubatorów przedsiębiorczości na aktywność innowacyjną, zauważa się, że ich skuteczność jest o połowę mniejsza w porównaniu z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi i centrami transferu technologii. Dla parków technologicznych wygenerowano tylko 4 modele istotne statystycznie, a dla pozostałych dwóch instytucji po 3. Wszystkie one wpływają na rozprzestrzenianie się wiedzy w regionie, w wyniku bowiem współpracy przedsiębiorstwa ponoszą nakłady na działalność B+R. Inwestycje w nowe budynki inicjują parki technologiczne oraz akademickie inkubatory przedsiębiorczości. Fakt ten nie zaskakuje, ponieważ park technologiczny jest instytucją wyodrębnioną terytorialnie, co powoduje, że przedsiębiorstwa przenoszą do niego przynajmniej część swojej działalności, a w przypadku akademickich inkubatorów przedsiębiorczości okres inkubacji podmiotów wynosi 2–3 lata, co zmusza firmy do poszukiwania nowego lokum. Poza tym w wyniku nawiązania współpracy z parkami przedsiębiorstwa ponoszą wydatki na maszyny i urządzenia techniczne oraz systemy okołoprodukcyjne. Inkubatory akademickie stymulują działalność innowacyjną w zakresie systemów wspierających, a technologiczne – w zakresie metod wytwarzania. Te ostatnie pozytywnie determinują też wprowadzanie nowych wyrobów.

Dla trzech instytucji wspierających nie zauważa się żadnych prawidłowości opisujących aktywność innowacyjną (nie wyznaczono modeli z parametrami istotnymi statystycznie). Są to sieci aniołów biznesu, lokalne lub regionalne fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń kredytowych. Wynika to z tego, że przedsiębiorstwa współpracujące z tymi instytucjami po nawiązaniu kooperacji zachowują się w sposób zróżnicowany (niektóre mogą implementować nowe rozwiązania, inne znów nie), co nie pozwala wyznaczyć modeli.

Tabela 4

Postać probitu statystycznie istotnego przy zmiennej niezależnej „instytucje wsparcia biznesu” opisującej innowacyjność przemysłu w regionie zachodniopomorskim

Instytucje wsparcia Atrybut innowacyjności	Parki technologiczne	Inkubatory technologiczne	Akademickie inkubatory przedsiębiorczości	Centra transferu technologii	Sieci aniołów biznesu	Lokalne lub regionalne fundusze pożyczkowe	Fundusze poręczeń kredytowych	Ośrodki szkoleniowo-doradcze
Nakłady na B + R	$0,63x - 0,46$	$0,71x - 0,41$	$1,07x - 0,4$	$0,79x - 0,44$				$0,41x - 0,51$
Inwestycje w dotychczas niestosowane środki trwałe (w tym):				$0,54x + 0,7$				$0,54x + 0,6$
a) budynki, lokale i grunty	$0,55x - 0,69$		$1,31x - 0,64$	$0,59x - 0,67$				$0,4x - 0,75$
b) maszyny i urządzenia techniczne	$0,40x + 0,46$							
Oprogramowanie komputerowe								$0,4x + 0,06$
Wprowadzenie nowych wyrobów		$0,78x + 0,42$		$0,63x + 0,41$				$0,33x + 0,35$
Implementacja nowych procesów technologicznych				$0,64x + 0,73$				$0,63x + 0,61$
a) metody wytwarzania		$1,16x + 0,04$		$0,85x + 0,02$				$0,36x - 0,03$
b) systemy okołoprodukcyjne	$0,32x - 0,5$							$0,26x - 0,54$
c) systemy wspierające			$1,46x - 0,79$					$0,30x - 0,86$

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Tabela 5

Postać probitu statystycznie istotnego przy zmiennej niezależnej „instytucje wsparcia biznesu” opisującej innowacyjną współpracę przedsiębiorstw w regionie zachodniopomorskim

Instytucje wsparcia Atrybut innowacyjności	Parki technologiczne	Inkubatory technologiczne	Akademickie inkubatory przedsiębiorczości	Centra transferu technologii	Sieci aniołów biznesu	Lokalne lub regionalne fundusze pożyczkowe	Fundusze poręczeń kredytowych	Ośrodki szkoleniowo-doradcze
Współpraca z dostawcami		0,89x – 0,69		0,44x – 0,69				0,34x – 0,76
Współpraca z konkurentami					1,39x – 2,46			
Współpraca z jednostkami PAN	0,47x – 1,61	0,86x – 1,59		0,92x – 1,65				0,58x – 1,77
Współpraca ze szkołami wyższymi	0,66x – 2,3			0,74x – 2,27				
Współpraca z krajowymi JBR								
Współpraca z zagranicznymi JBR			1,62x – 1,94					
Współpraca z odbiorcami		0,83x – 0,83						
Współpraca innowacyjna ogółem		0,96x – 0,23		0,65x – 0,24				0,44x – 0,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wpływ instytucji nowoczesnej gospodarki na współpracę innowacyjną w regionie zachodniopomorskim jest mniejszy niż w przypadku wcześniejszych atrybutów. Do grona najbardziej efektywnych podmiotów należą w tym przypadku centra transferu technologii (4 modele), inkubatory technologiczne (4 modele) oraz ośrodki szkoleniowo-doradcze (3 modele). Wszystkie te instytucje determinują pozytywnie współpracę innowacyjną ogółem. Dodatkowo skutecznie zachęcają do nawiązywania współpracy z dostawcami (inkubatory technologiczne także z odbiorcami) oraz ułatwiają transfer wiedzy ze sfery nauki przez inicjowanie współpracy przedsiębiorstw z jednostkami Polskiej Akademii Nauk (CTT także ze szkołami wyższymi).

Do transferu wiedzy w regionie przyczyniają się także parki technologiczne. Modele oznaczono dla współpracy z jednostkami PAN oraz szkołami wyższymi.

Po jednym modelu istotnym statystycznie wyznaczono dla akademickich inkubatorów przedsiębiorczości oraz sieci aniołów biznesu. Pierwsze z nich przyczyniają się do transferu wiedzy z zagranicy (współpraca z zagranicznymi jednostkami badawczo-rozwojowymi), drugie do nawiązywania współpracy wertykalnej (z konkurentami).

## Zakończenie

Województwo zachodniopomorskie pod względem uprzemysłowienia należy do słabiej rozwiniętych regionów w Polsce. Niemniej jednak, obserwując wpływ instytucji wsparcia biznesu na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw, zauważa się kilka pozytywnych zmian.

W regionie zachodniopomorskim jedną z bardziej efektywnych instytucji nowoczesnej gospodarki są ośrodki szkoleniowo-doradcze. Fakt ten może wynikać z dwóch powodów. Po pierwsze jest to najbardziej liczna grupa spośród wszystkich instytucji wsparcia – na Pomorzu Zachodnim działa ich łącznie 15 – w Szczecinie jest ich 8, Koszalinie 4 oraz po jednym ulokowano w Goleniowie, Gryfinie i Złocięncu [Matusiak, 2010], co zdecydowanie ułatwia przedsiębiorcom nawiązywanie kontaktu z tymi podmiotami. Po drugie zakres usług świadczonych przez OSD jest bardzo szeroki (dużo większy niż na przykład parków technologicznych czy centrów transferu technologii), co pozwala na wielopłaszczyznowe nawiązywanie współpracy nie tylko przez podmioty z wysokim i średniowysokim poziomem technologicznym, ale także średnioniskim i niskim.

Instytucje wsparcia w dużej mierze stymulują prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej oraz inicjują kooperację ze sferą nauki. Przyczyniają się do tego parki i inkubatory technologiczne, centra transferu technologii, akademickie inkubatory przedsiębiorczości oraz ośrodki doradcze. Jest to bez wątpienia pozytywne zjawisko, ponieważ wiedza transferowana jest z jednostek naukowo-badawczych bezpośrednio do przedsiębiorstw.

Zbudowanie silnego regionalnego systemu przemysłowego wymaga kooperacji w ramach tzw. złotego trójkąta, a więc pomiędzy przedsiębiorstwami, wla-

dziami samorządowymi oraz sferą B + R. Działalność sektora nauki w regionie jest dość duża, a instytucje wsparcia przedsiębiorczości są wyrazem zaangażowania się władz samorządowych w proces pobudzania potencjału innowacyjnego. Słabym ogniwem trójkąta są jednak przedsiębiorstwa, gdyż nie zauważa się pomiędzy nimi znaczącej kooperacji. Dla współpracy poziomej (z dostawcami i odbiorcami) wygenerowane zostały 4 modele, a dla poziomej (z konkurentami) – 1. Taki stan przyczynia się do osłabiania potencjału regionu, ponieważ firmy rywalizują z sobą i poświęcają swoje zasoby w warunkach konfrontacji. Może dojść też do wypierania się podmiotów z rynku. Władze samorządowe powinny zatem zachęcać przedsiębiorców do nawiązywania współpracy z konkurentami.

Obecnie uważa się, że do rozwoju regionu w kierunku gospodarki opartej na wiedzy w najbardziej kompleksowy i zaawansowany sposób przyczyniają się parki technologiczne. Na terenie województwa zachodniopomorskiego działa siedem parków technologicznych (Park Naukowo-Technologiczny Politechniki Koszalińskiej, Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny, Policki Park Przemysłowy, Stargardzki Park Przemysłowy, Goleniowski Park Przemysłowy, Białogardzki Park Inwestycyjny „Invest-Park”) oraz jeden znajduje się w fazie rozruchu (Park Przemysłowy Nowoczesnych Technologii w Stargardzie Szczecińskim). Parki stymulują jednak tylko aktywność innowacyjną w zakresie współpracy ze sferą nauki (także nakładów na B + R) oraz inwestycji w środki trwałe. Współpraca z tymi instytucjami umożliwia wprawdzie transfer wiedzy ze sfery nauki do przedsiębiorstw, ale nie wpływa na nawiązywanie współpracy pomiędzy samymi przedsiębiorstwami. Wynika z tego, że jeden z głównych celów funkcjonowania parków (kooperacja pomiędzy przedsiębiorstwami) w regionie zachodniopomorskim nie zostaje spełniony. Nie ma na to wpływu nawet usunięcie bariery przestrzennej (zbyt dużych odległości) pomiędzy firmami – na terenie parku firmy sąsiadują z sobą.

Przeprowadzone analizy wskazują na zróżnicowany poziom wpływu instytucji wsparcia biznesu na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw. W regionie zachodniopomorskim głównym motorem implementacji nowych rozwiązań są ośrodki szkoleniowo-doradcze. Efektywnie działają też centra transferu technologii. Działalność innowacyjną w mniejszym stopniu inicjują inkubatory i parki technologiczne.

Hipoteza badawcza postawiona na początku niniejszego artykułu znajduje swoje potwierdzenie w stosunku do ośrodków szkoleniowo-doradczych oraz centrów transferu technologii. W pozostałych przypadkach można ją podać w wątpliwość. Liczba wygenerowanych modeli istotnych statystycznie jest zbyt mała, by mówić o prawidłowościach we wpływie kooperacji z instytucjami wsparcia biznesu na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw. Niemniej jednak po upływie kilku lat sytuacja ta może ulec zmianie.



## Literatura

- Matusiak K.B. (2004), *Raport z badań niekomercyjnych instytucji otoczenia biznesu w województwie dolnośląskim*, UM Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Matusiak K.B. (2010), *Parki technologiczne* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, PARP, Warszawa.
- Matusiak K.B. (2011a), *Centra transferu technologii* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa.
- Matusiak K.B. (2011b), *Inkubator technologiczny* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa.
- Matusiak K.B., Zasiadły K. (2009), *Rozwój inkubatorów technologicznych* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009*, PARP, SOOIPP, Łódź–Warszawa.
- Mażewska M. (2009), *Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009*, PARP, SOOIPP, Łódź–Warszawa.
- Mażewska M. (2010), *Fundusze Poreczeń Kredytowych* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, PARP, Warszawa.
- Stanisz A. (2007), *Przystępny kurs statystyki*, tom 2, Statsoft, Kraków.
- Świadek A. (2011), *Regionalne systemy innowacji w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Ustawa (2002), Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. *Finansowe wspieranie inwestycji*, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 363, art. 2, pkt 15, poz. 1177 oraz Dz.U. 2003 Nr 159, poz. 1537.
- Welfe A. (1998), *Ekonometria*, PWE, Warszawa.

*Piotr Dzikowski*  
Uniwersytet Zielonogórski  
*Marek Tomaszewski*  
Uniwersytet Zielonogórski

## REGIONALNA POLITYKA INNOWACYJNA W ŚWIETLE INSTYTUCJONALNYCH TEORII ROZWOJU REGIONALNEGO

### Abstract

#### **Regional innovation policy in the light of institutional theory of regional development**

The purpose of this article is to show the potential behaviors of local governments, which stimulate the development of innovative business activities based on a specific set of institutional theories of regional development. The basic hypothesis of the research assumes that the regional authorities should actively formulate regional innovation policy, and then implement it.

**Key words:** institutional theory of regional development, regional innovation policy

### Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie potencjalnych zachowań jednostek samorządu terytorialnego, które stymulują rozwój aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw na podstawie wybranego zbioru instytucjonalnych teorii rozwoju regionalnego. Podstawowa hipoteza badawcza zakłada, że władze regionalne powinny aktywnie formułować regionalną politykę innowacyjną i następnie ją wdrażać.

**Słowa kluczowe:** instytucjonalne teorie rozwoju regionalnego, regionalna polityka innowacyjna

### Wprowadzenie

Istotną rolę w stymulowaniu procesów innowacyjnych odgrywają władze publiczne, a szczególnie władze samorządowe, których zadaniem jest kreowanie regionalnej polityki innowacyjnej dostosowanej do lokalnych uwarunkowań [Janasz, 2004: 11]. Trwały rozwój regionu zgodnie z istniejącymi modelami en-

## Pierwotne i wtórne teorie rozwoju regionalnego

Lp.	Teoria pierwotna	Wtórne teorie rozwoju regionalnego		
		Nazwa teorii	Theory	Autor
1	Bazy ekonomicznej ( <i>Economic base</i> ) W. Sombart, 1916	Teoria produktu podstawowego	<i>Staple theory</i>	H. Innes
		Nowa teoria handlu	<i>New trade theory</i>	P. Krugman
2	Biegunów rozwoju ( <i>Growth poles</i> ) F. Perroux, 1955	Teoria geograficznych centrów wzrostu	<i>Geographical growth centers theory</i>	A. Hirschman
		Koncepcja błędnego koła	<i>Cumulative causation theory</i>	G. Myrdal
		Model rdzenia i peryferii	<i>Core and peripheries theory</i>	J. Friedman
		Teoria społeczeństwa sieciowego	<i>Network society theory</i>	M. Castells
		Cyklu produkcyjnego	<i>Product life-cycle theory</i>	R. Vernon
		Teoria uczącego się regionu	<i>The learning region theory</i>	R. Floryda
3	Dystryktów przemysłowych ( <i>Industrial districts</i> ) A. Marshall, 1880	Modele dystryktów przemysłowych	<i>Models of industrial districts theory</i>	A. Markusen
		Teoria terytorialnego systemu produkcyjnego	<i>Territorial production systems theory</i>	Groupe de Recherche Europeen Milieux Innovateurs
		Elastycznej produkcji	<i>Flexible production</i>	M. Piore, Ch. Sabel
4	Gron przemysłowych ( <i>Industry clusters</i> ) M.E. Porter, 1990	Teoria aglomeracji elastycznej produkcji	<i>Flexible production agglomeration theory</i>	A. Scott
		Teoria pozahandlowych współzależności	<i>Untraded interdependencies theory</i>	M. Storper
		Teorie instytucjonalne	Teoria instytucjonalna rozwoju gospodarczego	<i>Institutional theory of economic development</i>
5	Teoria kapitału społecznego ( <i>Social capital</i> ) J. Coleman, 1988	Teoria sprawności instytucji samorządowych	<i>Social capital</i>	R. Putnam

Źródło: opracowanie własne.

dogenicznymi jest możliwy do uzyskania tylko wtedy, gdy w procesie jego budowania wezmą udział odbiorcy innowacji (jednostki biznesowe), źródła innowacji (jednostki badawczo-naukowe) oraz władze regionalne (samorządowe), które będą pełnić funkcję koordynatora tego procesu.

Celem artykułu jest ukazanie potencjalnych zachowań jednostek samorządu terytorialnego, które stymulują rozwój aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw na podstawie wybranego zbioru instytucjonalnych teorii rozwoju regionalnego. Podstawowa hipoteza badawcza zakłada, że władze publiczne mają instrumenty, które mogą być wykorzystane w trakcie formułowania i późniejszej realizacji regionalnej polityki innowacyjnej.

Weryfikacja hipotezy badawczej wraz z procesem wnioskowania została oparta na pogłębionych studiach literaturowych, w trakcie których posłużono się metodami dedukcji i indukcji. W pracy wykorzystano: literaturę krajową i obcojęzyczną z przełomu XX i XXI wieku, specjalistyczne czasopisma naukowe i publikacje prawne, referaty, artykuły naukowe oraz wybrane strony internetowe.

## Systematyka teorii rozwoju regionalnego

Istnieje wiele różnych teorii opisujących regionalny rozwój gospodarczy. Podstawowy podział wyróżnia teorie pierwotne i wtórne. Najstarsza teoria pierwotna tzw. teoria dystryktów przemysłowych Alfreda Marshalla powstała w 1880 roku. Teorie wtórne stanowią natomiast rozwinięcie teorii pierwotnych. Przegląd wybranych teorii został umieszczony w tabeli 1.

## Instytucjonalne teorie rozwoju regionalnego

Instytucjonalizm to kierunek w ekonomii zaliczany do młodszej szkoły historycznej, a dokładniej do neohistorycyzmu. Samo pojęcie instytucji posiada wiele znaczeń. Inaczej jest interpretowane w naukach o zarządzaniu, politologii, socjologii, jeszcze inaczej w antropologii.

Instytucjonalizm nie może być traktowany jako jednolita szkoła ekonomiczna. Jest to raczej bardzo zróżnicowany i burzliwy strumień o ogólnym charakterze, który jest zgodny tylko w niektórych kwestiach metodologicznych. Odzwierciedlają to liczni przedstawiciele, do których należą: (1) tradycyjni ekonomiści instytucjonalni, jak Thorstein Bunde Veblen, Wesley C. Mitchell, John R. Commons i inni, (2) osoby niezaliczane do instytucjonalistów, ale nawiązujące do tego nurtu jak na przykład J. Schumpeter, G. Myrdal, J.K. Galbraith lub nawet M.E. Porter, (3) neoinstytucjoniści, jak: R. Coase, O. Williamson, A.J. Scott, M. Stoper i D. North.

Instytucjoniści w swoim rozumieniu terminu „instytucja” nawiązywali do ujęcia socjologicznego, wprowadzonego przez Herberta Spencera w XIX wieku

[Por.: Szacki, 2006: 293; Parsons 1986: 121; Olechnicki, Załęcki, 1998: 85; Szczepański, 1972: 200–2006]. Termin ten odnosił się do: (1) trwałych elementów ładu społecznego, takich jak rodzina czy prawo; (2) uregulowanych i usankcjonowanych form działalności człowieka związanych z sądownictwem, bezpieczeństwem, służbą zdrowia itp.; (3) powszechnie akceptowanych i stosowanych sposobów rozwiązywania problemów powstałych w trakcie współpracy ludzkiej; (4) organizacji formalnych, pełniących w społeczeństwie określone funkcje, takich jak na przykład urzędy, oświata, opieka zdrowotna.

Institucjonaliści zwracali uwagę, że wraz z gromadzeniem doświadczeń technicznych zmieniają się różne formy instytucji, których elementem jest człowiek. Inną rolę odgrywały instytucje w fazie pokojowej dzikości, w fazie łupieżczej, a jeszcze inną w fazie rzemiosła (faza pokojowego rozwoju wytwórczości rzemieślniczej) i w fazie technologicznej (faza pokojowej organizacji produkcji opartej na maszynach i wysoko rozwiniętych technologiach) [Veblen, 1970].

Założenia instytucjonalizmu sprowadzają się do twierdzenia, że sposób funkcjonowania każdej gospodarki wyznaczany jest przez tak zwane ramy instytucjonalne, do których zaliczyć można obowiązujące w społeczeństwie normy i zasady postępowania o charakterze prawnym, społecznym, politycznym i ekonomicznym. Pomiędzy ramami instytucjonalnymi a człowiekiem występuje sprzężenie zwrotne [Morawski, 2001: 67–68], co oznacza, że instytucja ustala normy i zasady, których później człowiek musi przestrzegać. Aby zwiększyć skuteczność egzekwowania ustalonego porządku, na osoby, które nie respektują obowiązujących przepisów, nakładane są kary. Organem, który pilnuje przestrzegania ustalonych norm i zasad, jest władza państwowa lub samorządowa. Do katalogu zadań, których realizacją zajmuje się władza, należy również kontrolowanie i regulowanie życia gospodarczego.

Do instytucjonalnych teorii rozwoju regionalnego zaliczyć można: (a) teorię gromad przemysłowych, (b) teorię aglomeracji elastycznej produkcji, (c) teorię pozahandlowych współzależności, (d) teorię instytucjonalnego rozwoju gospodarczego Douglasa Northa [Amin, 1999: 365–378].

## Teoria gromad przemysłowych Michaela E. Portera

Według Michaela E. Portera władze różnego szczebla mogą, a nawet powinny, stymulować rozwój klastrów<sup>1</sup> za pomocą następujących elementów: (1) strategii, struktury i rywalizacji przedsiębiorstw, (2) popytu, (3) czynników produkcji, (4) struktury gospodarki regionalnej. Powyższe elementy wchodziły w skład diamentu Portera [Porter, 2001: 207].

W ramach strategii, struktury i rywalizacji przedsiębiorstw jednostki samorządu terytorialnego mogą starać się eliminować bariery konkurencyjności na terenie danego regionu. Konsekwencją takich działań jest położenie większego nacisku przez przedsiębiorców na doskonalenie wytwarzanych produktów i usług. Im wyższa konkurencja, tym bardziej prawdopodobne jest pobudzenie

<sup>1</sup> Szerzej na temat klastrów można przeczytać między innymi w: Porter, 2000: 15–20.

aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw. Likwidowanie barier konkurencyjności może ponadto zachęcić podmioty do nawiązania współpracy, która poprawia ich pozycję rynkową.

Oddziaływanie na popyt może przyjąć dwojaką formę. Po pierwsze jednostki samorządu terytorialnego mogą się starać zapewnić istnienie uczciwej konkurencji na rynku lokalnym lub regionalnym. W tym celu mogą tworzyć różne instytucje typu: miejski rzecznik praw konsumentów czy też sądy polubowne lub arbitrażowe. Po drugie władze publiczne mogą wspierać podmioty zlokalizowane na terenie danego regionu poza granicami regionu i kraju. W tym celu mogą tworzyć przedstawicielstwa regionu w różnych kluczowych miejscach na świecie, a ich liczba i umiejscowienie zależy tylko od środków finansowych, które administracja chce przeznaczyć na ten cel. Przedstawicielstwa te mogą zajmować się promocją marek lub produktów lokalnych i regionalnych. W tym celu mogą prowadzić bazy danych, które zawierają informacje o ofertach handlowych przedsiębiorstw z danego regionu. W przedstawicielstwach tych mogą być także organizowane różnego rodzaju kampanie promujące: określony region, podmioty z danego regionu lub wyroby regionalne.

W tym miejscu warto również wspomnieć, że władze, którym bardzo zależy na wspieraniu zwłaszcza młodych i mało dojrzałych klastrów, mogą wykorzystać instrument, jakim są zamówienia publiczne.

Michael E. Porter uważa też, że w celu pobudzenia rozwoju klastrów administracja publiczna może oddziaływać na wszystkie klasyczne czynniki produkcji, do których zaliczamy pracę, ziemię i kapitał. Pracę można interpretować jako kapitał ludzki, który posiada umiejętności niezbędne do powstania innowacji. Nie ogranicza się ona tylko do wysiłku fizycznego włożonego w wytworzenie danego produktu, ale podstawowe znaczenie mają przede wszystkim zasób wiedzy i relacje międzyludzkie sprzyjające przepływowi wiedzy. A na ten aspekt kapitału ludzkiego administracja samorządowa może oddziaływać między innymi przez organizowanie szkoleń i kursów dla bezrobotnych oraz przez tworzenie podmiotów, których zadaniem jest pomoc w nawiązywaniu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami.

Kolejnym z wymienionych czynników produkcji jest ziemia. Każde przedsiębiorstwo musi być gdzieś zlokalizowane. Do przedsiębiorstwa tego musi być również zapewniony dostęp. Stąd też jako ziemię można traktować tereny zajmowane przez przedsiębiorstwa, które są uzbrojone, mają dostęp do infrastruktury informatycznej, a także dogodny dojazd. W tym kontekście ziemia powinna być nierozzerwalnie rozpatrywana przez pryzmat infrastruktury technicznej i informatycznej będącej przedmiotem zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego.

Czynnik produkcji, jakim jest kapitał, wiązany jest z finansowaniem działalności innowacyjnej i wspomagającej. Należy pamiętać, że działalność innowacyjna jest obciążona ryzykiem i nie zawsze gwarantuje osiągnięcie zysku. Stąd też administracja samorządowa powinna pomóc w poszukiwaniu źródeł finansowania, które rozkładają ryzyko wprowadzania innowacji. Do źródeł takich zaliczyć można między innymi: *venture capital*, granty, sieci aniołów biznesu itp.

Ostatnim wymienionym ogniwem diamentu Portera jest struktura gospodarki regionalnej. Obszarem działalności władz samorządowych w tym zakresie jest inspirowanie dialogu pomiędzy członkami klastra, który umożliwi wspólne przezwyciężanie regionalnych ograniczeń i wprowadzanie na bieżąco korekt w prowadzonej polityce gospodarczej. Administracja publiczna może ponadto stosować system motywacyjny, którego celem jest uruchomienie procesu kolektywnego inwestowania przez członków klastra w zasoby korzystne dla wszystkich firm członkowskich. Do zasobów takich można zaliczyć: uniwersyteckie centra badawcze, modyfikacje w programach kształcenia lokalnych szkół oraz budowę laboratoriów jakości [Porter, 2007].

Dodatkowo administracja samorządowa powinna uruchomić system zachęt, który miałby na celu zaproszenie do współpracy w ramach klastra wyspecjalizowanych przedsiębiorstw. Warunek ten jest niezbędny dla rozwijania działalności innowacyjnej, szczególnie produkcji zaawansowanej technologicznie. Dochodzi tu często do udostępniania wiedzy i technologii przez przedsiębiorstwa zamawiające, tak aby otrzymywane półprodukty i materiały spełniały wysokie standardy jakości. Należy również pamiętać, że innowacje przełomowe powstają często na styku różnych branż, istnienie międzybranżowych przepływów wiedzy jest więc szczególnie istotne. Geograficzna koncentracja przedsiębiorstw należących do branż powiązanych oraz instytucji i organizacji wspierających ich działanie prowadzi do optymalizacji łańcuchów wartości oraz przepływów wiedzy nieskodyfikowanej niezwykle istotnej dla działalności innowacyjnej. Poza tym istnienie dużej liczby przedsiębiorstw o podobnych potrzebach prowadzi do koncentracji wykwalifikowanej siły roboczej oraz powstawania wyspecjalizowanej infrastruktury.

## Teoria aglomeracji elastycznej produkcji

Rozwinięciem teorii gron przemysłowych Michaela E. Portera jest teoria aglomeracji elastycznej produkcji (*Flexible production agglomeration theory*) Allena J. Scotta.

Scott przedstawił swoją teorię na przykładzie aglomeracji Los Angeles. Według niego w centrum klastra powinna się znajdować dominująca metropolia, w której rozwinięte są sektory wysokiej techniki. Przedsiębiorstwa zlokalizowane na obszarze tego klastra zatrudniają wysokiej klasy specjalistów, którzy przyczyniają się do tego, że wytwarzany w tych podmiotach produkt jest atrakcyjny z rynkowego punktu widzenia oraz charakteryzuje się wysoką jakością. Zakres produkcji przedsiębiorstw musi być elastyczny ze względu na zmieniające się preferencje nabywców. Wraz ze zmianą gustu nabywcy musi się zmienić produkcja [Scott, 1998].

Przedsiębiorstwa działające w ramach klastra powinny funkcjonować jako elementy wzajemnie powiązanej sieci. Elementami tej sieci są zarówno duże podmioty napędzające gospodarkę w regionie, jak i podmioty z nimi kooperujące oraz podmioty pełniące funkcje usługowe na rzecz dwóch wcześniejszych grup podmiotów. Podmioty odgrywające role kooperantów oraz specjalistycz-

nych usługodawców charakteryzują się daleko idącą współpracą z podmiotami dominującymi w ramach klastra, ale między sobą prowadzą bezkonkurencyjną walkę o przetrwanie. Duże natężenie podmiotów na dobrze rozwiniętym pod względem infrastruktury terenie, bliska współpraca przedsiębiorstw oraz silna konkurencja między jednostkami zabiegającymi o kontrakty z podmiotami dominującymi przyczyniają się do powstania nowoczesnych i atrakcyjnych produktów o wysokich parametrach jakościowych, przy stosunkowo niskich kosztach. To powoduje, że w ramach klastra koszty transakcyjne przedsiębiorstw dominujących są niskie, co sprzyja nawiązywaniu współpracy z podmiotami zewnętrznymi, a nie rozwijaniu struktur produkcyjnych wewnątrz tych przedsiębiorstw.

Udział władz centralnych lub lokalnych w powstaniu aglomeracji elastycznej produkcji jest bardzo istotny. Początkowo mogą to być nawet zamówienia rządowe, które wraz z umacnianiem się podmiotów dominujących powinny być zastępowane przez sprzedaż towarów poza granice regionu czy kraju. Władze lokalne z kolei od samego początku powinny stymulować, promować i regulować przedsiębiorczość w regionie. W tym celu powinny się przyczynić do powstania instytucji, których zadaniem jest pośredniczenie w nawiązywaniu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami. Instytucjom tym jednostki samorządu terytorialnego powinny zapewnić wsparcie prawne, organizacyjne, techniczne i kapitałowe. Równie istotna jest edukacja w zakresie przedsiębiorczości wśród społeczeństwa regionu. Przyczynia się ona do akceptacji wyższego poziomu ryzyka, wzrostu przedsiębiorczości wśród społeczeństwa i lepszego dostosowania do funkcjonowania w warunkach wolnej konkurencji.

W swoim opracowaniu A.J. Scott akcentuje znaczenie protekcyjizmu władz lokalnych lub centralnych w kształtowaniu rozwoju gospodarczego regionu. Zdaniem Scotta to nie niewidzialna ręka rynku wspiera rozwój regionalny, ale przemyślane działania władz centralnych i lokalnych. Oznacza to odejście od klasycznych założeń doktryny neoliberalnej [Scott, 1993: 258–270].

## Teoria pozahandlowych współzależności

Za twórcę teorii pozahandlowych współzależności (*Untraded interdependencies theory*) uważa się Michaela Storpera. Teoria ta opiera się na założeniu koncentracji terytorialnej przedsiębiorstw. W tym kontekście jako pozahandlowe współzależności można rozumieć formalne i nieformalne zasady życia społecznego, normy i standardy społeczne, które wpływają na zachowanie jednostek zajmujących się działalnością gospodarczą [Storper, 1997]. Relacje te można traktować jako zasoby, które należą do poszczególnych jednostek, ale ich ogół tworzy kapitał całej społeczności. Dzięki tym indywidualnym zasobom można lepiej regulować działania wspólnoty lokalnej, rozwijać przedsiębiorczość czy też rozwiązywać różne problemy społeczne. W tym ujęciu pozahandlowe współzależności należy traktować jako dobro publiczne. Przejawami tych współzależności są: zaufanie społeczne, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowanie działań. W tym ujęciu współzależności pozahandlowe można porównać do kapitału społecznego Jamesa Colemana [1990].



Zgodnie z teorią pozahandlowych współzależności rola władz lokalnych polega na pobudzaniu kapitału społecznego, jego formowaniu i wspieraniu jego wykorzystania. W tym celu władze powinny zapewnić środki na funkcjonowanie podmiotów wspomagających nawiązywanie współpracy gospodarczej. Powinny również zachęcać obywateli do zmiany i podnoszenia kwalifikacji. W przypadku osób bezrobotnych działania władz powinny zmierzać do stymulowania bezrobotnych do większej przedsiębiorczości, by w niedalekiej przyszłości sami mogli sobie zapewnić stabilne dochody, bez udziału władz. W tym celu istnieją skierowane do osób bezrobotnych programy, ułatwiające rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej.

## Instytucjonalna teoria rozwoju gospodarczego Douglasa Northa

Twórcą kolejnej, instytucjonalnej, teorii rozwoju gospodarczego jest laureat Nagrody Nobla z roku 1993 Douglas North. Teoriom neoklasycznym zarzucał on zbyt duże uproszczenie, polegające na stwierdzeniu, że wszystkie decyzje w gospodarce wolnorynkowej są regulowane przez „niewidzialną rękę rynku”. Nie zgadzał się on z teoriami neoklasycznymi również ze względu na to, że te ostatnie zakładały brak asymetrii w przepływie informacji między stronami transakcji. Teoria podejmowana przez Northa stanowi uniwersalny i kompleksowy sposób ujęcia analizy relacji pomiędzy strukturami politycznymi i ekonomicznymi społeczeństwa. Autor ten zwraca uwagę, że w obu tych strukturach obowiązują jednakowe zasady wpływające na zachowanie. Otóż jednostki i zbiorowości muszą przestrzegać zaakceptowanych przez ogół społeczeństwa reguł postępowania. Nieprzestrzeganie tych reguł pociąga za sobą określone sankcje stosownych organów administracji. Dodatkowo w obu tych strukturach istnieją odpowiednie procedury wykrywania zachowań dewiacyjnych oraz zachęty do przestrzegania ustalonych reguł [Pawlak, 1993].

Douglas North zwracał również uwagę, że w zależności od tego, jak kosztowna jest kontrola przestrzegania reguł przez instytucje i jak surowe są kary za ich łamanie, mogą się pojawić różne nieformalne przymusy umożliwiające uzyskanie pożądanych zachowań społecznych. Przymusy te pozwalają na rozwiązywanie problemów z koordynacją działań społecznych. Mają one charakter samodyscyplinujący. Przykładem takiego nieformalnego przymusu są standardy związane z uczciwością i etyką w biznesie i polityce. Przymusy te nie mają na celu maksymalizacji zysku w przypadku jednostek biznesowych albo osiągnięcia jak najwyższych notowań w czasie wyborów samorządowych lub parlamentarnych, ale służą realizacji innych wartości.

W tym kontekście North akcentuje, że postępowanie człowieka jest wypadkową dwóch wzorów zachowań. Pierwszy wzór zachowania obrazuje ciemną naturę człowieka, która stanowi przesłankę do sformułowania przez Adama Smitha pojęcia *homo economicus*, drugi natomiast wynika z konieczności życia człowieka w społeczeństwie. North stwierdza, że istniejące w społeczeństwie instytucje obniżają koszt „zachowań nieracjonalnych”, czyli sprzecznych z zasadą *homo*

*economicus*. Istotny wpływ na obniżenie wspomnianych powyżej kosztów „zachowań nieracjonalnych” ma ideologia.

W ciągu wieków obowiązywały różne ideologie. W każdej epoce można znaleźć idee, które były powszechnie głoszone, a były w sprzeczności z zasadą *homo economicus*. Przykładowo w starożytnej Grecji dominowała idea kalokagatii, w średniowieczu teizm i motto *memento mori*. Aby nie cofać się zbytnio w czasie, można wspomnieć również o ideologii, która obowiązywała w Polsce przed 1989 rokiem.

Wsparcie ideologii przez instytucje powoduje jej akceptację społeczną i postępowanie zgodne z duchem danej idei. Postępowanie sprzeczne z obowiązującą ideologią może pociągać za sobą wysokie koszty indywidualne.

Według Northa rolą instytucji (w tym i władzy) jest dostarczanie reguł, które kształtują codzienne kontakty międzyludzkie. Władza (jako instytucja) redukuje niepewność. Jej rolą może być ponadto wspieranie idei, które służą rozwojowi gospodarstwu, czyli nawiązywaniu współpracy, zwiększaniu uczciwości społeczeństwa czy też zwiększaniu poziomu przedsiębiorczości w społeczeństwie [North, 1990].

## Podsumowanie

Wszystkie omówione powyżej instytucjonalne teorie rozwoju regionalnego zakładają aktywny udział administracji publicznej w kształtowaniu gospodarki regionalnej. Teorie te opierają się na czynnikach endogenicznych, których nieodłącznym elementem jest administracja publiczna.

Przy formułowaniu regionalnej polityki innowacyjnej jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględnić dostępne zasoby. Zasobami tymi są ludzie mieszkający w danym regionie, ich kwalifikacje, infrastruktura techniczna, a nawet uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego. Mając do dyspozycji wysoko kwalifikowanych pracowników, uporządkowany plan zagospodarowania przestrzennego, zapewniony dostęp do infrastruktury technicznej, łatwiej jest przyciągnąć nowych inwestorów do regionu, a dotychczasowym – intensywnie się rozwijać. Dyskusyjne jest, czy władze regionalne lub lokalne powinny stymulować rozwój w kierunku specjalizacji sektorowej czy też dywersyfikacji. Obie te strategię mają swoje plusy i minusy. Nie budzi natomiast najmniejszych wątpliwości, że administracja publiczna powinna promować region i przedsiębiorców w nim działających. W trakcie prowadzenia polityki proeksportowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie można zaniedbywać małych i średnich przedsiębiorstw lokalnych, ponieważ w konsekwencji może to zagrozić endogenicznemu rozwojowi całego regionu.

Obszarem zaniedbanym w tej chwili w Polsce, którym powinny się również zajmować jednostki samorządu terytorialnego, jest dostępny na danej przestrzeni kapitał społeczny. To właśnie dzięki takim elementom tego kapitału, jak na przykład zaufanie, istnieje możliwość nawiązania współpracy pomiędzy dostaw-

cami, odbiorcami i konkurentami. Wzrost współpracy innowacyjnej świadczy z kolei o poprawie świadomości innowacyjnej i większej dojrzałości gospodarczej regionu.

## Literatura

- Amin A. (1999), *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, „International Journal of Urban and Regional Research”, 2(23).
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Janasz W. (2004), *Innowacje w rozwoju przedsiębiorczości w procesie transformacji*, Difin, Warszawa.
- Morawski W. (2001), *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- Olechnicki K., Załęcki P. (1998), *Słownik socjologiczny*, Graffiti, Toruń.
- Parsons T. (1986), *Power and the Social System* [w:] S. Lukes (ed.), *Power*, New York University Press, New York.
- Pawlak W. (1993), *Instytucje i zmiana instytucjonalna w teorii D. Northa*, „Studia Socjologiczne”, 1.
- Porter M.E. (2000), *Location, Competition and Economic Development, Local Clusters in Global Economy*, „Economic Development Quarterly”, vol. 14, iss. 1.
- Porter M.E. (2001), *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Porter M.E. (2007), *Clusters and Economic Policy: Aligning Public Policy with the New Economics of Competition*, Harvard Business School, ISC White Paper, Rev.10/27/09.
- Scott A.J. (1993), *Technopolis: High-technology Industry and Regional Development in Southern California*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles, CA.
- Scott A.J. (1998), *Silikon Halley to Hollywood: Growth and Development of the Multimedia Industry in California* [w:] J. Braczyk, P. Cooke, M. Heidenreich (eds.), *Regional Innovation Systems: The Role of Governances in Globalized World*, UCL Press, London.
- Storper M. (1997), *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York.
- Szacki J. (2006), *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szczepański J. (1972), *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa.
- Veblen T. (1970), *Teoria klasy próżniaczej*, PWN, Warszawa.

*Anna Pawłowska*  
Sekretarz Miasta Częstochowy  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## PROCES ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO MIASTA NA PODSTAWIE DOŚWIADCZEŃ URZĘDU MIASTA CZĘSTOCHOWY

### Abstract

The process of development of information society – based on the experience of the City of Czestochowa. One of the processes of development, which have a real impact public authorities, is the development of the information society. The content of this article is to show examples of activities in the public management that can contribute to raising the standard of living through improved access to information and assistance in the development of skills that are essential to the use of information technology. Presented reflection is based on examples of actions taken by the City of Czestochowa.

**Key words:** management, public governance, information society, development process

### Streszczenie

Jednym z procesów rozwojowych, na które realny wpływ mają władze publiczne, jest rozwój społeczeństwa informacyjnego. Treścią niniejszego artykułu jest pokazanie przykładów aktywności w ramach zarządzania publicznego, mogących przyczynić się do podniesienia poziomu życia mieszkańców przez ułatwiony dostęp do informacji i pomoc w rozwoju umiejętności, które są niezbędne do korzystania z technologii informacyjnej. Zaprezentowana refleksja oparta jest na przykładach działań podejmowanych przez Urząd Miasta Częstochowy.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, zarządzanie publiczne, społeczeństwo informacyjne, proces rozwojowy

### Wstęp

Celem opracowania jest pokazanie przykładu prorozwojowej aktywności urzędu administracji publicznej. W artykule podjęto próbę przedstawienia Urzędu Miasta jako organizacji uczącej się, w której rozwój kultury organizacyjnej jest

połączony z wykorzystaniem możliwości technologii informacyjnej, a potencjał sprawczy jest wzbogacony przez współpracę z otoczeniem. Opisano przykłady działań podejmowanych – z inicjatywy Urzędu Miasta – w ramach procesu rozwojowego, którego celem było współtworzenie społeczeństwa informacyjnego w Częstochowie. Dokonana prezentacja została zakończona refleksją z odniesieniem do uwarunkowań teoretycznych.

„Funkcją zarządzania jest dbałość o wyniki organizacji. Celem zarządzania jest zdefiniowanie oczekiwanych wyników, a następnie taka organizacja dostępnych zasobów, która jest w stanie zapewnić osiągnięcie tych wyników” [Drucker, 2009: 48]. W organizacji Urzędu Miasta Częstochowy nadrzędną przesłanką wprowadzanych zmian była potrzeba, by urząd stał się przyjazny dla interesantów, przyjazny dla pracowników, nowoczesny i dobrze zorganizowany. Celem stało się skrócenie czasu załatwiania spraw, postanowiono więc przerzucić na system informatyczny wszystko, co typowe i co daje się uregulować procedurami. Tak, by urzędnik mógł się skoncentrować na pracy merytorycznej. Prowadzone działania były oparte na przekonaniu, że tylko szerokie wykorzystanie technologii informacyjnej może dać możliwość dobrego dostępu do zasobów informacyjnych i ułatwić komunikację, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji.

Urząd Miasta Częstochowy, jako jeden pierwszych, w 2003 roku, nie tylko wypełnił ustawowy obowiązek utworzenia Biuletynu Organizacji Publicznej, ale zadbał o szerokie spektrum zasobów informacyjnych tam zawartych i o stworzenie organizacyjnych mechanizmów bieżącego aktualizowania i uzupełniania informacji.

Organizacja urzędu została oparta na elektronicznym Systemie Zarządzania Dokumentami, który funkcjonuje na wszystkich stanowiskach pracy – od referenta do prezydenta. Umożliwia to sprawniejsze załatwianie spraw i zwiększenie możliwości kontrolnych oraz wnoszenie przez mieszkańców spraw za pośrednictwem internetu. Utworzono profesjonalną stronę internetową, dostępną pod adresem [www.czestochowa.pl](http://www.czestochowa.pl) i przez zmiany w organizacji pracy spowodowano, aby informacje na tę stronę wprowadzane były na bieżąco i u źródła. Powstała również strona intranetowa – dla pracowników urzędu – bogata w różnorodne informacje, ułatwiająca codzienną pracę urzędnika. Rezultaty podjętych działań zostały docenione i w 2004 roku Urząd Miasta Częstochowy został finalistą konkursu „Lider Zarządzania w Samorządzie”, a opis podjętych działań został zamieszczony w bazie dobrych praktyk – prowadzonej wówczas przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Związek Miast Polskich w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego [[http://pri.dobrepraktyki.pl/index.php?akcja=pokaz&co=praktyki&id\\_obsz=2&id\\_prak=9&cz\\_prak=zal](http://pri.dobrepraktyki.pl/index.php?akcja=pokaz&co=praktyki&id_obsz=2&id_prak=9&cz_prak=zal) (dostęp: 8.08.2012)].

Można było uznać, że wysoka ocena zewnętrzna profesjonalnego gremium stanowi potwierdzenie osiągnięcia oczekiwanego wyniku. Z punktu widzenia organizacji, jaką jest UM, cel został osiągnięty.

Niestety bieżąca obserwacja z pozycji osoby zarządzającej urzędem uwidoczniła, że zakres i sposób korzystania z nowych rozwiązań pozostawia wiele do życzenia. Mimo profesjonalnie prowadzonego Biuletynu Informacji Publicznej,

który dawał możliwość bezpośredniego dostępu do informacji, w dalszym ciągu podstawowym sposobem pozyskiwania informacji były pisemne wnioski kierowane przez mieszkańców do urzędu. Mimo „Poradnika interesanta” zawierającego tzw. Karty spraw ze szczegółowym opisem sposobu załatwienia danej sprawy podstawowym źródłem informacji dla interesanta pozostawał osobisty kontakt z pracownikiem w urzędzie.

Skonstatowano, że istnieje konieczność dodatkowych działań, które realizowaną przez urząd „podaż” zawsze aktualnej i rzetelnej informacji skorelują z „popytem”, a to wymagało aktywności zaadresowanej bardziej bezpośrednio do mieszkańców.

Uruchomiony został proces świadomego współtworzenia społeczeństwa informacyjnego, czyli takiego, które potrafi korzystać z informacji ulokowanej w sieci, które będzie umiało wykorzystywać różne techniczne środki przekazu informacji i które dzięki tym umiejętnościom potrafi lepiej organizować własny czas i własne życie. Do uczestnictwa w tym procesie zaproszone zostały inne organizacje publiczne i organizacje pozarządowe. Inicjatorzy podejmowanych przedsięwzięć byli przekonani, że dla optymalnego wykorzystania dobrodziejstw wynikających z zastosowania technologii informacyjnej potrzebne są zrozumienie mechanizmów funkcjonowania samorządu lokalnego oraz umiejętność selekcjonowania informacji i odróżniania tej użytecznej od bezużytecznej czy wręcz wprowadzającej w błąd.

## Współtworzenie społeczeństwa informacyjnego w Częstochowie

### Projekt „Społeczeństwo informacyjne w Częstochowie”

W 2006 roku powstał projekt pod nazwą „Społeczeństwo informacyjne w Częstochowie”, który w latach 2006–2007 był realizowany we współpracy Urzędu Miasta Częstochowy, Samorządowego Ośrodka Doskonalenia w Częstochowie, Regionalnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli „WOM”, Akademii im. Jana Długosza oraz częstochowskich szkół ponadgimnazjalnych. Idea projektu i dobór partnerów do współpracy wynikały z wcześniejszych doświadczeń zawodowych osoby koordynującej projekt ze strony Urzędu Miasta. Istotą projektu stały się wypracowane we współpracy tych podmiotów materiały metodyczne, w których zawarte zostały scenariusze lekcji z zakresu przedmiotów: wiedza o społeczeństwie i technologii informacyjne – dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Materiały te zawierały odniesienia do treści pochodzących z zasobów informacyjnych Urzędu Miasta Częstochowy i po ich opracowaniu były następnie przedmiotem spotkań metodycznych nauczycieli konsultantów z ośrodków metodycznych z nauczycielami szkół ponadgimnazjalnych. Zostały również opublikowane w poradniku metodycznym *Społeczeństwo informacyjne w Częstochowie* udostępnionym w wersji drukowanej dla zainteresowanych szkół

oraz dostępnym w sieci, w zasobach informacyjnych strony internetowej Urzędu Miasta [[http://www.czystochowa.pl/miasto\\_1/edukacja\\_nauka/inf\\_szkoly\\_nauczyciele/spol\\_informacyjne/Segregator1.pdf](http://www.czystochowa.pl/miasto_1/edukacja_nauka/inf_szkoly_nauczyciele/spol_informacyjne/Segregator1.pdf) (dostęp: 15.09.2012)].

W ramach promocji treści związanych z projektem „Społeczeństwo informacyjne w Częstochowie” odbyła się konferencja z udziałem Grzegorza Bliźniuka, ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiedzialnego za informatyzację Państwa. Relacja z tej konferencji dostępna jest na stronie internetowej Urzędu Miasta [[http://www.czystochowa.pl/samorząd/wydarzenia\\_samorząd/plonearticle.2007-03-01.1036866878](http://www.czystochowa.pl/samorząd/wydarzenia_samorząd/plonearticle.2007-03-01.1036866878) (dostęp: 15.09.2012)]. Przygotowane zostały również ulotki prezentujące zasoby informacyjne Urzędu Miasta i możliwość załatwiania spraw za pomocą internetu [[http://www.czystochowa.pl/miasto\\_1/spol\\_inf/si.pdf/?searchterm=SI ulotka](http://www.czystochowa.pl/miasto_1/spol_inf/si.pdf/?searchterm=SI%20ulotka) (dostęp: 15.09.2012)]. Ulotki te były kolportowane do domów mieszkańców Częstochowy przy pomocy uczniów biorących udział w lekcjach przygotowanych w ramach projektu, a także na spotkaniach Prezydenta Miasta z mieszkańcami.

W styczniu 2007 roku nauczyciele konsultanci przeprowadzili ewaluację opinii uczniów na temat zajęć dydaktycznych prowadzonych w ramach projektu, na próbie losowej 1360 uczniów z 15 szkół. Stwierdzenia: „Zajęcia wywołały u mnie wzrost zainteresowania problematyką związaną ze społeczeństwem informacyjnym”, „Zajęcia pomogły mi poszerzyć posiadaną wiedzę na temat, jak wykorzystać internet do wyszukiwania informacji” oraz „Zajęcia pomogły mi rozwinąć praktyczne umiejętności przydatne w wykorzystaniu technik informacyjno-komunikacyjnych” – uzyskały ponad 80% odpowiedzi „tak” lub „raczej tak”. Pełne wyniki przeprowadzonej ewaluacji i prace uczniów zaprezentowane zostały w dniu 1 marca 2007 roku podczas konferencji w sali sesyjnej Urzędu Miasta oraz zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta [[http://www.czystochowa.pl/miasto\\_1/spol\\_inf/folder.2007-04-26.9779089331/document.2007-04-26.1451751959?searchterm=Harasimow](http://www.czystochowa.pl/miasto_1/spol_inf/folder.2007-04-26.9779089331/document.2007-04-26.1451751959?searchterm=Harasimow) (dostęp: 15.09.2012)].

Wśród wniosków wynikających z tego spotkania znalazła się woła kontynuacji projektu oraz rozszerzenia go również na szkoły gimnazjalne.

W maju 2009 roku przedstawiciele Samorządowego Ośrodka Doskonalenia zwrócili się z prośbą do Urzędu Miasta o dalszą współpracę dotyczącą wypracowania materiałów metodycznych dla gimnazjów. Ponieważ w tym czasie udoskonalano technologię informacyjną w pracy Urzędu Miasta, zdecydowano również o potrzebie uaktualnienia scenariuszy zajęć dydaktycznych dla szkół ponadgimnazjalnych. Opierając się na wynikach pracy zespołu powołanego z przedstawiciele Urzędu Miasta i nauczycieli konsultantów, Samorządowy Ośrodek Doskonalenia przygotował poradnik metodyczny zawierający scenariusze zajęć edukacyjnych z kilku przedmiotów. Dla gimnazjów z informatyki, wiedzy o społeczeństwie, języka polskiego, biologii, geografii (po jednym temacie dla każdego przedmiotu). Dla szkół ponadgimnazjalnych z technologii informacyjnej (3 tematy), wiedzy o społeczeństwie (2 tematy). Na każdym etapie prac nad poradnikiem nauczyciele konsultanci mogli uzyskać pomoc pracowników UM w odniesieniu do sposobów korzystania z dostępnych technologii i zasobów informacyjnych urzędu. Podsumowanie projektu „Społeczeństwo in-

formacyjne w Częstochowie” realizowanego w okresie 2009–2010 i prezentację wyników ewaluacji przeprowadzono podczas konferencji dla dyrektorów szkół i nauczycieli koordynujących stosowanie technologii informacyjnej w szkole. Konferencja na temat „Nowoczesne rozwiązania interaktywne w praktyce szkolnej” odbyła się w dniu 29 września 2011 roku w Wyższej Szkole Lingwistycznej w Częstochowie. Tym razem w lekcjach prowadzonych według scenariuszy zajęć dydaktycznych wypracowanych w ramach projektu uczestniczyło 753 uczniów gimnazjów i 2028 uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Wyniki przeprowadzonej ewaluacji świadczą o wysokiej ocenie przez uczniów przeprowadzonych zajęć. Na stwierdzenie: „Zajęcia pomogły mi poszerzyć posiadaną wiedzę na temat, jak wykorzystać internetowe serwisy Urzędu Miasta oraz instytucji publicznych Częstochowy do wyszukiwania informacji”, odpowiedzi „tak” lub „raczej tak” udzieliło 92,6% uczniów szkół gimnazjalnych i 84,5% uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Na pytanie: „Czy zgadzasz się, że rozwiązania z zakresu Systemu Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej (SEKAP), udostępniania informacji (BIP, MSIT, „Co?, Gdzie?, Kiedy?”) przyczynią się do poprawy Twojego funkcjonowania w mieście Częstochowa?” – odpowiedzi „tak” lub „raczej tak” udzieliło 85,5% uczniów szkół gimnazjalnych i 81,9% uczniów szkół ponadgimnazjalnych.

## Projekt „Miejski system informacji turystycznej”

W latach 2006–2008 na terenie miasta Częstochowa został zrealizowany projekt pod nazwą „Miejski system informacji turystycznej”. Projekt był współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ostateczna wartość przedsięwzięcia wyniosła 5 mln 722 tys. zł, z czego współfinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach ZPORR wyniosło 3 mln 240 tys. zł. W ramach projektu powstały: bezosobowe Punkty Informacji Turystycznej (infomaty), portal internetowy z bazą danych o Częstochowie i okolicach, dedykowane serwery i informacja wizualna (tablice informacyjne). Infomaty (50 sztuk) umieszczone zostały w strategicznie istotnych miejscach, takich jak: ważniejsze punkty administracyjne miasta, stacje benzynowe przy drogach dojazdowych, obiekty turystyczne, dworce kolejowe i autobusowe, instytucje kultury, uczelnie i galerie handlowe.

Miejski System Informacji Turystycznej działający w sieci rozległej dostępnej online pod adresem <http://www.info.czestochowa.pl> jest portalem internetowym zawierającym aktualizowane na bieżąco informacje przydatne dla mieszkańców, turystów i pielgrzymów licznie przybywających do naszego miasta. Jest zintegrowany z mapą interaktywną, pomagając tym samym odszukać miejsce lub drogę do wybranego celu. Portal informacyjny w 2012 roku uzyskał „wyróżnienie specjalne za niezwykle udaną próbę stworzenia kompletnego, miejskiego systemu informacji internetowej, przeznaczonej nie tylko dla turystów odwiedzających Częstochowę” w rankingu Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski. Obszerne informacje dotyczące zakresu i szczegółów projektu zawarte są w folderze informacyjnym projektu dostępnym na stronie internetowej

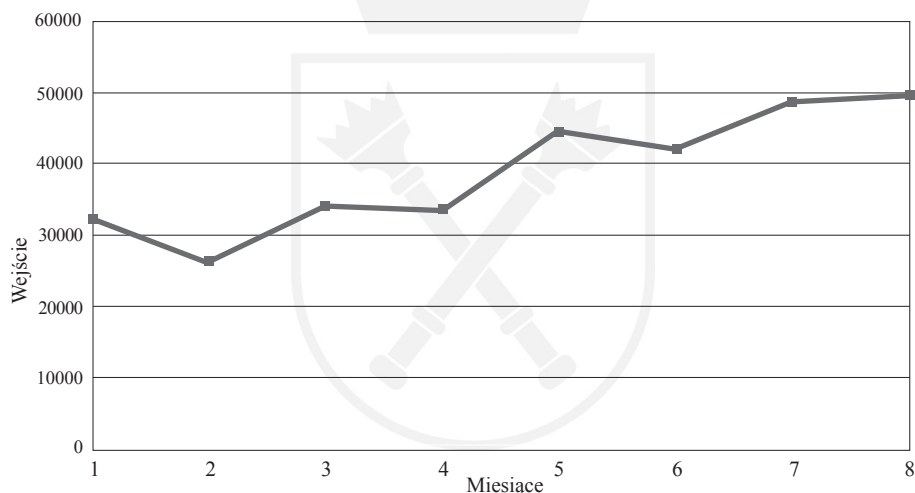


Urzędu Miasta [część pierwsza: <http://www.czeszochowa.pl/msit/informacja-o-projekcie-msit-cz.1/?searchterm=MSIT> (dostęp: 15.09.2012), część druga: <http://www.czeszochowa.pl/msit/informacja-o-projekcie-msit-cz.-2?searchterm=MSIT> (dostęp: 15.09.2012)].

Bieżąca praca nad uzupełnianiem zasobów informacyjnych portalu wymaga współpracy z wieloma organizacjami publicznymi i prywatnymi, co dokonuje się w ramach stanowiska pracy utworzonego specjalnie do tego celu w strukturze UM. Najtrudniejsze było uruchomienie współpracy z przedsiębiorcami, właścicielami hoteli i restauracji i przekonanie ich do korzystania z technologicznych możliwości nowego portalu, pozwalających na samodzielną edycję i aktualizowanie danych dotyczących danego podmiotu. Z biegiem czasu coraz większa liczba podmiotów przekonuje się do tego rodzaju współpracy.

Jak wynika z prowadzonych statystyk coraz większa liczba użytkowników sięga po informacje zawarte w tym portalu. Na wykresie 1 zilustrowano liczbę „wejść” w poszczególnych miesiącach 2012 roku.

Wykres 1. Liczba „wejść” na portal i mapę MSIT ze wszystkich sieci w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne.

## Informator i portale społecznościowe

Ważnym i pozytywnym przykładem współpracy Urzędu Miasta z innymi organizacjami publicznymi i podmiotami prywatnymi jest tworzenie informatora dotyczącego ważnych wydarzeń społecznych, kulturalnych i sportowych w życiu naszego miasta.

Miejski biuletyn „Co? Gdzie? Kiedy?” (CGK) w wersji papierowej i elektronicznej wydawany był od marca 2004 roku. W 2010 roku przeszedł gruntowną zmianę, w tym edytorską. Od marca 2012 roku zmienił nazwę na „Jasne, że Częstochowa” i pojawiły się dodatkowe działy związane z działaniem samorzą-

du (tym samym miesięcznik przejął funkcje wydawanego wcześniej równoległe z CGK Informatora Urzędu Miasta Częstochowy). Wszystkie archiwalne numery miesięcznika CGK (2004–2012) dostępne są w sieci World Wide Web [<http://cgk.czestochowa.pl/jasne-ze-czestochowa-w-pdf/>] (dostęp: 15.09.2012)].

Od samego początku Informator tworzony jest przez pracowników Urzędu Miasta, którzy do tej pracy podchodzą z dużym entuzjazmem. W rezultacie powstaje pismo na bardzo profesjonalnym poziomie. Dzięki bogatej grafice, atrakcyjnym fotografiom i stosowanemu układowi stron dobrze eksponują się same teksty, a formuła pisma zyskuje na dynamice.

Zasadniczą treścią miesięcznika są oferta kulturalno-rozrywkowa miasta oraz sylwetki lokalnych twórców i osób z Częstochowy odnoszących sukcesy. Treści związane z działaniem samorządu pojawiają tylko w kontekście tego, co może zainteresować mieszkańców, co ich bezpośrednio może dotyczyć. Unika się koturnowości i propagandy. Wprowadzenie (jeszcze w miesięczniku CGK) działów mających lekką magazynową formę, na przykład „Miejski styl”, „Sport” czy „Po godzinach”, pozwoliło na odejście od rozwiązań typowych dla urzędowego publikatora. Ważną osią miesięcznika pozostają zapowiedzi imprez oraz poręczne kalendarium wydarzeń kulturalnych i propozycji ośrodków kultury.

W wersji papierowej informator ma duży nakład (10 tys. egzemplarzy) i dystrybuowany jest bezpłatnie w miejscach licznie odwiedzanych przez mieszkańców Częstochowy i turystów (centra handlowe, restauracje, kawiarnie i hotele w mieście). Elektroniczny odpowiednik informatora zamieszczony na portalu [www.cgk.czestochowa.pl](http://www.cgk.czestochowa.pl) odwiedza średnio 40 tys. osób miesięcznie i 1300 dziennie. Widać też tendencję wzrostową w statystyce odsłon. Od marca 2010 roku zanotowano 1,1 mln wejść na tę stronę, co pozwala na przekonanie, że stała się ona ważnym źródłem informacji dla lokalnej społeczności.

Nowymi kanałami komunikacji z mieszkańcami są portale społecznościowe. Do największej liczby internautów Częstochowa dociera za pośrednictwem oficjalnego konta na Naszej Klasie [<http://nasza-klasa.pl/czestochowa/follow>] (dostęp: 15.09.2012)], gdzie do grona znajomych gminy dołączyło blisko 40 tys. osób. Liczba znajomych i pozytywnych komentarzy stale rośnie. Częstochowa jest aktywna także na Facebooku, gdzie funkcjonują dwie prowadzone przez Urząd Miasta Częstochowy strony fanów: fanpage „Co, gdzie, kiedy w Częstochowie” i „Częstochowy”. Fanpage CGK powstał, by integrować lokalną społeczność i turystów wokół różnego typu wydarzeń kulturalnych i rozrywkowych [[http://www.facebook.com/pages/Co-gdzie-kiedy-w-Cz%C4%99stochowie/346276435328?ref=tn\\_tnmn](http://www.facebook.com/pages/Co-gdzie-kiedy-w-Cz%C4%99stochowie/346276435328?ref=tn_tnmn)] (dostęp: 15.09.2012)]. Uaktualnianą każdego dnia stronę, będącą swoistym uzupełnieniem miejskiego miesięcznika „Jasne, że Częstochowa”, z zapowiedziami wydarzeń, konkursami, w których można wygrać wejściówki na częstochowskie imprezy, polubiło już 10,5 tys. osób (znajomi fanów – 783 tys., całkowity zasięg tygodniowo 13 tys.). Z kolei na oficjalnej stronie Częstochowy na Facebooku [[http://www.facebook.com/czewa?ref=tn\\_tnmn](http://www.facebook.com/czewa?ref=tn_tnmn)] z postami dotyczącymi szeroko pojmowanego życia miasta i walorów Częstochowy znacznik „lubię to” wybrało blisko 3 tys. osób (450 tys. – znajomi fanów, ok. 3400 – całkowity zasięg tygodniowo). Internauci korzystający z Facebooka chętnie dołączają do grona uczestników promowanych tam poszczególnych „wydarzeń”.

Urząd Miasta Częstochowa ma także kanał na YouTube.com [<http://www.youtube.com/user/UMCzestochowy>], gdzie publikuje zapowiedzi i relacje filmowe z miejskich imprez. Zamieszczone tam filmy wyświetlone zostały ponad 100 tys. razy.

W przekazie informacyjnym i kreowaniu postaw aktywnego uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych i sportowych miasta zdecydowano się również na eksperyment. Wykreowana została „postać Czesława Rządkochońskiego” [<http://www.facebook.com/profile.php?id=100002186733835&ref=ts#!/profile.php?id=100002186733835&sk=Wall>], który na swoim koncie na Facebooku ma 293 znajomych, komentuje to, co dzieje się w mieście, i komunikuje się z mieszkańcami. Robi to w sposób przewrotny, odgrywając rolę malkontenta, któremu nie podoba się żadna impreza. Wystąpił w cyklu „Reportaż z miasta, w którym nie dzieje się NIC!” oraz innych filmikach i spotach miejskich, na przykład „Czesław w akademiku”.

Podczas IX Ogólnopolskiej Konferencji „PR w Samorządzie”, która odbywała się w dniach 23–25 maja 2012 roku w Katowicach, Urząd Miasta Częstochowy otrzymał Grand Prix w kategorii „najlepsza gazeta/biuletyn miejski” za miesięcznik „Jasne, że Częstochowa” oraz wyróżnienie za skuteczne wykorzystanie portali Facebook, YouTube, Nasza Klasa w kategorii „najlepszy wizerunek miasta w mediach społecznościowych”.

## Szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych

W latach 2008–2010 w ramach działalności pełnomocnika prezydenta miasta ds. organizacji pozarządowych zostały zorganizowane trzy cykle warsztatów komputerowych dla przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Dla wielu z uczestników zajęcia warsztatowe były pierwszym kontaktem z komputerem. Uczestnicy poznali podstawy obsługi komputera, zapoznali się z edytorem tekstu, nauczyli się tworzyć prezentacje oraz korzystać z internetu. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uczyli się praktycznego korzystania z informacji i narzędzi ułatwiających im składanie wniosków o dotacje na działalność statutową. Szkolenia komputerowe przygotowywali i prowadzili pracownicy Urzędu Miasta. Warsztaty odbywały się w pracowni komputerowej zorganizowanej na potrzeby organizacji pozarządowych w budynku Urzędu Miasta. Przykładem wykorzystania przez uczestników umiejętności nabytych na szkoleniu jest stworzenie przez Częstochowskie Stowarzyszenie Plastików im. Jerzego Dudy-Gracza własnej strony internetowej [<http://www.plastycy-csp.free.art.pl/>] (dostęp: 20.09.2012).

## Refleksje i uwarunkowania teoretyczne

Doświadczenie związane z informatyzacją urzędu i działaniami na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Częstochowie potwierdzają tezę Mary Jo Hatch, która

(...) traktuje organizację jako splot czterech równie ważnych wymiarów: kultury, kultury społecznej, struktury fizycznej i technologii, pozostających ze sobą w oryginalnych i ciągłych związkach. Podobnie powiązane są ściśle z otoczeniem, w które cały ten wzorzec jest wbudowany. Równie pożyteczne jest więc patrzeć na organizację jako współdziałanie „aktorów” ludzkich z „aktorami” technologicznymi [Kostera, 2003: 74].

Rozwój technologii informacyjnych spowodował całą sekwencję zdarzeń, od zmian w organizacji pracy Urzędu Miasta, do zmian zakresu i sposobów komunikowania się ze społecznością lokalną. Kształtowanie kultury organizacji, jaką jest Urząd Miasta, oparte było na przekonaniu, że

Dodatkowym celem ewolucji samorządu, poza lepszym wywiązywaniem się z podjętych zadań, jest pogłębianie wspólnotowości terytorialnej. U jej podstaw leży przekonanie, iż zinstytucjonalizowana władza lokalna może przyczynić się do budowania głębokich i trwałych więzi pomiędzy członkami lokalnego społeczeństwa, dając też możliwości osiągnięcia wspólnego dobra i porządku społecznego nawet w przypadku zbiorowości zróżnicowanych [Pawłowska, Grabowska, 2011: 242].

Wszystkie opisywane działania podejmowane były z inicjatywy pracowników Urzędu Miasta, dla których służebność pracy na rzecz mieszkańców jest cechą uświadomioną i odzwierciedlającą się w sposobie myślenia.

Nie były przeprowadzane badania dotyczące wszystkich skutków działań podejmowanych przez Urząd Miasta w ramach procesu rozwojowego tworzenia społeczeństwa informacyjnego w Częstochowie, ale wyniki wykonywanych co-rocennie badań socjologicznych pt. „Poziom satysfakcji interesantów z jakości ich obsługi w Urzędzie Miasta Częstochowy” wskazują na wysoki poziom zadowolenia mieszkańców z pracy urzędu („poziom satysfakcji” w 2004 r. wyniósł 70%, w 2005 r. – 75%, w 2006 r. – 75%, w 2007 r. – 75%, w 2008 r. – 90%, w 2009 r. – 87%, w 2010 r. – 85%, a w 2011 r. – 89%).

Współpraca różnych podmiotów sektora publicznego i obywatelskiego, przy realizacji poszczególnych przedsięwzięć, ma niewątpliwe walory poznawcze dla każdej ze stron.

Pozostaje mieć nadzieję, że wzrastająca liczba podmiotów uczestniczących w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego w Częstochowie spełni przewidywania wyrażone przez Bruce’a Bimbera, że

(...) prawdopodobnym wpływem, jaki komunikacja w sieci wywrze na wspólnotę, będzie przyczynienie się do przyspieszonego „pluralizmu”, w którym mało prawdopodobne jest, że „płytkie” wspólnoty (związki jednostek, których zainteresowania się uzupełniają) rozpowszechnią się tak, że stworzą wspólnotę „głębką” (której członkowie wspólnie dążą do celów pozostających poza sumą ich podzielonych, prywatnych interesów) [Bimber, 2008: 188].

Oczekiwanym rezultatem jest również, że tak stworzona wspólnota komunikacyjna – zgodnie z poglądami wyrażanymi przez Habermasa i Rawlsa – stanie się miejscem,

(...) w którym jednostka, nie wyrzekając się swojej indywidualności i autonomii, może zaangażować się w poszukiwanie wspólnych wartości – wspólnota komunikacyjna zapewnia maksimum porozumienia przy minimum dominacji [Żardecka-Nowak, 2008: 33].

## Literatura

- Bimber B. (2008), *The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated, Pluralism*, „Polity”, vol. 31, no. 1 (Autumn, 1998), pp. 133–160 [w:] D. Barney, *Spoleczeństwo w sieci*, Sic!, Warszawa.
- Drucker P.F. (2009), *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, MT Biznes, Warszawa.
- Hatch M.J. (1997, 2000), *Teoria organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kostera M. (2003), *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Waniewska-Bobin M. (2011), *Zasada pomocniczości a działalność samorządu terytorialnego w perspektywie personalizmu chrześcijańskiego* [w:] A. Pawłowska, S. Grabowska (red.), *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Żardecka-Nowak M. (2008), *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, Teka Kom. Politol. i Stos. Międzynar. – OL PAN, 29–40, <http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol3/Zardecka.pdf> (dostęp: 11.06.2012).
- <http://cgk.czestochowa.pl/jasne-ze-czestochowa-w-pdf/> (dostęp: 15.09.2012).
- <http://nasza-klasa.pl/czestochowa/follow> (dostęp: 15.09.2012).
- [http://pri.dobrepraktyki.pl/index.php?akcja=pokaz&co=praktyki&id\\_obsz=2&id\\_prak=9&cz\\_prak=zal](http://pri.dobrepraktyki.pl/index.php?akcja=pokaz&co=praktyki&id_obsz=2&id_prak=9&cz_prak=zal) (dostęp: 8.08.2012).
- [http://www.czestochowa.pl/miasto\\_1/edukacja\\_nauka/inf\\_szkoly\\_nauczyciele/spol\\_informacyjne/Segregator1.pdf](http://www.czestochowa.pl/miasto_1/edukacja_nauka/inf_szkoly_nauczyciele/spol_informacyjne/Segregator1.pdf) (dostęp: 15.09.2012).
- [http://www.czestochowa.pl/miasto\\_1/spol\\_inf/folder.2007-04-26.9779089331/document.2007-04-26.1451751959?searchterm=Harasimow](http://www.czestochowa.pl/miasto_1/spol_inf/folder.2007-04-26.9779089331/document.2007-04-26.1451751959?searchterm=Harasimow) (dostęp: 15.09.2012).
- [http://www.czestochowa.pl/miasto\\_1/spol\\_inf/si.pdf/?searchterm=SI\\_ulotka](http://www.czestochowa.pl/miasto_1/spol_inf/si.pdf/?searchterm=SI_ulotka) (dostęp: 15.09.2012).
- <http://www.czestochowa.pl/msit/informacja-o-projeckie-msit-cz.1/?searchterm=MSIT> (dostęp: 15.09.2012).
- <http://www.czestochowa.pl/msit/informacja-o-projeckie-msit-cz.-2?searchterm=MSIT> (dostęp: 15.09.2012).
- [http://www.czestochowa.pl/samorzad/wydarzenia\\_samorzad/plonearticle.2007-03-01.1036866878](http://www.czestochowa.pl/samorzad/wydarzenia_samorzad/plonearticle.2007-03-01.1036866878) (dostęp: 15.09.2012).
- [http://www.facebook.com/czewa?ref=tn\\_tnmn](http://www.facebook.com/czewa?ref=tn_tnmn).
- [http://www.facebook.com/pages/Co-gdzie-kiedy-w-Cz%C4%99stochowie/346276435328?ref=tn\\_tnmn](http://www.facebook.com/pages/Co-gdzie-kiedy-w-Cz%C4%99stochowie/346276435328?ref=tn_tnmn) (dostęp: 15.09.2012).
- <http://www.facebook.com/profile.php?id=100002186733835&ref=ts#!/profile.php?id=100002186733835&sk=Wall>.
- <http://www.plastycy-csp.free.art.pl/> (dostęp: 20.09.2012).
- <http://www.youtube.com/user/UMCzestochowy>.

*Bożena Freund*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

*Jakub Kołodziejczyk*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## KONCEPTUALIZACJA WARTOŚCI PROFESJONALIZMU ZAWODOWEGO PIELĘGNIAREK/PIELĘGNIARZY

### Abstract

#### **Conceptualizing of values of the professionalism of nurses**

Accepted values are motivating and give direction to taken actions. The object of projected studies are values that underlie professional competence of nurses: (1) professional knowledge and skills, (2) relations among employees, (3) concern for the best interest of the patients. An assumption that the values can change along with the length of service has been done. In the research in which participated 60 nurses, modified questionnaire concerning Professional Life Dilemmas, based on Biographic Dilemmas Questionnaire by Adam Niemczyński, was used. The results indicate that all the three values are reflected in the way of thinking about the professionalism, reconstituted from the statements in the questionnaire. The assumptions concerning the change in the way of understanding of the professionalism during working life, that goes from knowledge and skills, through the importance of the relation among nurses to the concern for the patient are confirmed.

**Key words:** nurses, professionalism, values

### Streszczenie

Wartości uznawane przez ludzi odgrywają rolę motywującą i ukierunkowującą podejmowane przez nich działania. Przedmiotem zaprojektowanych badań są wartości leżące u podstaw profesjonalizmu zawodowego pielęgniarek/pielęgniarzy: (1) profesjonalna wiedza i umiejętności, (2) relacje między pracownikami, (3) troska o dobro pacjenta. Założono, że wartości te mogą się zmieniać wraz ze stażem pracy. W badaniu, w którym uczestniczyło 60 pielęgniarek, wykorzystano zmodyfikowany wywiad o Dylematach Życia Zawodowego, który swoje korzenie ma w Wywiadzie o Dylematach Biograficznych autorstwa Adama Niemczyńskiego. Wyniki wskazują, że wszystkie trzy wartości znalazły swoje odzwierciedlenie w zrekonstruowanych na podstawie wypowiedzi sposobach myślenia o profesjonalizmie. Potwierdziły się także założenia dotyczące zmiany w sposobie rozumienia profesjonalizmu w toku życia zawodowego, który przyjmuje kierunek od wiedzy i umiejętności, przez znaczenie relacji między pielęgniarkami, do troski o pacjenta.

**Słowa kluczowe:** pielęgniarki, profesjonalizm, wartości

## Wstęp

Wartości uznawane przez ludzi w kontekście wykonywanej pracy rozumiane są w dwojaki sposób. Pierwszy związany jest z terminem „sens pracy” (ang. *meaning of work*) przywoływany w kontekście motywacji człowieka [Harpaz, Fu, 2002: 639–668]. Znajduje swoje odzwierciedlenie w motywacyjnych teoriach treści poszukujących odpowiedzi na pytanie: Dlaczego ludzie pracują? [Foster, 2007: 335]. Cel tych rozważań związany jest z określeniem znaczenia, jakie ma dla ludzi praca, dlaczego chcą oni lub nie chcą pracować. Na tym tle poszukiwane i opisywane są potrzeby, które ludzie mogą zaspokajać za pośrednictwem pracy (tak jak przebiega na przykład w teorii potrzeb Masłowa).

Drugi sposób rozumienia wartości związany jest z postrzeganiem roli, jaką odgrywają w podejmowaniu określonych działań podczas wykonywanej przez siebie pracy. Ten sposób rozumienia wartości łączy się z postrzeganiem przez pracowników własnej roli zawodowej, traktowanej jako zespół poglądów na temat celów działania, środków i sposobów ich osiągnięcia [Szmatka, 1973]. Przyjmowanie roli zawodowej we wszystkich służbach społecznych związane jest z posiadaniem i angażowaniem w realizację zawodowych zadań własnego, indywidualnego przekonania o tym, co jest dobre i z jakiego powodu takie jest dla osób, które są podmiotem działania [Blum, 1994]. Ryszard Stocki [1995] podkreśla znaczenie indywidualnej misji zawodowej, która powstaje na przecięciu dwóch wymiarów: indywidualnej wrażliwości na świat innych ludzi, uznawaniu określonych rzeczy (i wartości) za najważniejsze oraz wrażliwości na samych siebie, to znaczy postrzeganie własnego potencjału, możliwości i zdolności.

Pojmowanie roli zawodowej wiąże się ze sposobem rozumienia podstawowych wartości dotyczących tego, co jest ważne i w jaki sposób należy zachować się w różnych zawodowych sytuacjach. Wartości te zawarte są w posiadanych przez poszczególnych ludzi przekonaniach stanowiących podstawę osobistego systemu wartości, który to warunkuje codzienne normy zachowania danych osób wobec wykonywanej pracy. Ten sposób rozumienia wartości związany jest również z etyczną i moralną oceną profesjonalnych zachowań [Blum, 1994].

W literaturze poświęconej pielęgniarstwu, omawiając problem profesjonalizmu, zwraca się uwagę, że zawód ten wymaga

(...) aby równoległe z wiedzą, umiejętnościami, postawić przed sobą wizję: prawdy, dobra, miłości. (...) Upraszczając, można by powiedzieć, że pielęgniarka ma nie tylko wykonywać niektóre działania lecznicze, zadania profilaktyczne, zadania pielęgnacyjne, ale również ma wykonywać zadania, których wymagają: miłość i wolność [Krzyżanowska-Łagowska, 2005: 294–295].

Wskazuje to na różnorodność wartości leżących u podstaw profesjonalizmu pielęgniarek/pielęgniarzy, począwszy od tych, które związane są z powołaniem do zawodu, troskliwą opieką nad pacjentem, do formalnych wymogów dotyczą-

cych z wykonywanej pracy osadzonych w profesjonalnych kompetencjach, potwierdzonych odpowiednimi dyplomami.

W ostatnich latach można mówić o zmianach w sposobie postrzegania i traktowania pielęgniarek/pielęgniarzy. Współcześnie zawód ten jest uznawany za bardziej niezależny, taki, przed którym stawiane są wysokie wymagania.

Pielęgniarka i położna wykonują zawód z należytą starannością, zgodnie z zasadami etyki zawodowej, poszanowaniem praw pacjenta, dbałością o jego bezpieczeństwo, wykorzystując wskazania aktualnej wiedzy medycznej [Ustawa, 2011, art. 11].

Można zaryzykować stwierdzenie, że profesjonalizm to nie do końca uchwytana sztuka wykonywania zawodu pielęgniarstwa, składająca się z różnorodnych elementów, w tym: kwalifikacji, umiejętności, doświadczenia, motywacji, wyznawanych wartości, podejścia do pacjenta, rodzaju współpracy w zespole, osobistych cech charakteru, osobowości, a także stażu pracy. Szczególnie odnosząc pojęcie profesjonalizmu do zespołów pielęgniarstwa, należy podkreślić ogromne znaczenie wartości etycznych pielęgniarek/pielęgniarzy oraz holistycznej wizji człowieka.

Na podstawie omawianych w literaturze [Krzyżanowska-Łagowska, 2005] charakterystyk pielęgniarstwa, stosując pewne uproszczenie, można wskazać trzy obszary wartości:

- 1) profesjonalna wiedza i umiejętności, które są podstawą do postępowania zgodnego z medycznymi procedurami;
- 2) troska o dobro, życie i zdrowie pacjenta;
- 3) pozytywne relacje w zespole pielęgniarstwa, których utrzymanie jest niezbędne do zgodnej współpracy.

Celem zaprojektowanych i przeprowadzonych badań jest poszukiwanie odpowiedzi na pytania:

- 1) Które z wartości pracy zawodowej pielęgniarek/pielęgniarzy znajdują centralne miejsce w konstrukcji myślowej?
- 2) Czy znaczenie wartości zmienia się w zależności od stażu zawodowego pielęgniarek/pielęgniarzy?

## Teoretyczne podstawy badań własnych

Podstawę teoretyczną zaprojektowanego badania stanowią dwie koncepcje, z których pierwsza odnosi się do procesu idealizacji jako jednej ze struktur funkcjonowania ludzkiego umysłu Johna Macnamary, druga do psychologicznych procesów autonomicznego rozwoju człowieka w cyklu jego indywidualnego życia autorstwa Adama Niemczyńskiego.

Przez idealizację Macnamara [1990] rozumie wyobrażenia tworzone przez ludzki umysł, obrazy stanów fizycznego świata wyznaczające granice, do których może dążyć ludzkie działanie. Idealizacje dotyczące podstawowych wartości w zawodzie pielęgniarstwa są nieklarowne (niejasne), co oznacza, że nie



istnieje jedna poprawna metoda ich przedstawienia. Sformułowanie „działać w sposób profesjonalny” w zawodzie pielęgniarstwie może przybierać różne interpretacje zarówno co do treści, jak i powierzchowności lub głębokości interpretowania tych słów. Dotarcie do tych ideałów umożliwia konceptualizacja, która odbywa się przez pojęcia, myśli, wyobrażenia, dzięki czemu możliwe staje się ich wykrycie i dostęp do nich. Wartości te w przypadku poszczególnych osób (pielęgniarek i pielęgniarzy wykonujących swój zawód) mogą nabierać różne znaczenia i zajmować inne miejsce w strukturze ich myślenia o profesjonalizmie zawodowym, który jest swego rodzaju konstruktem czy idealizacją.

Idealizacje dokonywane przez ludzi podlegają ciągłym zmianom w trakcie ich życia w wyniku autonomicznego, wewnętrznego normatywnego modelu rozwoju [Niemczyński, 1994]. Rozwój i zmienność idealizacji możliwe są dzięki udziałowi jednostki w zdarzeniach i procesach, wspólnego z innymi świata społecznego wraz z jego normami. Powstałe na tej podstawie indywidualne doświadczenia podlegają wewnętrznej interpretacji, nadawane są im sens i wartość. Tworzone w procesie indywidualnego rozwoju modele normatywne nie określają ostatecznych granic, na których rozwój może się zatrzymać, ani tych granic nie określają żadne kolejne, nowe formy powstałych modeli [Niemczyński, 1994]. Można zatem oczekiwać, że idealizacje wartości profesjonalizmu zawodowego pielęgniarzek/pięgniarzy będą wykazywały zmienności w zależności od wieku osób badanych. Próbę określenia kierunku tych zmian można poszukiwać, odwołując się do teorii rozwoju moralnego Lawrence’a Kohlberga. Ten hipotetyczny związek zakłada, że rozwój moralny przebiega od poddawania się kontroli zewnętrznej (w przypadku profesji pielęgniarstwie może to być stosowanie się do procedur, wiedzy i umiejętności zawodowych) przez identyfikowanie się z grupą społeczną (w przypadku profesji pielęgniarstwie może to odpowiadać dbałości o relacje z innymi członkami zespołu pielęgniarstwie) do rozumienia i akceptacji reguł społeczności opartych na ogólnych, humanitarnych zasadach moralnych, które powinny obowiązywać wszędzie bez wyjątku (w przypadku profesji pielęgniarstwie może to odpowiadać dbałości o życie i dobro pacjenta).

## Metoda badania i analizy danych

W badaniu wzięło udział 60 pielęgniarzek, pracujących lub odbywających praktyki w małopolskich i śląskich instytucjach opieki zdrowotnej. Badane różniły się stażem pracy od jednego roku do 35 lat (od 1 do 10 lat stażu – 20 pielęgniarzek; staż 11–22 lat – 20 pielęgniarzek; staż 23–35 lat – 20 pielęgniarzek). Badania przeprowadzono w marcu i kwietniu 2012 roku.

Narzędziem badawczym był zmodyfikowany wywiad o Dylematach Życia Zawodowego, który swoje korzenie ma w Wywiadzie o Dylematach Biograficznych autorstwa Adama Niemczyńskiego. Polega on na przedstawieniu badanym hipotetycznej sytuacji problemowej dotyczącej dylematu zawodowego

pielęgniarki w postaci krótkiego opowiadania. Opowiadanie opatrzone było pytaniami sondującymi, którymi posługiwał się badacz podczas wywiadu, zgodnie ze ścisłą procedurą określającą zarówno treść, jak i kolejność pytań.

Pierwszym krokiem analizy zebranego materiału było określenie preskrypcji, czyli wyrażonego przez osobę badaną sądu nakazowego lub powinnościowego, wskazującego na zaangażowanie osoby badanej po jednej ze stron dylematu. W dalszej kolejności w materiale badawczym poszukiwano racji uzasadniających słuszność postępowania oraz szukano argumentów podmiotowych za ważnością racji zawierających indywidualne przeświadczenia, postawy i wartości, które osoba badana uważa za znaczące podłoże, tłumaczące wskazane postępowanie.

Na tej podstawie wyodrębniona została centralna troska, czyli obiekt, na który skierowana jest uwaga badanego. Po wyodrębnieniu centralnej troski poszukiwano w materiale elementów składowych obiektu troski (składników troski) wyrażonych przez osobę badaną.

Na podstawie analizy zebranego materiału badawczego możliwe było odtworzenie wartości, tych, które zajmowały centralne miejsce w strukturze myślenia badanego, oraz tych, które znajdowały się na dalszej pozycji. W przypadku jednego wywiadu niemożliwe było zastosowanie opisanej wyżej procedury ze względu na lakoniczność udzielonych odpowiedzi.

## Wyniki

W zrekonstruowanych konceptualizacjach rozumienia profesjonalizmu zawodowego przez pielęgniarki (przedstawione w tabeli 1) wystąpiły wszystkie trzy przewidywane wartości. Najczęściej centralną wartością była troska o pacjenta, odpowiedzialność za jego zdrowie i życie (27 z 59). Rzadziej centralne miejsce zajmowały profesjonalna wiedza i umiejętności (16 z 59) oraz relacje z zespołem pielęgniarskim (16 z 59).

Tabela 1

Centralna wartość w konstrukcie profesjonalizmu zawodowego pielęgniarek ( $N=59$ )

Centralna wartość	Częstość	Procent
Troska o dobro pacjenta	27	45,8
Relacje w zespole pielęgniarskim	16	27,1
Wiedza i umiejętności profesjonalne	16	27,1
Ogółem	59	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona procedura analizy danych pozwala porównać złożoność struktury relacji między wartościami. W analizie wyodrębniono wszystkie możliwe kombinacje struktur, różniły się jednak częstotliwości występowania.

Wyraźnie częstsze występowanie troski o pacjenta jako wartości centralnej spowodowało, że najczęściej pojawiała się struktura, w której centralne miejsce zajmowała właśnie ta wartość. Jest ona uzupełniona profesjonalną wiedzą, która znajduje się na drugim miejscu, a na trzecim – relacje między pielęgniarkami w zespole. Struktura ta obecna była w ponad 30% przeprowadzonych rekonstrukcji. Zestawienie wszystkich wyodrębnionych struktur wraz z częstotliwością ich wystąpienia znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2

Struktura wartości składających się na myślenie pielęgniarek o profesjonalizmie zawodowym

Struktura	Częstość	Procent
Troska–Wiedza–Relacje	18	30,5
Wiedza–Troska–Relacje	14	23,7
Relacje–Troska–Wiedza	12	20,3
Troska–Relacje–Wiedza	9	15,3
Relacje–Wiedza–Troska	4	6,8
Wiedza–Relacje–Troska	2	3,4
Ogółem	59	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie wartości stanowiących centralne miejsce w konstrukcie profesjonalizmu zawodowego ze stażem pracy pielęgniarek ujawnia zmienność wartości zajmujących główną pozycję (tabela 3). W materiale badawczym pochodzącym od pielęgniarek uczestniczących w badaniu z najmniejszym stażem pracy (1–10 lat) najczęściej pojawiającą się centralną wartością jest posiadana profesjonalna wiedza i umiejętności (10 przypadków na 20 jednostek analizy), a kolejną wartością była troska o pacjenta (8/20). Najczęstszą centralną wartością u pielęgniarek ze stażem pracy między 11 a 22 lata stanowiły relacje w zespole pielęgniarskim (11/20), następnie troska o pacjenta (6/20) i profesjonalna wiedza (3/20). W materiale badawczym pochodzącym od grupy pielęgniarek najstarszej stażem pracy (23–35 lat) wyraźnie dominującą wartością była troska o życie i zdrowie pacjenta (13/19), na dalszym miejscu znajdowały się relacje z zespołem pielęgniarskim (3/19) i profesjonalna wiedza (3/19). Różnice pomiędzy centralnymi wartościami w strukturach idealizacji profesjonalizmu zawodowego pielęgniarek w grupach różniących się stażem pracy są istotne statystycznie ( $p < 0,005$ ).

Tabela 3

Centralna wartość w konstrukcie profesjonalizmu w zależności od stażu pracy

		Centralna troska			Ogółem
		Wiedza	Relacje	Troska	
Staż pracy (w latach)	1–10	10 50,0%	2 10,0%	8 40,0%	20 100,0%
	11–22	3 15,0%	11 55,0%	6 30,0%	20 100,0%
	23–35	3 15,8%	3 15,8%	13 68,4%	19 100,0%
Ogółem		16 27,1%	16 27,1%	27 45,8%	59 100,0%

Źródło: opracowanie własne.

## Wnioski

Wyniki uzyskane w badaniu wskazują na zasadność teorii wykorzystanych jako podstawy prowadzonych badań, jak również zastosowanej metody badania. W przypadku 59 (spośród 60) jednostek analizy możliwe było zrekonstruowanie idealizacji konstruktów, jakim jest profesjonalizm w zawodzie pielęgniarstwie, widoczna jest także zmienność tych konstruktów w toku życia zawodowego.

Wyniki wskazują, że wszystkie trzy przewidywane wartości (troska o dobro pacjenta, profesjonalna wiedza i umiejętności oraz relacje w zespole pielęgniarstwie) znalazły swoje odzwierciedlenie w zrekonstruowanych na podstawie wypowiedzi idealizacjach – sposobach myślenia o profesjonalizmie. Wśród nich dominuje troska o dobro pacjenta, ale ważną rolę odgrywają też profesjonalna wiedza i relacje z innymi osobami pracującymi w zespole pielęgniarstwie. Analiza wartości składających się na strukturę idealizacji wskazuje na to, że myślenie pielęgniarek o swojej roli zawodowej nie jest jednowymiarowe, zdominowane przez jedną wartość, lecz cechuje je złożoność, współwystępowanie wartości w różnorodnych konfiguracjach.

Potwierdziły się także założenia dotyczące zmiany w sposobie rozumienia profesjonalizmu w toku życia zawodowego, który przyjmuje kierunek od wiedzy i umiejętności przez znaczenie relacji między pielęgniarkami do troski o pacjenta. Kolejność dominujących wartości (profesjonalna wiedza i umiejętności, relacje w zespole pielęgniarstwie i troska o dobro pacjenta) w poszczególnych grupach wyodrębnionych ze względu na długość stażu pracy jest zgodna z następującymi po sobie stadiami rozwoju moralnego wskazanymi w teorii Kohlberga.

## Literatura

- Blum L.A. (1994), *Moral Perception and Particularity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Foster J.J. (2007), *Motywacja w miejscu pracy* [w:] N. Chmiel, *Psychologia pracy i organizacji*, GWP, Gdańsk.
- Harpaz I., Fu X. (2002), *The Structure of the Meaning Work: A Relative Stability Amidst Change*, „Human Relations”, 55, 6, s. 639–668.
- Kohlberg L. (1981), *The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice (Essays on Moral Development, vol. 1)*, Harper & Row Publishers, San Francisco.
- Krzyżanowska-Łagowska U. (2005), *Wartości duchowe w etosie pielęgniarstwa. Duchowość, humanizm, profesjonalizm, holizm*, Wydawnictwo Ad Vocem, Kraków.
- Macnamara J. (1990), *Ideals and Psychology*, „Canadian Psychology”, 31, 1, s. 14–25.
- Niemczyński A. (1994), *O autonomii rozwoju*, „Kwartalnik Polskiej Psychologii Rozwojowej”, tom 2, nr 1, s. 3–11.
- Stocki R. (1995), *Współczesne techniki zarządzania. Podręcznik dla organizacji służebnych*, Stowarzyszenie Chrześcijańskich Dzieł Wychowania, Kraków.
- Szmatka J. (1973), *Konflikt nauczyciel uczeń w świetle teorii roli społecznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Socjologiczne, 1.
- Ustawa (2011), Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz.U. 2011 Nr 174, poz. 1039.



# „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 Steplewska

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. Odnosiniki 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/instytucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

***Strategia Rozwoju Krakowa (2005), Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.***

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.





REDAKTOR PROWADZĄCY  
*Agnieszka Stęplewska*

ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA  
*Barbara Górską*

KOREKTA  
*Józefa Kunicka-Synowiec*

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