



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2016 | ISSN 1733-2486

XVII

TOM

4

ZESZYT

II

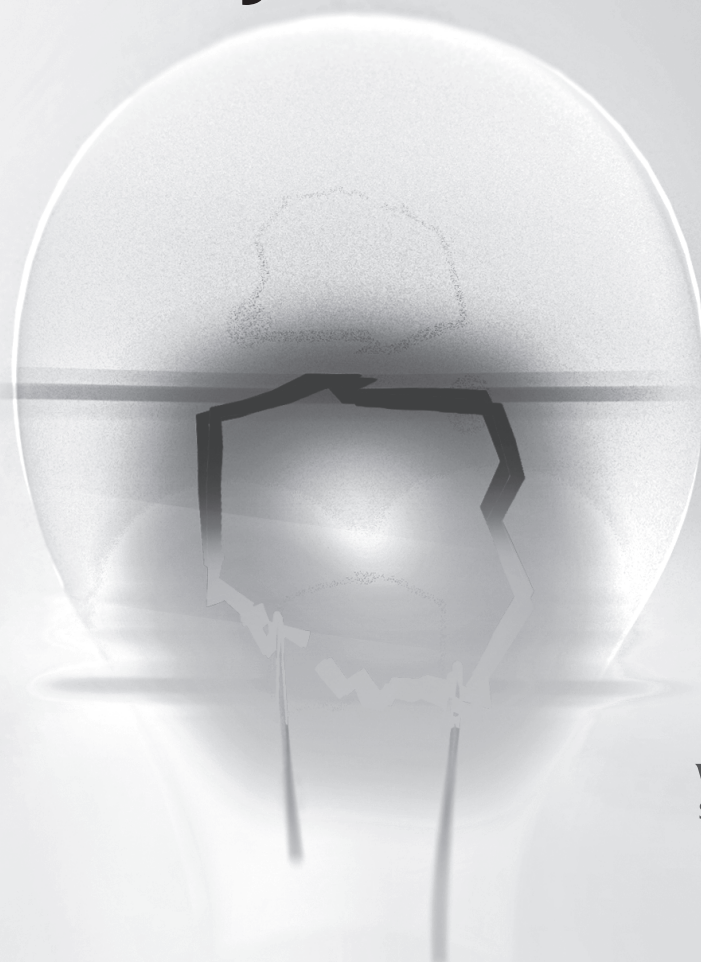
CZĘŚĆ

REDAKCJA:

Justyna Przywojska

Izabela Warwas

Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Justyna Przywojska, Izabela Warwas

Korekta, komputerowy skład tekstu: Jadwiga Poczyczyńska

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© **Copyright:** Społeczna Akademia Nauk

ISSN 1733-2486

Wydawnictwo

Społecznej Akademii Nauk

e-mail: wydawnictwo@spoleczna.pl

tel. 42 632 50 23, 42 632 50 26 w. 339

Wersja elektroniczna wydania jest wersją podstawową

Wersja elektroniczna publikacji dostępna na stronie: <http://piz.san.edu.pl>

Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii, ul. Słoneczna 3C,
05-260 Marki, www.c-p.com.pl; biuro@c-p.com.pl



Spis treści

Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej. Wprowadzenie do problematyki.....	5
Część I – Innowacje w zarządzaniu publicznym	15
Magdalena Kalisiak-Mędelska, Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym	17
Piotr Oleksiak, Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej	31
Piotr Bohdziewicz, Jerzy Krzyszkowski, Superwizja jako narzędzie zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej	45
Aldona Podgórnjak-Krzykacz, Analiza wykorzystania form prawn organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w gminach – porównania międzyregionalne.....	61
Justyna Przywojska, Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej.....	77
Aleksandra Nowakowska, Living lab – budowanie innowacyjnych partnerstw w działaniach samorządu terytorialnego. Polskie doświadczenia.....	91
Izabela Warwas, Zarządzanie multigeneracyjne w sektorze publicznym.....	103
Tomasz Karkowski, Zarządzanie wiedzą w szpitalach klinicznych	119
Marek Wojciechowski, Kontrola w polskim samorządzie terytorialnym	131
Część II – Innowacje w polityce społecznej	143
Bogusława Urbaniak, W poszukiwaniu recepty na złagodzenie skali bezrobocia długookresowego w Unii Europejskiej	145
Paweł Nowak, Włączenie cyfrowe jako element polityki społecznej.....	161
Mirosław Grewiński, Elżbieta Smolec, Projekty innowacyjne – doświadczenia Uczelni Korczaka	175

Aleksandra Podkońska , Determinanty ewaluacji lokalnych innowacji społecznych	187
Justyna Wiktorowicz , Równowaga praca-życie a wydłużanie aktywności zawodowej	201
Joanna Wyrwa , Kapitał społeczny jako istotny czynnik innowacji społecznych.....	215
Monika Mularska-Kucharek , O relacjach pomiędzy zaufaniem społecznym a postawami przedsiębiorczymi.....	237

Justyna Przywojska¹, Izabela Warwas²

Uniwersytet Łódzki

Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej. Wprowadzenie do problematyki

Innowacje i innowacyjność nie są w zarządzaniu publicznym czy polityce społecznej niczym nowym. Mimo, że innowacyjność zdaje się być obecna w dyskursie naukowym i występować jako przedmiot zainteresowania polityków społecznych, to nie zawsze praktyki poszukiwania nowych koncepcji, rozwiązań albo podejść nazywane były w ten sposób. Ponadto obecne trendy społeczno-gospodarcze w postaci globalizacji, umiędzynarodowienia, informatyzacji, postępującego rozwoju gospodarki opartej na wiedzy czy tercjalizacji wymuszają innowacyjność. Imperatyw innowacyjności dotyczy wszystkich interesariuszy gospodarki, nie tylko podmiotów komercyjnych, z którymi bywa łączona znacznie częściej.

Szczególnym rodzajem innowacji są innowacje społeczne, które mają stanowić odpowiedź na zróżnicowane problemy (instytucjonalne, edukacyjne, ekologiczne itp.), których rozwiązanie jest niezbędne dla przetrwania i rozwoju społeczeństwa. Ranga innowacji społecznych rośnie systematycznie, bowiem stanowią one jeden z priorytetów Unii Europejskiej, a działania na rzecz ich kreacji i dyfuzji od lat są finansowane ze środków strukturalnych. Z tego powodu również w Polsce realizowane były różnorodne proinnowacyjne projekty unijne, powstały publikacje naukowe i popularnonaukowe dotyczące podejścia kreującego nowatorskie rozwiązania w polityce społecznej [Grewiński, Karwacki (red.) 2015; Trafiałek (red.) 2014; Grewiński 2011]. Miana innowacji społecznych możemy użyć do działań społecznych, mających na celu polepszenie jakości życia jednostek, całych narodów czy społeczności lokalnych. Owa „nowość” może polegać na wprowadzaniu unikalnych rozwiązań, ale dotyczy też przypadku aplikowania znanego wcześniej rozwiązania, „ubranego” w nowy kontekst społeczny [Olejniczuk-Merta 2013, s. 28]. Za innowację społeczną uznaje się

¹ E-mail: jprzywojska@tlen.pl

² E-mail: izabela.warwas@uni.lodz.pl

ponadto popularyzowanie, upowszechnianie i włączanie do głównego nurtu wdrożonych zmian. Zgodnie zaś z definicją Narodowego Centrum Badań i Rozwoju innowacje społeczne to „rozwiązania, które równocześnie odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne jak i powodują trwałą zmianę w danych grupach społecznych. Te rozwiązania mogą wiązać się z innowacyjnymi produktami, usługami bądź procesami, które umożliwiają odmienne rozwiązywanie typowych problemów społecznych” [www.ncbir, 2016].

Ciągle jednak brakuje jednoznaczności i konsensusu w kwestii definiowania pojęcia innowacja społeczna. Istnieje bowiem szereg definicji i interpretacji, w których niuanse językowe oraz różne tradycje społeczne, ekonomiczne, kulturowe czy administracyjne odgrywają istotną i różnicującą rolę. Trudno jest przy tym jednoznacznie oddzielić innowację społeczną od innych rodzajów innowacji, wdrażanych zwłaszcza w sektorze publicznym, w tym samorządowym. Za każdym razem wywołują one bowiem zmianę w środowisku lokalnym, określają na nowo warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że innowacje społeczne oznaczają całościowy proces, w którym opracowywane są nowe odpowiedzi na potrzeby społeczne w celu zapewnienia lepszych rezultatów społecznych. Proces ten składa się z czterech głównych elementów:

- identyfikacji nowych, niezaspokojonych lub zaspokojonych w niepełnym wymiarze potrzeb społecznych;
- kreowaniu nowych rozwiązań stanowiących odpowiedź na rozpoznane potrzeby społeczne;
- oceny skuteczności nowych rozwiązań w procesie zaspokajania potrzeb społecznych;
- zwiększenia skali działania skutecznych innowacji społecznych.

Raport BEPA (Bureau of European Policy Advisors), z którego została zaczerpnięta powyższa definicja, wskazuje na trzy kluczowe podejścia do rozpatrywania innowacji społecznych [BEPA 2011, s. 36–38]. Wymienia się:

- perspektywę zapotrzebowania społecznego (*social demand innovations*), w której innowacje odpowiadają na potrzeby społeczne nie zaspokajane dotychczas przez rynek lub istniejące instytucje. Są one skierowane do szczególnie wrażliwych grup w społeczeństwie i oznaczają opracowanie nowego podejścia do rozwiązywania problemów młodzieży, migrantów, osób starszych, wykluczonych społecznie itp.;
- perspektywę wyzwań społecznych, która koncentruje się na innowacjach istotnych dla społeczeństwa jako całości, które to innowacje integrują kwestie społeczne, ekonomiczne i środowiskowe (zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju);

- perspektywę zmiany systemowej³, którą uzyskuje się w procesie rozwoju organizacyjnego i zmiany w relacjach między instytucjami publicznymi i innymi interesariuszami.

Komisja Europejska wskazuje również na specyficzne warunki kreowania innowacji społecznych, które wymagają relacji międzysektorowych⁴. Chodzi tutaj o silny związek pomiędzy innowacjami społecznymi a koncepcją współzarządzania (*governance*), której założenia należy traktować jako punkt wyjścia dla wygenerowania środowiska sprzyjającego innowacjom. Współzarządzanie jest wielowymiarowym i dynamicznym procesem, w którym sektor publiczny, prywatny i obywatelski konstruuje, dekonstruuje i rekonstruuje płaszczyznę i obszar swoich interakcji, wykorzystując instrumenty zarządzania publicznego. Oznacza ono także tymczasowe współdzielenie celów rozwojowych i operacyjnych przez interesariuszy współpracy [Hudon, Rouillard 2015, ss. 542–543]. Zakłada się także, że najlepszym sposobem na regulowanie świadczenia usług publicznych oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju jest uczestnictwo obywateli (odbiorców działań), bowiem z jednej strony umożliwia redukcję konfliktów, z drugiej zaś ułatwia dopasowanie intencji polityk publicznych do realnych problemów społecznych [Mandeli 2016, s. 116; Ellwood 2000, s. 150].

O ile panuje względna zgodność poglądów na temat istnienia zależności pomiędzy innowacjami społecznymi, a współzarządzaniem, o tyle brak consensusu co do kierunku tego oddziaływania. Według niektórych opracowań [Moulaert 2010, s. 4–16] „innowacje społeczne mają pozytywny wpływ na relacje społeczne”. Na oddolny charakter innowacji społecznych zwraca uwagę fundacja „Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe” (TEPSIE), uznając jednak, że to „zdolności społeczeństwa do działania oraz współzarządzania w nurcie *governance* stanowią czynnik sprzyjający innowacjom” [TEPSIE 2012, s. 17–18]. Równocześnie wskazuje się, że „nowe formy zaangażowania obywateli, responsywny proces organizacji świadczenia usług i łatwiejszy dostęp do informacji mogą być uznane za innowacje w zarządzaniu publicznym” [Bevir, Rhodes, Weller 2003, s. 1–17]. J. Howaldt i M. Schwarz [2010, s. 28] podkreślają nawet swego rodzaju sprzężenie zwrotne pomiędzy innowacyjnością a relacjami społecznymi: „innowacje społeczne wymagają zaangażowania kapitału społecznego, jednocześnie przyczyniają się do jego spotęgowania. Są ele-

³ Najbardziej ambitne podejście z trzech omawianych i, w pewnym zakresie, obejmujące dwie powyższe perspektywy, a w naszym przekonaniu łączące również wątki innowacyjności i zarządzania publicznego.

⁴ Innowacje społeczne w tym ujęciu oznaczają: Rozwijanie nowych pomysłów, usług, przy udziale podmiotów publicznych i prywatnych, w tym społeczeństwa obywatelskiego, dla lepszego rozwiązywania problemów społecznych i poprawy usług społecznych (*Komisja Europejska*). ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm, dostęp: 08.07.2014 r.

mentem zmiany społecznej, jak i same wywołują zmiany społeczne". Zgodne z nurtem *governance* zaangażowanie przedstawicieli różnych sektorów w innowacje społeczne jest zatem nie tylko czynnikiem sprawczym dla innowacji, ale także stwarza możliwość ich replikacji i skalowania oraz budowania nowych form współpracy [Knop, Szczepaniak, Olko 2014, s. 245].

Ponieważ innowacje społeczne oznaczają systemowe i długotrwałe zmiany w zakresie rozwiązywania problemów społecznych o szerokim kontekście instytucjonalnym, behawioralnym i kulturowym (ustawy, zasady, normy społeczne) ich powstawanie wymaga kreowania proinnowacyjnego środowiska – zdolnego do organizowania interakcji i reagowania na potrzeby innowacji społecznych na każdym etapie ich rozwoju. Wspierająca polityka, odpowiednie zarządzanie publiczne, innowacyjne finansowanie, wykorzystanie narzędzi takich jak inkubatory i centra innowacji, fora wymiany doświadczeń, nagrody dla innowatorów, nowoczesne metodologie badawcze, benchmarking czy pomiar wpływu (*impact*) innowacji za jakość życia to główne elementy, które łącznie tworzą „środowisko naturalne” dla rozwoju innowacji społecznych. Choć twórcza energia i atmosfera innowacyjności w ekosystemie pochodzą głównie od aktorów i ich interakcji, sprzyjające środowisko administracyjne, ekonomiczne i prawne stanowi także istotny element proinnowacyjnego ekosystemu.

Kluczem do zarządzania publicznego ułatwiającego kreowanie i dyfuzję innowacji jest zidentyfikowanie barier i stworzenie przestrzeni do współpracy oraz do nieszablonowego myślenia. Promowanie kultury zaufania i uczenie się przez doświadczenie (przy akceptacji ewentualnych błędów jako ważnych źródeł wiedzy) jest również częścią proinnowacyjnego zarządzania. Rolą rządu jest tutaj koordynowanie działań instytucji oraz zachęcanie do tworzenia ekosystemów, które mobilizują zbiorową energię i inicjatywę opracowania, skutecznych rozwiązań w celu poprawy jakości życia społeczeństwa [BEPA Report 2014, s. 20–21]. Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że zagadnienie innowacji nabiera na znaczeniu, czego dobitnym wyrazem są w ostatnich latach w literaturze światowej liczne opracowania teoretyczne i empiryczne.

Teksty zgromadzone w niniejszym zeszycie 4, część 2 (tom XVII Przedsiębiorczości i Zarządzania) podzielono na dwie części. Część pierwsza, zatytułowana **Innowacje w zarządzaniu publicznym**, której redaktorem tematycznym jest Justyna Przywojska otwiera tekst autorstwa Magdaleny Kalisiak-Mędelskiej „Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym”. Zostały w nim zaprezentowane różne ujęcia i definicje partycypacji, cele i formy włączania mieszkańców w sprawy publiczne, jak również uwarunkowania partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

W warstwie empirycznej artykuł prezentuje ciekawe wyniki ogólnopolskich badań przeprowadzonych wśród organów wykonawczych polskich gmin. Na ich podstawie oraz w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, Autorka sformułowała trzy możliwe scenariusze zmian partycypacji społecznej, koncentrując uwagę na jej kluczowych aktorach tj. władzach lokalnych i mieszkańcach.

Kolejne dwa teksty poruszają interesujące kwestie zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Piotr Oleksiak w artykule zatytułowanym „Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej” wskazuje na swoiste cechy sektora publicznej pomocy społecznej i wynikające z nich uwarunkowania procesu zarządzania zasobami ludzkimi tej instytucji. Znaczną część artykułu stanowi przegląd badań dotyczących poruszanej problematyki. Na ich podstawie Autor dochodzi do konstatacji, iż efektywnie działające jednostki organizacyjne pomocy społecznej powinny przywiązywać znaczną wagę do zarządzania potencjałem swoich pracowników, koncentrując się przede wszystkim na kompleksowych szkoleniach pracowników socjalnych, odpowiednim ich doborze do organizacji, motywacyjnym wynagradzaniu i przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu tej grupy pracowników.

Wątek zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej kontynuują Piotr Bohdziewicz i Jerzy Krzyszkowski w tekście „Superwizja jako narzędzie zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej”. Podjęta przez Autorów problematyka jest niezwykle aktualna bowiem obecnie (2016 rok) trwają w Polsce prace nad rozporządzeniem w sprawie superwizji pracy socjalnej. W artykule omówiono istotę i cele superwizji, jako ciągle jeszcze nowej w warunkach polskich metody wsparcia pracowników socjalnych oraz opisano jej funkcje edukacyjne, administracyjne i zarządcze, wyraźnie wskazując na jej znaczenie jako narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi w pomocy społecznej. Autorzy podjęli również próbę zidentyfikowania wyznaczników skuteczności przedsięwzięć superwizyjnych w instytucjach publicznej pomocy społecznej.

Z kolei Aldona Podgórnica-Krzykacz w tekście zatytułowanym „Analiza wykorzystania form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w gminach – porównania międzyregionalne” omawia zakres wykorzystania współpracy międzysamorządowej w realizacji zadań publicznych przez gminy i poddaje analizie cztery zasadnicze formy współpracy międzysamorządowej przewidziane w ustawach określających ustrój samorządu terytorialnego w Polsce (związki, porozumienia, stowarzyszenia i spółki). Dla zobrazowania skali i rozmieszczenia procesów współpracy między gminami i innymi jednostkami samorządu terytorialnego w przekroju województw, w artykule przedstawiono wyniki badania ogólnopolskiego pt. „Władza lokalna mię-

dzy państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja” zrealizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego.

Tekst „Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej” autorstwa Justyny Przywojskiej prezentuje główne założenia aktualnych koncepcji zarządzania publicznego oraz wskazuje możliwości wdrożenia ich zasad i instrumentów w działania lokalnej polityki społecznej, ujmowanej przez Autorkę w kategoriach polityki publicznej. W artykule omówiono również zagadnienie koprodukcji w usługach publicznych, jako nowatorskiego sposobu ich planowania i organizowania, możliwego do zastosowania w działalności samorządu terytorialnego. Koprodukcję zilustrowano ciekawym przykładem rozwiązań wdrażanych w jednym z holenderskich miast

Izabela Warwas podejmuje się scharakteryzowania kolejnej aktualnej kwestii – zarządzania wieloma pokoleniami w sektorze publicznym. Podkreśla, że w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym współczesnych organizacji zachodzi szereg zmian, społeczeństwo starzeje się, a z rynku pracy odchodzą weterani i *baby boomers*. Coraz liczniej wchodzi na rynek pracy pokolenie Y, pojawiają się niekorzystne zjawiska związane z pracą pokolenia X. W tych warunkach zarządzanie międzygeneracyjne nabiera na znaczeniu. Obecność kilku pokoleń na rynku pracy staje się dużym wyzwaniem dla zarządzających. Dotyczy to sektora publicznego, w którym zarządzanie wieloma generacjami może okazać się kluczowym wsparciem toczących się procesów modernizacyjnych. Autorka prezentuje zarządzanie multigeneracyjne w świetle badań ilościowych i jakościowych.

Wątek koprodukcji i współpracy (poruszany już w tym tomie) kontynuuje Aleksandra Nowakowska w tekście „Living lab – budowanie innowacyjnych partnerstw w działaniach samorządu terytorialnego. Polskie doświadczenia”. Została tu zaprezentowana metoda prowadzenia działań badawczo-wdrożeniowych o charakterze innowacyjnym w warunkach rzeczywistych, tzw. Living Lab. Autorka zauważa, że metoda ta silnie wpisuje się w koncepcję współzarządzania publicznego (*governance*) i podkreśla, iż kluczowym elementem Living Lab jest partnerstwo i współpraca pomiędzy członkami zespołu roboczego, lokalnej społeczności i władz publicznych. Zaznacza przy tym, że współdziałanie w ramach Living Lab staje się czynnikiem istotnie zwiększającym potencjał innowacyjny jednostki terytorialnej. Wśród licznych zalet tego rozwiązania wymienia m.in.: wzrost kapitału społecznego, poprawę wizerunku władz lokalnych, czy wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne.

W kolejnym tekście pt.: „Zarządzanie wiedzą w szpitalach klinicznych” Tomasz Karkowski wskazuje na rangę zarządzania wiedzą w organizacjach specjalizujących się w ochronie zdrowia. W jego ujęciu wiedza i umiejętności personelu medycznego to

najważniejszy zasób specyficznych organizacji jakimi są podmioty lecznicze. Obszerną część artykułu stanowi rzetelny przegląd aktualnych regulacji prawnych odnoszących się do zarządzania wiedzą w szpitalach klinicznych, dostarczających ciekawych informacji na temat prawnych uwarunkowań omawianego zagadnienia.

Interesujący aspekt w działalności samorządu terytorialnego opisuje artykuł Marka Wojciechowskiego „Kontrola w polskim samorządzie terytorialnym” wieńczący część pierwszą niniejszej publikacji. Zaznaczono w nim wyraźnie, iż kontrola jest jedną z tradycyjnych funkcji kierowania, choć zagadnienie kontroli w działalności polskiego samorządu terytorialnego jest rzadko podejmowane w analizie ekonomicznej. Autor omawia rolę, funkcje i kryteria kontroli w samorządzie terytorialnym, wskazując przy tym na liczne deficyty rozwiązań systemowych w tym zakresie.

Redakcja części drugiej zeszytu pt. „**Innowacje w polityce społecznej**”, powierzona została Izabeli Warwas. Składa się na niego siedem tematycznie powiązanych tekstów. Opracowanie otwiera artykuł Bogusławy Urbaniak pt. „W poszukiwaniu recepty na złagodzenie skali bezrobocia długookresowego w Unii Europejskiej”. Autorka przedstawia i poddaje ocenie działania podejmowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy (ALMP), które zmierzają do ograniczenia bezrobocia długookresowego w UE. W artykule stosowane w praktyce rozwiązania zostały skonfrontowane z kierunkami działań rekomendowanych przez Unię Europejską. Dzięki zastosowaniu metody analizy danych statystycznych z zasobu Eurostatu, dokumentów Komisji Europejskiej oraz bogatej literatury przedmiotu, postawiony cel udało się osiągnąć.

Kolejne opracowanie, autorstwa Pawła Nowaka pt. „Włączenie cyfrowe jako element polityki społecznej” powstało w odpowiedzi na upowszechnianie informatyzacji, wspomnianego wcześniej trendu społeczno-ekonomicznego. Autor opisuje szeroko zjawisko wykluczenia cyfrowego, wskazując przyczyny oraz skalę problemu w Polsce. Przytacza także interesujące i aktualne wyniki badań prowadzonych w tym zakresie. W artykule podjęto próbę zidentyfikowania działań na rzecz włączenia cyfrowego, programowanych przez samorządy terytorialne województwa łódzkiego. Analiza treści 21 losowo wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych obowiązujących w jednostkach samorządu terytorialnego województwa łódzkiego wykazała, że problem włączenia cyfrowego nie został w zdecydowanej większości z nich uwzględniony.

Z kolei Mirosław Grewiński i Elżbieta Smolec w artykule pt. „Projekty innowacyjne – doświadczenia Uczelni Korczaka” nakreślają podłoże i kontekst realizacji projektów innowacyjnych. Artykuł wpisuje się w dyskurs dotyczący innowacyjnych projektów z obszaru polityki społecznej zorientowanych na różne dziedziny polityki społecznej – od poszukiwania całościowego, nowego modelu polityki społecznej, poprzez poszu-

kiwanie nowych systemów i podsystemów polityki społecznej, nowych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, w tym prawnych, nowych świadczeń i sposobów ich finansowania, aż do kreowania nowych usług społecznych i socjalnych oraz partnerstw wielosektorowych, realizowanych w ramach różnorodnych projektów społecznych i socjalnych. Ukazują to zagadnienie na przykładzie jednej z polskich uczelni jako studium przypadku, gdzie już w 2008 roku utworzono swoiste „laboratorium innowacyjności” (*Innovation Lab*).

Aleksandra Podkońska w tekście pt. „Determinanty ewaluacji lokalnych innowacji społecznych” zajmuje się zaprezentowaniem ewaluacji lokalnych innowacji społecznych. Jako podstawowy warunek realizacji i upowszechniania wartościowych innowacji prezentuje proces rzetelnych ewaluacji projektów integracji społecznej realizowanych w ramach EFS przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Wnioski z tych badań stały się podstawą sformułowanych rekomendacji w kontekście wskazania innowacji jako potencjalnego czynnika rozwoju polityki społecznej. Autorka wiąże potencjalność z fundamentalną cechą innowacji, jaką jest niepewność osiągnięcia zamierzonych efektów.

Justyna Wiktorowicz ocenia znaczenie narzędzi *Work-Life Balance* (WLB) dla wydłużenia aktywności zawodowej Polaków w dojrzałym wieku, w artykule pt. „Równowaga praca-życie a wydłużanie aktywności zawodowej”. Autorka przyjmuje odmienną od najczęstszych – perspektywę badawczą, prowadząc analizę z punktu widzenia polityki społecznej. Analiza empiryczna oparta została o niepublikowane dane „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce” oraz ogólnie dostępne bazy danych z „Diagnozy społecznej” [2013], a także badania „Uwarunkowania godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce” [2011].

Kolejny artykuł – „Kapitał społeczny jako istotny czynnik innowacji społecznych”, autorstwa Joanny Wyrwy koncentruje się wokół tezy, że kapitał społeczny to nowoczesny czynnik wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Jakość kapitału społecznego może decydować o zdolności konkurencyjnej i innowacyjności na poziomie mikro- i makroekonomicznym a także przyczyniać się do rozwoju innowacji społecznych. Autorka podejmuje próbę syntezy różnych nurtów badawczych, istotnych dla rozwoju teorii kapitału społecznego i wyjaśnienia roli kapitału społecznego w kontekście rozwoju innowacji społecznych

Tę część zamykają teoretyczno-empiryczne rozważania Moniki Mularskiej-Kucharek zatytułowane „Rola zaufania społecznego w kreowaniu postaw przedsiębiorczych”. Autorka stwierdza, iż „obecność zaufania we wszystkich aspektach życia społecznego stała się niemalże bezdyskusyjnym faktem”. Prezentuje zjawisko w kontekście interdyscyplinarności, jako obszar zainteresowania wielu dyscyplin naukowych: psychologii,

filozofii, etyki, ekonomii, pedagogiki i socjologii. M. Mularska-Kucharek poszukuje czynników sprzyjających kreowaniu i rozwijaniu przedsiębiorczości i społeczno-kulturowych mechanizmów warunkujących przedsiębiorczość. Zalicza do nich zaufanie społeczne, będące nieodłącznym elementem ludzkiej aktywności, w tym aktywności przedsiębiorczej.

Redaktorki naukowe składają podziękowania wszystkim Autorom, których wartościowe i interesujące teksty umożliwiły stworzenie tak kompleksowej publikacji.

Bibliografia

- Bevir M., Rhodes R.A.W. and Weller P. (2003)., *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*, Public Administration 81(1).
- ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm, dostęp: 08.07.2014 r.
- Ellwood, J. (2000). *Prospect for the study of the governance of public organizations and policies. Governance and performance: New perspectives*. C. a. L. Heinrich, L. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, BEPA (2011), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Grewiński M., Karwacki A., (red.), (2015) *Innowacyjna polityka społeczna*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa.
- Grewiński M., (2011), *New Challenges and Paradigms in the Social Policy – in Search of Innovative Solutions*, w: „European Innovations. Theory and Practices”, IKE, Warszawa, Bruksela.
- Howaldt J., Schwarz M. (2010), *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, Aachen University, Aachen.
- Hudon P. A., Rouillard Ch. (2015), *Critical Management Studies and public administration: Reinterpreting democratic governance using critical theory and poststructuralism*, Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada Volume 58, No. 4 (December/Decembre 2015).
- Innowacje Społeczne, NCBiR, Warszawa 2012, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/inn_owacje_spoleczne/opis_programu_is_1.pdf dostęp: 15.03.2016.
- Knop L., Szczepaniak M., Olko S. (2014), *Innowacje społeczne w kreatywnej Europie w perspektywie Strategii Europa 2020*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie 2014, Z. 73.
- Mandeli K. N. (2016), *New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah*, Habitat International 51.

Justyna Przywojska, Izabela Warwas

Moulaert F. (2010), *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, [in:] *Can neighbourhoods save the city?*, F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swygedouw, S. González (red.), Routledge, London, New York.

Olejniczuk-Merta A. (2013), *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój”, nr 1/2013.

Social Innovation A Decade of Changes, A BEPA Report (2014), Luxembourg: Publications Office of the European Union.

TEPSIE (2012), *Overview of Social Innovation, Part 1, Defining Social Innovation*, <http://siresearch.eu/social-innovation/project/tepsie>, dostęp: 22.03.2016 r.

Trafiałek E. (red.), (2014), *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku – przedsiębiorczość, zmiana, rozwój, polityka socjalna*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.

Część I
**Innowacje w zarządzaniu
publicznym**

pod redakcją Justyny Przywojskiej

Magdalena Kalisiak-Mędelska¹

Uniwersytet Łódzki

Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Possible trends of public participation at the local level

Abstract. Social participation is well-known, realized and extensively described in the United States and Western Europe. It is also reflected on the decision-making process in the Polish public sector. Social changes, as well as, legal, political or economic significantly influence the development of social participation. The article focuses on indication of possible changes in social participation at the local level. It bases on the results of a survey that identifies the state of social participation. The author of the article developed a theoretical scenarios of changes in the area of defined factors, that determining the shape of social participation.

Keywords: local government, public participation, directions of development, local authorities, civil society.

Wprowadzenie

Partycypację społeczną można traktować w kategorii elementów nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, jako alternatywę dla coraz mniej pożądanego modelu zarządzania autorytatywnego. Obrazuje ona odejście od *kapralstwa* wyrażającego nakazy, zakazy do *partnerstwa* wykorzystującego mądrość, doświadczenie i intuicję obywateli (indywidualnie jak i zrzeszonych w różnych formach aktywności społeczno-obywatelskiej) włączając ich tym samym do dyskusji, debaty i współdecydowania [Prokop 2015]. Partycypacja społeczna stwarza warunki do zaistnienia porozumienia społecznego w celu podejmowania działań zmierzających do rozstrzygnięcia pojawiających się problemów, a nie formalne-

¹ E-mail: m_medelska@tlen.pl

go, administracyjnego (czy też czysto rynkowego) ich załatwienia, ograniczając tym samym negatywne skutki jednostronnych, często błędnych decyzji [Andre, Enserink, Connor, Croal 2006]. Brak współpracy i zaufania pomiędzy władzami a pozostałymi członkami danej wspólnoty może skutkować pojawieniem się konfliktów, jak również widocznego oporu mieszkańców wobec przyjętych i realizowanych polityk.

Przyszłość należy zatem do wspólnot uczestniczących, wykorzystujących mechanizm zbiorowego podejmowania decyzji w drodze konsultacji, negocjacji, konsensusu, porozumienia oraz władz otwartych, wsłuchujących się w opinie, sugestie, rozwiązania zgłaszane przez obywateli. Co więcej przeobrażeniu ulega również świadomość obywateli w zakresie spodziewanej jakości życia publicznego oraz funkcji, jaką w nim pełnią lub chcieliby pełnić [Kalisiak-Mędelska 2015, s. 142].

Włączenie mieszkańców w decyzje podejmowane przez samorządy lokalne, (bo na tym szczeblu najlepiej uwidacznia się partycypacja społeczna) stało się swoistego rodzaju modą, hasłem o charakterze deklaratywnym. W praktyce, jak pokazują liczne badania czy obserwacje, wywołuje ona więcej obaw, lęków, niechęci, niezrozumienia, oporu zarówno po stronie władz lokalnych jak i samych obywateli. Warto, zatem przyrzeć się bliżej partycypacji społecznej w świetle lokalnej samorządności. W związku z tym podjęte w dalszej części rozważania koncentrować się będą na:

- przybliżeniu pojęcia partycypacji społecznej i wskazaniu podstawowych czynników mogących wpływać na jej kształt,
- wskazaniu zidentyfikowanego obrazu partycypacji społecznej w polskich gminach oraz możliwych kierunków jej zmian.

W opracowaniu wykorzystano wybrane pozycje literatury przedmiotu odnoszące się do istoty partycypacji społecznej oraz wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego². Odpowiedzi uzyskane z 494 gmin (zwrotność 19,9%) pozwoliły na rozpoznanie i prezentację analizowanego zjawiska w skali lokalnej. Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na charakter respondentów (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), uzyskany obraz partycypacji społecznej odwzorowuje jedynie jednostronne spojrzenie na zagadnienie i jest obarczony błędem braku pełnej znajomości tematyki przez respondentów. Dokonując natomiast opisu możliwych kie-

² Badanie było częścią obszernego projektu badawczego, zrealizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego pt. *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja* (nr NN 114167138) finansowanego ze środków na naukę w latach 2004-2010. Ankieta skierowana została do wszystkich polskich gmin.

runków zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym wykorzystano metodę myślenia lateralnego, zakładającego, że dany sposób patrzenia na sytuację jest tylko jednym z możliwych (generowanie alternatyw) [Kalisiak-Mędelska 2015, s. 250].

Partycypacja społeczna i czynniki ją warunkujące

Aktywność społeczeństwa (partycypacja) podnoszona była już w latach 40. ubiegłego wieku, następnie w latach 60. i 70. w kontekście pluralizmu, demokracji bezpośredniej, teorii kapitału społecznego lat 90. i obecnie rozwijanego zarządzania partycypacyjnego [Innes, Booher 2004 s. 420]. Obrazuje ona udział, uczestnictwo obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Traktując szerzej przywołaną aktywność jest ona procesem społecznym, w wyniku, którego obywatele lub określone grupy świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami, uzyskują wpływ, a pośrednio kontrolę nad decyzjami władz publicznych, które oddziałują na ich (obywateli) interesy [Andrzejewska, Baranowski, Fiedziukiewicz, Kowalska, Matuszkiewicz, Rusztecka, Roo-Zielińska, Solon 2007, s. 16]. Wyraża, zatem, ich zdolność do uczestnictwa i podejmowania decyzji w drodze identyfikowania problemów i ich rozwiązywania w sposób racjonalny poprzez wzajemne uczenie się i nabywanie kompetencji obywatelskich [McGann 2006, s. 115].

Partycypacja społeczna pojmowana jest również, jako otwarta debata angażująca obywateli w różnym stopniu i na różnych poziomach (odwołanie do drabiny partycypacji S.R. Arnstein – od biernego uczestnictwa po aktywny udział w procesie podejmowania decyzji publicznych [Arnstein 2012, s. 16]). Inne jej ujęcia odzwierciedlają codzienne wybory i działania podejmowane przez obywateli jak i ich oczekiwania, co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chcą żyć (wymiar indywidualny) czy też udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie funkcjonowania instytucji publicznych i wdrażania polityk publicznych (wymiar mezo) [Olech 2012, Kaźmierczak 2011, s. 84-86].

Prawa uczestnictwa obywateli w życiu publicznym nie tworzą jednak pojedyncze, przypadkowe wydarzenia. Jest to proces wynikający z różnych przesłanek, przybierający odmienną postać w zależności od określonych uwarunkowań (nie wszystkie decyzje władz wymagają zaangażowania obywateli, występuje nierównomierność siły oddziaływania stron na proces itp.). Ma on również charakter selektywny, dotyczy najczęściej konkretnych grup interesu, tych, których

dany problem dotyka w sposób bezpośredni. Podłożem wyłączenia (świadomego, nieświadomego) części obywateli jest najczęściej brak z ich strony zainteresowania sprawami swojej wspólnoty, mała gotowość do współdziałania i wspólnego rozwiązywania problemów, jak również niski poziom świadomości i wiedzy na temat praw i możliwości wpływu na kształt polityk publicznych.

W swojej istocie partycypacja społeczna zakłada osiągnięcie pięciu kluczowych celów określonych jako [Beirele, Cayford 2002, s. 6]:

- uwzględnienie w publicznym procesie decyzyjnym oczekiwań, potrzeb, interesów danej społeczności,
- poprawa jakości merytorycznej podejmowanych decyzji,
- rozwiązywanie konfliktów pojawiających się pomiędzy różnymi grupami interesu,
- kreowanie sieci zaufania,
- informowanie i edukowanie społeczeństwa.

Osiągane są one poprzez szereg niewymuszonych, inspirowanych dobrem wspólnym, form aktywności obywatelskiej, zarówno tych związanych z demokracją bezpośrednią (np. referendum, wybory), jak i tych wypracowanych w odpowiedzi na potrzeby uczestników procesu partycypacji. Najprostszym wyrazem zaangażowania mieszkańców są konsultacje społeczne. Stwarzają one okazję do wyrażenia opinii i oczekiwań przez te grupy obywateli, których dany problem dotyka bezpośrednio i dla których ważne jest wypracowanie skutecznego rozwiązania. Nie należy ich jednak mylić z rzeczywistym wpływem obywateli na przebieg i kształt procesu decyzyjnego. Uzyskują go dopiero wtedy, kiedy mogą wspólnie, jako współdecydenci, wypracować, negocjować różnorodne kwestie dotyczące ich miejsca zamieszkania (współdecydowanie). Wykorzystywane są tutaj wiedza, zdolności oraz doświadczenie wszystkich partnerów. Współdecydowanie odzwierciedla pełne partnerstwo między władzą publiczną a obywatelami, następuje, bowiem przekazanie części kompetencji, ale także odpowiedzialności w zakresie inicjowania działań i podejmowania decyzji. Jest to jednak najtrudniejszy do wdrożenia i zarazem najsłabiej rozwinięty w młodych demokracjach przejaw partycypacji społecznej.

W ramach tej ogólnej, ale i najczęściej stosowanej, klasyfikacji przejawów partycypacji, uwzględnia się również informowanie (tabela 1). Nie ma ono *stricte* charakteru uczestnictwa, chociaż za taki można uznać komunikację między stronami. Informowanie angażuje obywateli w najmniejszym stopniu, prowadząc ich najczęściej do roli biernych odbiorców. Determinuje ono jednak jakość i przebieg konsultacji i współdecydowania, sprzyja budowaniu polityki jaw-

ności, przejrzystości i przewidywalności funkcjonowania władz publicznych. Brak właściwych informacji deformuje proces zarządzania, osadzając decyzyjność na przypuszczeniach i odczuciach, co wiąże się z sytuacją niepewności [Grabowski, Zajac 2009, s. 104].

Tabela 1. Formy partycypacji społecznej

Obszar	Forma	Pozycja władz/ rodzaj relacji	Charakterystyka
Zamknięty	Bierna Informowanie	Dominująca Brak jakichkolwiek relacji Władza publiczna obywatel Nadawca → odbiorca	Jednokierunkowy przekaz o: (1) przyjętych i niezmiennych warunkach brzegowych planowanych decyzji, przedsięwzięć, polityk publicznych, (2) podjętych samodzielnie decyzjach, zrealizowanych przedsięwzięciach, wdrożonych politykach publicznych politykach publicznych.
Negocjowany	Aktywna Konsultacje	Dominująca Władza publiczna ↔ obywatel Autorytarny decydent → konsultant Aktywny decydent → konsultant	Dwukierunkowa relacja przejawiająca się: (1) przekazaniem przed podjęciem decyzji, informacji o planowanych działaniach w celu niewiążącego zapoznania się z opiniami obywateli – brak partycypacji, (2) przekazanie przed podjęciem decyzji informacji o planowanych działaniach w celu ich konsultacji i modyfikacji pod wpływem wyrażonych przez obywateli opinii, sądów, sugestii – obywatele występują w roli doradców przy zdolności decyzyjnej po stronie władz, (3) tworzeniem zespołów konsultacyjnych składających się z przedstawicieli różnych środowisk opiniotwórczych – istotny wpływ obywateli na kształt ostatecznych decyzji.

Otwarty	Aktywna Współdecydowanie	<p style="text-align: center;">Sieć</p> <p style="text-align: center;">Władza publiczna △ Przedstawiciele różnych grup obywateli</p> <p>Możliwe role uczestników – inicjatora, konsultanta, partnera, decydenta</p>	<p>Wielokierunkowa relacja mająca na celu: (1) wspólne wypracowanie kompromisowych rozwiązań w zakresie bieżących i planowanych polityk publicznych, (2) przejęcie przez uczestników procesu decyzyjnego wypracowanych rozwiązań i ich kontrola proceduralna ze strony władz publicznych.</p>
---------	--------------------------	---	---

Źródło: opracowanie własne. Zob. także: [Probosz, Sadura 2011].

Dokonana diagnoza form i narzędzi partycypacji społecznej w polskich gminach, przyjmując, jako punkt odniesienia wcześniej opisane determinanty, wskazała na zadowalający poziom jej rozwoju. Dobór i wykorzystanie poszczególnych narzędzi pozwala na zachowanie standardów partycypacji społecznej na wysokim poziomie [Kalisiak-Mędelska 2015, ss. 283-284]. Jest ona jednak nadal układem luźnych powiązań pomiędzy władzą lokalną a innymi aktorami procesu decyzyjnego. Władze lokalne odgrywają w nim centralną rolę, jako podmiot ustanawiający określone reguły postępowania, wyznaczający role i zachowania pozostałych uczestników. Widoczna jest względna aktywność władz lokalnych, przy zachowaniu bierności partycypacyjnej mieszkańców. Asymetria zależności władza lokalna – wspólnota lokalna bierze się również z silnej pozycji władz lokalnych (nadanej przez ustawodawcę), w głównej mierze organu wykonawczego, co za tym idzie ich dominacji w zakresie inicjowania działań partycypacyjnych. Pomimo opiniodawczo-konsultacyjnego charakteru partycypacji stosunkowo dobrze jest rozwinięta płaszczyzna współdecydowania, chociaż postawa władz lokalnych demonstruje należne im prawo do samodzielnego decydowania w zakresie całokształtu spraw lokalnych. Szkoda, że władze nie przejawiają także większej wiary w skuteczność działań partycypacyjnych w ogóle, a zwłaszcza gdy chodzi o współdecydowanie. Nie jest to też partycypacja wpisująca się w pełni w ramy koncepcji *governance* (tabela 2).

Tabela 2. Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym zidentyfikowana na podstawie wyników badania

Czynnik	Opis
Władze lokalne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Słabo realizowana deklaracja partycypacji społecznej. 2. Postawa wyrażająca osobiste przywództwo połączone z względną otwartością na wspólne rozwiązywanie problemów. 3. Oparcie partycypacji społecznej głównie na konsultacjach. 4. Współdecydowanie ma miejsce w obszarach zbieżnych z konsultacjami społecznymi. 5. Widoczna skłonność do konsensusu (porozumienia będącego efektem dyskusji, wzajemnych ustępstw)³, co może wiązać się ze zbyt dużą skłonnością do ustępstw na rzecz grup nacisku. 6. Mała skłonność do kreowania powiązań sieciowych sprzyjających wypracowaniu decyzji publicznych w układzie międzysektorowym.
Mieszkańcy	<ol style="list-style-type: none"> 1. W dużym stopniu bierni, niezainteresowani sprawami lokalnymi w szerszym kontekście (ograniczenie do spraw bezpośrednio dotyczących). 2. Nadal nie za wysoki poziom świadomości obywatelskiej (nieodczuwanie potrzeby rzeczywistego i aktywnego włączenia się w życie wspólnoty). 3. Niewielka skłonność do podejmowania bezpośrednich inicjatyw, pomimo zauważalnego zaangażowania w prace jednostek pomocniczych, lokalnych grup itp.
Polityka informacyjna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nastawiana bardziej na jednokierunkowe przekazywanie informacji (słabiej rozwinięta komunikacja). 2. Dobór narzędzi partycypacji uwzględnia typ i wielkość jednostki 3. Jej kształt nie zawsze odpowiada uwarunkowaniom lokalnym, cechom odbiorców przekazywanych informacji.
Klimat lokalny	<ol style="list-style-type: none"> 1. Udział różnych środowisk opiniotwórczych widoczny jest najczęściej momencie pojawienia się konkretnych spraw, problemów 2. Dobrze rozwinięta sfera administracyjna oraz sektor pozarządowy. 3. Względnie sprzyjający do rozwoju i prowadzenia działań partycypacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

³ Proces decyzyjny bazujący na konsensusie może doprowadzić do powstawania wąskich grup interesów blokujących wypracowanie ostatecznych rozstrzygnięć nieuwzględniających ich korzyści. Możliwa jest również sytuacja tzw. zgodnego przyjęcia decyzji, której żadna ze stron z osobna nie uznałaby za rozsądną.

Możliwe scenariusze zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Partycypacja nie jest zjawiskiem sztywnym. Zmiana uwarunkowań społecznych, prawnych jak i politycznych (w mniejszym zakresie gospodarczych) może wpłynąć na zmianę przebiegu jej rozwoju, w kierunku zrównoważenia relacji pomiędzy władzami lokalnymi a pozostałymi członkami wspólnoty bądź też – co jest niepożądane, pogłębiania ich asymetrii z dominacją tych pierwszych. Proces przeobrażeń może być wieloraki. Wydaje się jednak, że realnie będą one zachodzić przede wszystkim w obrębie władz lokalnych i/lub społeczności lokalnej, bowiem ich postawy są kluczowe z punktu widzenia całego procesu partycypacji społecznej. Pozostałe czynniki jak polityka informacyjna czy klimat lokalny są już wypadkową działań prowadzonych przez władze lokalne oraz ról społecznych i gospodarczych pełnionych przez mieszkańców.

Zaprezentowane poniżej ogólne scenariusze zmian mają charakter teoretyczny i wzorcowy. Przyjęte filary scenariusza tj. władze lokalne, mieszkańcy, ulegają przekonstruowaniu pod wpływem wielu bodźców tak wewnętrznych jak i zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, kulturowych, politycznych, administracyjnych, cywilizacyjnych). Również formy i narzędzia partycypacji ewoluują, stąd też zaproponowane scenariusze są niestandardowym podejściem inspirującym do szerszego spojrzenia na partycypację społeczną, a nie tylko traktowania jej jako możliwość udziału mieszkańców w procesie podejmowania decyzji publicznych [Kalisiak-Mędelska 2015, s. 286-294] (tabela 3).

Możliwy jest również trzeci scenariusz obejmujący jednocześnie zmiany w obrębie władz lokalnych i mieszkańców. Zakłada on w przeciwieństwie do dwóch wcześniejszych, istnienie wysokorozwiniętej sieci trwałych współzależności pomiędzy jej uczestnikami. Jest on jednak najmniej realnym do urzeczywistnienia biorąc pod uwagę obecny stan zaawansowania partycypacji na poziomie lokalnym. Scenariusz 1 i 2 opierają się natomiast na luźnych najczęściej jednorodnych relacjach. Krótkotrwałe interakcje powstają na bazie zaistniałych problemów, konfliktów i wygasają w momencie ich rozwiązania. Dokonując wyboru scenariusza, w świetle definicji partycypacji społecznej, uzasadnione jest przyjęcie scenariusza 2. Wymaga on jednak wykształcenia mocnej tkanki społecznej w sferze dojrzałości i odpowiedzialności obywatelskiej zdolnej do [Edukacja Obywatelska... 2014]:

- realizowania podstawowych wartości demokratycznych,
- otwartości i zaangażowania w polityki publiczne,
- urzeczywistnienia swoich uprawnień obywatelskich,
- bycia partnerem dla władz lokalnych.

Tabela 3. Teoretyczne scenariusze zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Wyszczególnienie	Scenariusz 1	Scenariusz 2
Zmiana w obszarze czynnika	Władze lokalne	Mieszkańcy
Kierunki zmian	<p>(1) zwiększenie otwartości na działania partycypacyjne oraz współpracę,</p> <p>(2) tworzenie rzeczywistych sieci partnerstw między reprezentantami poszczególnych grup interesu,</p> <p>(3) wprowadzanie nowych metod rozwiązywania zaistniałych problemów, konfliktów,</p> <p>(4) decentralizacja decyzyjności na rzecz np. jednostek pomocniczych,</p> <p>(5) stworzenie strategii działań partycypacyjnych,</p> <p>(6) edukacja mieszkańców jak i urzędników administracji samorządowej w zakresie praw i korzyści płynących z partycypacji społecznej,</p> <p>(7) tworzenie baz dobrych praktyk partycypacyjnych.</p>	<p>(1) zwiększenie skłonności do domagania się realizacji własnych praw jako członków wspólnoty lokalnej,</p> <p>(2) zainteresowanie i otwarcie na sprawy i problemy gminy,</p> <p>(3) aktywne i świadome uczestnictwo w życiu publicznym,</p> <p>(4) umiejętność i chęć współpracy z władzami lokalnymi oraz innymi przedstawicielami grup interesu w myśl ogólnego interesu wspólnoty,</p> <p>(5) realne włączenie się w pracę np. organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych, kół, stowarzyszeń, izb,</p> <p>(6) edukacja w zakresie świadomych i odpowiedzialnych postaw obywatelskich</p>
Możliwe efekty	<p>Budowanie wzajemnego zaufania, edukacja obywatelska, pobudzenie aktywności lokalnej, przełamywanie oporu przed aktywnym włączaniem się w proces współzrządzenia, kreowanie nowych zachowań i postaw, pobudzenie sieci współpracy</p>	<p>Przełamanie oporu władz lokalnych przed włączeniem w proces decyzyjny innych uczestników, wyczerpanie władz na potrzeby i oczekiwania mieszkańców, zwiększenie skłonności władz lokalnych do zmiany sposobu sprawowania władzy w kierunku partnerskiego przywództwa, budowanie wzajemnego zaufania, pobudzenie lokalnych środowisk opiniotwórczych, kreowanie nowych postaw i zachowań, kreowanie sieci współpracy.</p>

Tab. 3 cd.

Potencjalne bariery rozwoju scenariusza	(1) cechy osobowościowe organów wykonawczych, (2) sposób podejścia do sprawowania władzy publicznej, (3) niskie kompetencje zawodowe i etyczne urzędników, (4) małe doświadczenie w prowadzeniu działań partycypacyjnych, (5) ograniczenia partyjne i polityczne, (6) słabo wykształcone reprezentacje poszczególnych grup interesów, (7) opór mieszkańców, pracowników administracji samorządowej, (8) zła sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.	(1) brak wykraczającej wiedzy na temat praw i możliwości oddziaływania przez mieszkańców na bieg spraw publicznych, (2) brak zainteresowania problemami wspólnoty, (3) hermetyczna polityka informacyjna władz, (4) brak poparcia mieszkańców dla prowadzonych przez władze polityk publicznych, (5) obawa przed manipulacją, (6) słaby rozwój sfery społecznej i gospodarczej w gminie, (7) zła sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.
---	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Urzeczywistniana w polskich gminach aktywność obywatelska, mimo że samoistna, nie jest na tyle rozwinięta i silna, by mogła wymuszać i utrwalać przemyślane zachowania partycypacyjne władz lokalnych. Ponadto, w dalszym ciągu jej hamulcami są, obserwowane wśród społeczeństwa: alienacja społeczna, cynizm polityczny, nieufność, bierność czy konsumpcjonizm.

Realnym staje się, zatem scenariusz 1. odwołujący się do władz lokalnych i zmian ich nastawienia do partycypacji społecznej. Umocowanie prawne organu wykonawczego w gminie, istniejące obowiązki prawne zakładające obligatoryjność w określonych przypadkach konsultacji, stwarzają dogodne warunki do kształtowania partycypacji społecznej. Z drugiej strony posiada on szereg, odmiennych w swojej naturze, ograniczeń (zob. tabela 3.). Jednym z nich, niebagatelnym, jest kultura polityczna⁴ [Wiatr 1999, s. 189]. W polskich gminach nawiązuje ona raczej do parafialno-poddańczej, wyrażającej brak zainteresowania wspólnot życiem publicznym i aktywnym w nim uczestnictwie. Nie ulega wątpliwości, że znajduje to swoje przełożenie na mentalność władz lokalnych i sposób

⁴ Ogół postaw, wartości i wzorów zachowań dotyczących wzajemnych stosunków władz i obywateli, determinująca zdolność wspólnoty do działania.

ich działania oraz zachowania urzędników. W konsekwencji dystans do krajów zachodnich w kwestii rozwoju partycypacji społecznej jest nadal stosunkowo duży, chociaż założenia koncepcji *governance* (współpraca, przejrzystość, wsparcie, odpowiedzialność) są obecne w codzienności polskiego samorządu terytorialnego. Mimo to scenariusz 1., pozwala na wzmocnienie upodmiotowienia obywateli.

Można zatem przyjąć, że w drodze zmian ujętych w omawianym scenariuszu osiągalny jest stan partycypacji prezentujący dojrzałe postawy władz lokalnych, zarządzających daną społecznością lokalną, zorientowanych na: (1) zrównoważony rozwój gminy, (2) wzmocnianie współpracy uczestników życia publicznego w obszarze poszukiwania i wdrażania rozwiązań istotnych problemów lokalnych, (3) kooperatywny proces podejmowania decyzji. Oczekiwaniem wobec władz staje się, więc autentyczny dialog z przedstawicielami wszystkich środowisk opiniotwórczych, budowanie zaufania społecznego, tworzenie nowej jakości kapitału społecznego.

Zakończenie

Kwestia partycypacji społecznej w dużej mierze leży po stronie władz lokalnych, a właściwie jest pochodną roli, jaką one pełnią w strukturze administracji samorządowej. Rzeczywistość polskich gmin wskazuje, że (przynajmniej deklaracyjnie) hołdują one modelowi sprawowania władzy opartego na czynnym udziale w procesie decyzyjnym członków wspólnoty lokalnej. Widocznym mankamentem jest jednak brak systematyczności władz lokalnych w działaniach partycypacyjnych oraz niejednokrotnie przecenianie wagi jednorazowych mobilizacji i zrywów. Ponadto, odczuwalne przyzwolenie mieszkańców na zarządzanie wspólnotą przez wyłonionych w drodze wyborów bezpośrednich przedstawicieli (mandat zaufania), również wpływa hamująco na urzeczywistnienie konieczności dzielenia się nabytą władzą. Tym samym, w wielu wypadkach, środowisko rozwoju partycypacji społecznej nosi znamiona scentralizowania i upartyjnienia.

Samym mieszkańcom nierzadko brakuje umiejętności dyskusji i konfrontacji w władzami lokalnymi. Dodatkowo wymuszona przepisami prawa partycypacja bardziej zniechęca (efekt przymusu) niż pobudza do świadomego włączenia się w bieg spraw lokalnych. Reakcją mieszkańców są więc mechanizmy obronne (izolacja od spraw publicznych, krytyka połączona z biernością obywatelską itp.) przeciwko złudnej partycypacji, na co odpowiedzią władz jest częściej pogłębianie i tak już istniejącego dystansu w stosunku do mieszkańców, niż rozwianie ich

obaw i niejasności związanych z partycypacją. W efekcie narusza to fundamenty zaufania społecznego i rysuje linie podziału *my i oni* po obu stronach – władz jak i członków wspólnoty.

Wydaje się, iż rozwój partycypacji społecznej powinien zakładać wzmocnienie sfery władz lokalnych, jako siły wiodącej przedsięwzięć partycypacyjnych (scenariusz 1). Warunkiem koniecznym jest by funkcjonowały one w sposób pozwalający na wypełnienie opiniodawczej i współdecydującej roli mieszkańców. Podstawą realizacji takiego wariantu rozwoju partycypacji społecznej, obok wskazanych wcześniej przesłanek, powinna być stała i szeroka edukacja obywatelska, kształtująca po stronie mieszkańców poczucie tożsamości, identyfikacji lokalnej i odpowiedzialności, natomiast po stronie władz – szacunek do oponentów, tolerancję, otwartość na współpracę, akceptację różnorodności społecznej.

Należy pamiętać, że nie da się określić wprost efektów wprowadzenia omawianego scenariusza. Istnieje spora nieprzewidywalność wzajemnego wpływu partycypantów na siebie, a sama partycypacja społeczna silnie reaguje na szereg zmian systemowych, obejmujących organizację i zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Andre P., Enserink B., Connor D., Croal P. (2006), *Public Participation. International Best Practice Principles*, "Special Publication Series International Association for Impact Assessment", No. 4.
- Andrzejewska M., Baranowski, Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matuszkiewicz J.M., Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J. (2007), *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowanie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa.
- Arnstein S.R. (2012), *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, t. 29, Warszawa.
- Beirele T.C., Cayford J. (2002), *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington.
- Edukacja Obywatelska młodzieży. Dobre praktyki* (2014), Fundacja Civis Polonus, <http://www.civispolonus.org.pl>, dostęp: 19.01.2014.
- Grabowski M., Zajac, A. (2009), *Dane, informacja, wiedza – próba definicji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Nr 798.
- Innes J.E., Booher D.E. (2004), *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, "Planning, Theory and Practice", Vo. 5, No 4.

Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

- Kalisiak-Mędelska M. (2015), *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kaźmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa.
- McGann A. (2006), *The Logic of Democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection*, Michigan.
- Olech A. (2012), *Modele partycypacji. Jak obywatele mogą uczestniczyć w sprawowaniu władzy*, Instytut Spraw Publicznych, [online] <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/modelepartycypacji.pdf>, dostęp: 18.10.2012.
- Probosz M. Sadura P. (2011), *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowywanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Prokop P. (2015), „*Od kapralstwa do partnerstwa*”. *Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym*, Kolegium Europy Wschodniej, [online] <http://www.kew.org.pl/index.php?page=153>, dostęp: 12.10.2015.
- Słownik języka polskiego PWN*, [online], <http://www.sjp.pl/partycypacja>, dostęp: 12.10.2015.

Piotr Oleksiak¹

Uniwersytet Łódzki

Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej

The nature of human resource management in organizational units of social assistance

Abstract: Professional functioning of the institutions of social assistance depends primarily on the effective work of its employees, in particular social workers, whose main task is action to individuals, families, social groups and communities, are in a difficult situation. The article elaborates on the management of human resources in the organizational units of social assistance (also in the light of existing regulations) For this purpose analyzed primarily two planes of human resources management, namely recruitment and selection processes and shaping the professional development of social workers. There has also present a study on the key success factors of functioning of institutions of social assistance and social workers and managers regarding the sphere of human resource management.

Keywords: human resource management, social assistance, social worker, supervision.

Wstęp

Zgodnie z głównym założeniem strategicznego zarządzania zasobami ludzkim, sukces każdej organizacji zależy przede wszystkim od czynnika ludzkiego, który jest jej podstawowym zasobem. Dotyczy to także instytucji pomocy społecznej, których (zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej) zadaniem jest niesienie pomocy w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, tym jednostkom, które nie są w stanie same ich pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W szczególności zadania realizowane przez instytucje pomocy społecznej odnoszą się

¹ E-mail: poleksiak70@gmail.com

do: przyznawania i wypłacania świadczeń, pracy socjalnej, prowadzenia i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Realizacja tych zadań w jednostkach pomocy społecznej spoczywa na barkach m.in. pracowników socjalnych, a dysponowanie odpowiednio wykwalifikowanym i kompetentnym personelem staje się nadrzędnym zadaniem w zakresie zarządzania zasobami ludzkim w takiej organizacji.

Na dowód istotnej roli zarządzania zasobami ludzkim w instytucjach pomocy społecznej można przytoczyć wyniki badań [Kotas 2014, ss. 364–367] dotyczących kluczowych czynników sukcesu ośrodków pomocy społecznej². Wyniki powyższych badań pozwalają na stwierdzenie faktu, iż sukces w funkcjonowaniu jednostek pomocy społecznej uzależniony jest w pierwszym rzędzie od – kompetencji pracowników i ich przełożonych, ich odpowiednio wysokiego poziomu zaangażowania (motywacji), umiejętności pracy zespołowej, odpowiednich warunków pracy czy systemów komunikacyjnych. Zatem sprawne działanie jednostek pomocy społecznej to także sprawne zarządzanie jej zasobami ludzkimi – m.in. w dużej mierze pracownikami socjalnymi.

Należy także zaznaczyć, iż dla organizacji polityki społecznej wskazane jest stosowanie modelu kapitału ludzkiego (założeniem jest, iż pracownika można kształtować w procesie pracy, co pociąga za sobą inwestycje w jego rozwój), przede wszystkim ze względu na specyfikę pracy socjalnej, która oparta jest na współpracy wielu osób czy instytucji). W takiej sytuacji nie ma zastosowania model sita ludzkiego, w którym jednym z założeń jest rywalizacja między pracownikami [Krzyszkowski 2008, s.172].

Uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach pomocy społecznej

Efektywne funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej uzależnione jest przede wszystkim od przeprowadzenia w prawidłowy sposób procesu rekrutacyjno-selekcyjnego. Działania w tym zakresie obejmują analizę potrzeb kadrowych, rekrutację, selekcję oraz podjęcie decyzji o zatrudnieniu i adaptację społeczno-zawodową nowego pracownika.

² Badania przeprowadzono w 2014 r. wśród 100 ośrodków pomocy społecznej.

Analiza potrzeb kadrowych (tak jak w każdej innej instytucji) jest przeprowadzana w sytuacji, gdy:

- Pojawia się wakat na danym stanowisku pracy;
- Powstaje konieczność zastąpienia obecnie zatrudnionego pracownika przez innego np. w wyniku dłuższego zwolnienia czy awansu;
- Pojawiają się zmiany organizacyjne w instytucji.

Jednym z etapów określania potrzeb kadrowych jest sporządzenie profilu (zawodowego, osobowościowego) kandydata do pracy. W przypadku pracownika socjalnego, profil zawodowy obejmuje kwalifikacje niezbędne (ich spełnienie stanowi konieczny warunek zatrudnienia) oraz kwalifikacje pożądane. Kwalifikacje niezbędne określa art. 116 Ustawy o pomocy społecznej, który mówi, iż pracownikiem socjalnym może zostać osoba, która:

- Posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych [trzyletnie kolegium pracowników służb społecznych, po ukończeniu którego absolwenci otrzymują dyplom – tytuł zawodowy pracownika socjalnego];
- Ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna;
- Do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia bądź nauki o rodzinie.

Natomiast do kwalifikacji pożądanych można zaliczyć – doświadczenie zawodowe, realną wiedzę i umiejętności czy cechy osobowości (w przypadku pracownika socjalnego – zdolność empatii, komunikatywność, zdolność do pracy zespołowej, odporność na stres) oraz inne umiejętności (np. prawo jazdy). Generalnie w procesie rekrutacji czy selekcji pracowników socjalnych należy zwracać uwagę na następujące jego kompetencje [Kowalczyk, Kowalczyk, Karczevska 2014, s. 32–41]:

- 1) Wiedzę (w zakresie – zasad i etyki pracy socjalnej, znajomości zagadnień czy koncepcji z zakresu nauk wykorzystywanych w praktyce pracy socjalnej, zasad czy barier komunikacji, negocjacji i mediacji, zasad motywowania czy zasad pracy zespołowej);
- 2) Umiejętności (metodologiczne, społeczne – komunikacyjne, nawiązywania kontaktu, okazywania empatii, współpracy z innymi grupami zawodowymi, organizowania grup zadaniowych czy występowania na forum publicznym, stosowania wiedzy z zakresu prawa w praktyce, menadżerskie – m.in. twórczego rozwiązywania problemów społecznych, organizowania pracy i kierowania zespołem ludzkim, inicjowania i współrealizowania projektów działań społecznych, kształtowania postaw i stosunków między ludzkich, podejmowania decyzji i szybkiej interwencji socjalnej czy wykorzystywania zdobytych techniki w pracy zawodowej);

- 3) Postawy (ciągłe praktyczne postrzeganie wartości i zasad pracy socjalnej, gotowość do korzystania z wiedzy i umiejętności w jak najszerszym wymiarze oraz świadomość obszarów własnej niedoskonałości i ciągłej weryfikacji czy zostały zastosowane najlepsze rozwiązania).

Zakończenie procesu analizy potrzeb kadrowych stanowi jednocześnie konieczność podjęcia decyzji o wyborze źródła rekrutacji w zależności od sytuacji na rynku pracy czy możliwości pozyskania kandydata, który jest już pracownikiem danej instytucji. W przypadku rekrutacji zewnętrznej możliwe jest pozyskiwanie kandydata do pracy poprzez ogłoszenia prasowe (e-rekrutacja), własne kontakty, agencje doradztwa personalnego (posiadające swoje bazy danych). Wydaje się, iż najbardziej efektywną formą rekrutacji zewnętrznej mogą być kontakty z uczelniami czy szkołami, które mogą przybrać różne formy – organizowanie praktyk zawodowych w instytucjach pomocy społecznej, prezentowanie informacji o nich na terenie uczelni (w czasie studenckich targów pracy), organizowanie wykładów i szkoleń (w czasie których przekazywanie wiedzy jest połączone z prezentacją instytucji pomocy społecznej).

Końcowym, ważnym elementem procesu rekrutacyjno-selekcyjnego jest adaptacja społeczno-zawodowa pracownika (dostosowanie się do warunków i treści pracy, czasu pracy czy norm i zwyczajów panujących w organizacji). Ze względu na specyfikę pracy pracownika socjalnego (dużą samodzielność, zakres realizowanych zadań) konieczne jest aby nowo zatrudniani pracownicy byli wdrażani w proces pracy pod okiem posiadających wysokie kompetencje zawodowe i doświadczenie specjalistów pracy socjalnej.

Istotnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach pomocy społecznej jest rozwój zawodowy pracownika socjalnego. Może on odbywać się poprzez uzyskanie I czy II stopnia specjalizacji oraz standardowe szkolenia podnoszące kompetencje pracownika socjalnego w odniesieniu do różnych aspektów jego pracy. W odniesieniu do uzyskaniu określonego stopnia specjalizacji, jej otrzymanie reguluje rozporządzenie MPiPS w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny. W zawodzie pracownika socjalnego przewidziane zostały dwa stopnie specjalizacji:

- I stopień specjalizacji zawodowej z zakresu pracy socjalnej (mający na celu uzupełnienie wiedzy i doskonalenie umiejętności zawodowych pracowników socjalnych). Do uzyskania I stopnia specjalizacji pracownik socjalny powinien: posiadać co najmniej trzyletni staż pracy w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, odbyć szkolenie w zakresie I stopnia specjalizacji oraz zdać egzamin przed regionalną komisją egzaminacyjną (egzamin ma formę ustną);
- II stopień specjalizacji zawodowej z zakresu pracy socjalnej (ma na celu pogłębienie wiedzy i doskonalenie umiejętności pracy z wybranymi grupami osób korzy-

stających z pomocy społecznej). Do uzyskania II stopnia specjalizacji pracownik socjalny powinien: posiadać I stopień specjalizacji lub ukończone studia magisterskie na kierunkach: pedagogika, politologia, psychologia, socjologia lub nauki o rodzinie, posiadać co najmniej pięcioletni staż pracy w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w podmiotach i instytucjach – jednostkach organizacyjnych właściwych w sprawach zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, szpitalach, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, zakładach karnych, odbyć szkolenie w zakresie II stopnia specjalizacji oraz przygotować pracę dyplomową, zdać egzamin, łącznie z obroną pracy dyplomowej przed Komisją (egzamin ma formę ustną).

Należy zaznaczyć, iż obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownika socjalnego zawarty jest w art. 119 Ustawy o pomocy społecznej, który w jednym ze swoich ustępów mówi, iż „przy wykonywaniu zadań pracownik socjalny jest obowiązany jest podnosić swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach i samokształcenie”.

Oczywiście poza możliwości uzyskania specjalizacji pracownik socjalny może podnosić swoją wiedzę i umiejętności poprzez różnego rodzaju szkolenia, które mogą być organizowane przez:

- Instytucje centralne – Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej;
- Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej;
- Państwowe i prywatne jednostki edukacyjne jako organizatorów lub współorganizatorów szkoleń [szkoły policealne, uczelnie wyższe];
- Organizacje prywatne, pozarządowe;
- Organizacje zagraniczne, przygotowujące i prowadzące szkolenia we współpracy z organizacjami polskimi.

Należy stwierdzić, iż znaczna część szkoleń skierowanych do pracowników socjalnych jest realizowana (zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej) przez regionalne ośrodki polityki społecznej, do zadań których należy organizowanie szkoleń zawodowych kadr pomocy społecznej. Realizowane szkolenia (wewnętrzne lub zewnętrzne) powinny być dostosowane do realnych potrzeb pracowników socjalnych, co pociąga za sobą wymóg przeprowadzenia analizy potrzeb kadrowych (np. poprzez analizę kompetencji zawodowych pracowników czy wyniki ankiety na temat ich potrzeb szkoleniowych). W przypadku realizacji szkoleń wewnętrznych niewątpliwie istotną sprawą jest identyfikacja pracowników, którzy będą posiadali kompetencje oraz wiedzę specjalistyczną oraz umiejętności w zakresie przeprowadzania szkoleń. Częstym błędem popełnianym w fazie przygotowawczej szkoleń jest kierowanie na

nie niewłaściwych pracowników. Dlatego też decyzja o skierowaniu pracownika na szkolenie powinna zapadać w oparciu o następujące kryteria [Kadela 2011, s. 30]:

- Zapotrzebowanie na uzupełnienia czy poszerzenia wiedzy fachowej oraz praktycznych umiejętności;
- Powierzenie pracownikowi nowych zadań, które wymagają pozyskania nowych kwalifikacji;
- Powiązanie zakresu szkolenia z opisem zajmowanego stanowiska i realizowanymi przez pracownika zadaniami;
- Ewidencja szkoleń, która pozwoli mieć wiedzę w zakresie dotychczasowego udziału pracownika w szkoleniach;
- Możliwość wykorzystania przez pracownika zdobytych podczas szkolenia informacji czy umiejętności (także w zakresie przeprowadzenia przez pracownika szkolenia wewnętrznego).

W zakresie szkoleń (rozwoju zawodowego) pracownika socjalnego, istotnym i specyficznym elementem jego kształtowania jest wykorzystywanie narzędzia, jakim jest superwizja. Superwizję definiujemy tu jako „proces uczenia się i ciągłego rozwoju zawodowego służący wzmocnieniu profesjonalnych kompetencji poprzez poszukiwanie źródeł trudności w pracy i możliwości ich pokonania. Jest to profesjonalny dialog, w którym omawiane są kwestie poznawcze, emocjonalne i etyczne wynikające z trójstronnej relacji pomiędzy klientem, pracownikiem i placówką, umożliwiające praktykom refleksję nad jakością swej pracy” [Łuczyńska, Olech 2013, s. 7].

W praktyce superwizja jako metoda rozwoju zawodowego pracownika socjalnego pełni kilka podstawowych funkcji:

- Administracyjno-zarządzającą - polega na kontrolowaniu pracy pracowników w granicach wyznaczonych im przez przepisy administracyjne czy rozporządzenia wewnętrzne instytucji;
- Zawodową - kontrola i ewentualna korekta pracy pracownika z punktu widzenia zachowania i przestrzegania norm czy standardów zawodowych (np. etycznych);
- Edukacyjną - możliwość zmiany dotychczasowej wiedzy, umiejętności i zachowań na podstawie otrzymywanych informacji zwrotnych od superwizora;
- Wsparcia emocjonalnego pracownika w celu ochrony przed nadmiernym stresem, a w konsekwencji przed wypaleniem zawodowym.

Istnieje szereg rodzajów superwizji: superwizja indywidualna i grupowa (ze względu na liczbę uczestników), formalna i nieformalna (ze względu na rodzaj relacji między pracownikiem a superwizorem) oraz pośrednia i bezpośrednia, ze względu na sytuację superwizji [Krzyszowski 1998, s. 196]. Każdy z wymienionych rodzajów superwizji ma swoje zalety. W przypadku superwizji indywidualnej, pozwala ona na indywidualną

pracę pracownika z superwizorem w zakresie określenia potencjalnych kierunków jego rozwoju zawodowego. Natomiast w przypadku superwizji grupowej, daje ona możliwość przedyskutowania i oceny funkcjonowania jednostki organizacyjnej pomocy społecznej jako całości (poprzez analizę sprawności funkcjonowania komórek organizacyjnych, relacji interpersonalnych czy ról zawodowych jej pracowników). Z kolei superwizja nieformalna pozwala na kontakt pracownika z superwizorem w sytuacjach, kiedy napotyka on na problemy w pracy, których nie może przezwyciężyć. Innym podziałem superwizji [Łuczyńska, Olech 2013, s. 7] jest podział na superwizję – opiekuńczą (kiedy mamy do czynienia z niewielkim stopniem kompetencji i zaangażowania pracownika), szkoleniową, kierowniczą czy konsultacyjną (kiedy pracownik socjalny konsultuje problemy w pracy z superwizorem).

Należy nadmienić, iż w procesie superwizji mogą być wykorzystywane różne metody, do których zaliczamy: metodę dyskusji, metodę planowania, metodę rozwiązywania problemów (burza mózgów, technika grupy nominalnej czy praca nad projektem), metodę symulacji oraz metodę bezpośredniego nadzoru. Realizacja superwizji (Krzyszkowski 1998, s. 202) niesie korzyści zarówno dla pracownika (informacja zwrotna odnośnie oceny działań/zachowań pracownika socjalnego wobec klienta) jak i dla pracodawcy (zachęcenie personelu do realizacji misji i celów organizacji, udzielenie pomocy w przestrzeganiu przepisów prawa czy zachowaniu standardów i norm zawodowych, a także wzmacnianie pozytywnych interpersonalnych relacji pracowniczych wśród personelu).

Istotnym narzędziem, które może być także wykorzystywane w rozwoju kompetencji pracownika socjalnego jest także coaching. Może to być coaching życiowy (pomoc w wyznaczaniu celów zawodowych oraz forma przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu, ze względu na pomoc w odkrywaniu pasji, które mogą być odskocznią od obciążającego psychicznie zawodu lub też poszukiwaniem równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracownika socjalnego) czy coaching rodzinny (wsparcie w poprawie relacji z członkami rodziny). Kolejnymi rodzajami coachingu jest coaching kariery (wsparcie w określeniu swojej drogi zawodowej, określeniu ścieżki rozwoju zawodowego zarówno w jednej instytucji, jak i w całym życiu zawodowym) oraz coaching kadry menedżerskiej (wzmacnianie umiejętności zarządzania, np. komunikacja, negocjacje, zarządzanie zmianami w organizacji, radzenie sobie ze stresem oraz pozyskiwanie umiejętności w zakresie rozwiązywania różnego rodzaju problemów np. kadrowych czy organizacyjnych czy wreszcie rozwój umiejętności przywódczych, np. wzmacnianie umiejętności nawiązywania i podtrzymywania relacji, budowanie autorytetu, rozwijanie umiejętności motywowania). Możemy zaliczyć tu także coaching zespołu, polegający na wzmacnianiu tworzonych bądź istniejących zespo-

łów. Należy zaznaczyć, iż główną barierą we wprowadzaniu coachingu może być niezrozumienie jego istoty, z której wynika traktowanie coachingu głównie jako narzędzia oceny lub jako instruktażu stanowiskowego czy bezrefleksyjne wprowadzane metod coachingu biznesowego do pomocy społecznej [Skowrońska 2013, s. 54–60].

Zarządzanie zasobami ludzkimi w instytucjach pomocy społecznej w ocenie kadry kierowniczej i pracowników

Poniższy rozdział stanowi przedstawienie różnych wyników badań dotyczących specyfiki zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach pomocy społecznej. Pierwsze zaprezentowane wyniki badań, przeprowadzone przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze wśród pracowników socjalnych z terenu województwa lubuskiego [2013, ss. 91-94] pozwalają na określenie podstawowych cech zarządzania zasobami ludzkimi w pomocy społecznej. Pracownicy socjalni w odniesieniu do polityki personalnej stwierdzali, iż:

- 1) Ważnym elementem motywacji pracowników socjalnych jest uzyskiwanie potwierdzenia ze strony przełożonych, że ich praca jest dobrze wykonywana oraz że wykonują pracę ważną i społecznie użyteczną. Wskazują oni na konieczność odzwierciedlenia tego w systemach wynagradzania (szczególnie w odniesieniu do tych pracowników, którzy wykonują swoją pracę lepiej od innych). Jednocześnie przełożeni oceniani są jako osoby pomocne, wspierające pracowników czy chętnie do współpracy przy rozwiązywaniu problemów;
- 2) Aż 90% badanych pracowników socjalnych określa „biurokrację” jako podstawową trudność wykonywanej pracy (pod tym pojęciem rozumieją następujące aspekty pracy – dysproporcje czasowe pomiędzy pracą terenową a administracyjną, ograniczony kontakt z superwizorami, braki kadrowe czy w ogóle zbyt duże obciążanie wykonywaną pracą);
- 3) Pracownicy dostrzegają, iż permanentne szkolenia są ważnym elementem ich rozwoju zawodowego, co jest rezultatem ciągłych zmian w przepisach czy procedurach. Są zainteresowani przede wszystkim uczestnictwem w warsztatach, które to dostarczałyby im praktycznej wiedzy i pozwalały na zdobycie konkretnych umiejętności radzenia sobie z agresywnymi klientami (klientami chorymi psychicznie, klientami uzależnionymi od alkoholu czy narkotyków);
- 4) Pracownicy oceniają siebie jako dobrze przygotowanych do pracy i zmotywowanych, ale jednocześnie wskazują na to, iż narażeni są oni na wypalenie zawodowe, stres czy większą zachorowalność (stres i poczucie braku dobrostanu wzrasta liniowo wraz z wiekiem i stażem pracy).

Inne badania [Kadela 2011, s. 39] stanowiące diagnozę i analizę funkcjonowania instytucji pomocy społecznej pokazują, iż szansą rozwoju jednostek pomocy społecznej jest opieranie się na wzorcach nowego zarządzania publicznego (*new public management*), a więc odejście od tradycyjnego modelu administracji publicznej (nakierowanej na procedury) na rzecz modelu administracji zorientowanej na wyniki (cierpiącej rozwiązania zarządzania w sektorze prywatnym, np. wynagrodzenia oparte na efektywności pracy, precyzyjne formułowanie zadań i celów organizacyjnych oraz mierników ich pomiaru).

W odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi w pomocy społecznej formułowane są następujące zalecenia [Kadela 2011, s. 39]:

- 1) Planowanie zatrudnienia oraz wprowadzanie zmian w strukturze zatrudnienia i w organizacji pracy powinno opierać się na systematycznej analizie obciążenia pracą;
- 2) Głównym kryterium kształtowania systemów wynagrodzeń powinna być analiza jakości pracy realizowanej przez pracowników;
- 3) Kluczowym elementem strategicznego rozwoju całej organizacji powinien być rozwój zasobów ludzkich i tworzenie zasobów wiedzy i umiejętności (przeznaczenie odpowiednich środków pieniężnych na doszkalać pracowników). Organizacja pomocy społecznej powinna zachowywać się jak organizacja ucząca. Szkolenia powinny też uwzględniać rozwój kompetencji pracowników w zakresie zarządzania projektami;
- 4) Wprowadzenie systemów ocen pracowników³;
- 5) Zmiany w organizacji pracy poprzez wprowadzanie systemów opartych na pracy zespołowej oraz rozwój pracy w oparciu o zespoły interdyscyplinarne.
- 6) Istotnym, wcześniej wspomnianym, elementem zarządzania zasobami ludzkimi w pomocy społecznej jest kształtowanie odpowiednich kompetencji pracownika socjalnego poprzez narzędzie, jakim jest superwizja.

Z badań⁴ przeprowadzonych wśród kierowników instytucji pomocy i integracji społecznej odnośnie superwizji wyłaniają się następujące wnioski [Niesporek 2014, s. 145–155]:

1. Superwizja jest przeprowadzana jedynie w 18% instytucji (superwizja była przeprowadzana przede wszystkim w Miejskich Ośrodkach Pomocy Społecznej, a najrzadziej

³ Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych obowiązkowej ocenie podlegają tylko pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych. Tym samym zatem ocenie okresowej nie podlegają pracownicy socjalni, których praca przecież stanowi zasadniczy element sprawnego i efektywnego funkcjonowania instytucji pomocy społecznej.

⁴ Badanie było przeprowadzone w 2012 r. na ogólnopolskiej próbie kierowników instytucji pomocy i integracji społecznej. Objęło ono 222 kierowników jednostek.

w Gminnych Ośrodkach Pomocy Społecznej), z tego prawie 67% instytucji w których do tej pory jej nie realizowano, zadeklarowało potrzebę jej wprowadzenia.

2. Respondenci wyrażali zainteresowanie wprowadzeniem superwizji z czterech powodów – usprawnienie funkcjonowania instytucji, wsparcie pracowników w rozwiązywaniu trudnych problemów, profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego oraz przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu (11% badanych instytucji nie widziało potrzeby wprowadzania superwizji ze względu na – brak środków finansowych, brak zainteresowania superwizją ze strony pracowników socjalnych oraz brak konieczności wprowadzania superwizji ze względu na bieżący nadzór kierowników nad pracownikami w tych jednostkach).
3. Superwizji podlegają przede wszystkim pracownicy socjalni, a potem specjaliści, asystenci rodzinni, pracownicy administracji, a także kierownicy działów. Osoby przeprowadzające superwizję to przełożeni pracowników socjalnych (22,5%), pracownicy socjalni (20%) oraz konsultanci (12%).
4. 72% badanych kierowników uważa że superwizja przynosi korzyści (tylko 3% nie ma zdania na ten temat). Prawie 98% kierowników, w których instytucjach superwizja jest przeprowadzana uważa ją za skuteczne narzędzie.
5. Efekty superwizji zdaniem badanych to – lepsze wykonywanie pracy i jej większa efektywność, poprawa pracy w zespołach pracowniczych, pomoc w zapobieganiu wypaleniu zawodowemu i lepsze radzenie ze stresem, efekty edukacyjne oraz lepsze rozumienie przez pracowników socjalnych problemów ich klientów.
6. Prawie 77% badanych uważa, iż superwizja powinna być przeprowadzana (około 22% nie ma w tej sprawie zdania). Kierownicy w swoich wypowiedziach są przekonani, iż superwizja powinna obejmować także innych pracowników (poza pracownikami socjalnymi) – uważa tak 72,5% badanych.
7. Według kierowników podstawowe kryteria, jakie winni spełniać superwizorzy to – doświadczenia zawodowe (staż pracy, pozostawanie czynnym pracownikiem socjalnym, znajomość specyfiki pracy, doświadczenie w prowadzeniu superwizji, znajomość problemów pracowników socjalnych oraz komunikatywność i empatia).
8. Trudności we wdrażaniu superwizji to – brak środków finansowych, brak profesjonalnych superwizorów, trudności lokalowe czy niechęć pracowników do superwizji, wynikająca z ich lęku oraz niezrozumienia tego narzędzia.

Z kolei z badań⁵ przeprowadzonych wśród pracowników socjalnych odnośnie ich doświadczeń z superwizją jako metodą kształtowania ich rozwoju zawodowego wyłania się następujący obraz [Karwacki 2014, s. 155–179]:

1. Prawie 70% badanych pracowników socjalnych nie zetknęło się w swojej pracy z superwizją. Pracownicy, którzy zetknęli się z superwizją, wskazali, iż miała ona charakter incydentalny (w formie grupowej). Jednocześnie zdaniem prawie 72% badanych uznało, iż superwizja jest potrzebna w instytucjach pomocy społecznej.
2. Superwizorem badanych pracowników byli najczęściej psychoterapeuci, psycholodzy, psychiatry oraz superwizorzy spoza instytucji.
3. Zdaniem 56% pracowników superwizja powinna mieć charakter dobrowolny, a superwizorem powinna być osoba spoza instytucji, mająca odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe, umiejąca komunikować się oraz diagnozować problemy poprzez system pytań.
4. Według badanych respondentów podstawowe obszary zastosowania superwizji to – możliwość uzupełnienia dotychczasowej wiedzy, umiejętności i zmiany zachowań, umożliwienie rozwoju osobistego, poprawa relacji międzyludzkich z klientami pomocy społecznej czy podmiotami pracy socjalnej.
5. Korzyści z superwizji zdaniem badanych to korzyści osobiste (wsparcie emocjonalne oraz przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu) oraz korzyści zawodowe (wsparcie merytoryczne, pomoc profesjonalna „na bieżąco”, możliwość otrzymania informacji zwrotnej oraz aktualizacja wiedzy i umiejętności praktycznych).
6. Słabe strony superwizji to m.in. strach przed: kontrolą, konfrontacją, ośmieszeniem, koniecznością tłumaczenia się, przyznaniem się, że ma się problem w pracy, niekompetentnym superwizorem, nieskutecznością i czasochłonnością superwizji czy pogorszeniem relacji osobistych ze współpracownikami.

Podsumowanie

Realizacja zadań przez różnego rodzaju instytucje pomocy społecznej zależna jest przede wszystkim od szeroko pojętych kompetencji jej pracowników. W związku z tym efektywnie działające jednostki pomocy społecznej powinny przywiązywać dużą wagę do zarządzania potencjałem swoich pracowników. W praktyce powinno się to skupiać m.in. na kompleksowych szkoleniach pracowników socjalnych, odpowiednim ich doborze do organizacji, motywacyjnym wynagradzaniu czy, jakże ważne,

⁵ Badania zostały przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie pracowników socjalnych zatrudnionych w różnych podmiotach publicznych i niepublicznych, realizujących zadania w zakresie pomocy społecznej i integracji społecznej. W badaniu wzięło udział 2050 respondentów.

przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu tej grupy pracowników. W tym celu powinny być wykorzystywane różnorodne narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi (po odpowiednim dostosowaniu ich do specyfiki organizacji pomocy społecznej). Zadaniem końcowym w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi powinno być ukształtowanie u pracownika socjalnego postawy nastawionej na permanentny rozwój profesjonalny czy poszerzanie jego wiedzy i umiejętności, przyjęcie której będzie owocowało profesjonalną realizacją zadań w zakresie pracy socjalnej.

Bibliografia

- Kadela K. (2011), *Instytucje pomocy społecznej. Szanse i kierunki rozwoju*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Instytucja%20pomocy%20spolecznej.pdf>, dostęp: 22 października 2015.
- Karwacki A. (2014), *Superwizja w ocenie pracowników socjalnych*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak [red.], *Superwizja pracy socjalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa, http://mirek.grewinski.pl/wp-content/uploads/2014/10/Superwizja_pracy_socjalnej.pdf, dostęp: 22.10.2015.
- Kotas M. (2014), *Kluczowe czynniki sukcesu ośrodków pomocy społecznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, z. 74, http://www.woiz.polsl.pl/znwoiz/z74/3_8_Kotas-M_po_recenzji.pdf, dostęp: 22.10.2015.
- Kowalczyk B., Kowalczyk J., Karczewska A. (2014), *Pracownik socjalny w perspektywie zarządzającego procesem zmiany*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa, https://www.efs.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/Pracownik_socjalny_w_perpektywie_zaradzajacego_procesem_zmiany_MPIPS.pdf, dostęp: 22.10.2015.
- Krzyszowski J. (1998), *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy Społecznej*, Omega-Praxis, Łódź.
- Łuczyńska M, Olech A. (2013), *Wprowadzenie do superwizji pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa, <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Wprowadzenie-do-superwizji-pracy-socjalnej.pdf>, dostęp: 22 października 2015.
- Niesporek A. (2014), *Superwizja pracy socjalnej w instytucjach pomocy i integracji społecznej. Badania kierowników instytucji* [w:], *Superwizja pracy socjalnej*, M. Grewiński, B. Skrzypczak [red.], Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa, http://mirek.grewinski.pl/wp-content/uploads/2014/10/Superwizja_pracy_socjalnej.pdf, dostęp: 22.10.2015.
- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze. Obserwatorium Integracji Społecznej (2013), *Raport z badań. Rola pracownika socjalnego we współczesnym świecie-perspektywy i zagrożenia*, Zielona Góra, <http://obserwuj.lubuskie.pl/uploads/documentsearch/id71/Raport%20z%20bada%C5%84%20Rola%20pracownika%20socjalnego%20we%20wsp%C3%B3%C5%82czesnym%20%20swiecie%20%20.pdf>, dostęp: 22.10.2015.

Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej

Skowrońska A. (2013), *Coachnig w pomocy społecznej*, [w:] A. Skowrońska (red.), *Nowe kierunki i tendencje w organizacji i zarządzaniu pomocą społeczną*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa, <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Nowe-kierunki-i-tendencje-w-organizacji-i-zarz%C4%85dzaniu-pomoc%C4%85-spo%C5%82eczn%C4%85.pdf>, dostęp: 22.10.2015.

Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004r, Dz.U., 2004, Nr 64, poz. 593, z późn. zm.

Ustawa o pracownikach samorządowych z dn. 21 listopada 2008 r., Dz.U., 2008, Nr 223, poz. 1458.

Rozporządzenie Ministra Pracy Polityki Społecznej z dn. 17 kwietnia 2012r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, Dy. U., 2009, Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.

Piotr Bohdziewicz¹, Jerzy Krzyszkowski²

Uniwersytet Łódzki

Superwizja jako narzędzie zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej

Supervision as a management tool in social care units

Abstract: Supervision encompasses individual or group sessions for employees conducted in public social care units. Its aims are, among others, developing competencies and the engagement of employees. The reform of the Polish public social care system has proposed a widespread implementation of supervision practices. However, currently in Poland in most social care units supervision has either not yet been implemented or it has been done as a one-off action.

The effectiveness of supervision depends on, among others, the features of the cultural environment of social care units. Those features can either support or stifle attitudes and actions of employees, which have been shaped during supervision.

The aim of the paper is to outline the features of the cultural environment of social care units, which support the high effectiveness of supervision.

Keywords: social care units, social workers, supervision, organizational culture, human resource management.

Wprowadzenie

Jedną z kluczowych instytucji polskiej polityki społecznej po przełomie ustrojowym 1989 roku jest publiczna samorządowa pomoc społeczna. Zgodnie z obowiązującą Ustawą z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 163) pomoc społeczna powinna umożliwiać jednostkom i grupom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych (bieda, bezrobocie, problemy opiekuńczo-wychowawcze rodzin) przy pomocy świadczeń materialnych oraz środowiskowej pracy socjalnej. W ostatnich latach pojawiły się

¹ E-mail: bohdziule@gmail.com

² E-mail: jkrzysz@uni.lodz.pl

nowe wyzwania wobec instytucji pomocy społecznej, związane z przyspieszonym procesem starzeniem się społeczeństwa polskiego oraz z migracją zarobkową znacznej liczby Polaków w wieku produkcyjnym.

Instytucje pomocy społecznej stają się często jedynym źródłem wsparcia dla potrzebujących. Niestety, polska pomoc społeczna jest obciążona licznymi wadami i deficytami, do których zaliczyć trzeba zarówno jej ograniczenia strukturalno-systemowe, jak i funkcjonalne. Od lat wadą jest brak właściwego diagnozowania problemów społecznych, nadmierna biurokracja socjalna, brak integracji i koordynacji działań skutkujący fragmentacją działań bądź dublowaniem się świadczeń. Innymi wadami funkcjonowania pomocy społecznej w naszym kraju jest rutynizacja działań pracowników socjalnych, koncentrujących się na rozdzielnictwie świadczeń socjalnych, przy zaniedbywaniu pracy środowiskowej ukierunkowanej na rzeczywiste rozwiązywanie problemów klientów.

W celu podniesienia jakości usług socjalnych oraz wieloaspektowego wsparcia działalności służb społecznych obecnie wdraża się do praktyki funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (JOPS) superwizję charakteryzującą się indywidualnymi lub grupowymi sesjami dla pracowników socjalnych, prowadzonymi przez specjalnie wynajętych do tego celu zewnętrznych superwizorów. Efektem superwizji ma być podniesienie profesjonalizmu pracowników socjalnych, ich wiedzy i umiejętności oraz budowanie pogłębionej motywacji do pracy, co w efekcie ma przynieść lepszą jakość usług świadczonych dla klientów pomocy społecznej [Krzyszkowski 2013; Łuczyńska, Olech 2013].

Superwizja jest zatem jednym z narzędzi, które ma się przyczyniać do pełniejszego osiągnięcia celów misyjnych przez JOPS. Skuteczność superwizji (rozumiana jako kształtowanie zachowań pracowniczych efektywnie zorientowanych na realizowanie celów misyjnych organizacji) zależy nie tylko od jakości pracy samych superwizorów, ale także od cech środowiska organizacyjno-kulturowego tych jednostek, w ramy którego superwizja jest implementowana. Środowisko to jest z kolei kształtowane przez system zarządzania zasobami ludzkimi realizowany w JOPS.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie kluczowych cech środowiska organizacyjno-kulturowego JOPS, jako przestrzeni sprzyjającej wysokiej skuteczności superwizji. Podstawą diagnoz w tym zakresie będą wypowiedzi doświadczonych superwizorów prowadzących na użytek JOPS takie przedsięwzięcia.

Cele i funkcje superwizji wdrażanej w JOPS

Obecnie w Polsce w większości jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie wdrożono jeszcze superwizji bądź jej implementacje mają charakter dość incydentalny [Niesporek 2014]. Tymczasem założenia reformy polskiego systemu publicznej pomocy społecznej postulują wdrożenie praktyk superwizyjnych w obszar funkcjonowania jego organizacyjnych struktur [Grewiński, Skrzypczak 2014].

Superwizja, która jest w Polsce nową metodą wsparcia pracowników socjalnych, ma długą tradycję w krajach anglosaskich, gdzie była rozwijana w organizacjach filantropijnych, w których superwizorzy kontrolowali pracę wolontariuszy oraz zapewniali im doradztwo zawodowe w sytuacjach krytycznych. Znaczenie superwizji w krajach zachodnich zwiększyło się wraz z profesjonalizacją pracy socjalnej. Superwizorzy stali się edukatorami, ale także terapeutami dla pracowników socjalnych pracujących bezpośrednio z klientami. Wraz z kryzysem państwa opiekuńczego w latach 80. XX wieku superwizja weszła w nową fazę stając się narzędziem kontroli efektywności funkcjonowania instytucji pomocy społecznej i jej pracowników. Współcześnie superwizja jest praktykowana zarówno w Europie jak i w Ameryce Północnej, a dowodem jej międzynarodowego znaczenia jest powołanie w 1997 roku Stowarzyszenia Narodowych Organizacji Superwizyjnych w Europie (*Association of National Organizations for Supervision in Europe*). W Stanach Zjednoczonych o randze superwizji świadczy fakt, że odbycie superwizji jest warunkiem koniecznym dla zawarcia przez pracownika socjalnego ubezpieczenia pracowniczego, a świadectwo uczestnictwa w superwizji jest wymogiem formalnym przy zapisywaniu się do organizacji zawodowych pracowników socjalnych.

Ocena znaczenia i roli superwizji dla pracowników i organizacji pomocowych wymaga bardziej precyzyjnego określenia jej istoty. Superwizja bowiem przebiega w trzech płaszczyznach: personalnej, profesjonalnej i organizacyjnej. W dwóch pierwszych, to jest personalnej i profesjonalnej, superwizja pełni funkcję edukacyjną oraz wsparcia emocjonalnego dla uczestniczących w niej pracowników. W roli organizacyjnej superwizja pełni ważną funkcję administracyjną i zarządczą, istotną dla działalności JOPS. W tym wymiarze superwizja stanowi ważne narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi w pomocy społecznej, bowiem ułatwia ocenę pracy personelu, pozwala utrzymać standardy zawodowe i morale wśród pracowników, tworzy także szansę na bardziej precyzyjny monitoring obciążenia pracą oraz rzeczywistych wyników interwencji socjalnych podejmowanych przez pracowników terenowych. Ważne jest, aby superwizja była zintegrowana z całym systemem organizacyjnym JOPS oraz stylem zarządzania tą instytucją. W tym kontekście należy pamiętać o paradygmacie

leżącym u podstaw współczesnego rozumienia superwizji. Jest to paradygmat refleksyjnej praktyki nawiązujący do teorii refleksji Johna Deweya i stanowiący w swej istocie próbę integrowania koncepcji teoretycznych z praktyką [Ferreira, Grewiński, Reis-Jorge 2014, s. 55].

Nie kwestionując licznych szans i korzyści, jakie niesie ze sobą superwizja, wskazać należy także na realne zagrożenia jej wprowadzenia w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Superwizja, gdy zostanie w niej złamana zasada poufności, może oznaczać zagrożenie, że superwizor przekaze te informacje przełożonym pracownika socjalnego. Obawa przed naruszeniem tajemnicy superwizji może spowodować autocenzurę pracowników socjalnych, obawiających się publicznej prezentacji w trakcie sesji superwizyjnej własnych błędów i deficytów pracy zawodowej. Superwizja może także wywołać niebezpieczeństwo ograniczenia autonomii pracowników socjalnych, którzy znajdą się pod bardziej rygorystyczną kontrolą w następstwie informacji uzyskanych przez kierownictwo od superwizora. To zastrzeżenie ujawnia znaczenie kultury organizacyjnej JOPS oraz stylu zarządzania zasobami ludzkimi. Na uwagę zasługuje także otoczenie JOPS (samorządowe władze lokalne i regionalne, inne publiczne i niepubliczne podmioty realizujące zadania polityki społecznej, klienci, odbiorcy usług socjalnych, ich rodziny i najbliższe środowisko społeczne), odgrywające ważną rolę we współczesnych analizach organizacyjnych.

Organizacyjne i kulturowe wyznaczniki skuteczności superwizji w JOPS

W kontekście przedstawionych uwag, zwłaszcza odnoszących się do najważniejszych celów stawianych przed superwizją praktykowaną w JOPS, pilnie rysuje się potrzeba bliższego zidentyfikowania wyznaczników skuteczności przedsięwzięć superwizyjnych w tych instytucjach. Zależnie od eksponowanej funkcji superwizji jej cele można określać na różne sposoby, chcemy jednak w niniejszym artykule skoncentrować się przede wszystkim na jej funkcjach edukacyjnych, motywacyjnych i rozwojowych: w takim przeto ujęciu celem modelowym superwizji jest przyczynianie się do kształtowania u jej uczestników (pracowników JOPS) profesjonalnych i kooperacyjnych kompetencji oraz pobudzanie ich automotywacji do podejmowania przedsiębiorczych i innowacyjnych działań pomocowych zorientowanych misyjnie. W konsekwencji skuteczność superwizji należy odnosić do stopnia zrealizowania wyżej specyfikowanych celów i w szczególności obserwować realne występowanie nowych, inspirowanych i kierunkowanych przez superwizję zachowań pracowniczych.

W takim ujęciu zakładane skutki superwizji pojawiające się w sferze mentalnej jej uczestników (rozwijanie automotywacji inspirowanej wartościami misyjnymi, inicjo-

wanie krytycznej refleksji dotyczącej ukierunkowania oraz jakościowego standardu dotychczasowych działań, przyrost kompetencji profesjonalnych i kooperacyjnych) można interpretować jako budowanie szans na zaistnienie nowych jakościowo zachowań pracowniczych, czyli – sięgając do znanych na gruncie nauk o zarządzaniu zasobami ludzkimi koncepcji *High Involvement Work Practices* (HIWP: uzyskiwanie wysokich efektów pracy poprzez kształtowanie zaangażowania pracowniczego) – jako budowanie nowych dźwigni zachowań [Borkowska 2007].

Precyzyjne określenie najważniejszych determinant skuteczności superwizji w JOPS wymagałoby przeprowadzenia szerokich badań zarówno wśród pracowników JOPS uczestniczących w takich przedsięwzięciach oraz wśród kadr zarządzających takimi jednostkami, jak i w środowisku superwizorów. Opinie pochodzące od tej ostatniej kategorii respondentów wydają się być szczególnie cenne dla postawienia diagnoz w interesujących nas kwestiach.

Pragniemy w tym miejscu mocno podkreślić, że niniejszy artykuł stanowi próbę zaledwie wstępnego i ramowego nakreślenia uwarunkowań skuteczności superwizji oglądanych przez pryzmat opinii artykułowanych przez superwizorów („pilotaż” problemu badawczego). W artykule wykorzystaliśmy informacje pochodzące od trzech doświadczonych superwizorów, mających za sobą kilkuletnią praktykę w tej roli (uzyskaliśmy od każdego z nich obszernie wypowiedzi na 7 pytań odnoszących się bezpośrednio do problematyki różnorodnych uwarunkowań skuteczności superwizji). Dobór respondentów do badania odpowiadał procedurze określanej w literaturze przedmiotu jako dobór ekspertów (tj. osób wykazujących się kompetencjami, profesjonalizmem oraz gruntowną wiedzą w określonej dziedzinie [Gusiuk-Tkacz, Siegień-Matyjewicz 2012, s. 71–72]. W naszym przypadku dobór ekspertów podyktowany był ich wiedzą i doświadczeniem, bowiem są to osoby, które jako jedne z pierwszych w Polsce prowadziły superwizję i cieszą się opinią wybitnych specjalistów w tym zakresie. Chcemy jednak podkreślić, że uzyskanemu w ten sposób ogólnemu obrazowi wyznaczników skuteczności superwizji przypisujemy jedynie status hipotezy, którą należy uwzględniać jako punkt wyjścia do wspomnianych wyżej znacznie szerszych badań.

Uzyskane od badanych superwizorów wypowiedzi poddane zostały następnie analizie jakościowej, której rezultatem było sporządzenie „mapy” kluczowych wyznaczników skuteczności superwizji. Posłużyliśmy się przy tym założeniami wspomnianych wyżej koncepcji HIWP jako czynnikiem porządkującym taką procedurę. Zabieg „mapowania” ujawnił występowanie trzech następujących kategorii takich wyznaczników:

- a) uwarunkowania dotyczące atrybutów osób (pracowników JOPS) uczestniczących w superwizji: stan ich świadomości misyjnej, poziom kompetencji profesjonalnych, zbiór różnych cech osobowościowych;
- b) uwarunkowania dotyczące cech środowiska organizacyjnego i kulturowego JOPS: rozwiązania organizacyjne, sposób zarządzania zasobami ludzkimi, postawy i działania kierownictwa oraz pracowników JOPS;
- c) uwarunkowania dotyczące sposobu implementowania oraz praktykowania superwizji w JOPS.

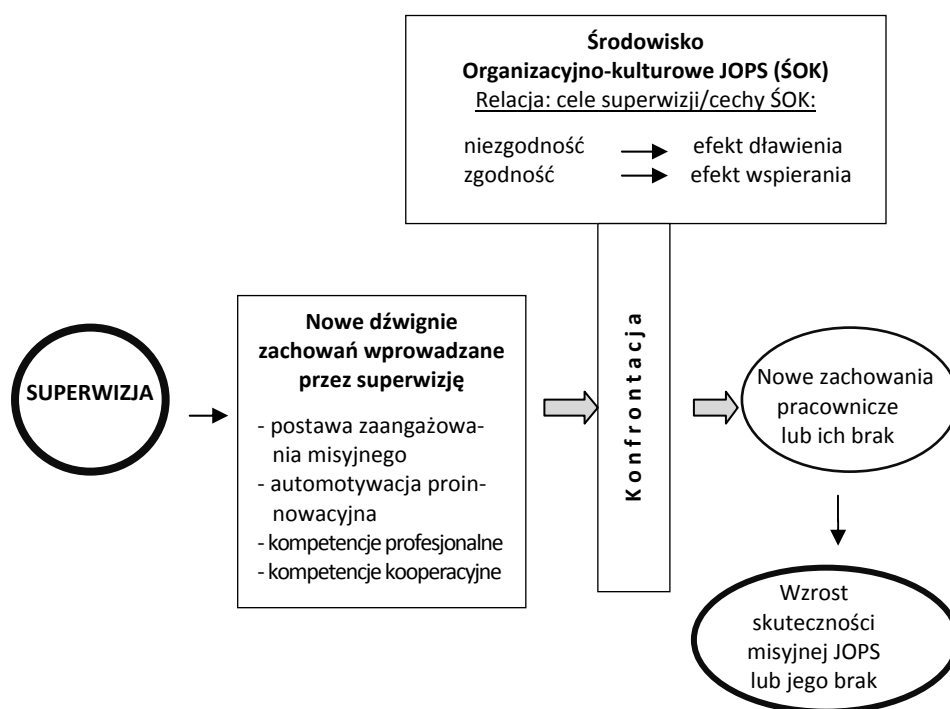
Stosowane przez nas określenie „środowisko organizacyjno-kulturowe” ma dość szeroką znaczeniową konotację. Mieści w sobie bowiem treści związane zarówno z porządkiem organizacyjno-zarządczym panującym w danej jednostce (m. in. sposób zarządzania personelem, kanały przepływu i wymiany informacji, kryteria stosowane do oceny efektów pracy, zespołowość w realizowaniu zadań), jak i treści dotyczące typu kultury organizacyjnej charakteryzującej daną jednostkę. To ostatnie pojęcie (dość zresztą rozmyte i niejednoznacznie precyzowane w na gruncie różnych koncepcji teoretycznych) zawiera z kolei takie elementy, jak wspólne wartości, panujące w organizacji nawyki i modele myślowe, stosunek do zmian i innowacji, ukryte zasady określające relacje wewnątrzorganizacyjne, społeczna atmosfera panująca w organizacji, typ i ukierunkowanie zachowań pracowniczych, określenie, które z nich będą oficjalnie nagradzane bądź karane itp. [Avery 2009, s. 146 i nast.]. Tak pojmowane środowisko organizacyjno-kulturowe może pozostawać w różnych relacjach wobec rezultatów superwizji pojawiających się zwłaszcza w sferze automotywacyjnej jej uczestników: może ono mianowicie tworzyć przestrzeń o cechach eufunkcjonalności wobec takich rezultatów, wysoce sprzyjającą podejmowaniu przez pracowników działań wyrastających z ukształtowanych przez superwizję postaw (efekt „wspierania” – automotywacyjne postawy pracownicze będące dźwignią zachowań mogą przekładać się na realne zachowania pracownicze stanowiące dźwignię organizacyjnych efektów misyjnych), środowisko owo może jednak także na różne sposoby blokować proces transformowania w nowe jakościowo zachowania posuperwizyjnych impulsów mentalnych uzyskanych przez pracownika (efekt „dławienia” rezultatów superwizji). Znaczenie środowiska organizacyjno-kulturowego jako istotnego moderatora rezultatów superwizji przedstawiono na rys. 1.

Każda z wymienionych wyżej kategorii uwarunkowań skuteczności superwizji została następnie przeanalizowana w celu zidentyfikowania w jej ramach:

- czynników działających „dławiąco” wobec efektów superwizji i prowadzących w rezultacie do jej niskiej skuteczności,

- czynników „wspierających” efekty superwizji i przyczyniających się do jej wysokiej skuteczności.

Rysunek 1. Uwarunkowania wpływu superwizji na skuteczność działań misyjnych JOPS



Źródło: opracowanie własne.

Badani superwizorzy wskazali na następującą paletę czynników oddziałujących „dławiająco” wobec efektów superwizji:

A1. Czynniki „dławiające” usytuowane po stronie kierownictwa JOPS:

- **kolidujące z celami misyjnymi JOPS priorytety działania i organizacja pracy w jednostce:**
 - ✓ prymat działań związanych z przyznawaniem świadczeń nad środowiskową pracą socjalną;
 - ✓ biurokratyczne kryteria oceniania pracownika (przede wszystkim terminowość załatwiania spraw oraz jakość prowadzonej dokumentacji, natomiast brak praktyki oceniania efektywności pracy socjalnej prowadzonej przez podwładnego);

- **Nakazowo-kontrolujący styl kierowania:**
 - ✓ zredukowanie obszaru funkcjonalnej samodzielności pracowników;
 - ✓ odgórne ingerencje w działania podejmowane przez pracowników;
- **dysfunkcjonowanie procesu komunikacyjnego:**
 - ✓ jednokierunkowa komunikacja (góra – dół);
 - ✓ brak gotowości kierownictwa JOPS do wysłuchiwania pracowników;
 - ✓ brak swobodnej komunikacji między pracownikami (zaniedbywanie budowy organizacyjnych platform umożliwiających wymianę informacji, nieregularnie odbywające się spotkania kierownictwa z pracownikami, brak powoływania zespołów problemowych);
- **negatywne postawy kierowników JOPS wobec zmian organizacyjnych:**
 - ✓ brak wiedzy kadry kierowniczej na temat wprowadzania zmian w organizacji,
 - ✓ niechęć kadry kierowniczej do wprowadzania zmian organizacyjnych, trudności uczestników we wdrażaniu sugestii i wskazań posuperwizyjnych z powodu niechętniej postawy kierownictwa jednostki.

B1. Czynniki „dławiące” usytuowane po stronie pracowników JOPS:

- **deficyty kompetencyjne:**
 - ✓ brak pogłębionego rozumienia misji JOPS;
 - ✓ słabe identyfikowanie się pracowników z misją jednostki;
 - ✓ brak wiedzy i umiejętności profesjonalnych;
 - ✓ nieznamość nowatorskich metod pracy socjalnej;
- **niekorzystne cechy osobowości:**
 - ✓ brak należytego poziomu empatii umożliwiającej dostrzeganie sytuacji wymagających interwencji pomocowej;
 - ✓ posiadanie cech osobowości zależnej (takie osoby mimo uczestnictwa w dobrze prowadzonej superwizji nie zdobędą się na samodzielność myślenia);
- **brak czasu na prowadzenie pracy socjalnej:**
 - ✓ przeciążenie pracowników sprawami przyznawania świadczeń na rzecz klientów;
 - ✓ zbyt słaba aktywność w obszarze pracy socjalnej, brak jej planowania.

C1. Czynniki „dławiące” wynikające ze sposobu implementowania oraz praktykowania superwizji w JOPS:

- **na etapie planowania superwizji w JOPS:**
 - ✓ incydentalność superwizji, brak długofalowego planowania jej rezultatów;
 - ✓ „myślenie sprawozdawcze” kierownictwa JOPS na temat superwizji (przysiązanie znaczenia do liczby uczestników, liczby sesji superwizyjnych, a nie do ich jakości i skuteczności);

- ✓ nieprecyzyjne informowanie pracowników o celach superwizji, co może generować u nich nastawienia lękowe utrudniające aktywny i konstruktywny udział w tym przedsięwzięciu;
- ✓ odgórne narzucanie pracownikom uczestnictwa w superwizji;
- ✓ brak superwizji w odniesieniu do kadry kierowniczej;
- **na etapie prowadzenia sesji superwizyjnej:**
 - ✓ mało profesjonalny superwizor;
 - ✓ obawy superwizantów przed krytyczną oceną ich działań zawodowych, co prowadzi do psychicznego zablokowania możliwości ich konstruktywnego uczestniczenia w superwizji;
 - ✓ brak zapewnienia komfortu organizacyjnego dla niezakłóconego przebiegu sesji superwizyjnej, „wrywanie” niektórych uczestników w trakcie jej trwania do innych pilnych zadań zawodowych.

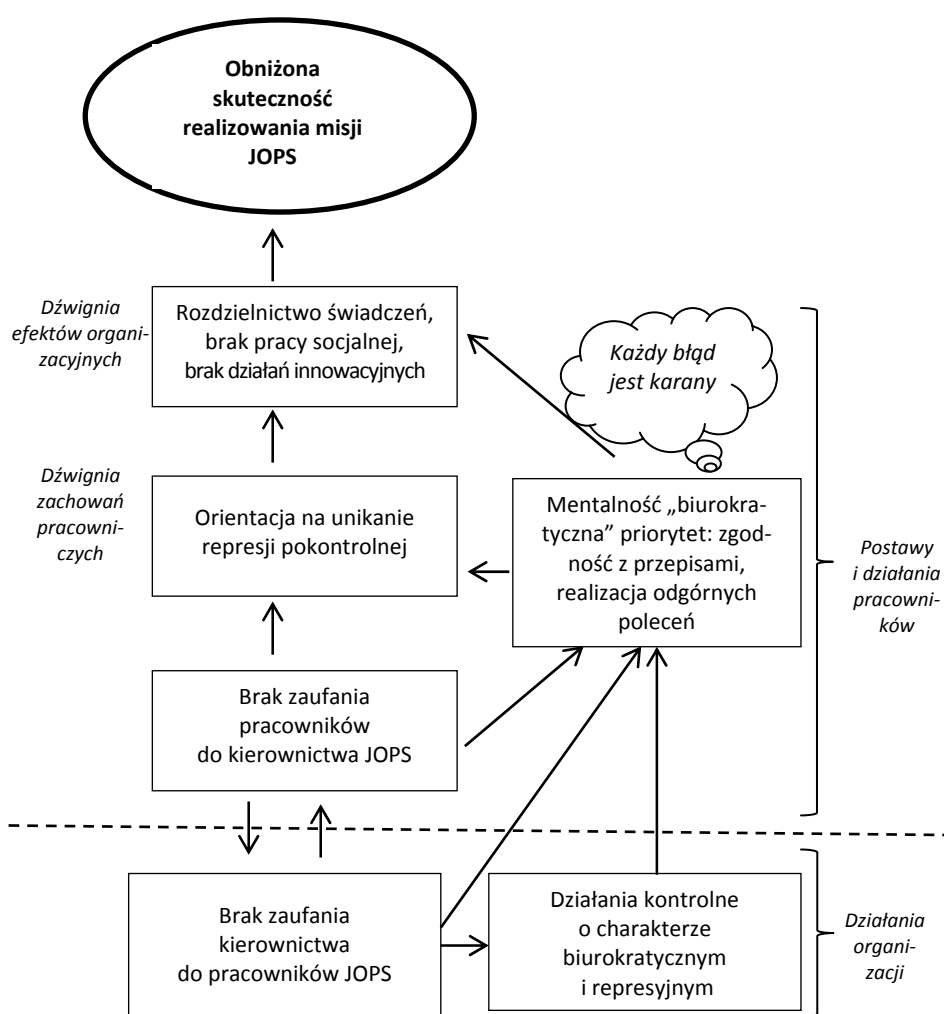
Bliższa analiza czynników wymienionych w klastrach A1 i B1 pozwala w sposób ramowy nakreślić zasadnicze cechy środowiska organizacyjno-kulturowego JOPS wywołującego efekt „dławienia” skuteczności superwizji (rys. 2). Charakterystycznym jego wyróżnikiem jest silne ukierunkowanie działań zarządczych w JOPS na biurokratyczne kontrolowanie pracowników, wynikające z generowanych wieloźródłowo deficytów wzajemnego zaufania. W rezultacie kształtują się postawy pracownicze zorientowane na biurokratyczne przestrzeganie obowiązujących przepisów, na indywidualny minimalizm wysiłkowy oraz na unikanie ewentualnej represji pokontrolnej, a nie na skuteczne rozwiązywanie problemów klienta. Pracownicy koncentrują swoje czynności na stosunkowo prostej kwestii przyznawania świadczeń, nie podejmując pracy socjalnej, która ze swej natury wymaga zindywidualizowanych, odbiegających od rutyny i częstokroć ryzykownych działań. Przedstawiony wyżej model zarządzania w oparciu o kontrolę oddziałuje wyraźnie dławiąco wobec różnych pozytywnych skutków superwizji. Ewentualne nowe dźwignie zachowań kreowane w wyniku uczestnictwa pracowników w przedsięwzięciach superwizyjnych stanowią w takim środowisku organizacyjno – kulturowym rodzaj „ciała obcego” i w istocie pozostają bez szans na zaowocowanie nowym typem pracowniczych zachowań. Czym się natomiast powinien charakteryzować model środowiska organizacyjno- kulturowego JOPS, które stanowiłoby przestrzeń sprzyjającą wdrażaniu skutków superwizji? Objęci naszym badaniem superwizorzy określili w tym względzie następującą wiązkę czynników.

A2. Czynniki wspierające usytuowane po stronie kierownictwa JOPS:

- **priorytet dla środowiskowej pracy socjalnej:**
 - ✓ oddzielenie sfery działań zasiłkowo-osłonowych od środowiskowej pracy socjalnej oraz przyznanie dla niej priorytetu;

- ✓ traktowanie skutecznej środowiskowej pracy socjalnej jako istotnego elementu misji pracownika socjalnego;
- ✓ minimalizowanie konfliktu ról pracownika socjalnego (rozbieżności oczekiwań pracodawcy i klienta wobec pracownika socjalnego);

Rysunek 2. Środowisko organizacyjno-kulturowe JOPS „dławiące” pozytywne efekty superwizji



Źródło: opracowanie własne.

- **wsparcie dla oddolnej inicjatywy pracownika:**
 - ✓ otwartość kierownictwa na pomysły posuperwizyjne pracownika, gotowość do rozmów o możliwościach ich wdrożenia, przyzwolenie na stosowanie nowatorskich rozwiązań;
 - ✓ przyznanie pracownikowi prawa do popełniania błędów;
 - ✓ czytelne komunikaty wspierające dla oddolnych inicjatyw pracownika;
 - ✓ zwiększenie samodzielności pracownika socjalnego w podejmowanych przez niego działaniach z równoczesnym delegowaniem odpowiedzialności;
- **promowanie pracy zespołowej:**
 - ✓ powierzanie problemów do rozwiązania raczej zespołowi, niż poszczególnym pracownikom;
 - ✓ tworzenie optymalnych warunków dla pracy zespołowej;
 - ✓ skuteczne rozwiązywanie konfliktów w zespole;
- **budowanie systemu sprawnej komunikacji:**
 - ✓ zapewnienie sprawnej komunikacji pionowej dwukierunkowej (górze – dół oraz dół – góra), m.in. poprzez regularne zebrania i odprawy;
 - ✓ zapoznavanie się z opiniami pracowników przed podjęciem decyzji;
 - ✓ stałe działania na rzecz poprawy komunikacji w zespole;
- **zapewnianie każdemu pracownikowi ścieżki rozwoju profesjonalnego:**
 - ✓ ustalenie i realizacja pakietów szkoleniowych podwyższających poziom kompetencji pracowników;
 - ✓ profesjonalizacja warsztatowa pod okiem doświadczonych pracowników;
 - ✓ uczestnictwo w szkoleniach integracyjnych, wymiana dobrych wzorców (profilaktyka rutyny, frustracji i wypalenia).

B2. Czynniki wspierające usytuowane po stronie pracowników JOPS :

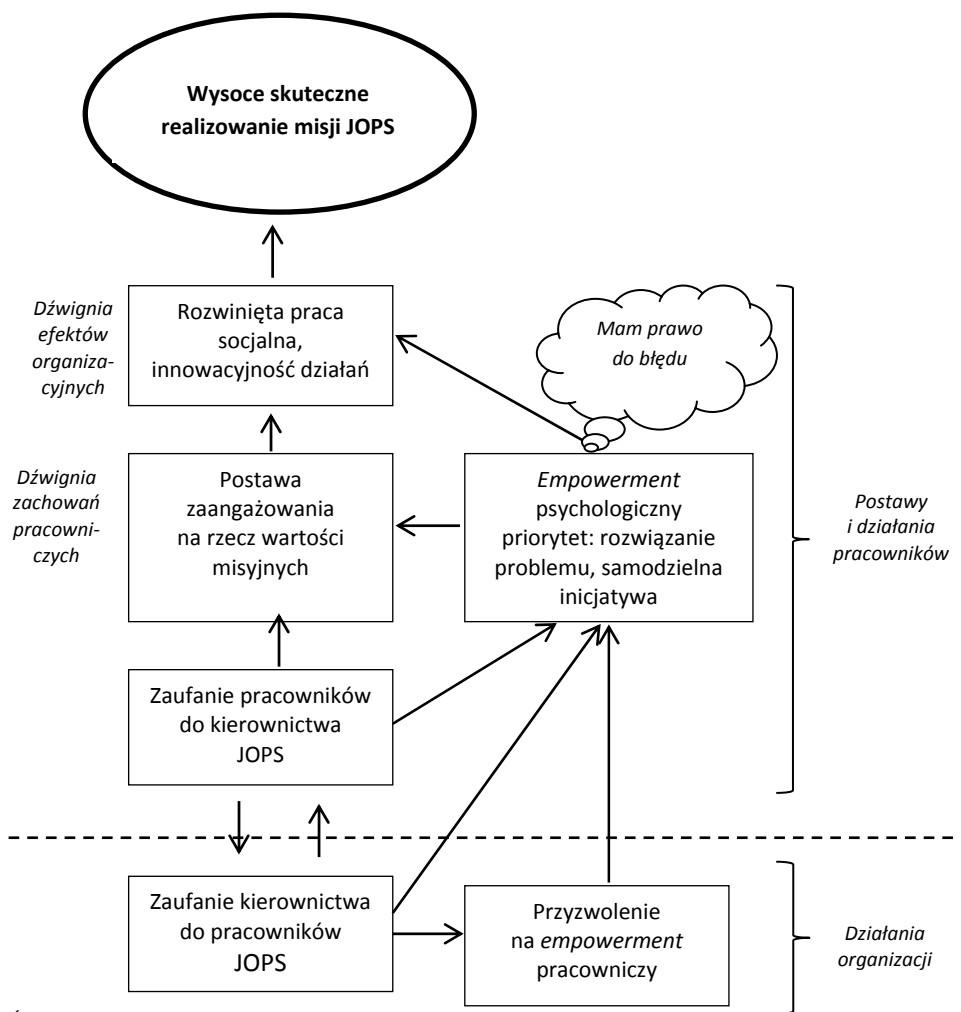
- **pożądane cechy rekrutowanych pracowników:**
 - ✓ wiedza i umiejętności w zakresie metodyki pracy socjalnej,
 - ✓ właściwe rozumienie misji pracownika socjalnego,
 - ✓ wrażliwość na sytuacje wymagające interwencji pomocowej (empatia),
 - ✓ orientacja na stały rozwój własnych kompetencji profesjonalnych,
 - ✓ rozwinięte umiejętności komunikacyjne i kooperacyjne,
 - ✓ umiejętność prezentowania własnych opinii i diagnoz,
 - ✓ niski poziom lęku przed krytyką,
 - ✓ brak cech osobowości zależnej.

C2. Czynniki wspierające wynikające ze sposobu implementowania oraz praktykowania superwizji w JOPS:

- **pozytywny stosunek kierownictwa JOPS do implementowania superwizji:**
 - ✓ pogłębiona wiedza kierownictwa JOPS dotycząca funkcji superwizji oraz korzyści, które mogą być dzięki niej osiągnane;
 - ✓ wola kierownictwa JOPS do wdrażania superwizji w podległej jednostce;
- **superwizja jako stały element wpisany w system organizacyjny JOPS:**
 - ✓ regularne organizowanie sesji superwizyjnych w jednostce;
 - ✓ respektowanie zasady świadomego i w pełni dobrowolnego uczestnictwa pracowników JOPS w sesjach superwizyjnych;
 - ✓ zapewnienie organizacyjnego komfortu pracownikom JOPS w trakcie sesji superwizyjnej;
 - ✓ korzystanie z usług doświadczonego i wysoce profesjonalnego superwizora, w miarę możliwości pozostającego w dłuższej współpracy z danym JOPS.

Model środowiska organizacyjno-kulturowego JOPS, które wykazywałoby wysokie walory wspierania skutków superwizji, oparty jest na fundamencie wzajemnego zaufania między kierownictwem instytucji i pracownikami wykonawczymi (rys. 3). Jest to model, w ramach którego kreowane są postawy zaangażowania pracowników na rzecz wartości misyjnych jako główna dźwignia podejmowanych przez nich zachowań. Drogą do budowania postaw zaangażowania jest *empowerment* (umocnienie), polegający w wymiarze organizacyjnym na umożliwieniu pracownikom funkcjonowania w obszarze poszerzonej autonomii, podejmowania samodzielnych decyzji oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności, w wymiarze natomiast psychologicznym – na posiadaniu przez pracowników świadomości bycia podmiotem uprawnionym do autonomicznego decydowania i rozwiązywania problemów, podejmowania samodzielnych inicjatyw oraz odpowiedzialnej samokontroli [Moczydłowska, Kowalewski 2014, s. 82 i nast.]. Taka właśnie charakteryzująca pracowników JOPS świadomość autonomicznego umocnienia w połączeniu z pogłębioną identyfikacją z celami misyjnymi instytucji oraz postrzeganym przez nich odgórnym wsparciem dla swoich poczynań może stanowić czynnik wysoce sprzyjający podejmowaniu przez nich rozwiniętej pracy socjalnej z zastosowaniem innowacyjnych metod działania.

**Rysunek 3. Środowisko organizacyjno-kulturowe JOPS „wspierające”
pozytywne efekty superwizji**



Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Skuteczność przedsięwzięć superwizyjnych praktykowanych w JOPS, rozpatrywana zwłaszcza jako kształtowanie wewnętrznej motywacji pracowników do podejmowania przez nich nowatorskich działań promisyjnych, uwarunkowana jest wielorako. Zależy ona niewątpliwie od profesjonalizmu i doświadczenia kadry superwizorów.

Kluczowym jednak wyznacznikiem skuteczności superwizji okazują się ramy środowiska organizacyjno-kulturowego. W jego przestrzeni bowiem w rezultacie superwizji budowane są nowe dźwignie zachowań (u pracowników nowe walory automotywacyjne, reorientacje postaw promisyjnych, nowe inspiracje do działania). Transformacja tak ukształtowanych dźwigni zachowań w dźwignie efektów misyjnych, czyli w realne działania pracownicze, zależy przede wszystkim od cech środowiska organizacyjno-kulturowego JOPS.

Zarządzanie tymi jednostkami oparte na biurokratycznym kontrolowaniu działań pracowniczych szybko prowadzi do „dławienia” promisyjnych dźwigni zachowań jako skutku superwizji. Natomiast zarządzanie JOPS oparte na budowaniu postaw zaangażowania pracowniczego (poprzez funkcjonalną autonomię oraz *empowerment*) tworzy optymalne warunki dla przekładania się nowych dźwigni zachowań na dźwignie efektów misyjnych, czyli na realne działania pracownicze zorientowane na konstruktywne rozwiązywanie problemów klientów. Jest to też jeden z istotnych warunków, którego spełnienie będzie powodować wychodzenie pracowników JOPS poza ramy biurokratycznego rozdzielnictwa świadczeń i rozwijanie przez nich pracy socjalnej.

W kontekście przedstawionych wyżej spostrzeżeń i opinii badanych superwizorów można sformułować kilka postulatów odnoszących się do praktyk zarządzania JOPS, które z dużym prawdopodobieństwem będą przyczyniać się do uzyskiwania wysokich efektów superwizji:

- dbałość o wysoką jakość zasobów ludzkich JOPS (poprzez rekrutowanie pracowników świadomych celów misyjnych JOPS oraz potrafiących z należytą wrażliwością dostrzegać problemy socjalne w środowisku, a także poprzez inwestowanie w rozwój ich profesjonalnych kompetencji);
- przeorientowanie w obszarze misyjnych celów realizowanych przez JOPS polegające na eksponowaniu znaczenia środowiskowej pracy socjalnej;
- budowanie zaangażowania pracowników JOPS na bazie realnie przyznanych im szerokich zakresów autonomii decyzyjnej i działaniowej;
- tworzenie organizacyjnych warunków dla rozwiązywania problemów występujących w dziedzinie pracy socjalnej przez zespoły pracownicze (w tym umożliwianie i wspierania wielokierunkowej komunikacji w JOPS).

Powyższa lista najważniejszych postulatów dość jednoznacznie wskazuje na kluczową rolę kierownictwa JOPS w kształtowaniu warunków sprzyjających skuteczności superwizji. Wiele w tym zakresie zależy od stanu wiedzy kierowników o celach takich praktyk, a także od przejawianej przez nich autentycznej woli ich wdrażania w podległych jednostkach.

Bibliografia

- Avery G.C. (2009), *Przywództwo w organizacji. Paradygmaty i studia przypadków*, PWE Warszawa.
- Borkowska S. (2007), *Dwie koncepcje proefektywnościowego zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] S. Borkowska (red.), *Systemy wysoce efektywnej pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Ferreira M., Grewiński M., Reis-Jorge J. (2014), *Superwizja jako instrument rozwoju zawodowego w służbach społecznych*, Wydawnictwo MCPS i WSP im. Janusza Korczaka, Warszawa.
- Grewiński M., Skrzypczak B. (2014), *Podsumowanie*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Superwizja pracy socjalnej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka, Warszawa.
- Gusiuk-Tkacz M., Siegień-Matyjewicz A.J. (2012), *Leksykon terminów metodologicznych*, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, Warszawa.
- Krzyszowski J. (2013), *Zarządzanie superwizyjne jako instrument zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej*, [w:] H. Karaszewska (red.), *Zarządzanie ludźmi*, Wydawn. Naukowe UMK, Toruń.
- Łuczyńska M., Olech A. (2013), *Wprowadzenie do superwizji pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Moczydłowska J., Kowalewski K. (2014), *Nowe koncepcje zarządzania ludźmi*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Niesporek A. (2014), *Superwizja pracy socjalnej w instytucjach pomocy i integracji społecznej. Badania kierowników instytucji*, [w:] Grewiński M., Skrzypczak B. (red.), *Superwizja pracy socjalnej*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. J. Korczaka, Warszawa.

Aldona Podgórnjak-Krzykacz¹

Uniwersytet Łódzki

Analiza wykorzystania form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w gminach – porównania międzyregionalne

Analysis of the use of organizational and legal frame of inter-municipal cooperation – regional approach

Abstract: This article presents some of the findings of a research project concerning inter-municipal co-operation in Poland. The aim of this paper is investigate the usage the organizational and legal frame of inter-municipality cooperation in the provision of public services. A comparative analysis shows that inter-municipal co-operation comes in all shapes and sizes. Research shows that the joint authority, communal associations, agreements between authorities, and limited companies are used in varying degrees, taking into account the various types of public services. These data on this topic are summarized in the form of comparisons between voivodeships.

Keywords: local government, inter-municipal cooperation, comparative research.

Wprowadzenie

Obowiązujące koncepcje zarządzania publicznego proponują różne metody i narzędzia możliwe do wykorzystania przez organizacje sektora publicznego do zarządzania sprawami publicznymi. Zarówno nowe zarządzanie publiczne, jak i współzrządzenie podkreślają istotne znaczenie współpracy jako instrumentu służącego rozwiązywaniu problemów publicznych, poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań, generowaniu efektu synergicznego, jak i wypracowywaniu oszczędności. Współpraca jest postrzegana w literaturze jako forma zarządzania sieciowego [Goldsmith, Eggers 2004, s. 9]. Biorąc

¹ E-mail: aldona_podgorniak@interia.pl

pod uwagę relacje w ramach współpracy, rozpatrywana jest ona dwojako jako: międzysektorowa, polegająca na realizowaniu przedsięwzięć i projektów przez sektor publiczny przy współudziale przedstawicieli sektorów społecznego i prywatnego oraz wewnątrzsektorowa zachodząca pomiędzy podmiotami publicznymi. Na poziomie samorządu terytorialnego współpraca wewnątrzsektorowa oznaczać będzie współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno w sferze rządzenia, jak i zarządzania lokalnego.

Głównym celem artykułu jest identyfikacja zakresu wykorzystania współpracy międzysamorządowej w realizacji zadań publicznych przez gminy. Analizie poddane zostały cztery zasadnicze formy współpracy międzysamorządowej przewidziane w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego w Polsce (związki, porozumienia, stowarzyszenia i spółki). Celem szczegółowym jest wykazanie zróżnicowania w stosowaniu poszczególnych form współpracy międzysamorządowej, zarówno w poszczególnych branżach usług publicznych, jak i w przekroju terytorialnym.

Współpraca międzysamorządowa jest jednym ze sposobów rozwiązywania lokalnych problemów, w tym społecznych, po którą sięga coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego. Głównym motywem jej podejmowania jest brak możliwości zapewnienia usług publicznych mieszkańcom we własnym zakresie, a także możliwość osiągnięcia wyższej jakości usług lub obniżenia kosztów ich świadczenia (efekt skali) [Stein 1990, ss. 5–10]. Współpraca stanowi alternatywę zarówno dla samodzielnego świadczenia przez gminę usług publicznych dla mieszkańców, jak i różnych form prywatyzacji tego procesu. Zakres zadań publicznych realizowanych w ramach omawianej współpracy jest bardzo szeroki i obejmuje zarówno usługi techniczne, jak i społeczne.

Współpraca międzysamorządowa pozwala na realizację gospodarki komunalnej w granicach podsektora samorządowego. Rozpatrując to zjawisko systemowo można przyjąć, że stanowi ona samoczynny mechanizm wyrównywania różnic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego pod względem dostępności zasobów (kapitału ludzkiego, wiedzy, infrastruktury technicznej i społecznej) oraz usług publicznych. Prowadzi ona także do konsolidacji funkcji przypisanych samorządom (będących przedmiotem współpracy), stanowiąc alternatywę dla konsolidacji terytorialnej.

Współpraca międzysamorządowa jest różnie definiowana. W szerszym ujęciu obejmuje ona wszystkie działania polityczne, które wymagają pewnego poziomu koordynacji polityki pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego [Post 2002, s. 6]. Może mieć ona charakter formalny i odbywać się na warunkach określonych w umowie zawartej między jednostkami lub też nieformalny. W tym pierwszym przypadku dochodzi zwykle do transferu środków finansowych pomiędzy współpracującymi samorządami. Współpraca nieformalna bazuje na zgodności jednostek co do zakresu

podejmowanych działań i ponoszonej odpowiedzialności. Uzgodnienia te nie są zapisywane w formie umów. Współpraca tego typu ma szansę realizacji w sytuacji występowania prywatnych relacji pomiędzy przedstawicielami władz jednostek, którzy darzą się jednocześnie zaufaniem. W węższym ujęciu współpraca międzysamorządowa oznacza interakcję jednostek samorządowych w związku z realizacją wspólnego zadania lub celu, która wymaga instytucjonalizacji [Nowak 2013, s. 6]. Takiego warunku nie spełnia zatem współpraca nieformalna, czy okazjonalna.

Formy prawno-organizacyjne współpracy międzysamorządowej

Współpraca międzysamorządowa może przybierać różne formy prawno-organizacyjne, które pełnią rolę instytucjonalnych mechanizmów tzw. „zbiorowych działań instytucjonalnych” jednostek lokalnych (*institutional collective action* (ICA)) [Feiock 2004, s. 12; Feiock 2007, ss. 49–65]. Termin ten dotyczy instytucji (przepisów prawa, zwyczajów, postaw, istniejących sieci powiązań, kontekstu procesu decyzyjnego, relacji między instytucjami politycznymi, cechami dóbr i usług publicznych), które określają warunki przebiegu współpracy i wpływają na postrzeganie przez samorządowców kosztów i korzyści wspólnych działań. Określone w przepisach prawa formy współpracy międzysamorządowej, są jednym z elementów determinujących ocenę współpracy z perspektywy zaangażowanych w nią stron. W warunkach polskich ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego proponują trzy zasadnicze rozwiązania instytucjonalne: porozumienie, związek i stowarzyszenie. W niektórych przypadkach wykorzystywane są także spółki prawa handlowego. Z ustaw szczegółowych wynika także możliwość tworzenia innych form współpracy, które celowo zostały pominięte w tym artykule. Zarówno podejmowanie współpracy, jak i wybór konkretnej formy prawno-organizacyjnej jej prowadzenia należy do decyzji jednostek samorządu terytorialnego i jest wyrazem ich samodzielności.

Gminy zawierają porozumienia administracyjne na mocy art. 74 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515). Z kolei art. 73 i 74 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445) oraz art. 8 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1392) przewidują taką formę prowadzenia kooperacji odpowiednio dla powiatów i województw. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość zawierania współpracy horyzontalnej (pomiędzy gminami, powiatami, czy województwami) i wertykalnej (między jednostkami różnych poziomów samorządu). W sensie prawnym porozumienie jest czynnością prawną z zakresu prawa administracyjnego, będącą niewładczą formą działania administracji samorządowej. Jego przedmiotem mogą

być wyłącznie zadania publiczne mieszczące się w zakresie kompetencji jednostek samorządowych. Z punktu widzenia zarządzania samorządowego należy rozpatrywać je jako przejaw partnerstwa pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego o charakterze formalnym. Wymaga ono uzgodnień między samorządami (nieformalny etap zawierania porozumienia), w efekcie których jednej jednostce dany samorząd lub kilka samorządów powierza do realizacji określone zadania publiczne. Porozumienia są zatem dwu- lub wielostronnymi umowami administracyjnymi.

Na podstawie porozumienia dochodzi do wspomnianej już w artykule konsolidacji funkcjonalnej do jednostek przejmujących zadanie, co oznacza rozszerzenie zakresu terytorialnego prowadzonej przez nie gospodarki komunalnej oraz przejęcie praw i obowiązków za realizację danej funkcji na obszarze partnera porozumienia. Koszty realizacji zadania w takim trybie oraz odpowiedzialność ponoszą obie strony. Porozumienie jest zatem rozwiązaniem organizacyjnym, pozwalającym na modyfikację dotychczasowego sposobu realizacji zadania, nie jest natomiast narzędziem do kreowania nowych zadań. Porozumienie, ze względu na stosunkowo łatwą konstrukcję i procedury, jest często stosowane w praktyce, zwykle w odniesieniu do prostych spraw publicznych. Z badań wynika, że doświadczenia w prowadzeniu współpracy w takiej formie ma ok. 80% polskich gmin [Podgórnica-Krzykacz 2013, s. 118].

Związki komunalne stanowią kolejną, bardziej zaawansowaną formę prawno-organizacyjną współpracy międzysamorządowej. Możliwość ich tworzenia przewiduje art. 64 Ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 65 Ustawy o samorządzie powiatowym. Ponadto, do związku międzygminnego może przystąpić powiat, a do związku powiatów – gmina, w wyniku czego następuje przekształcenie związku międzygminnego lub powiatowego w związek powiatowo-gminny (art. 73b Ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym, art. 72a ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Współpraca w tej formie oznacza konieczność utworzenia nowego podmiotu, wyodrębnionego ze struktur organizacyjnych zaangażowanych samorządów i jest przejawem ich integracji organizacyjnej. Związek dla realizacji swoich zadań może podejmować czynności administracyjnoprawne (np. przyjmować akty prawa miejscowego, obowiązujące na terenie funkcjonowania związku, czy wydawać decyzje administracyjne) i cywilnoprawne (zawierać umowy, prowadzić działalność gospodarczą).

Celem powoływania związku jest wspólna realizacja zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, jak również wspólna obsługa jednostek go powołujących w zakresie administracyjnym, finansowym czy organizacyjnym (związek występuje wtedy w roli centrum wspólnej obsługi). Zadania związku powinny zostać określone w jego statucie, zgodnie z klasyfikacją zadań własnych gminy i powiatu zawartych w ustawach samorządowych. Ze względu na otwarty katalog zadań gmin,

zasada możliwości kreowania dodatkowych zadań publicznych w sytuacji rozpoznania nowych potrzeb społecznych, dotyczy także związków międzygminnych. Przekazanie zadań do realizacji na związek oznacza dla jednostki samorządowej brak możliwości ich wykonywania samodzielnie [Czajkowski, Dąbrówka, Kaczmarek i in. 2013, s. 8]. Z faktu posiadania osobowości prawnej wynika ponoszenie odpowiedzialności przez związek za realizowane zadania publiczne. Związek ponosi więc wszelkie publicznoprawne i majątkowe konsekwencje swoich działań [Jędrzejewski 2005, s. 288]. Trzecim rozwiązaniem formalno-prawnym prowadzenia współpracy międzysamorządowej jest stowarzyszenie. Możliwość jego powoływania na mocy ustaw ustrojowych (art. 84 Ustawy o samorządzie gminnym, art. 75 Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8b Ustawy o samorządzie województwa) została przypisana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (współpraca homo- i heterogeniczna). Działalność stowarzyszenia samorządowego reguluje ponadto Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855, ze zm.), w której określono tryb ich powoływania, organy, a także zdefiniowano obowiązki np. dotyczące prowadzenia własnej rachunkowości. Stowarzyszenie samorządowe może założyć co najmniej 3 członków. Podobnie jak w przypadku związku, powołanie stowarzyszenia jest związane z utworzeniem nowego podmiotu, niepowiązanego organizacyjnie z jednostkami samorządowymi. Organizację, tryb działania, cele określa statut stowarzyszenia.

Stowarzyszenia to podmioty powoływane w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, co sugeruje zakaz wspólnej realizacji zadań publicznych. Co ciekawe, cele te zostały określone tylko w Ustawie o samorządzie gminnym (art. 84). Obrona wspólnych interesów oznacza prawo wypowiedzania się stowarzyszeniom w sprawach publicznych z zakresu ochrony wspólnych interesów i zachodzi na etapie projektowania aktów prawnych, czy też przyjmuje formę prezentowania stanowiska stowarzyszenia w środkach masowego przekazu, działaniach informacyjnych, niezarobkowego lobbingu [Karaś, Skipioł 2012, s. 202]. Wątpliwości budzi zatem możliwość realizowania zadań publicznych przez stowarzyszenia. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wspieranie idei samorządu terytorialnego i obrona wspólnych interesów mieszczą w sobie bogatą i obszerną treść, a zatem także jej główną ideę w postaci realizacji zadań publicznych. Ponadto, ustawodawca wymieniając formy współdziałania samorządowego zaznacza, że mogą one (w tym stowarzyszenie) być stosowane jako sposób realizacji zadań publicznych. W świetle powyższego (jak i innych, nieprzytoczonych w artykule opinii [Wanat 2012, s. 93–106]) można uznać prawo stowarzyszeń do wykonywania zadań publicznych. W odróżnieniu od związku, przekazanie stowarzyszeniu realizacji zadań nie ogranicza jego

członków w tym zakresie i daje możliwość prowadzenia podobnych działań samodzielnie [Klimek 2012, s. 13–20].

Rzadko stosowaną formą prowadzenia współpracy międzysamorządowej są spółki. Możliwość ich tworzenia, bądź przystępowania do spółek została zagwarantowana w art. 9–10 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.), w art. 14 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100, ze zm.), a także w ustawach ustrojowych. W świetle tych przepisów prawa jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do spółek akcyjnych, komandytowo-akcyjnych, komandytowych i z ograniczoną odpowiedzialnością, które prowadzą działalność o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto gminy i województwa mogą w określonych warunkach prowadzić w formie spółek także działalność komercyjną, w przypadku województwa mocno ograniczoną [Banasiński, Kulesza 2002, s. 81].

Metodyka

Dla zobrazowania skali i rozmieszczenia procesów współpracy między gminami i innymi jednostkami samorządu terytorialnego w przekroju województw, zaprezentowano w artykule wyniki badania ogólnopolskiego zrealizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja” (projekt badawczy własny Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN114167138 pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”). Posłużono się metodą badań ilościowych, przy użyciu techniki ankiety pocztowej. W badaniu ankietowym wzięły udział 494 gminy, co stanowi 19,9% wszystkich jednostek tego typu w Polsce. W tabeli 1 zaprezentowana została liczba badanych gmin pod względem ich lokalizacji według województw.

W badaniu najliczniej wzięły udział gminy łódzkie i mazowieckie. Biorąc pod uwagę udział badanych jednostek w populacji gmin poszczególnych województw najlepiej reprezentowane są gminy z województw łódzkiego (28,2%) i podlaskiego (30,5%).

Tabela 1. Gminy biorące udział w badaniu według województw

Województwo	Liczba gmin	Udział w badanej populacji gmin (w %)	Udział w populacji gmin województw (w %)
Dolnośląskie	27	5,6	16,0
Kujawsko-pomorskie	32	6,6	22,2
Lubelskie	45	9,3	21,1
Lubuskie	17	3,5	20,5
Łódzkie	50	8,8	28,2
Małopolskie	30	6,2	16,5
Mazowieckie	51	10,5	16,2
Opolskie	16	3,3	22,5
Podkarpackie	29	6,0	18,1
Podlaskie	36	7,4	30,5
Pomorskie	22	4,5	17,9
Śląskie	38	7,9	22,8
Świętokrzyskie	14	2,9	13,7
Warmińsko-Mazurskie	24	5,0	20,7
Wielkopolskie	45	9,3	19,9
Zachodniopomorskie	18	3,7	15,8
Ogółem	494	100,0	19,9

Źródło: opracowanie własne.

Prezentacja wyników badań – zaangażowanie polskich gmin we współpracę międzysamorządową (porównania regionalne)

Analiza sięgania przez gminy po porozumienia dla prowadzenia wspólnych działań pozwoliła sformułować kilka wniosków. Jest to popularna forma współdziałania międzysamorządowego, znajdująca zastosowanie w mniejszym, bądź większym zakresie w niemal każdej działalności samorządowej (tabela 2). Najczęściej wykorzystywana jest ona w obszarze zadań publicznych realizowanych w oparciu o infrastrukturę techniczną, w transporcie publicznym, czy pozyskiwaniu zewnętrznych dotacji finansowych. Odgrywa ona także istotną rolę w oświacie, ochronie środowiska, utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa publicznego i prowadzeniu wspólnych działań promocyjnych.

Tabela 2. Porozumienia w wybranych kategoriach zadań publicznych w przekroju województw (w %)

Województwo	Transport publiczny	Infrastruktura techniczna	Pomoc społeczna	Ochrona zdrowia	Oświata	Kultura	Sport i turystyka	Ochrona środowiska	Porządek i bezpieczeństwo publiczne	Mieszkalnictwo	Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	Promocja	Inne
Dolnośląskie	18,5	37,0	7,4	14,8	33,3	14,8	25,9	25,9	18,5	0,0	29,6	37,0	0,0
Kujawsko-pomorskie	19,4	45,2	16,1	16,1	29,0	16,1	9,7	16,1	9,7	3,2	32,3	9,7	0,0
Lubelskie	18,6	41,9	18,6	20,9	23,3	20,9	18,6	32,6	14,0	0,0	39,5	25,6	0,0
Lubuskie	11,8	52,9	11,8	11,8	11,8	5,9	17,6	11,8	11,8	0,0	35,3	17,6	5,9
Łódzkie	23,7	31,6	26,3	15,8	36,8	18,4	10,5	10,5	15,8	0,0	26,3	15,8	2,6
Małopolskie	27,6	34,5	20,7	24,1	27,6	24,1	20,7	31,0	24,1	0,0	37,9	27,6	3,4
Mazowieckie	30,6	42,9	8,2	8,2	14,3	12,2	18,4	16,3	14,3	0,0	38,8	12,2	2,0
Opolskie	25,0	37,5	6,3	18,8	18,8	12,5	0,0	12,5	18,8	0,0	18,8	12,5	0,0
Podkarpackie	28,6	57,1	32,1	28,6	28,6	28,6	25,0	17,9	25,0	0,0	32,1	14,3	0,0
Podlaskie	20,0	51,4	8,6	5,7	20,0	11,4	14,3	20,0	11,4	2,9	40,0	20,0	0,0
Pomorskie	40,9	68,2	22,7	13,6	45,5	22,7	22,7	50,0	22,7	4,5	59,1	27,3	0,0
Śląskie	30,6	38,9	22,2	22,2	38,9	19,4	19,4	19,4	16,7	2,8	52,8	33,3	0,0
Świętokrzyskie	78,6	71,4	28,6	7,1	14,3	14,3	14,3	21,4	21,4	0,0	42,9	7,1	7,1
Warmińsko-mazurskie	29,2	50,0	12,5	33,3	20,8	16,7	8,3	16,7	25,0	0,0	33,3	29,2	4,2
Wielkopolskie	25,0	45,5	25,0	11,4	25,0	25,0	20,5	22,7	15,9	0,0	31,8	18,2	2,3
Zachodniopomorskie	16,7	22,2	33,3	0,0	16,7	16,7	16,7	16,7	22,2	0,0	38,9	22,2	5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Popularność tego rozwiązania można tłumaczyć jego stosunkowo prostą konstrukcją prawną oraz niskim ryzykiem wynikającym z rozłożenia odpowiedzialności finansowej na wszystkich uczestników porozumienia. Ponadto, pozwala ono gminom pozbawionym dostępu do niektórych obiektów i urządzeń infrastrukturalnych (np. oczyszczalni ścieków), czy usług publicznych (transport publiczny), zagwarantowania

ich swoim mieszkańcom. Z kolei jednostka przejmująca zadanie może w wyniku efektu skali produkcji zmniejszyć przeciętny koszt wytworzenia jednostki dobra czy usługi publicznej.

Biorąc pod uwagę przestrzenne zróżnicowanie zawierania porozumień w przekroju województw można wskazać gminy województwa pomorskiego, które wyróżniają się pod względem aktywności w prowadzeniu współpracy międzysamorządowej w tej formie, w większości rodzajów realizowanych zadań publicznych. Również gminy województw śląskiego i świętokrzyskiego osiągają wyższy od przeciętnego poziom aktywności współpracy w formie porozumień.

Uczestnictwo gmin w związkach istotnie różni się od ich zaangażowania w porozumienia administracyjne. Związki są wykorzystywane do realizacji znacznie mniejszego spektrum zadań publicznych. Najczęściej w ich ramach prowadzone są działania z zakresu ochrony środowiska, promocyjne, polegające na pozyskiwaniu zewnętrznego wsparcia finansowego oraz bazujące na infrastrukturze technicznej (tabela 3).

Są to zatem zadania, których konsolidacja terytorialna sprzyja wyższej skuteczności rozwiązywania lokalnych problemów (ochrona środowiska), czy zaspokajania potrzeb mieszkańców (infrastruktura techniczna). W pozostałych analizowanych obszarach znaczenie związków jest marginalne. Bez wątpienia istotne znaczenie ma tutaj brak możliwości realizacji zadań przekazanych na związek równocześnie we własnym zakresie. Ograniczenie to skutecznie zawęży zakres aktywności związków do tych obszarów, w których gmina nie będzie podejmować indywidualnych działań. W przekroju województw nieznacznie pod względem zaangażowania się w tą formę współpracy międzysamorządowej wyróżniają się gminy opolskie, podkarpackie, podlaskie i śląskie.

Stowarzyszenia samorządowe w niewielkim zakresie wykorzystywane są do realizacji zadań publicznych, zgodnie z zapisami przepisów ustrojowych. Ich działalność dotyczy przede wszystkim wspólnych projektów kulturowych, promocji sportu i turystyki, promocji ogólnej oraz pozyskiwania wsparcia finansowego (tabela 4). Na uwagę zasługują gminy pomorskie i warmińsko-mazurskie, które oprócz wysokiej aktywności w wymienionych wyżej obszarach, realizują w ramach stowarzyszeń także działania z zakresu pomocy społecznej i ochrony środowiska.

Spółki międzysamorządowe są wybierane przez badane gminy najrzadziej spośród dostępnych, ustawowych form współpracy. Ich obecność w gospodarce komunalnej została zidentyfikowana w wyniku badania w odniesieniu do zadań publicznych realizowanych w oparciu o infrastrukturę techniczną oraz w ochronie środowiska (tabela 5). Gminy żadnego z regionów nie odbiegają pod tym względem od poziomu przeciętnego.

Tabela 3. Związki międzygminne w wybranych kategoriach zadań publicznych w przekroju województw (w %)

Województwo	Transport publiczny	Infrastruktura techniczna	Pomoc społeczna	Ochrona zdrowia	Oświata	Kultura	Sport i turystyka	Ochrona środowiska	Porządek i bezpieczeństwo publiczne	Mieszkalnictwo	Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	Promocja	Inne
Dolnośląskie	0,0	14,8	11,1	3,7	11,1	11,1	7,4	22,2	3,7	3,7	14,8	33,3	0,0
Kujawsko-pomorskie	3,2	12,9	6,5	3,2	3,2	9,7	19,4	22,6	3,2	0,0	6,5	9,7	0,0
Lubelskie	0,0	16,3	0,0	0,0	7,0	4,7	7,0	37,2	0,0	0,0	27,9	34,9	0,0
Lubuskie	0,0	17,6	0,0	0,0	0,0	5,9	17,6	52,9	5,9	0,0	23,5	29,4	0,0
Łódzkie	2,6	15,8	0,0	0,0	15,8	2,6	5,3	31,6	5,3	0,0	23,7	26,3	0,0
Małopolskie	0,0	27,6	0,0	3,4	3,4	10,3	13,8	17,2	0,0	3,4	17,2	13,8	3,4
Mazowieckie	6,1	18,4	0,0	2,0	2,0	0,0	6,1	34,7	2,0	2,0	28,6	16,3	2,0
Opolskie	0,0	31,3	0,0	6,3	18,8	6,3	6,3	43,8	6,3	0,0	25,0	31,3	0,0
Podkarpackie	10,7	21,4	7,1	3,6	14,3	25,0	28,6	35,7	10,7	3,6	25,0	25,0	0,0
Podlaskie	2,9	20,0	2,9	5,7	8,6	8,6	11,4	40,0	5,7	2,9	37,1	31,4	2,9
Pomorskie	4,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	9,1	0,0	0,0	4,5	9,1	0,0
Śląskie	41,7	16,7	13,9	16,7	16,7	19,4	19,4	19,4	13,9	11,1	16,7	19,4	5,6
Świętokrzyskie	7,1	21,4	0,0	0,0	7,1	14,3	14,3	57,1	7,1	0,0	28,6	14,3	0,0
Warmińsko-mazurskie	4,2	16,7	8,3	4,2	8,3	16,7	12,5	45,8	12,5	4,2	33,3	33,3	8,3
Wielkopolskie	2,3	18,2	2,3	2,3	4,5	4,5	11,4	63,6	13,6	0,0	22,7	18,2	2,3
Zachodnio-pomorskie	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	5,6	11,1	33,3	0,0	0,0	22,2	16,7	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Tabela 4. Stowarzyszenia w wybranych kategoriach zadań publicznych w przekroju województw (w %)

Województwo	Transport publiczny	Infrastruktura techniczna	Pomoc społeczna	Ochrona zdrowia	Oświata	Kultura	Sport i turystyka	Ochrona środowiska	Porządek i bezpieczeństwo publiczne	Mieszkalnictwo	Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	Promocja	Inne
Dolnośląskie	0,0	0,0	3,7	0,0	7,4	25,9	29,6	7,4	7,4	0,0	37,0	25,9	0,0
Kujawsko-pomorskie	3,2	9,7	6,5	9,7	9,7	19,4	32,3	9,7	3,2	3,2	25,8	35,5	0,0
Lubelskie	2,3	2,3	4,7	7,0	4,7	23,3	27,9	7,0	2,3	0,0	25,6	20,9	0,0
Lubuskie	0,0	11,8	0,0	5,9	5,9	23,5	47,1	11,8	0,0	0,0	41,2	47,1	0,0
Łódzkie	0,0	5,3	2,6	7,9	0,0	21,1	21,1	7,9	0,0	0,0	21,1	21,1	2,6
Małopolskie	0,0	6,9	6,9	17,2	17,2	17,2	31,0	10,3	3,4	3,4	20,7	17,2	0,0
Mazowieckie	0,0	6,1	14,3	4,1	8,2	22,4	20,4	6,1	2,0	0,0	16,3	26,5	0,0
Opolskie	0,0	6,3	0,0	0,0	6,3	6,3	12,5	0,0	0,0	0,0	31,3	18,8	0,0
Podkarpackie	0,0	10,7	3,6	10,7	10,7	17,9	21,4	10,7	0,0	0,0	25,0	35,7	0,0
Podlaskie	5,7	22,9	14,3	11,4	14,3	25,7	17,1	11,4	5,7	2,9	34,3	28,6	0,0
Pomorskie	0,0	9,1	22,7	9,1	22,7	40,9	45,5	18,2	0,0	0,0	40,9	50,0	0,0
Śląskie	2,8	8,3	16,7	11,1	13,9	38,9	27,8	8,3	2,8	0,0	25,0	19,4	0,0
Świętokrzyskie	0,0	7,1	7,1	14,3	7,1	14,3	7,1	0,0	7,1	0,0	21,4	35,7	0,0
Warmińsko-mazurskie	0,0	8,3	29,2	16,7	16,7	33,3	37,5	25,0	8,3	0,0	29,2	33,3	4,2
Wielkopolskie	0,0	11,4	20,5	11,4	11,4	22,7	27,3	11,4	6,8	2,3	31,8	34,1	4,5
Zachodnio-pomorskie	5,6	11,1	0,0	11,1	11,1	22,2	27,8	16,7	5,6	0,0	38,9	33,3	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Tabela 5. Spółki międzysamorządowe w wybranych branżach usług publicznych w przekroju województw

Województwo	Transport publiczny	Infrastruktura techniczna	Pomoc społeczna	Ochrona zdrowia	Oświata	Kultura	Sport i turystyka	Ochrona środowiska	Porządek i bezpieczeństwo publiczne	Mieszkalnictwo	Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	Promocja	Inne
Dolnośląskie	11,1	33,3	0,0	3,7	0,0	0,0	7,4	25,9	3,7	14,8	3,7	0,0	0,0
Kujawsko-pomorskie	9,7	15,6	0,0	0,0	0,0	3,2	3,2	6,5	3,2	9,7	9,7	6,5	0,0
lubelskie	0,0	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,6	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0
lubuskie	0,0	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	17,6	0,0	23,5	0,0	0,0	0,0
łódzkie	13,2	7,5	0,0	2,6	2,6	2,6	0,0	2,6	0,0	2,6	0,0	5,3	0,0
małopolskie	10,3	24,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,6	0,0	0,0	10,3	3,4	0,0
mazowieckie	4,1	5,9	2,0	0,0	2,0	0,0	2,0	6,1	2,0	4,1	0,0	0,0	0,0
opolskie	0,0	43,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0
podkarpackie	10,7	10,3	7,1	7,1	0,0	7,1	7,1	7,1	10,7	7,1	10,7	0,0	0,0
podlaskie	0,0	11,4	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	11,4	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0
pomorskie	18,2	31,8	0,0	4,5	0,0	0,0	4,5	31,8	4,5	18,2	18,2	9,1	0,0
śląskie	8,3	10,5	2,8	0,0	2,8	0,0	2,8	13,9	0,0	8,3	2,8	8,3	0,0
świętokrzyskie	0,0	21,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,6	7,1	21,4	14,3	0,0	0,0
Warmińsko-mazurskie	4,2	25,0	0,0	0,0	0,0	4,2	4,2	33,3	0,0	8,3	8,3	0,0	8,3
wielkopolskie	13,6	24,4	0,0	2,3	0,0	0,0	4,5	11,4	0,0	9,1	4,5	2,3	0,0
Zachodnio-pomorskie	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	11,1	5,6	5,6	5,6	5,6	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Zakończenie

Zaprezentowane wyniki badań wskazują na nierównomierne wykorzystanie przez badane gminy podstawowych, prawnych form współdziałania międzysamorządowego w poszczególnych obszarach gospodarki komunalnej. Ich zastosowanie jest sto-

sunkowo wysokie w zakresie zadań bazujących na infrastrukturze technicznej i pozyskiwania zewnętrznego wsparcia finansowego, co wskazuje na istotną rolę czynnika finansowego w podejmowaniu współpracy. Z kolei dość aktywnie prowadzone wspólne działania promocyjne i z zakresu ochrony środowiska potwierdzają znaczenie cech usługi dla zawiązywania i prowadzenia współpracy. Przedmiot współpracy międzysamorządowej z kolei determinuje jej formę prawno-organizacyjną. Bez wątpienia w przypadku stowarzyszeń charakter niematerialny współpracy jest dominujący. Można pokusić się o stwierdzenie, że zarówno cechy usług publicznych, jak i dostępne instytucjonalne formy współdziałania warunkują intensywność współpracy.

Regionalne zróżnicowanie wykorzystywania ustawowych form międzysamorządowej kooperacji jest nieznaczne. Warto jednak wskazać wyróżniające się gminy województwa pomorskiego (pod względem stosowania porozumień i udziału w stowarzyszeniach) oraz śląskiego (zawijające często porozumienia i uczestniczące w związkach). W tym drugim przypadku ponadprzeciętną kooperację można tłumaczyć specyfiką przestrzenną województwa i silnymi związkami pomiędzy tworzącymi je gminami. Znaczenie ma zatem także czynnik geograficzny.

Oceniając skalę współpracy w odniesieniu do potencjalnych powiązań, możliwych do zawiązania w podsektorze samorządowym, można stwierdzić, że nie jest ona zadowalająca. Sieci współpracy międzysamorządowej będą warunkowane, oprócz wskazanych powyżej czynników, także przez określone normy i wartości wyznawane w społeczeństwie, w tym przez decydentów, a sprzyjające kooperacji. Bez wątpienia wysoki poziom indywidualnego kapitału społecznego władz lokalnych będzie składał się na otwartość samorządów na międzyorganizacyjną współpracę i zaufanie do potencjalnych kooperantów (społeczny kapitał lokalny). Poddane analizie formy współdziałania międzysamorządowego wymagają różnego poziomu zaufania samorządowców, co wynika z ich konstrukcji prawnej i zasad współpracy. Najmniejszego zaufania wymagają porozumienia, stąd ich szerokie wykorzystanie w samorządzie lokalnym. Z kolei formy zintegrowane organizacyjnie opierają się na wyższym zaufaniu kooperantów. Niski kapitał społeczny jest bez wątpienia istotnym czynnikiem uzasadniającym niewielkie zainteresowanie współpracą międzysamorządową w ramach związków i spółek.

Można przypuszczać, że w najbliższym czasie współpraca międzysamorządowa będzie dynamicznie rozwijać się. Przyczynią się do tego projektowane nowe rozwiązania prawne, promocja współpracy przez Unię Europejską, aktualne koncepcje sieciowego zarządzania publicznego, czy wreszcie zasady udzielania wsparcia finansowego samorządom promujące kooperację i partnerstwa. Nie bez znaczenia pozostają również kwestie finansowe. Trudna sytuacja finansowa jednostek będzie zmuszać je

do poszukiwania sposobów racjonalizowania wydatków i ograniczania kosztów. Współpraca międzysamorządowa może stanowić dla gmin (w szczególności małych) sposób na generowanie oszczędności w oparciu o efekt skali i efekt gęstości powiązań międzysamorządowych, prowadząc do obniżenia przeciętnego kosztu świadczenia usług publicznych. Znajomość efektów współpracy, w tym w wymiarze finansowym, pozwoli dokonywać racjonalnych wyborów pomiędzy alternatywnymi rozwiązaniami dla lokalnych problemów: współpracą międzysamorządową a konsolidacją terytorialną.

Bibliografia

- Banasiński C., Kulesza M. (2002), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Feiock R.C. (2004), *Metropolitan Governance. Conflict, competition and Cooperation*, Georgetown University Press, Washington DC.
- Feiock R.C. (2007), *Rational Choice and Regional Governance*, "Journal of Urban Affairs", nr 1.
- Goldsmith S., Eggers W. (2004), *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Jędrzejewski T. (2005), *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń.
- Karaś Ł., Skipiół I. (2012), *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych – uwagi do dyskusji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Klimek P. (2012), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego: stowarzyszenie czy związek*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Nowak J. F. (2013), *Doświadczenia zagraniczne w zakresie współpracy międzysamorządowej – wnioski dla polskich samorządów*, Związek Miast Polskich, Poznań [online], http://www.zmp.poznan.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_77/text_images/sem6/1_Do%C5%9Bwiadczenia%20zagraniczne%20w%20zakresie%20wsp%C3%B3%C5%82pracy%20mi%C4%9Dzysamorz%C4%85dowej_prof_J.Nowak.ppt, dostęp: 20 października 2015.
- Podgórnjak-Krzykacz A. (2013), *Inter-municipal collaboration in Polish municipalities and the European experience – a comparative study*, Regional Development and Planning Vol. 5, Uniwersytetu J. E. Purkyne v Usti nad Labem, Usti nad Labem.
- Post S. (2002), *Local government cooperation: The relationship between metropolitan area government geography and service provision*, referat zaprezentowany na konferencji Annual Meeting of the American Political Science Association, 29.08–1.09.2002, Boston, Massachusetts.

Analiza wykorzystania form prawno-organizacyjnych współpracy...

- Stein R. (1990), *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Wanat M. (2012), *Cele współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 6.
- Czajkowski J.M., Dąbrowka Ł., Kaczmarek G. i in. (2013), *Raport Współpraca JST w Polsce - stan i potrzeby*, Związek Miast Polskich, Poznań [online], http://www.zmp.poznan.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_77/text_images/wspolpraca%20jst%20-%20stan%20i%20potrzeby.pdf, dostęp: 20.10.2015.

Justyna Przywojska¹

Uniwersytet Łódzki

Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej

Contemporary trends in public management. Implications for local social policy

Abstract: The article presents contemporary trends in public management processes in the context of the local social policy. The purpose of the article is therefore assumed to identify the general and fundamental rules of the New Public Management and Governance and to indicate the way of their possible implementation in activities of local social policy. The theoretical part of the paper describes the evolution of the concept of public management. It also focuses on explaining the concepts of public participation and co-production of public services. The empirical part of the article presents a case study of the use of co-production and co-creation of public services in local self-government in the Netherlands.

Keywords: co-production, New Public Management, governance, local social policy.

Wstęp

Polityka społeczna w Polsce cechuje się obecnie wielosektorowością oraz znaczną decentralizacją podmiotów i działań. Oczywiście ważną rolę w realizacji jej programów przypada organizacjom sektora publicznego, jednak coraz wyraźniej uwidacznia się zmiana paradygmatu zarządzania publicznego w sferze społecznej. Chodzi tu zwłaszcza o dążenie do większego zaangażowania mieszkańców, a także aktorów sektora obywatelskiego i prywatnego w proces świadczenia usług publicznych i realizację programów rozwoju społecznego oraz orientację na wyniki prowadzonej dzia-

¹ E-mail: jprzywojska@tlen.pl

łałości. Poglębiamąca się decentralizacja i towarzysząca jej kooperacja podmiotów lokalnych stanowią istotne wyzwanie dla praktyki działania w obszarze samorządowej polityki społecznej. Celem tego artykułu jest prezentacja współczesnych koncepcji zarządzania publicznego i wskazanie możliwości ich wdrożenia w działania lokalnej polityki społecznej na podstawie dobrej praktyki koprodukcji i kokreacji usług publicznych.

W kierunku współpracy i partycypacji – nowe tendencje w polityce społecznej i zarządzaniu publicznym

Polityka publiczna odnosi się do działalności państwa i jego struktur organizacyjnych i jest interpretowana jako zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych sferach życia publicznego (pomoc społeczna, służba zdrowia, rynek pracy), które mogą wynikać z polityki rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym). Celem działań jest tu zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych [Kulesza, Sześciło 2013, s.18]. Jedną z polityk publicznych jest niewątpliwie polityka społeczna rozumiana jako działalność publiczna, której planowane cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości, rodzin czy gospodarstw domowych. Dwoma rodzajami podmiotów polityki społecznej są podmioty określające cele i wykonawcy polityki społecznej [Szarfenberg 2007, s. 24]. Decentralizacja polityki społecznej umożliwia jej realizację zarówno przez administrację państwową, jak i samodzielne podmioty administracji samorządowej, a w wymiarze ekonomicznym dopuszcza wykonanie jej zadań również przed organizacje sektora pozarządowego i prywatnego. Jest to zatem proces, za pomocą którego świadczenia i usługi socjalne są przenoszone z rządu centralnego do mniejszych lokalnych jednostek funkcjonujących bliżej obywateli i klientów [Alcock, Erskine, May, 1999, s. 397]. Jak podkreśla Jerzy Hausner [2008, s. 46], polityka publiczna jest bliska pojęciu zarządzania publicznego, które polega przede wszystkim na projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych, w tym polityki społecznej. Przyjmuje się ponadto, że celem działania polityki publicznej jest podejmowanie przez rząd jak najlepszych decyzji, a celem zarządzania publicznego jest dostarczenie właściwych instrumentów do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów.

Kariera pojęcia zarządzanie publiczne, rozpoczęła się w zasadzie wraz z początkiem debaty na temat modernizacji zarządzania w sektorze publicznym. Pojawiła się wówczas koncepcja tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), przez niektórych autorów postrzegana jako metoda badania i usprawniania procedur zarządczych w organizacjach publicznych konkurencyjna wobec *Public Administration*

[Gow, Dufour 2000, ss: 573–597]. W takim ujęciu zarządzanie publiczne to podejście zakładające wprowadzenie rozwiązań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie do sektora publicznego i społecznego. Oznacza to zmianę paradygmatu tradycyjnej administracji publicznej, w której organizowanie i kierowanie polegało na postępowaniu zgodnie ze zrutynizowanymi, utrwalonymi zasadami, podczas gdy współczesne zarządzanie publiczne zawiera w sobie takie elementy jak: innowacyjność, przedsiębiorczość czy elastyczność. Powyższym przemianom towarzyszy postępująca decentralizacja i dekoncentracja oraz partycypacja społeczna. W takim układzie rola obywatela również ewoluuje – zamiast wyborcą i petentem, staje się on klientem, uczestnikiem, interesariuszem.

Dwoma najpopularniejszymi nurtami reform organizacji i działania administracji publicznej, również w sferze polityki społecznej, są wspomniane już Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management, NPM) oraz współzarządzanie (*governance*). Zestawienie cech charakterystycznych obydwu koncepcji prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Nowe Zarządzanie Publiczne i governance – charakterystyka koncepcji

Nowe Zarządzanie Publiczne	Governance
<ul style="list-style-type: none"> • nacisk na poprawę skuteczności i efektywności gospodarowania • zarządzanie posiadanymi zasobami (finansowymi, ludzkimi) • adaptacja rozwiązań z sektora prywatnego • prywatyzacja i kontraktowanie zadań publicznych • zwiększenie konkurencji w procesie realizacji polityk publicznych i świadczenia usług publicznych • benchmarking, • przesunięcie kontroli z <i>ex ante</i> na <i>ex post</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • silny nacisk na międzyorganizacyjny wymiar przebiegu realizacji polityk i procesu świadczenia usług publicznych oraz współzależność w osiągnięciu celów • budowanie poziomej struktury zarządzania umożliwiającej tworzenie podstaw współpracy z pozostałymi aktorami życia publicznego w celu wsparcia procesu zarządzania • wykorzystanie wiedzy i doświadczenia interesariuszy do poprawy jakości realizacji polityk publicznych i procesu świadczenia usług oraz koncentracja rozproszonych informacji będących w posiadaniu tych podmiotów • zaangażowanie podmiotów sektora obywatelskiego w celu wsparcia demokratycznego procesu podejmowania decyzji

Źródło: M. Kalisiak-Mędelska [2015, s. 62].

NPM (zarządzanie przedsiębiorcze, menedżerskie) to trend w zarządzaniu publicznym, który zadebiutował w latach 80. XX wieku, szczególnie w krajach anglosaskich, na gruncie krytyki sprawności państwa funkcjonującego w oparciu o tradycyjną i zhierarchizowaną administrację. Koncepcja ta postuluje zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej w oparciu o rachunek ekonomiczny i efektywnościowy [Antony, Fryer, Ogden 2009, ss: 478–498]. Celem modernizacji jest tu efektywna i sprawna administracja publiczna oraz zmiana jej kultury organizacyjnej. Efekty te mają zostać osiągnięte m.in. poprzez:

- nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów,
- wyznaczanie precyzyjnych celów i rachunek wyników,
- wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych, tj. możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych dobrych rozwiązań,
- wprowadzanie konkurencji do sektora publicznego,
- nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- jasno określone standardy i mierniki działalności,
- wykorzystanie w sektorze publicznym technik i narzędzi zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym².

Krytyka NPM stanowiła przesłankę popularyzacji paradygmatu współpracy, który ukształtował się w latach 90. w związku z rozwojem koncepcji *governance* (współzarządzania) [Izdębski 2006, s. 54]. Współzarządzanie interpretowane jest między innymi jako oddziaływanie i uczestnictwo społeczeństwa w procesach sprawowania władzy (*democratic governance*), na co wskazuje definicja opublikowana w Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju [UNDP 2009]. Zgodnie z nią, demokratyczne współzarządzanie polega na sprawowaniu władzy w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej na wszystkich poziomach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, za pomocą których obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.

W związku z możliwością odniesienia koncepcji współzarządzania do wszystkich poziomów administracyjnych znajduje ona zastosowanie także na poziomie lokalnym, wskazując nowe trendy w samorządzie terytorialnym. Współzarządzanie lokalne (*local governance*) zostało zdefiniowane przez P. Johna [2001, s. 45], jako elastyczny

² Niniejsza próba syntetycznej charakterystyki koncepcji NPM jest efektem analizy literatury przedmiotu. Szerzej koncepcje NPM opisują, np. Buchacz i Wysocki [2008, s. 191], Zalewski [2005, s. 26-29] czy Zawicki [2011, s. 31-79].

model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi uczestnikami życia publicznego. *Governance* można też traktować jako proces poszukiwania instrumentów kształtowania i pogłębiania demokracji deliberacyjnej (negocjowanej, uczestniczącej i uczącej się), która umożliwi obywatelom szeroki i głęboki udział w sprawowaniu władzy. Model ten bazuje zatem na publicznej partycypacji współpracującej [Izdebski 2010, s. 54].

Literatura wskazuje różne tryby współpracy w ramach *governance*, wynikające z rodzaju relacji między państwem, rynkiem i społeczeństwem obywatelskim [Driessen, Dieperink, van Laerhoven 2012, s. 143-160]:

- scentralizowane i zdecentralizowane zarządzanie, gdzie władza centralna lub lokalna jest liderem, a rynek i społeczeństwo obywatelskie są odbiorcami zachęty i oferty współpracy;
- zarządzanie publiczno-prywatne/obywatelskie – do realizacji wspólnych i konkretnych przedsięwzięć;
- zarządzanie interaktywne, gdzie interesariusze różnych sektorów współpracują na równych warunkach;
- „samozarządzanie” (*self – governance*) charakteryzuje się daleko idącą autonomią podmiotów rynku i trzeciego sektora.

Governance oznacza zatem zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów [Wilde, Narang, Laberge, Moretto 2009, s. 5]. W warunkach polskich to organy administracji samorządowej pełnią z reguły rolę koordynatora sieci lokalnych (liderów), w które angażują się różni interesariusze. Wykorzystywane przez nich instrumentarium zakłada pośredni sposób oddziaływania na lokalną sferę gospodarczą i społeczną, stwarzając system zachęt i bodźców kierujących działaniami innych aktorów lokalnych. Podobnie jest w przypadku słynnego, kluczowego założenia odnośnie do systemu świadczenia usług publicznych w ramach modelu menedżerskiego [Osborne, Gaebler 1992]: „*steering, not rowing*”.

Koprodukcja jako nowy model dostarczania usług publicznych

Z dotychczasowych rozważań wynika, że obok proefektywnościowych rozwiązań i instrumentów właściwych dla modelu NPM, popularność i zastosowanie znajdują mechanizmy i narzędzia oparte na zaangażowaniu (partycypacji) obywateli i innych interesariuszy w sprawy publiczne. Wspomniana partycypacja oznacza zaawansowa-

ną dwukierunkową relację między rządem a obywatelami respektującą zasady partnerstwa i dialogu [OECD 2001, s. 15]. Przykładami instrumentów tak rozumianej partycypacji mogą być otwarte grupy robocze, panele obywatelskie, fora rozwoju, warsztaty strategiczne. Nowe formy zaangażowania obywateli, responsywny proces organizacji świadczenia usług i łatwiejszy dostęp do informacji o usługach może być też uznany za innowacje w zarządzaniu publicznym [Bevir, Rhodes, Weller 2003, s. 1-17].

Przejawem wzrostu zainteresowania mechanizmami współzarządzania w sektorze publicznym jest niewątpliwie uspołeczniony proces projektowania, wdrażania i monitorowania usług publicznych. Charakteryzując usługi, w tym usługi publiczne, podkreśla się cztery podstawowe własności odróżniające je od towarów [Osborne, Brown 2001, s. 143]:

- nienamacalność – są procesem, a nie dobrem materialnym,
- nierozdzielność – produkcja i konsumpcja usług odbywa się jednocześnie,
- nieprzechowywalność – usługa musi być skonsumowana w momencie jej produkcji;
- koprodukcję – usługa jest produkowana w toku interakcji pomiędzy producentem usługi i jej konsumentem.

Koprodukcja może być definiowana jako świadczenie usług publicznych poprzez opartą o zasady równości i wzajemności współpracę profesjonalistów, osób korzystających z usług, ich rodzin i sąsiadów [Szkuta, Pizzicannella, Osimo 2014, s. 560]. Ciekawą typologię koprodukcji usług publicznych proponuje E. Löffler wyróżniając jej addycyjną (*additive*) i substytucyjną (*substitutive*) odmianę. W pierwszym ujęciu, dzięki zaangażowaniu mieszkańców, koprodukcja dostarcza nowych usług i czyni sektor publiczny bardziej responsywnym w stosunku do oczekiwań społecznych. Z kolei koprodukcja substytucyjna stanowi potencjalne źródło oszczędności w procesie świadczenia usług publicznych. W tym przypadku opłacani profesjonalisci są zastępowani przez ochotników (zainteresowanych mieszkańców).³

Koprodukcja angażuje udziałowców – „ekspertów” w danej dziedzinie, w podobny sposób interpretujących kontekst społeczny danej usługi. Ich współpraca ma na celu wypracowanie bardziej efektywnych rozwiązań [Evans, Jones, Karvonen, Millard, Wendler 2011, s.1]. Koprodukcja, pomimo iż nie została jeszcze szeroko rozpowszechniona jako mechanizm kierowania w sektorze publicznym, rokuje pozytywnie jako narzędzie poprawy ich jakości. Uwarunkowania jej skuteczności prezentuje tabela 2.

³ Löffler E, *Why co-production is an important topic for local government*, Governance International, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf.

Tabela 2. Czynniki skutecznej implementacji partnerstwa z mieszkańcami i interesariuszami w produkcji usług publicznych

Obszar zarządzania	Czynniki sukcesu
Postawy i kultura	Docenianie użytkowników i obywateli, oraz otwartość na ich wkład w życie publiczne Elastyczność i otwartość na inny sposób myślenia Gotowość i chęć do eksperymentowania Kreatywność umożliwiającą generowanie szerokiej gamy opcji Perspektywa międzyorganizacyjna Gotowość do dzielenia się umiejętnościami i władzą Szkolenie specjalistów i użytkowników / obywateli do rozwijania nowych umiejętności i postaw
Systemy i procesy	Zastosowanie podejścia systemowego by spojrzeć na całość świadczenia usług Kreatywne wykorzystanie ICT i Web 2.0 Doskonalenie procesów - mapowanie istniejących ścieżek i relacji oraz zakresu nowych opcji Systemy monitoringu w celu śledzenia wpływu i oceny programów Bardziej zaawansowane systemy monitorowania budżetu
Współpraca i partnerstwo	Wkład obywateli i użytkowników na wszystkich etapach Zaangażowanie sektora prywatnego i obywatelskiego Upodmiotowienie społeczności, obywateli, lub pracowników (zatrudnionych w sferze usług) Nowe umiejętności i sposoby pracy
Zarządzanie i przywództwo	Wsparcie i przywództwo na poziomie krajowym i wspólnotowym Zwiększone nagrody dla osób o dużym potencjale innowacyjnym Zarządzanie ryzykiem - w celu określenia ryzyka związanego z eksperymentowaniem Ocena pilotaży i intensyfikowanie udanych wysiłków
Nauka i komunikacja	Wykorzystanie benchmarkingu, uczenie się od innych Korzystanie z pilotaży i wyników ewaluacji Dyfuzja dobrych praktyk
Zasoby	Kapitał startowy dla innowacji Zasoby wniesione przez mieszkańców Pomysły pochodzące od ludzi z każdego poziomu organizacji

Źródło: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, p.99.

Zestaw powyższych elementów i ich znaczenie dla koprodukcji zależy w dużej mierze od rodzaju i natężenia wprowadzanej zmiany. Na przykład, radykalna zmiana w pomocy społecznej wymaga poważnych zmian postaw, solidnych systemów monitorowania, wkładu od użytkowników na wszystkich etapach, zarządzania ryzykiem, nowych systemów finansowych i zasobów oraz silnego przywództwa, aby przełamać opór wobec zmiany. Z kolei odnowienie miejskiego parku może być realizowane przy wykorzystaniu istniejących zasobów i wymaga mniejszej zmiany postaw i kultury. Pociąga też za sobą mniejsze ryzyko, ale wymaga dobrych umiejętności komunikacyjnych, niezbędnych by zaangażować społeczeństwo. W kolejnej części artykułu zostanie przedstawione studium przypadku wykorzystania potencjału i doświadczenia mieszkańców w realizacji lokalnej polityki. Prezentacja rozwiązań holenderskich ma na celu dostarczenie wiedzy o dobrych praktykach koprodukcji i ko-kreacji usług publicznych.

Partycypacja obywateli w zarządzaniu publicznym. Przypadek miasta Zeist⁴

Zeist jest średniej wielkości miastem (60 tys. mieszkańców) w środkowej Holandii. W roku 2010 Zeist, podobnie jak inne miasta holenderskie, rozpoczął program oszczędności budżetowych, co oznaczało m.in. konieczność zredukowania deficytu budżetowego o 6.2 mln Euro. Równocześnie, wprowadzony w 2010 roku Program na rzecz Koalicji, zawierał zobowiązanie do angażowania obywateli w poszukiwanie nowych rozwiązań celem sprostania wyzwaniu budżetowemu.

Początkowo władze lokalne miały skupić się jedynie na konsultowaniu mieszkańców w sprawach o znaczeniu publicznym. Jednak praktyka działania wskazała na realną potrzebę włączenia obywateli w proces decydowania (współdecydowanie) i rozwiązywania problemów miasta (współzarządzanie). Taki tryb postępowania był zresztą zgodny z zasadami prowadzenia lokalnej polityki, sformułowanymi w miejskiej strategii. Procedury koprodukcji w działaniach na rzecz oszczędności budżetowych oparły się na następujących zasadach:

- obywatele mają wiedzę, kreatywność i siłę, aby znaleźć rozwiązania dla obecnych wyzwań,
- właściciel problemu jest także właścicielem rozwiązania,

⁴ Niniejszy punkt rozważań został opracowany na podstawie informacji udostępnianych przez Governance International, <http://www.govint.org/english/> (dostęp: 24.10.2015).

- należy doprowadzić do współpracy wszystkich udziałowców, nie wolno wykluczać nikogo;
- najpierw należy zrozumieć, by później zostać zrozumianym.

Do współpracy zaangażowano 3 główne kategorie udziałowców: mieszkańców – „obywatelskich ekspertów” („*citizen experts*”), polityków i urzędników publicznych. Otwarte zaproszenie było dostępne zarówno online, jak i w prasie lokalnej. Każdy obywatel zaangażowany w życie wspólnoty miał prawo udziału w tak zwanym „dialogu oszczędnościowym”. Ostatecznie uczestniczyło w nim około dwustu obywatelskich ekspertów, zorganizowanych w osiem komisji na podstawie posiadanych kompetencji, doświadczenia i deklarowanych zainteresowań. Prace komisji miały z założenia wykorzystywać metodę nauki przez doświadczenie. Dla przykładu, w Komisji ds. Pomocy Społecznej pracował zarówno pracownik socjalny, jak i bezrobotna samotna matka, co pozwoliło na rozpatrywanie konkretnych problemów z różnych perspektyw i opracowanie rozwiązań bazujących na zróżnicowanych doświadczeniach. W rezultacie, wypracowane projekty opierały się na wiedzy praktycznej faktycznych ekspertów w danej dziedzinie, a nie jedynie zaangażowaniu przypadkowych mieszkańców.

Radni nie zostali włączeni bezpośrednio w dyskusję na forum poszczególnych komisji. Ich rola była jednak znacząca we wstępnej i końcowej fazie prac koncepcyjnych. Na początku rada określiła jasne ramy polityczne i podstawowe kwestie poddane dyskusji, jak również wskazała zaplanowany poziom oszczędności, które mają być wygenerowane poprzez prace poszczególnych komisji. Z kolei w końcowej fazie, radni mieli decydujący głos, odnośnie przyjęcia lub odrzucenia obywatelskich propozycji. Zatwierdzali także plany strategiczne wypracowane przez poszczególne komisje (tzw. Zielone Księgi - „*green papers*”).

W pracach każdej komisji uczestniczyło również po dwóch urzędników publicznych (profesjonalistów). Ich zadaniem było przede wszystkim moderowanie dyskusji. Urzędnicy zostali wybrani do komisji na podstawie ich doświadczenia i deklarowanej chęci zaangażowania się w dialog. Ich rolę ograniczono do wspomaganie procesu, natomiast samo generowanie pomysłów zastrzeżono dla obywatelskich ekspertów. Dyskusja publiczna przebiegała na forum następujących komisji:

- Infrastruktury, terenów zielonych, gospodarki odpadami i transportu publicznego;
- Usług transakcyjnych (np. licencji);
- Kultury i turystyki;
- Edukacji;
- Sportu i rekreacji;

- Planowania przestrzennego;
- Bezpieczeństwa publicznego;
- Zdrowia i pomocy społecznej.

Każda z komisji otrzymała zadanie wskazania sposobu na wygenerowanie określonej kwoty oszczędności. Prace przebiegały w dwóch etapach. Po inauguracji, która miała na celu omówienie ogólnych zasad pracy i wyznaczonych celów działania, komisje odbyły po trzy spotkania. W ich trakcie opracowano plany działań – Zielone Księgi zawierające zadania i pomysły zgłaszane przez mieszkańców. Władze lokalne przedyskutowały i rozpatrzyły zaproponowane w Zielonych Księgach działania. Zaakceptowały wszystkie wypracowane przez poszczególne komisje dokumenty.

W drugiej fazie procesu odbyły się kolejne trzy spotkania komisji. Obywatelscy eksperci musieli wykonać trzy kluczowe zadania:

1. Wypracować konkretne propozycje dla lepszej wydajności współpracy i trwałych stosunków między społeczeństwem a rządem.
2. Wskazać rozwiązania na rzecz oszczędności budżetowych dla określonych usług.
3. Dopracować i rozwinąć propozycje komisji z uwzględnieniem zaangażowania szerszej grupy interesariuszy.

Ponadto, każda komisja mogła rozszerzyć ramy dyskusji wykraczając poza kwestie reformy lokalnego budżetu. Dla przykładu, Komisja Edukacji sformułowała następujące pytania sygnalizujące oczekiwane kierunki działań: W jaki sposób możemy poprawić jakość naszej edukacji? Co należy zreformować, jakie są alternatywy? Kto ma to zrobić? Oczywiście proponowane rozwiązania musiały respektować predefiniowane cele budżetowe.

Wśród wypracowanych wspólnie pomysłów znalazł się między innymi projekt „Autobus do Austerlitz”. Austerlitz to niewielka miejscowość (1525 mieszkańców), w której w każdą niedzielę korzystało z transportu publicznego około ośmiu mieszkańców. Miasto Zeist dofinansowywało tę usługę transportową, przeznaczając na ten cel około 40 000 Euro rocznie. Obywatelscy eksperci wypracowali rozwiązanie oparte na zasadzie samopomocy mieszkańców, wskazując, że usługa zorganizowana w obecnej formule jest nieefektywna. Wywołało to nową inicjatywę obywatelską, znaną jako „Austerlitz Care”, która obejmowała system transportu, dostarczanego przez obywateli dla obywateli.

Podobne rozwiązania oparte na społecznej diagnozie i inicjatywie zostały wypracowane w innych komisjach (np. zmniejszenie częstotliwości wywozu odpadów zielonych w okresie letnim, skutkujące oszczędnościami na poziomie 73 000 Euro rocznie). Ostatecznie każda komisja przygotowała tzw. Białą Księgę, zawierającą uszczegółowienie i rozwinięcie założeń Zielonej Księgi oraz konkretne rozwiązania budżetowe

w danej dziedzinie. Na tej podstawie napisano końcową, całościową Białą Księgę, zawierającą kompleksowe rozwiązania dla polityki miejskiej. Dokument ten został przekazany do oceny władzom lokalnym.

Okolo 80% „obywatelskich ekspertów” zaangażowało się w prace komisji na cały okres trwania projektu. W Białej Księdze znalazło się 217 wspólnie wypracowanych wniosków. Niektóre z nich koncentrowały się na generowaniu oszczędności poprzez zwiększenie opłat za wstęp do lokalnych obiektów (np. bilety na basen) lub zmniejszenie dotacji dla instytucji kultury czy pomocy społecznej. Niektóre były jednak bardziej złożone, np. szeroko zakrojona reforma finansowania organizacji sportowych. Łączna suma zaproponowanych oszczędności wyniosła 7.6 mln Euro, znacznie przekraczając postulowane 6.2 mln. Dodatkowo, wyniki prac komisji zachęciły radę miasta do wdrożenia reform systemowych. W końcowym etapie podejmowania decyzji 95% wszystkich wniosków zostało przyjętych przez radę gminy. Proces ko-kreacji rozwiązań zaowocował strukturalną reformą budżetu niosącą oszczędności na zakładanym wcześniej poziomie 6,2 mln Euro. W pierwszym roku podatkowym po realizacji projektu, reforma budżetu spowodowała ponad 1 mln Euro oszczędności. Wyznaczony cel budżetowy został osiągnięty po czterech latach od rozpoczęcia dialogu z mieszkańcami.

Bezpośrednie koszty przedsięwzięcia wyniosły 50 000 Euro. Obejmowały m.in. organizację spotkań ekspertów w różnych miejscach w Zeist, koszty komunikacji, czy zatrudnienia konsultantów zewnętrznych. „Obywatelscy eksperci” nie pobierali żadnego wynagrodzenia. Ogółem koszty dialogu oszczędnościowego stanowiły mniej niż 2 procent kosztów całego procesu reform.

Podsumowanie

Zeprezentowany w artykule przegląd literatury przedmiotu oraz studium przypadku miasta Zeist wskazują, że aktualne tendencje w zarządzaniu publicznym zmierzają w kierunku nowego modelu sprawowania władzy. Administracja i władza publiczna przestają być jedynymi aktywnymi uczestnikami procesów rządzenia w ramach systemu powiązań (formalnych i nieformalnych) pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Zmienia się także rola organów władzy, które swoje działania skupiają na formułowaniu celów polityk publicznych, w mniejszym stopniu angażując się w działania operacyjne. Podległa im administracja publiczna powinna ograniczać się w swoim działaniu przede wszystkim do tych sfer, których nie może zrealizować rynek

i podmioty prywatne oraz organizacje społeczne. Relacje w układach sieciowych mają opierać się na przejrzystości, zaufaniu, zaangażowaniu i partnerstwie. Wzrasta znaczenie dialogu i komunikacji w strukturach publicznych, jak również w kontaktach z przedstawicielami społeczności lokalnej. Dużą wagę przykładają się do zagadnienia przejrzystości funkcjonowania sektora publicznego. Opisane powyżej przeobrażenia mają jednak charakter postulatów, a na gruncie polskim obserwowane są dopiero próby wdrażania instrumentów koncepcji *governance*. Realizacja partycypacyjnego modelu zarządzania wymaga stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiednich procedur oraz narzędzi w ramach prowadzonej w nich polityki informacyjnej. Omówiony w artykule holenderski przypadek koprodukcji usług publicznych i szerokiego dialogu obywatelskiego może stanowić drogowskaz dla władz lokalnych w Polsce. Responsywność zarządzania publicznego, oznaczająca otwartość władarzy na opinie, spostrzeżenia, wnioski i potrzeby mieszkańców wymaga jednak odstąpienia od tradycyjnego i utrwalonego w polskim samorządzie terytorialnym, modelu jednostronnej i asymetrycznej komunikacji, na rzecz dialogu i realnego włączenia różnych grup mieszkańców w proces podejmowania i wykonywania decyzji publicznych.

Bibliografia

- Alcock P., Erskine A., May M. (red.) (1999), *Glossary of key terms, the student's companion to social policy*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Antony J., Fryer K., Ogden S. (2009), *Performance management in the public sector*, "International Journal of Public Sector Management" vol. 22 ,No. 6.
- Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. (2003), *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*, Public Administration, 81(1).
- Buchacz T., Wysocki S. (2008), *Zarządzanie jakością w administracji — europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.) Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Driessen P., Dieperink C, van Laerhoven F. (2012), *Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance – experiences from the Netherlands*. Environmental Policy and Governance No. 22.
- Evans J., Jones R., Karvonen A, Millard L., Wendler J. (2015), *Living labs and co-production: university campuses as platforms for sustainability science*, Current Opinion in Environmental Sustainability No.16.
- Governance International, <http://www.govint.org/english/> (dostęp: 24.10.2015).
- Gow J.I., Dufour C., *Is the New Public Management a paradigm? Does it matter?*, "International Review of Administrative Sciences" 2000, 66: 573–597.

- Izdebski H. (2006), *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa.
- Izdebski H. (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Liber, Warszawa.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Kalisiak-Mędelska M. (2015), *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Löffler E (2010), *Why co-production is an important topic for local government*, Governance International, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf.
- OECD (2001), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Governance, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań.
- Osborne S., Brown L. (2011), *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?* Public Administration Vol. 89, No. 4.
- Szarfenberg R. (2007), *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szkuta K., Pizzicannella R., Osimo D. (2014), *Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study*, Telecommunications Policy 38 (2014) 558–567.
- United Nations Development Programme, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/about.htm>, (dostęp: 10.04.2009).
- Wilde A., Narang S., Laberge M., Moretto L., A (2009), *Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Zalewski A. (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Zarządzanie publiczne*, Hausner J. (red.) (2008), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zawicki M. (2011), *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Aleksandra Nowakowska¹

Uniwersytet Łódzki

LIVING LAB – Budowanie innowacyjnych partnerstw w działaniach samorządu terytorialnego. Polskie doświadczenia

LIVING LAB – Building innovative partnerships in local government action. Polish EXPERIENCE

Abstract: Increasing competitive pressure is forcing local governments to look for new ways to manage and create innovative solutions that improve the efficiency and effectiveness of their activities. One of the answers to this challenge is a Living Lab concept, with its adaptation to the specificity of public administration. This method provides new ways and tools to create innovative solutions, focused on the needs of users. Living Lab is a place where the consumer becomes the source and the driving force of the innovation process, but also its recipient. As a result, thanks to the partnership of various local actors with final users (residents), innovative solutions adequate to specific conditions of development of the territory are created.

The purpose of this article is to identify the benefits of implementing the concept of Living Lab in the activities of local government. The article analyzes the essence of this idea and presents Polish experience in applying Living Labs solutions in the public sector. As a research methods, a participant observation (by a member of experts team), as well as case studies, were used. The accumulated knowledge and experience became the basis for the identification of positive effects of the implementation of the Living Lab in the local government.

Keywords: innovation, Living Lab method, management in the public sector.

Wprowadzenie

W warunkach narastającej presji konkurencyjnej sprawność działania organizacji publicznych i jakość usług, których zorganizowanie leży w ich kompetencjach, stają się coraz istotniejszym składnikiem tworzenia atrakcyjności jednostki terytorialnej. Ro-

¹ E-mail: olanow@uni.lodz.pl.

snąca złożoność wyzwań stanowiących istotę działania organizacji publicznych wymusza poszukiwanie innych, niż tradycyjne rozwiązania, uwzględniające specyficzność miejsca i uwarunkowań rozwoju oraz zwiększające zdolności efektywnego działania administracji publicznej. W konsekwencji, narasta presja na poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, poprawiających skuteczność i efektywność funkcjonowania sektora publicznego. Innowacyjność staje się z jednej strony koniecznością i wyzwaniem, z drugiej zaś szansą dla instytucji publicznych na poprawę zdolności sprawnego działania i budowania rozwoju.

Odpowiedzią na to wyzwanie jest idea Living Lab dostarczająca nowych sposobów działania w środowisku lokalnym. Jest to koncepcja zarządzania procesami innowacji, wywodząca się z modeli otwartych ekosystemów innowacji. Wpisuje się ona w ideę poczwórnej spirali współpracy (określanej mianem Quadruple Helix), składającej się z partnerstwa podmiotów gospodarczych, sektora nauki, władzy i administracji oraz społeczeństwa. Model ten postrzegany jest jako „efektywny czworokąt współpracy”, w którym to właśnie użytkownicy innowacji (społeczeństwo lokalne) stają się koproducentami innowacji, a ich rola jest tak samo ważna jak rola administracji publicznej, instytucji badawczych, organizacji wsparcia czy podmiotów gospodarczych. Koncepcja Living Lab w zarządzaniu publicznym silnie odwołuje się do paradygmatu lokalnego środowiska innowacji, idei współzarządzania (*governance*) oraz demokracji opartej na wiedzy.

Celem artykułu jest identyfikacja korzyści z wdrażania koncepcji Living Lab w działaniach samorządu terytorialnego. Artykuł analizuje istotę tej idei, by na tak określonej podbudowie teoretycznej pokazać polskie doświadczenia płynące z tworzenia „żywych laboratoriów” w sektorze publicznym. Zastosowana metoda badawcza to obserwacja uczestnicząca (członek zespołu ekspertów) wraz z analizą case study. Zgromadzona wiedza i doświadczenia stały się podstawą identyfikacji pozytywnych efektów wdrażania Living Lab w środowisku samorządu terytorialnego.

Istota i specyfika Living Lab w sektorze publicznym

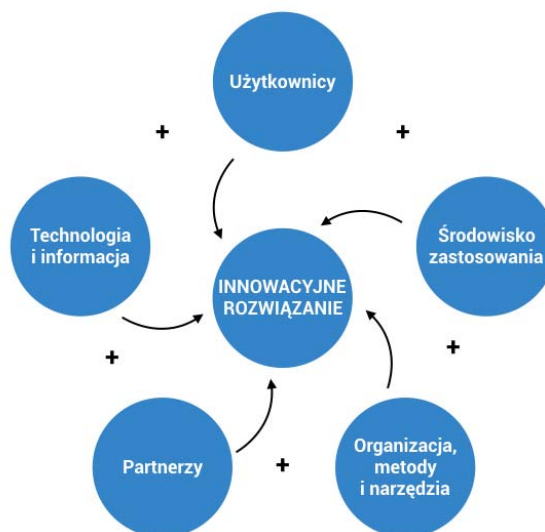
Terminem Living Lab określa się metodę prowadzenia działań badawczo-wdrożeniowych o charakterze innowacyjnym w warunkach rzeczywistych. Innowacyjne technologie, produkty, usługi czy rozwiązania tworzone są w wyniku współpracy interdyscyplinarnych zespołów i wdrażane w miejscach/organizacjach, dla których zostały przygotowane [Banachowicz 2014]. Działania realizowane w ramach Living Labs obejmują: uświadomienie i odkrywanie potrzeb użytkowników, prototypowanie, testowanie technologii/produktów/usług oraz opracowanie ostatecznego rozwiąza-

nia adekwatnego do potrzeb finalnego odbiorcy. Metoda ta jest uniwersalna i wykorzystywana do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań zarówno w przedsiębiorstwach, organizacjach, jak i jednostkach terytorialnych. Jest to koncepcja budowania otwartych ekosystemów innowacji, zgodnych z popytowo-interaktywnym modelem tworzenia i wdrażania procesów innowacji.

W szczególności metoda Living Lab [Stewart 2007]:

- angażuje użytkowników/odbiorców innowacji w naturalnym, codziennym otoczeniu ich funkcjonowania;
- tworzy most i wypełnia lukę między producentami i potencjalnymi użytkownikami innowacji na wszystkich etapach ich tworzenia;
- integruje technologię, infrastrukturę i użytkowników;
- czyni z mieszkańców/pracowników/użytkowników twórców i kreatorów zmian w środowisku w którym funkcjonują;
- buduje środowisko innowacji, sieć interdyscyplinarnych partnerów kreujących nowe rozwiązania;
- wprowadza nowe metody i narzędzia współdziałania i tworzenia innowacyjnych rozwiązań.

Rysunek 1. Elementy składowe metody Living Lab



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bergvall-Kareborn M., Stahlbrost [2009, s. 358].

W zarządzaniu w sektorze publicznym, celem Living Lab jest wspieranie lokalnej społeczności w poszukiwaniu efektywnych sposobów rozwiązywania swoich problemów, poprzez wykorzystanie kreatywności i innowacyjności użytkowników działań publicznych. Inaczej mówiąc, podmioty funkcjonujące w mieście (m.in. mieszkańcy, władze, NGO's, przedsiębiorcy, jednostki naukowo-badawcze) wspólnie tworzą, testują i wdrażają innowacyjne rozwiązania dla jednostki terytorialnej, w której działają. Użytkownicy stają się twórcami i biorcami innowacji tworzonej w miejscu jej adaptacji. Wypracowane rozwiązania nie mają zazwyczaj radykalnego charakteru, nie wpływają destrukcyjnie na ciągłość lokalnych działań. Mają charakter innowacji ewolucyjnej, ale przynoszącej istotne zmiany i nie pozwalającej zachować dotychczasowej rutyny działania [Przygodzki, Nowakowska 2015].

Rysunek 2. Idea koncepcji Living Lab

Kto?	⇒ Lokalni partnerzy [przedsiębiorstwa, władze i instytucje publiczne, mieszkańcy, organizacje pozarządowe, uniwersytety]
Co?	⇒ Współpraca i współkreacja [współtworzenie nowych produktów/rozwiązań/ technologii od etapu identyfikacji potrzeb i tworzenia idei do etapu wdrażania na rynek]
Gdzie?	⇒ W środowisku funkcjonowania podmiotów [w miejscu posiadającym swoje specyficzne zasoby i uwarunkowania rozwoju, w którym funkcjonują użytkownicy innowacyjnego rozwiązania/produktu/usługi]
Kiedy?	⇒ Wielokontekstowe, interaktywne działanie [w momencie występowania relacji między użytkownikami miejsca]
Jak?	⇒ Partnerskie i interaktywne działanie [wspólne tworzenie nowych rozwiązań w ramach partnerstwa sektora publicznego, prywatnego, obywatelskiego]

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Schumacher, Alcotra Innovation project: Living Labs - Definition, Harmonization Cube Indicators & Good Practices, http://www.alcotra-innovation.eu/progetto/doc/Short_guide_on_Living_Labs_and_some_good_practices.pdf, s. 6.

Kluczowym elementem Living Lab jest partnerstwo i współpraca pomiędzy członkami zespołu roboczego, lokalnej społeczności i władz publicznych. Relacje te powinny mieć interaktywny charakter i umożliwiać wszystkim uczestnikom aktywny udział w procesie uczenia się, wymiany doświadczeń, pobudzania kreatywności i tworzenia innowacyjnych rozwiązań. W skład zespołów roboczych wchodzić powinni reprezentanci wszystkich grup podmiotów zainteresowanych procesem kreowania innowacji (np.: kadra naukowo-badawcza, przedsiębiorcy, przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych, organizacje pozarządowych, ruchy miejskie, mieszkańcy). Partnerstwo

i współdziałanie staje się tu czynnikiem zwiększającym potencjał innowacyjny jednostki terytorialnej, zaś różnorodność uczestników Living Lab zwiększa kreatywność i otwartość w tworzeniu nowych rozwiązań. Cechą charakterystyczną Living Lab jest traktowanie użytkownika jako twórcę i źródło innowacji (ang. *user-driven innovation*), a nie tylko jako odbiorcę końcowego produktu innowacyjnego.

Idea Living Labs jest związana z interdyscyplinarnym podejściem do tworzenia innowacji, skoncentrowanym na użytkowniku i zaspokojeniu jego potrzeb. Tworzone produkty/rozwiązania powstają w sytuacjach rzeczywistych, a nie w sztucznie skonstruowanych warunkach laboratoryjnych. Projektowane innowacje mocno powiązane są z miejscem ich tworzenia – powstają w konkretnym terytorium i uwzględniają specyficzne uwarunkowania i potrzeby społeczno-gospodarcze danego miejsca. Proces kreowania innowacji silnie zakorzeniony jest w środowisku lokalnym.

Zastosowanie metody Living Lab w praktyce zarządzania publicznego zogniskowane jest wokół następujących idei [Ståhlbröst, Holst 2012]:

- Tworzenia nowych wartości – celem działania z zastosowaniem metody Living Lab jest tworzenie innowacyjnych produktów, usług, idei czy rozwiązań problemów miejskich i regionalnych;
- Dynamizowania rozwoju lokalnego – rozwiązania tworzone w ramach Living Lab powinny istotnie warunkować rozwój jednostki terytorialnej, wpływać na poprawę jakości życia i atrakcyjności gospodarczej;
- Kształtowania zrównoważonego rozwoju – aktywności w wykorzystaniu Living Lab powinny tworzyć nowe rozwiązania/produkty/usługi, zachowując równowagę społeczno-gospodarczo-przestrzenną, w myśl zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju;
- Wzmacniania otwartości jednostki terytorialnej – działanie z wykorzystaniem Living Lab powinno wzmacniać otwartość wszystkich użytkowników przestrzeni, tworzyć nowe formy i kanały komunikacji oraz budować innowacyjne działania oparte na partnerstwie i relacjach sieciowych;
- Realizmu w działaniu – tworzone nowe rozwiązania powinny odpowiadać rzeczywistym i dobrze zdiagnozowanym problemom lokalnym/regionalnym i znaleźć zastosowanie w praktyce, być aplikowane do miejsca, w którym powstają.

Koncepcję Living Lab można opisywać i analizować w trzech perspektywach, jako: (1) narzędzie budowania lokalnego środowiska innowacji; (2) metodę zarządzania projektami innowacyjnymi w sektorze publicznym; (3) system tworzenia rozwiązań innowacyjnych, adekwatnych do potrzeb konkretnej przestrzeni i społeczeństwa zarazem. Koncepcja ta w pełni wpisuje się w wiele idei i postulatów dotyczących zarządzania rozwojem lokalnym/regionalnym, m.in. w ideę governance, smart city, bu-

dowania społeczeństwa obywatelskiego czy zarządzania zintegrowanego i tworzenia efektów synergicznych w wyniku partnerstwa i współdziałania różnych grup podmiotów.

Doświadczenia różnych krajów wskazują, że Living Lab sprawdza się w sektorze użyteczności publicznej.² Główne obszary jej stosowania to: procesy rewitalizacji (łączące w sobie wymiar gospodarczy, przestrzenny i społeczny), organizacja usług komunalnych, komunikacja społeczna z wykorzystaniem technologii ICT czy działania z zakresu marketingu terytorialnego.

Living Lab w sektorze publicznym – pierwsze doświadczenia

Adaptacja i upowszechnienie metody Living Lab w działaniach sektora administracji publicznej stało się głównym celem w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”³. W ramach projektu, 13 jednostek samorządowych w całym kraju, posiadających różną wielkość, status prawny i specyficzne problemy rozwoju (2 gminy wiejskie, 4 gminy miejsko-wiejskie, 6 miast oraz jeden powiat) miało możliwość tworzenia własnych, innowacyjnych rozwiązań z wykorzystaniem metody Living Lab. Realizowany projekt miał charakter nowatorski w skali kraju, budował pierwsze doświadczenia w realizacji lokalnych przedsięwzięć z zastosowaniem metody Living Lab.

Fundamentalnym elementem metody Living Lab jest określenie procedury tworzenia rozwiązania innowacyjnego w skali lokalnej (rysunek 3). W realizowanych przedsięwzięciach przyjęto następującą sekwencję działań: (1) diagnoza stanu rozwoju jednostki terytorialnej wraz z wyłonieniem strategicznego problemu będącego

² Organizacje wykorzystujące metodykę Living Lab powołały w 2006 r. Europejską Sieć Living Labs (European Network of Living Labs ENoLL, www.openlivinglabs.eu), której głównym celem jest dzielenie się wiedzą, realizacja wspólnych przedsięwzięć, promowanie dobrych praktyk oraz nawiązywanie długofalowej współpracy międzyregionalnej.

Działaniem wspierającym zastosowanie Living Lab w sektorze publicznym jest także inicjatywa OECD – Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego (Observatory of Public Sector Innovation OPSI). Obserwatorium jest narzędziem wsparcia władz publicznych w procesie otwierania się i promowania innowacyjności w sektorze publicznym. OPSI jest również instrumentem służącym rozwojowi współpracy pomiędzy praktykami i ekspertami z różnych krajów, zarówno z administracji publicznej, jak i innych sektorów. Na platformie OPSI (www.oecd.org/governance/observatorypublicsectorinnovation/) dostępne są przykłady innowacyjnych działań w sektorze publicznym z wykorzystaniem metody Living Lab. Platforma internetowa OPSI stanowi także interaktywne narzędzie współpracy, które w zamyśle jego twórców ma stać się forum wymiany doświadczeń i tworzenia nowych wspólnych rozwiązań.

³ Projekt współfinansowany był przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2., Poddziałanie 5.2.2. Liderem projektu było: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, zaś kluczowym partnerem był Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania.

przedmiotem działania w ramach Living Lab; (2) powołanie interdyscyplinarnego zespołu ekspertów, posiadającego komplementarne kompetencje, złożonego z przedstawicieli różnych „aktorów” sceny lokalnej; (3) wspólny wybór metody działania i kreowania rozwiązania; (4) współtworzenie innowacyjnego rozwiązania, (5) testowanie innowacji w warunkach rzeczywistych, walidacja, analiza kosztów i korzyści; (6) rekomendacja władzom lokalnym rozwiązania do wdrożenia i upowszechnienia.

Rysunek 3. Logika postępowania w poszukiwaniu innowacyjnego rozwiązania lokalnych problemów z wykorzystaniem metody Living Lab



Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej zidentyfikowane przez samorządy problemy i wyzwania do rozwiązania z zastosowaniem metody Living Lab koncentrowały się wokół:

- strategicznego zarządzania i planowania rozwoju - tworzenia długookresowych wizji oraz systemowych, zintegrowanych narzędzi zarządzania;
- marketingu terytorialnego (zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego) warunkującego atrakcyjność przestrzeni lokalnej;
- rewitalizacji i zagospodarowania przestrzeni publicznych, adekwatnie do potrzeb lokalnego środowiska;
- wewnętrznej komunikacji społecznej oraz usprawnienia form i kanałów przepływów wiedzy i informacji w środowisku lokalnym, jako podstawy wdrażania idei governance i budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Doświadczenia projektowe wskazują, że metoda Living Lab sprawdza się w działaniach wymagających rozwiązań opartych na partnerstwie i współpracy, w sytuacjach rozproszonych kompetencji i zasobów pomiędzy różnymi podmiotami. Jest przydatna do działań interdyscyplinarnych, wymagających integracji podmiotów i ich potencjałów oraz uruchomienia mechanizmów synergicznych w lokalnym środowisku. Sprawdza się w przypadku tworzenia rozwiązań unikalnych i niepowtarzalnych (niebędących się kopiować z innych jednostek samorządu terytorialnego), mocno zdeterminowanych specyficznymi uwarunkowaniami rozwoju.

W polskich warunkach, wykorzystywanie metody Living Lab w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi jest uwarunkowane szeregiem czynników polityczno-systemowych. Tworzą one swoiste warunki brzegowe dla aplikacji metody Living Lab. Kluczowe z nich to [Stawasz, Wiśniewska 2015, ss. 192–193]:

- wysoki stopień upolitycznienia władz samorządowych i procesu podejmowania decyzji,
- niska skłonność władz lokalnych do uspołeczniania procesu decyzyjnego i budowania postaw partnerstwa;
- monopolistyczny charakter administracji samorządowej – interesariusze nie mają możliwości wyboru świadczeniobiorcy, co ogranicza presję na wypracowanie innowacyjnych rozwiązań;
- wysoki stopień sformalizowania działań, dominacja biurokratycznego i zachowawczego podejścia do rozwiązywania lokalnych problemów);
- mała elastyczność i otwartość w działaniu pracowników administracji publicznej, słaba orientacja na wykorzystanie kreatywnych i niekonwencjonalnych metod działania;
- słabość kompetencji w jednostkach samorządu terytorialnego związanych z nowoczesnymi metodami zarządzania (m.in. w zakresie: zarządzania projektami,

partnerstwa publiczno-prywatnego, partycypacji społecznej, marketingu miejsca), stanowiących fundament dla tworzenia i wykorzystywania innowacji, zgodnie z metodą Living Lab.

Dodatkowo, proces tworzenia innowacji w działaniach samorządu terytorialnego determinowany jest przez silne uwarunkowania społeczne i kulturowe. Kluczowe znaczenie ma tu stosunkowo niski poziom skłonności do innowacyjności w Polsce, dominacja zachowawczych postaw, opór przed zmianą, przekładający się często na brak akceptacji dla nowych, innowacyjnych rozwiązań. Nadto, słabość postaw obywatelskich, roszczeniowa postawa społeczeństwa w stosunku do instytucji samorządu terytorialnego wraz z niskim zaangażowaniem się środowisk lokalnych w rozwiązywanie własnych problemów stanowią niewątpliwie utrudnienie dla wdrażania idei Living Lab w działania samorządu terytorialnego.

Korzyści z zastosowania metody Living Lab w działaniach samorządu terytorialnego – polskie doświadczenia

Doświadczenia płynące z realizacji projektu wskazują, że koncepcja Living Lab jest metodą dającą się z powodzeniem zaadaptować do sektora administracji publicznej. Jej zastosowanie w działaniach samorządu terytorialnego ujawniło szereg korzyści, tak dla społeczności lokalnej, jak i władz samorządowych. Podstawowe z nich to:

- 1) przybliżenie i uelastycznienie procesu decyzyjnego „aktorom” lokalnym w zakresie kształtowania warunków życia i gospodarowania, lepsze ich dostosowanie do potrzeb podmiotów funkcjonujących w jednostce terytorialnej;
- 2) poprawa lokalnych zasobów wiedzy o podmiotach funkcjonujących w jednostce terytorialnej zarówno przez władze, jak i urzędników samorządowych (wiedzy o potrzebach lokalnych, postawach społecznych itp.);
- 3) większe zrozumienie i akceptacja postaw, działań i instrumentów wdrażanych przez władze samorządowe wśród lokalnej społeczności;
- 4) wzrost zaangażowania społeczności lokalnej w kształtowanie sfer publicznych, współdecydowanie i ponoszenie współodpowiedzialności za zmiany dokonujące się w najbliższym otoczeniu działania;
- 5) tworzenie rozwiązań opartych na partnerstwie i budowanie konsensusu umożliwiającego łączenie interesów różnych grup funkcjonujących w środowisku lokalnym;
- 6) zwiększenie identyfikacji i pozyskanie swoistych „ambasadorów” innowacyjnego rozwiązania w środowisku lokalnym, w konsekwencji zwiększenie prawdopodobieństwa sukcesu we wdrażaniu danego przedsięwzięcia;

- 7) wzrost kapitału społecznego, sieci współpracy lokalnej, zaufania i identyfikacji z „małymi ojczyznami”;
- 8) poprawa wizerunku władz lokalnych (otwartych na wymianę myśli, partnerskich, kreatywnych, tworzących innowacyjne rozwiązania) wraz ze zwiększeniem wiarygodności ich działania (działania zorientowane na rozwiązanie lokalnych problemów);

W praktyce, stosowanie metody Living Lab w działaniach samorządu terytorialnego ma tak samo wielu zwolenników, jak i sceptyków. Oponenti podkreślają, że metoda generuje wiele trudności i niekorzyści dla administracji publicznej. Podnoszone są argumenty mówiące o wydłużeniu w czasie procesu podejmowania decyzji, powstawaniu silnych układów lobbingsowych, próbujących lansować wąskie interesy różnych grup. Następuje rozmycie odpowiedzialności za realizowane projekty (szczególnie w przypadku niepowodzenia w ich wdrażaniu) oraz zwiększeniu ulegają koszty administracyjne związane z realizacją danego przedsięwzięcia (testowanie rozwiązania, dodatkowe spotkania, konsultacje). Co więcej, istnieje duża niepewność, co do efektywności i skuteczności wypracowanego rozwiązania, bowiem ma ono charakter innowacyjny. Nadto, sceptycy podkreślają, że jest to metoda bezpośrednio adaptowana z sektora rynkowego, gdzie funkcjonują inne systemowe uwarunkowania działania, a tworzenie rozwiązań innowacyjnych ma większą swobodę adaptacji.

Podsumowanie

Living Lab jest nowoczesną metodą działania i narzędziem tworzenia innowacyjnych rozwiązań znajdujących zastosowanie w praktyce. „Żywe laboratoria” to sposób kreowania innowacyjnych środowisk lokalnych, zorientowanych wokół potrzeb użytkowników i uwzględniających kontekst uwarunkowań terytorialnych. W polskich warunkach jest to narzędzie nowe, szczególnie w sferze funkcjonowania administracji publicznej. Zyskuje jednak na znaczeniu i popularności, szczególnie w tych środowiskach, gdzie poziom dojrzałości społecznej jest większy niż przeciętnie. Wdrażanie tej idei wymaga jednak zmian świadomościowych zarówno po stronie władz i administracji publicznej, jak i społeczności lokalnej.

Pomimo wielu oporów i obaw, zalety z wdrażania Living Lab w sektor administracji publicznej są bezdyskusyjne. W wyniku stosowania Living Lab kreowane są otwarte ekosystemy innowacji w środowisku samorządowym, tworzone rozwiązania zyskujące aprobatę społeczną i odpowiadające rzeczywistym potrzebom lokalnym. Metoda Living Lab zmusza do zerwania z rutyną w działaniu, wymusza otwartość i partnerstwo w zarządzaniu oraz buduje zdolności innowacyjne lokalnego środowiska.

Bibliografia

- Banachowicz B. (2014), *Laboratorium innowacji. Wsparcie innowacyjności sektora publicznego*, „Przegląd Służby Cywilnej”, Nr 6 (33).
- Bergvall-Kareborn M., Stahlbrost (2009), *Living Lab an open and citizen-centric approach for innovation*, „International Journal of innovation and regional development”, Vol. 1, No. 4.
- Cosgrave E., Arbuthnot, K., Tryfonas, T. (2013). *Living labs, innovation districts and information market - places: A systems approach for smart cities*, „Procedia Computer Science”, nr 16.
- Higgins A., Klein S. (2011), *Introduction to the Living Lab Approach* [in:] Y-H. Tan, N. Bjorn-Andersen, S. Klein, B. Rukanova (eds.), *Accelerating Global Supply Chains with IT-Innovation ITAIDE Tools and Methods*, Springer.
- Przygodzki Z., Nowakowska A. (2015), *Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem* [w:] Przygodzki Z. (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (w druku).
- Schumacher J., *Alcotra Innovation project: Living Labs - Definition, Harmonization Cube Indicators & Good Practices* [online].
www.alcotra-innovation.eu/progetto/doc/Short_guide_on_Living_some_good_practices.pdf.
- Ståhlbröst A., Holst M. (2012), *The Living Lab Methodology Handbook*, Social Informatics at Luleå University of Technology and CDT – Centre for Distance-spanning Technology, Sweden.
- Stawasz D., Wiśniewska M. (2015), *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Stewart J. (2007), *A Living Lab in Edinburgh University, The Scottish Living Lab Initiative*, The Institute for the Study of Science Technology and Innovation, University of Edinburgh [online], www.itfutures.ed.ac.uk/Conference%2007%20Slides/James%20Stewart.pdf.

Izabela Warwas¹

Uniwersytet Łódzki

Zarządzanie multigeneracyjne w sektorze publicznym w Polsce

Multigenerational management in the public sector in Poland

Abstract: The internal and external of modern organizations environment is changing. An aging population, entering Generation Y to the labor market and the emerging adverse events associated with managing Generation X, intergenerational management gaining in importance. The presence of several generations in the labor market becomes a challenge for managers. Analysis of policies and management practices in view of the characteristics of the different generations provides a foundation for designing and implementing intergenerational management tools. These processes relate to the public sector, in which the management of multiple generations can be an important support for the processes of modernization. Generational management processes will be presented in the light of quantitative research – age management as an element of multigenerational management and qualitative research.

Keywords: multigenerational management, generations at work, management of multiple generations, public administration.

Wprowadzenie

W otoczeniu współczesnych organizacji zachodzi szereg zmian. Wobec starzenia się społeczeństwa, powszechnego wchodzenia na rynek pracy pokolenia Y, a także pojawiających się niekorzystnych zjawisk związanych z zarządzaniem pokoleniem X takich jak: wypalenie zawodowe, frustracje i niepokój związany z niepewnością zatrudnienia czy emocjonalne konsekwencje konieczności rywalizowania z młodszymi, zarządzanie międzygeneracyjne nabiera na znaczeniu. Z drugiej strony odmienność warunków

¹ E-mail: izabela.warwas@uni.lodz.pl

społecznych i gospodarczych, a także historycznych, religijnych i kulturowych, które ukształtowały poszczególne pokolenia przyczyniła się do tego, że poszczególne pokolenia mają różne systemy wartości i oczekiwań, postawy w pracy, preferencje, zachowania, przyzwyczajenia. Uwzględniając obecność kilku pokoleń na rynku pracy, współczesne organizacje powinny zatem przeanalizować politykę i strategię zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) oraz stosowane w poszczególnych jego obszarach instrumenty. Istotne i szczególnie ważne może się to okazać w polskim sektorze publicznym, w którym od kilku lat zachodzi proces gruntownych reform.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych praktyk zarządzania międzygeneracyjnego w świetle teorii dotyczącej zarządzania pokoleniami oraz na tle przeobrażeń sektora publicznego w Polsce.

Zarządzanie międzygeneracyjne i syntetyczna charakterystyka poszczególnych pokoleń rynku pracy

Zarządzanie międzygeneracyjne² jest dotychczas w Polsce słabo opisane teoretycznie i ledwie zbadane empirycznie. Zarządzanie międzygeneracyjne dotyczy pokoleń pracowników, czyli grup ludzi o podobnym światopoglądzie i stylu zachowania, żyjących w tym samym czasie. Generacje zwane są dlatego wspólnotami doświadczeń życiowych, społecznych, kulturowych, duchowych, religijnych czy historycznych.

Obecnie na rynku pracy funkcjonują cztery generacje: weterani, *baby boomers*, pokolenie X, pokolenie Y i jego następcy, przy czym weterani są grupą coraz bardziej marginalną, reprezentowaną przez pojedyncze jednostki (tabela 1). Poszczególne pokolenia uczestniczące obecnie w rynku pracy zostaną scharakteryzowane poniżej³.

Pokolenie *baby boomers* (BB) tworzą osoby urodzone w latach 1946–1964. Jest to generacja wyżu demograficznego, ceniąca takie wartości, jak: niezależność, zaangażowanie, optymizm, myślenie w kategoriach globalnych. Osoby z pokolenia wyżu demograficznego chętnie organizują się wokół idei i problemów ważnych dla jednostek i całych społeczeństw. Za ich młodości rodziła się świadomość w dziedzinie ekologii, ruch pacyfistyczny, poszanowania praw człowieka i równości. Pracownicy 50+ charakteryzują się dużym szacunkiem do statusu, są zdyscyplinowani i lojalni wobec organizacji, a także cierpliwi, odpowiedzialni, umiejący radzić sobie w sytuacjach

² Określenie międzygeneracyjne będzie używane zamiennie z terminem multigeneracyjne, wielopokoleniowe, międzypokoleniowe, zarządzanie generacjami, zarządzanie pokoleniami.

³ Pokolenie weteranów nie będzie opisywane u uwagi na jego marginalny udział w rynku pracy. Głównymi wartościami urodzonych w latach 1922–1945 weteranów są: szacunek dla autorytetu, cierpliwość, obowiązkowość, umiłowanie porządku i prawa, silnie zakorzenione etyczne działania, poświęcenie i oddanie. Jako strażnicy tradycji, preferują formalny styl pracy i postępowanie według przyjętych reguł.

trudnych [Kołodziejczyk-Olczak 2014b]. Reprezentanci tego pokolenia poszukują pracodawców, mogących zaoferować możliwość zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, jasne reguły zarządzania, długoterminowe bezpieczeństwo i stabilność. Chcą pracować po osiągnięciu wieku emerytalnego i ponieważ ciężko pracowali dla osiągnięcia sukcesu, chcą podzielić się swoimi doświadczeniami z młodszymi pokoleniami [How to Recruit..., 2012].

Tabela 1. Generacje uczestniczące w rynku pracy

Nazwa generacji	Lata urodzin	Wiek w 2016 r.
<i>Baby boomers</i>	1946–1964	52-70
Generacja X	1965–1979	37-51
Generacja Y	1980–1989	27-36
Generacja C	1990–	Poniżej 26 lat

Źródło: opracowanie własne.

Najliczniej reprezentowanym pokoleniem na rynku pracy jest generacja X. Dla tego pokolenia istotne są: posiadanie możliwości rozwoju osobistego, niezależność i różnorodność zadań, możliwość podejmowania inicjatywy, wykazywania się pracowitością i samodzielnością [Kołodziejczyk-Olczak 2014a, s. 91]. Pokolenie X jest przekonane, że sukces zapewnia ciężka praca, dlatego pracy i rozwojowi podporządkowuje pozostałe aspekty swojego życia (Warwas, Rogozińska-Pawelczyk 2016). W generacji X dostrzec można kryzys autorytetów, w tym również wartości wyznawanych przez rodziców⁴. Dlatego „ślepa lojalność” nie jest domeną generacji X, która jednocześnie zaczyna doceniać programy równowagi między pracą a życiem, umożliwiające obok opieki nad dziećmi, także sprawowanie kurateli nad starzejącymi się rodzicami [Kołodziejczyk-Olczak 2014c; How to Recruit..., 2012] i teściami.

Dla pokolenia Y głównymi wartościami są: optymizm, poczucie obowiązku obywatelskiego, ambicja, zwrot ku tradycji docenianie kształcenia, kreatywność. „Igreki” poszukują pracodawców zapewniających możliwości budowania wspólnoty, zaangażowanych w sprawy obywatelskie i ochronę środowiska czy dziedzictwa narodowego.

⁴ Materiały projektu „Metodyka zarządzania wiekiem jako innowacyjne narzędzie wspierające aktywność zawodową pracowników 50+”. Jest to projekt innowacyjny, realizowany w województwie łódzkim przez firmę „HRP Group” Spółka z o.o., a autorka opracowania w roku 2013 pełniła funkcję ewaluatora oraz trenera konsultantów zarządzania wiekiem.

Mają liberalne poglądy na wiele kwestii politycznych i społecznych [Digital..., 2012]. Pokolenie z genem Y wychowało się w środowisku wspólnotowym, w którym grupowo realizowało się projekty szkolne, uprawiało dyscypliny zespołowe itp. dlatego też atrakcyjna dla nich będzie praca, w której zadania będą mogły być realizowane zespołowo. Ważną kwestią jest dla nich własny wkład w rozwój firmy. Młode pokolenia cenią pracę dla liderów rynku i nowatorskich firm wprowadzających najnowocześniejsze technologie i rozwiązania oraz wyposażenie stanowiska pracy. Generacja ta szanuje swobodę w wypowiedaniu własnych opinii, wieloaspektową elastyczność w odniesieniu do godzin pracy czy ubioru oraz możliwość profesjonalnego rozwoju. Typowy przedstawiciel Y zdolny jest do wykonywania wielu czynności w jednym czasie, odznacza się kreatywnością i nie zamierza poświęcać życia osobistego dla pracy. Bywa nieufny wobec ludzi (Millenials..., 2014) i mniej lojalny wobec pracodawcy. Młode osoby są mobilne w sensie psychologicznym i w kategoriach kariery zawodowej, bez trudu przenosząc się z firmy do firmy, z miasta do miasta czy z kraju do innego kraju [Cewińska, Striker, Wojtaszczyk 2009, s.109].

Następcy pokolenia Y to osoby urodzone po roku 1990 (ta generacja zwana jest pokolenie Z lub C) i w jeszcze większym stopniu niż pokolenie Y. Charakteryzuje ich umiejętność wykorzystania nowoczesnych technologii. Stałe podłączenie do Internetu, powszechne nawiązywanie kontaktów poprzez sieci, budowanie i wykorzystanie networkingu do celów zawodowych i prywatnych oraz umiejętność znalezienia równowagi między życiem zawodowym prywatnym [Kołodziejczyk-Olczak 2014a, s. 92] dzielonym z rodziną znajomymi i przyjaciółmi.

Bazując na zaprezentowanych powyżej ogólnych charakterystykach pokoleń oraz przy uwzględnieniu, że każdy pracownik to unikalna jednostka, organizacje mogą planować, sytuacyjnie dobierać i wdrażać proces zarządzania międzygeneracyjnego. Świadomość różnic pokoleniowych wpływa na większość procesów organizacyjnych i zarządzania zasobami ludzkimi, a głównie motywowania, szkoleń i oceniania pracowników, modelowania programów równowagi praca-życie, powstawania kontraktu psychologicznego czy rekrutacji personelu. Może też znacząco rzutować na budowanie zespołów i proces przywódczy w organizacji, wprowadzanie zmian i rozwiązywanie konfliktów czy kreowanie wizerunku pracodawcy z wyboru. I chociaż zróżnicowanie wiekowe pracowników nie jest ani nowe, ani niezwykle to po pierwsze tempo zmian w otoczeniu, ich mnogość i skomplikowany charakter powodują, że organizacje intensywniej poddawane są turbulencjom i odnotowują ich skutki z większą siłą a po drugie firmy zauważają wieloaspektowe korzyści ze zróżnicowania wiekowego pracowników i czynią z niego dźwignię innowacyjności oraz jedno ze źródeł osiągania przewagi nad konkurentami rynkowymi. Dodatkową trudność stanowią procesy za-

chodzące na rynku pracy. Najmłodszy reprezentanci pokoleń (osoby nie mające skończonych 26 lat) coraz liczniej wkraczają na rynek pracy. Ich powszechne wejście do zatrudnienia oraz stopniowy odpływ generacji wyżu demograficznego i całkowite odejście weteranów będzie znamionowało zmiany w strukturze zatrudnionych w perspektywie najbliższych lat. Przebieg powyższych zmian dodatkowo komplikuje specyfika sektora publicznego, która została opisana poniżej.

Specyfika sektora publicznego

Administracja publiczna w Polsce od wielu lat poddawana jest rozległym reformom [Kołodziejczyk-Olczak 2012, s. 121]. Zarządzanie publiczne, wzorując się na doświadczeniach sektora biznesowego, coraz częściej akcentuje ekonomiczne aspekty prowadzonej działalności, skuteczność i efektywność zarządzania. Dominującym nurtem jest nowe publiczne zarządzanie – NPM (*New Public Management*) [Gralak 2008]. Koncepcja ta postuluje zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej w oparciu o rachunek ekonomiczny i efektywnościowy. Orientacja rynkowa organizacji dodatkowo uzupełniona została przez podejście menedżerskie zakładające optymalizację i racjonalizację [Kieżun, 2005]. Zarządzanie publiczne można rozumieć jako nie tylko zmiany w obszarze strategicznym (określenie wizji, misji, celów rozwojowych), struktur organizacyjnych i procesów (zmiany proceduralne), ale także kultury organizacji publicznej. Podnosi się konieczność zmiany kultury organizacyjnej, wzrost aktywności działania i podniesienie innowacyjności administracji publicznej, a co za tym idzie wzrost zadowolenia klientów, większe zaangażowanie obywateli w życie publiczne [Mazur 2004]. NPM zakłada dążenie do upodobnienia sektora publicznego do prywatnego [Przywojska 2012], a rozwój instytucjonalny wynika z chęci sprostania rosnącym oczekiwaniom społecznym w zakresie sprawności i jakości działania urzędów, poszukiwania nowoczesnych narzędzi zarządzania, dających możliwość dostosowania zakresu usług publicznych do potrzeb obywateli i możliwości finansowych urzędów oraz dopływ wiedzy z zakresu zarządzania publicznego. Integralnym elementem tych zmian jest transformacja zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL). Analizując ZZL w sektorze publicznym zauważyć można jego dualizm. Z jednej strony ZZL w sektorze publicznym upodabnia się do polityk, strategii i instrumentów sektora niepublicznego, z drugiej zaś wzbogaca się o nowe instrumenty realizujące służbę obywatelom, w oparciu o kreowanie środowiska odpowiedzialnego społecznie, etycznego, wypełniającego misję instytucji, dbającego o wizerunek wewnętrzny i zewnętrzny (tabela 2).

Tabela 2. Dualizm ZZL w administracji publicznej

ZZL niepubliczne w kierunku publicznego	ZZL publiczne w kierunku niepublicznego
<ul style="list-style-type: none"> • Społeczna odpowiedzialność biznesu • Etyka (kodeksy etyczne pracownicze) • Wizerunek zewnętrzny • Wizerunek wewnętrzny • WLB (programy Work-Life Balance) • Badanie postaw, satysfakcji i opinii • Doskonalenie komunikacji interpersonalnej 	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzanie strategiczne, strategia i misja • Ewaluacja i ocena • Budżet zadaniowy • Zasady <i>European Qualifications Framework</i> (EQF) • Długookresowe podejście do problematyki ZZL • Mierniki efektów • Systemy motywowania i premiowania

Źródło: opracowanie własne.

W powyższym ujęciu ewolucja zarządzania niepublicznego polega na stosowaniu rozwiązań publicznego ZZL poprzez wdrażanie narzędzi takich jak: etyczne kodeksy pracownicze, wolontariat pracowniczy, programy WLB, badanie postaw pracowniczych i szerzej stosowanie instrumentów doskonalących komunikację wewnętrzną. Z kolei metamorfoza mechanizmów ZZL w kierunku niepublicznego zakładać może wykorzystywanie: zarządzania przez cele, efektywnościowych systemów wynagrodzeń z rozbudowanym premiowaniem, ewaluacją działalności i oceną pracowników. Dlatego ważne jest podjęcie próby analizy i oceny jak na tle tych przeobrażeń, wyzwań i zmian, prezentuje się polska administracja publiczna.

Zarządzanie międzygeneracyjne w Polsce w świetle badań

Analiza z wykorzystaniem wyników badań zostanie zaprezentowana w tabeli 3. I etap diagnozy zarządzania multigeneracyjnego stosowanego przez polskich pracodawców sektora publicznego oparty będzie o charakterystykę zarządzania wiekiem wykonaną w projekcie „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”⁵, na reprezentatywnej próbie polskich pracodawców. Celem tych badań było między innymi rozpoznanie stosowanych instrumentów zarządzania adresowanych do dojrzałych pracowników w organizacjach publicznych i niepublicznych (tabela 4). Pracodawcy byli pytani

⁵ Autorka opracowania w latach 2010-2013 pełniła funkcję kierownika ds. koordynacji działań UŁ. „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+” to projekt systemowy, realizowany dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Najważniejsze rezultaty projektu zostały wykorzystane do rewitalizacji programu rządowego „Solidarność Pokoleń”, przeprowadzonego w 2013 roku.

o korzystanie z bogatego wachlarza narzędzi, począwszy od planowania zatrudnienia, różnorodnych form organizacji i czasu pracy, wynagradzania i motywowania, aż po zarządzanie wiedzą.

Tabela 3. Etapy postępowania badawczego

<p style="text-align: center;">Etap I badań zarządzanie wiekiem jako obszar zarządzania multigeneracyjnego ogólnopolskie badanie pracodawców (CATI) N=1011; 2011</p>
<p style="text-align: center;">Etap II badań badanie opinii pracowniczych wywiady pogłębione z reprezentantami instytucji publicznych i niepublicznych, studentami studiów podyplomowych (IDI) N=25, województwo łódzkie, 2015</p>

Źródło: opracowanie własne

Z danych zawartych w tabeli 4 wynika, że polskich pracodawców sektora publicznego i niepublicznego nie różnicuje istotnie wybór i stosowanie narzędzi zarządzania wiekiem. W obrębie próby nieznacznie częściej pracodawcy publiczni deklarują: kierowanie karierą pracowników w celu umożliwienia wymiany doświadczeń pracowników w różnym wieku, stosowanie metod szkoleń zakładających wymianę doświadczeń (coaching i mentoring), pracę w zespołach zróżnicowanych wiekowo. Jedynym istotnie różnicującym instrumentem zarządzania wiekiem są dodatki stażowe do wynagrodzeń. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że w 85,4% stosują je organizacje publiczne i około trzykrotnie rzadziej (jedynie 24,7%) – niepubliczne.

W kontekście zarządzania multigeneracyjnego może to stanowić czynnik antymotywuujący dla młodszych pokoleń. Generalnie dobór instrumentów zarządzania podyktowany jest z pewnością świadomością korzyści uzyskanych przez przedsiębiorstwa z ich stosowania i/lub potencjalnych strat wynikających z zaniechania. Wśród nich bardzo często wymienia się zapobieżenie utracie wiedzy cichej i jawnej z organizacji wraz z odejściem pracowników na emeryturę oraz korzystanie z potencjału i dużej wiedzy dojrzałych pracowników. Mogą być stosowane metody zatrzymywania wiedzy w związku z opuszczaniem organizacji przez pracowników. Najczęściej (63,3%) pracodawcy wykorzystują dublowanie kompetencji oraz sporządzanie stosownej dokumentacji z wypełnionych zadań (56,3%).

Tabela 4. Stosowane przez polskich pracodawców narzędzia zarządzania wiekiem (%)
N=1011

Wyszczególnienie	Ogółem	Sektor	
		Publiczny	Niepubliczny
Planowanie zatrudnienia z uwzględnieniem wieku (p=0,274)	12,6	6,7	12,8
Dobór form zatrudnienia z uwzględnieniem wieku (p=0,125)	16,5	7,2	16,8
Organizacja czasu pracy z uwzględnieniem wieku (p=0,189)	14,2	6,7	14,5
Wynagradzanie za kompetencje (p=0,291)	70,8	61,5	71,1
Wynagradzanie za indywidualne efekty pracy (p=0,306)	73,5	66,7	73,7
Dobór zadań z uwzględnieniem zdolności psychofizycznych pracowników (p=0,236)	64,8	55,0	65,1
Kierowanie karierą pracowników tak, aby umożliwić wymianę doświadczeń pracowników w różnym wieku (p=0,784)	66,5	68,9	66,4
Metody szkoleń zawierające wymianę doświadczeń np. mentoring, coaching (p=0,873)	43,8	45,2	43,7
Pracę w zespołach zróżnicowanych wiekowo (p=0,161)	60,0	72,5	59,6
Zarządzanie wiedzą (p=0,877)	63,8	63,6	63,8
Awanse oparte na starszeństwie (p=0,873)	14,6	14,7	14,6
Dodatki stażowe do wynagrodzeń (p=0,000)*	26,6	85,4	24,7
Nie zwracamy uwagi na wiek - liczą się efekty pracy (p=0,499)	96,0	93,6	96,1

p-prawdopodobieństwo w teście niezależności lub dokładnym teście Fishera;

* różnice istotne statystycznie ($\alpha=0,05$)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ilościowego badania pracodawców.

To ułatwienie zastępowalności pracowników występuje istotnie częściej w bardziej zbiurokratyzowanym sektorze publicznym (odpowiednio 73,7% wobec 55,7%). Najbardziej stosowaną metodą zatrzymywania wiedzy jest przygotowanie sukcesorów

dla newralgicznych stanowisk (37,5%) (tabela 5). Tę praktykę można ocenić jako dość zaawansowaną i bardzo istotną dla zarządzania wieloma generacjami, wspomagającą transfer międzypokoleniowy.

Tabela 5. Metody zatrzymywania wiedzy w organizacji związane z odchodzeniem pracowników na emeryturę (%) N=1011

Wyszczególnienie	Ogółem	Sektor	
		Publiczny	Niepubliczny
Podział obowiązków, który pozwala na wzajemne zastępowanie się pracownikami, czyli dublowanie kompetencji (p=0,516)	63,3	68,1	63,1
Sporządzanie dokumentacji z wypełnionych zadań, która pozwala innym osobom zastąpić w razie potrzeby odchodzącego pracownika (p=0,041)*	56,3	73,7	55,7
System sztafetowy – rekrutacja nowego pracownika przed zakończeniem pracy osoby odchodzącej na emeryturę (p=0,366)	42,3	50,4	42,0
Przygotowywanie sukcesorów dla newralgicznych stanowisk (p=0,712)	37,5	33,5	37,6
Utrzymywanie kontaktów z emerytami, posiadającymi wiedzę ekspercką (p=0,302)	44,2	52,1	43,9
Zatrudnianie w razie potrzeby osób spośród grupy emerytowanych pracowników (p=0,483)	49,9	43,6	50,1

p-prawdopodobieństwo w teście niezależności lub dokładnym teście Fishera;

* różnice istotne statystycznie ($\alpha=0,05$)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ilościowego badania pracodawców.

Ogólny obraz wykorzystania metod zarządzania wiedzą do jej zatrzymania w organizacji nie napawa optymizmem, gdyż około połowa polskich organizacji nie deklaruje ich aplikowania w ogóle.

Jedną z bardziej efektywnych praktyk zarządzania jest łączenie pracowników w zespoły zróżnicowane wiekowo. Blisko połowa pracodawców twierdzi, że pracownikom dojrzałym jest obojętne czy pracują w jednolitych czy zróżnicowanych pod względem wieku zespołach. Zaś jedna trzecia pracodawców (30,7%) wskazuje na preferencje zróżnicowanego wiekowo środowiska pracy (tabela 6). Nie odnotowuje się istotnych różnic w podziale na sektor publiczny i niepubliczny.

Tabela 6. Preferencje pracowników dojrzałych dotyczące pracy w zespołach (w%) N=1011

Odpowiedzi	Ogółem	Sektor (p=0,841)	
		Publiczny	Niepubliczny
W zespołach jednolitych pod względem wieku	12,9	9,9	13,0
W zespołach zróżnicowanych pod względem wieku	30,7	32,7	30,6
Jest im to obojętne	45,7	49,4	45,6
Trudno powiedzieć	10,7	8,0	10,8
Ogółem	100,0	100,0	100,0

p-prawdopodobieństwo w teście niezależności lub dokładnym teście Fishera;

* różnice istotne statystycznie ($\alpha=0,05$)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ilościowego badania pracodawców.

Wydaje się występować słaba identyfikacja tej praktyki jako narzędzia wspomagania zarządzania generacjami i wiedzą. Kontynuowanie pogłębionych badań prowadzonych na większej próbie pracodawców publicznych mogłyby posłużyć sformułowaniu właściwych rekomendacji.

II etap badań (tabela 3) wiązał się z zamiarem pogłębienia wcześniejszych, uzyskanych w badaniach obserwacji. Badaniem z wykorzystaniem wywiadów pogłębionych (IDI) objęto 25 słuchaczy studiów podyplomowych. Wywiady miały miejsce w styczniu 2015 roku. Inspirację stanowiły burzliwe i kontrowersyjne dyskusje toczące się w trakcie zajęć⁶, w których uczestniczyła duża grupa słuchaczy wywodzących się z sektora publicznego (PU). Interlokutorzy wypowiadali się na tematy związane z zarządzaniem multigeneracyjnym (tabela 7).

Zbierając z wyników badań ilościowych i jakościowych dotyczących zarządzania wieloma pokoleniami można stwierdzić, że zarządzanie generacjami pracowników jako ściśle połączone z zarządzaniem wiekiem, wiedzą i zarządzaniem w ogóle, nie jest powszechnie stosowane i rozwinięte. Przydatne byłyby dokładne badania stanu i perspektyw oraz ograniczeń rozwoju zarządzania generacjami z uwzględnieniem obu sektorów gospodarki.

⁶ Autorka opracowania prowadziła zajęcia ze studentami Studium Podyplomowego *Audyt i kontrola wewnętrzna* w zakresie „Kompetencje menedżerskie i zarządzanie zasobami pracy” (Uniwersytet Łódzki) oraz blok „Motywowanie i wynagradzanie” ze studentami Studium Podyplomowego *Prawo pracy i introMBA* (Społeczna Akademia Nauk w Łodzi). Zajęcia odbywały się w Łodzi, a uczestniczyli w nich słuchacze z całej Polski. W opisywanych badaniach 14 słuchaczy studiów podyplomowych rekrutowało się z sektora publicznego.

Tabela 7. Wybrane obszary zarządzania multigeneracyjnego – przykłady płynące z badań

Kluczowe obszary zarządzania multigeneracyjnego	Przykłady z badań ilustrujące poszczególne obszary
Pojęcie zarządzania pracownikami różnych pokoleń	Respondenci z łatwością definiują proces zarządzania pracownikami w różnym wieku „Proces dopasowywania potencjału osoby w zależności od wieku do stopnia złożenia zadań oraz czasu na ich wykonanie wiąże się z rozwojem posiadanych umiejętności oraz zdobywanie (odkrywanie) nowych” (20PU), „Zarządzanie ludźmi w różnym wieku” (2 PU).
Międzygeneracyjny transfer wiedzy	W organizacjach respondentów następuje „(...) stopniowe przekazywanie obowiązków lub wspólne wykonywanie zadań” (20 PU). Zauważalne są ograniczenia „Wiedzę przekazuje raczej przełożony, bardzo niechętnie współpracownik” (16 PU), „młodzi pracownicy przygotowują się do objęcia stanowiska poprzez staże pracownicze, ucząc się zagadnień, które się potem wykonuje” (15 PU). „(...) pracownik bez względu na wiek dostaje procedurę i musi się z nią zapoznać, a zapoznanie z organizacją zależy od współpracy z innymi pracownikami” (11 PU). „Intermentoring, ponieważ jednocześnie mogą uczyć innych czując przy tym że sami mają możliwość rozwijać się i dawać firmie coś nowego. Starsi mogą uczyć się od młodszych np. obsługi urządzeń, technologii. Obopólne korzyści” (12 NPU).
Planowanie sukcesji	Planowanie sukcesji usprawnia procesy personalne, ale także może przyczyniać się do zachowania wiedzy w organizacji. Respondenci byli do tego zagadnienia jednak dość nieufnie nastawieni: „to jest drażliwy temat” (7 NPU), stwierdzając, że sukcesorów „w ogóle się nie przygotowuje” (2 PU), „ (...) nasi pracownicy rzucający się na głęboką wodę” (10 NPU), podnosząc atmosferę konkurowania i rywalizacji między uczestnikami organizacji.
Metody szkoleń odpowiednie dla różnych pokoleń	Interlokutorzy wskazywali jako odpowiednie dla różnych pokoleń metody aktywizujące: „praktyczne z przykładami” (23 PU), „warsztaty – ujęcie tematu od strony praktycznej” (5PU), „trening, ćwiczenia w realizacji zadań” (1PU). Podkreślano znaczenie doboru metody w kontekście zaplanowanego procesu szkoleniowego: „W małych grupach, skoncentrowane na osiągnięciu precyzyjnie określonego celu” (20 PU) czy „e-learning” (24 PU). Respondenci dostrzegli także użyteczność uniwersalnych metod: „Studia podyplomowe” (13 NPU).

Tab. 7 cd.	
Metody szkoleń odpowiednie dla różnych pokoleń	<p>Optymizmem może napawać jedynie pierwsza część sugestii, że „generalnie wiek nie ma wpływu na szkolenia, jeśli są nowe, trudne zagadnienia, to dostają je raczej młodszy pracownicy” (21PU).</p> <p>Wskazania metod szkoleń odpowiednich dla różnych pokoleń mogą sugerować, że badani postrzegają proces szkoleń w kategoriach ogólnych, z zastosowaniem podejścia efektywnościowego.</p>
Zarządzanie wiedzą	<p>Jednym z elementów zarządzania wiedzą, wpływających na kreowanie wiedzy jawnej i jej transformację z wiedzy ukrytej jest „sporządzanie dokumentacji z wypełnionych zadań, która pozwala innym osobom zastąpić w razie potrzeby odchodzącego pracownika”. Badania ilościowe wskazały, że ten aspekt istotnie częściej występuje w sektorze publicznym, niż niepublicznym. Odpowiadając na pytanie z czego może to wynikać, przywoływano raczej wymogi otoczenia prawnego: „(...) trudności procedur i założeń prawnych” (8 NPU), „wymagania wynikające z przepisów prawa, narzucone przez kierownictwo, jednostki nadrzędne, ministerstwo” (20 PU), czy też uwarunkowania instytucjonalne „z wprowadzonych procedur pracy pracownika w sektorze publicznym np. przy wydawaniu decyzji mamy określone konkretne procedury, jakimi musimy się posługiwać” (15 PU).</p>
Wolontariat	<p>Dzięki udziałowi w wolontariacie młodzi pracownicy mogą zyskać doświadczenie.</p> <p>Starszym osobom wolontariat może dawać odskocznnię od bieżących zadań, które nużą, są rutynowe czy monotonne. Może być to też okazja do zrealizowania pasji, na które wcześniej w przypadku prowadzenia intensywnego życia zawodowego nie było czasu czy możliwości. „A po co starszym pracownikom wolontariat. Kiedy trzeba się czegoś nauczyć, zdobyć doświadczenie to tak, ale (...) brak możliwości wykorzystania” (6 NPU), „Starszym się nie chce” (14 PU). Wśród badanych znaleźli się zwolennicy – „Wolontariat – dla wszystkich!” (11 PU), ale też przeciwnicy „Mój pracodawca nie ma czasu na takie fanaberie” (22 NPU) odkrywając dość stereotypowe poglądy.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusja z innymi wynikami badań i podsumowanie

Analiza literatury dostarcza spostrzeżenia, że teoretycy i praktycy w Polsce z wolna dostrzegają potrzebę analiz i badań zagadnień związanych z zarządzaniem generacjami w organizacjach. Jedną z analiz dotyczącą udziału poszczególnych grup pokoleniowych w strukturze zatrudnienia w korpusie służby cywilnej⁷ wykazała, iż pokolenie Y stanowi mniej niż 14,1%, zaś X – 55,5%. Dodatkowo analiza udziału Y w podziale na grupy stanowisk wyraźnie pokazuje, że najwięcej młodych osób zatrudnionych jest na stanowiskach należących do grupy stanowisk wspomagających i specjalistycznych, czyli takich na których nie jest wymagane wieloletnie doświadczenie zawodowe. Nieliczne są przypadki przedstawicieli Y na stanowiskach kierowniczych. Pracownicy służby cywilnej upatrują to w braku zainteresowania młodych osób podejmowaniem pracy w administracji [Świąderska 2013].

Badania związane z zarządzaniem pokoleniami w miejscu pracy prowadzone są za granicą od wielu lat. Często następuje to właśnie w kontekście zachęcenia do pracy w administracji poprzez przyciągnięcie dobrych kandydatów. Przeszkodami bywają: środowisko pracy, kultura organizacyjna czy płaca. Rozważania nad doskonaleniem organizacji są rozpatrywane, ponieważ generacja Y ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju i żywotności sektora non-profit [McGinnis 2011, s. 355].

Do podobnych wyników doszły polskie badaczki, stwierdzając, że pokolenie Y przyczyni się do znacznej metamorfozy rynku pracy a pracodawcy powinni przygotować się na takie „nowości” jak: atrakcyjne pakiety wynagrodzeń, kreowanie przyjaznej atmosfery pracy, uwzględnianie w pracy wartości afiliacyjnych i rodzinnych, rozwój komunikacji, oferowanie pracownikom szkoleń, sprawiedliwe systemy ocen okresowych czy jasno określone ścieżki karier [Stachowska 2012, s. 54].

Kulturę organizacyjną mogą współtworzyć i kreować menedżerowie. Badania menedżerów sektora publicznego wykazały, że w kategorii kompetencji wpływających na sukces organizacji istotne są: rozwiązywanie problemów, umiejętność pracy w zespole, trening i rozwój i oraz tworzenie wartości [Williams 2014, s. 119].

Preferencje różnych pokoleń pracowników sektora publicznego pokazały, że *baby boomers* istotnie częściej wskazywali „szansę na uczenie się nowych rzeczy” i „wolność od presji w celu dostosowania zarówno w pracy i poza pracą” niż X generacja z tego samego sektora, zaś X istotnie częściej cenią sobie: „wolność od superwizji”. Generalna konkluzja jest taka, że BB i X są bardziej podobni, aniżeli różni [Jurkiewicz 2000, vol.1, s. 63].

⁷ Służba cywilna jest istotną częścią administracji publicznej.

Powyższe sformułowania dają asumpt do rekomendowania kompleksowego podejścia do zarządzania generacjami przy uwzględnieniu dobrostanu osób dojrzałych [Kołodziejczyk-Olczak 2015] oraz pracowników w każdym wieku. Popularyzacja filozofii i wizji zarządzania wśród polskich pracodawców publicznych i niepublicznych, a w szczególności wdrażanie proaktywnych strategii, może przyczynić się do podniesienia efektywności szeroko rozumianego zarządzania. I chociaż nakierowana na zarządzanie multigeneracyjne zmiana organizacyjna może przebiegać powoli, przybierając formy ewolucyjne i progresywne, to należy w praktyce ją wprowadzać [Sułkowski 2016]. Dbłość o komunikację interpersonalną, badanie postaw i oczekiwań pracowników, analiza wszystkich praktyk zarządzania zasobami ludzkimi z uwzględnieniem charakterystyk pokoleń wyznacza kierunki efektywnego ZZL. Praktyki o dużej wadze to: programy budowania równowagi praca-życie, rekrutacja i adaptacja pracowników, rozwój, szkolenia czy planowanie sukcesji.

Bibliografia

- Armstrong-Stassen M. (2008), *Organisational practices and the postretirement employment experience of older workers*, HUMAN RESOURCE MANAGEMENT JOURNAL, VOL 18 NO 1.
- Cewińska J., Striker M., Wojtaszczyk K. (2009), *Zrozumieć pokolenie Y – wyzwanie dla zarządzania zasobami ludzkimi* [w:] Juchnowicz M., *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.
- Digital differences*, 2012 <http://www.pewinternet.org>
- Gralak K. (2008), *Wykorzystanie instrumentów zarządzania publicznego w doskonaleniu potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej w Polsce*, Acta Scientiarum Polonorum. Acta Oeconomia nr 7(4).
- How to Recruit and Retain Employees from Different Generations*, October 2012, <http://www.naylornetwork.com/neh-nwl/articles/index-v3.asp?aid=194816&issueID=26730>
- C. Jurkiewicz (2000), *Generation X and the Public Employee*, Public Personnel Management, 2000, vol.1 s. 63.
- Kieżun W. (2005), *Koncepcje i teorie zarządzania publicznego* [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Kołodziejczyk-Olczak I. (2012), *Postulowane kierunki zmian organizacyjnych w urzędzie miasta i gminy w Z. jako szansa na zwiększenie zaangażowania pracowniczego* [w:] Bohdziewicz P. (red.), *Pracownicy jako uczestnicy zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kołodziejczyk-Olczak I. (2014a), *Zarządzanie pracownikami dojrzałymi. Wyzwania i problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Kołodziejczyk-Olczak I. (2014b), *Reactive and proactive age management strategies in Polish companies - research results*, Cracow Review of Economics and Management nr 9(933).
- Kołodziejczyk-Olczak I. (2014c), *Praktyki zarządzania międzygeneracyjnego w obszarze rekrutacji i selekcji pracowników*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 5.
- Kołodziejczyk-Olczak I. (2015), *Wpływ zarządzania wiekiem na zatrudnialność dojrzałych pracowników*, Edukacja Ekonomistów i Menedżerów nr 35.
- McGinnis J. (2011), *The young and restless: generation Y in the nonprofit workforce*, Public Administration Quarterly, FALL 2011.
- Mazur S. (red.) (2004), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Millennials in Adulthood. Detached from Institutions. Networked with Friend*, March 7, 2014 <http://www.pewsocialtrends.org/2014/03/07/millennials-in-adulthood/>
- Przywojska J. (2012), *Samorząd terytorialny w Polsce – podstawy ustrojowe*, [w:] Bohdziewicz P. (red.), *Pracownicy jako uczestnicy zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Stachowska S. (2012), *Oczekiwania przedstawicieli pokolenia Y wobec pracy i pracodawcy*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 2, 2012.
- Sułkowski Ł.(2016), *Metody kształtowania kultury organizacyjnej*, [w:] T. Listwan, Ł. Sułkowski (red.), *Metody i techniki ZZL*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Świąderska A. (2013), *Pokolenia X i Y w korpusie służby cywilnej a zarządzanie*, Przegląd Służby Cywilnej, lipiec 2013.
- Warwas I., Rogozińska-Pawelczyk A. (2016), *Organizacyjne i psychologiczne wymiary zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Williams H. E. (2014), *Education Equals Knowledge: The Key to Success in the Public Sector*, Organization Development Journal I Fall.

Tomasz Karkowski¹

Uniwersytet Łódzki

Zarządzanie wiedzą w szpitalach klinicznych

Knowledge management in teaching hospitals

Abstract: Knowledge resources of an organization are regarded as one of the most important resources, and they are an indispensable element for its functioning. The generated knowledge varies depending on the peculiarities of the organization and its employment structure. It means that knowledge and its application have an enormous influence on the successful functioning of the organization, including organizations specializing in healthcare, in particular teaching hospitals. The field of healthcare is very peculiar, because there is no place for errors or ignorance. Moreover, the healthcare sector is an example of a knowledge-based economy, in which the most valuable resource of every organization, including healthcare institutions, are the employees and their efficiency. Knowledge is perceived as one of the most significant elements of the strategic potential of the organization. Its importance in creating the competitive advantage of the organization is constantly growing at the expense of the material resources owned by the organization. Additionally, each group of the medical personnel or the executive staff is using a specialized knowledge and skills, and these are at a different level in a small, regional hospital or in a teaching hospital of a medical university. Moreover, updating knowledge resources of the personnel and improving their qualifications, which results from the legal aspects of the functioning of a hospital, is pivotal. The objective of the article is to show the peculiarities of knowledge management in teaching hospitals.

Keywords: knowledge management, medical personnel, teaching hospital.

Wstęp

Podejście do zdrowia jest zależne, ponieważ rozpatruje je jako zasób podlegający ciągłym przeobrażeniom, które następują w wyniku rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz ciągłego postępu wiedzy w zakresie licznych nauk, w tym: me-

¹ E-mail: tkarkowski@uni.lodz.pl

dycznych, technicznych czy przyrodniczych. Między innymi za sprawą społecznej koncepcji zdrowia człowieka w ubiegłym wieku nastąpił ogromny wzrost wiedzy na ten temat oraz gwałtowny rozwój świadomości i potrzeb związanych z utrzymaniem dobrego stanu zdrowia [Korporowicz 2015, s. 9]. Dążenie do efektywnego wykorzystania wiedzy jako priorytetowego zasobu organizacji ochrony zdrowia powoduje tworzenie i implementację do praktyki metod zarządzania wspomagających procesy pozyskiwania, transferu i wykorzystywania jej w organizacji. Ponadto od personelu medycznego zatrudnionego w podmiotach leczniczych wymaga się precyzyjnego, zgodnego z narzuconymi procedurami postępowania. Podmioty lecznicze, w szczególności szpitale kliniczne ugruntowują swoją pozycję konkurencyjną w oparciu o kapitał ludzki i zarządzanie wiedzą [Krawczyk-Sołtys 2013, s. 11–14]. Celem artykułu jest pokazanie specyfiki zarządzania wiedzą w szpitalach klinicznych. W artykule skoncentrowano się na aspektach prawnych analizowanego zagadnienia. Artykuł został napisany na podstawie aktualnej literatury przedmiotu oraz na podstawie analizy aktów prawnych. W artykule zastosowano analizę typu *desk research*.

Szpitala kliniczne

Należy zaznaczyć, że ustawa z dnia 15 kwietnia 2015 r. o działalności leczniczej [tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.] – dalej nazwana u.d.l. w art. 4 nie wymienia uczelni wyższej jako podmiotu leczniczego, a jednocześnie nie uznaje żadnej uczelni za przedsiębiorcę (bo prowadzona przez nie działalność lecznicza nie mogła zostać uznana za działalność gospodarczą w związku z brzmieniem art. 106 sprzed nowelizacji Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.) – dalej nazwana p.s.w. Następnie ustawodawca, zdając sobie sprawę ze sprzeczności między treścią art. 106 p.s.w. sprzed nowelizacji a ustawą o działalności leczniczej, zdecydował się zmienić treść art. 106 p.s.w., z którego usunięto odwołanie do działalności leczniczej, co w konsekwencji oznacza, że w katalogu obszarów działalności, które w świetle Ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie stanowią prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie ma już działalności leczniczej. Należy podkreślić, że każda uczelnia wyższa, jeżeli chce prowadzić działalność leczniczą, jest obowiązana powołać odrębny podmiot prawa, któremu będzie można przypisać przymiot podmiotu leczniczego.

Po wejściu w życie z dniem 1 lipca 2011 r. przepisów Ustawy o działalności leczniczej uczelnie medyczne mogą nadal zgodnie z art. 7 u.d.l. prowadzić szpitale kliniczne będące samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, z tym że zakłady te

stały się podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami. Z definicji uczelni medycznej zawartej w ustawie o działalności leczniczej wynika, że jest nią publiczna uczelnia medyczna lub publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych oraz Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego (art. 2 ust. 1 pkt 13 u.d.l.). Ustawa o działalności leczniczej przewiduje, że uczelnia medyczna może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej, czyli spółki z o.o. lub spółki akcyjnej (art. 6 ust. 6 u.d.l.), w której wartość nominalna udziałów albo akcji należących łącznie do uczelni medycznych nie może stanowić mniej niż 51% kapitału zakładowego spółki. Zastrzeżono również, że pozostałe 49% udziałów lub akcji w tych spółkach poza uczelniami medycznymi mogą posiadać wyłącznie Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (art. 6 ust. 7 u.d.l.).

Wspomniane powyżej podmioty lecznicze muszą wykonywać działalność leczniczą polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych oraz realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia (art. 3 ust. 1 i 2 pkt 2 u.d.l.) oraz są zobowiązane do realizacji zadań polegających na kształceniu przed- i podyplomowym w zawodach medycznych, w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia. Podmioty lecznicze są zobowiązane do udostępnienia uczelni medycznej jednostek organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia kształcenia przed- i podyplomowego w zawodach medycznych, jak również mogą udostępniać jednostki organizacyjne niezbędne do prowadzenia działalności, o której mowa powyżej (art. 89 ust. 1–3 u.d.l.). Ustawodawca postanowił w art. 89 ust. 6 u.d.l., że oznaczenia „klinika” albo „kliniczny” oraz „uniwersytecki” można używać wyłącznie w stosunku do podmiotów leczniczych utworzonych lub prowadzonych przez uczelnię medyczną, które udostępniły jednostkę organizacyjną na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między uczelnią medyczną a podmiotem wykonującym działalność leczniczą niezbędną do prowadzenia kształcenia przed- i podyplomowego w zawodach medycznych. Ponadto taka nazwa powinna być odzwierciedlona w regulaminie organizacyjnym i w rejestrze podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Uczelnia medyczna jest zobowiązana do przekazywania podmiotowi leczniczemu, m.in. spółce kapitałowej udostępniającej jednostki organizacyjne na potrzeby uczelni, środków finansowych na prowadzenie działalności dydaktycznej oraz badawczej, co stanowi skuteczną gwarancję zaspokajania potrzeb uczelni w obszarze dydaktyki będącej jej zadaniem statutowym [Karkowski 2015b, s. 35–36].

Ponadto zgodnie z art. 112 ust. 2 p.s.w. wyraźnie wskazano, że uczestnictwo nauczycieli akademickich w udzielaniu świadczeń zdrowotnych odbywa się na podstawie odrębnej umowy zawartej z podmiotem prowadzącym działalność leczniczą udostępniającym jednostkę organizacyjną niezbędną do prowadzenia działalności dydaktycznej i badawczej, może to być zatrudnienie na podstawie umowy o pracę alternatywnie zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowa-zlecenie, czy kontrakt menadżerski). Umowa taka musi również wyraźnie określać zadania dydaktyczne, badawcze i udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym świadczeń wysokospecjalistycznych. Celem wprowadzonych przepisów jest z jednej strony zabezpieczenie właściwego poziomu oraz jakości prowadzonej działalności leczniczej (udzielanie świadczeń zdrowotnych oraz wykonywanie zadań z zakresu dydaktyki i prac badawczych), z drugiej zaś wyraźne oddzielenie zadań wykonywanych przez lekarza jako nauczyciela akademickiego na uniwersytecie medycznym od zadań wykonywanych przez niego w szpitalu klinicznym [Biadun 2012].

Zarządzanie wiedzą i odniesienie do sektora ochrony zdrowia

W literaturze przedmiotu dotyczącej tej dziedziny można znaleźć liczne definicje pojęcia zarządzanie wiedzą (*Knowledge Management* – KM). Często jest ono definiowane jako zespół działań związanych z tworzeniem oraz wykorzystywaniem wiedzy, służących polepszeniu efektywności firmy oraz zapewnieniu jej rozwoju na podstawie zasobów wiedzy, którymi dysponuje.

M. Strojny definiuje zarządzanie wiedzą w wymiarze operacyjnym (proces polegający na tworzeniu wiedzy zarówno formalnej, jak i cichej, jej przetwarzaniu, gromadzeniu, ochronie, a także praktycznym wykorzystaniu) oraz w wymiarze strategicznym (sztuka budowania organizacji opartej na wiedzy i otwartej na wiedzę, skoncentrowaną na kreowaniu przyczyniającej się do tego kultury organizacyjnej oraz strategii [Sudolska 2006, s. 211–212].

W teorii organizacji i zarządzania koncepcja elementów organizacji H. Leavitta może stanowić podstawę do zaprojektowania podstawowych elementów systemu zarządzania wiedzą (strategii zarządzania wiedzą, form organizacyjnych opartych na wiedzy, zarządzania informacją i zarządzaniu pracownikami wiedzy). Zasadniczym jednak celem systemu zarządzania wiedzą jest rozwiązywanie sytuacji problemowych związanych z dysponowaniem wiedzą, które mogą się pojawić w trakcie budowania i wdrażania strategii opartej na wiedzy, w obszarze kadr, w sferze strukturalno-organizacyjnej i w kwestii kształtowania właściwej kultury organizacyjnej [Morawski 2006, s. 168–170]. Gospodarka oparta na wiedzy i informacji ma nieograniczone moż-

liwości osiągnięcia sukcesów. A. Toffler wymienia cztery charakterystyczne cechy odróżniające wiedzę od pozostałych, tradycyjnych zasobów, którymi są dominacja, niewyczerpalność, symultaniczność oraz nieliniowość [Grudzewski, Hejduk 2015]. Jedną z głównych funkcji systemu zarządzania wiedzą jest dostarczanie użytkownikowi informacji, która po przetworzeniu umożliwia podejmowanie skuteczniejszych decyzji. Dlatego bardzo ważnym elementem koncepcji zarządzania wiedzą są systemy informatyczne, które pełnią funkcję wspomagającą zarządzania wiedzą w organizacji, a wiedza pozostaje w gestii ludzi [Brdulak 2015]. Sektor ochrony zdrowia jest złożonym „przemysłem” i pociąga za sobą profesjonalistów z różnych dyscyplin, aby dostarczyć wszechstronnej, kompletnej obsługi, szczególnie w szpitalu ewaluując w kierunku intensywnego biznesu wiedzy. To staje się bardziej ważne dla profesjonalistów opieki zdrowotnej, aby mieć gotowy dostęp do informacji, która może oddziaływać na ich decyzje w odpowiednim czasie. Obecnie nastąpiła zmiana zainteresowań na użytek informatyki zdrowotnej od podejścia stworzenia i współdzielenia się wiedzą na rzecz informacyjnego rozpowszechniania [Knowledge 2004].

Należy pamiętać także o tym, że jednym z głównych wyzwań stawianych przed organizacjami w dzisiejszych czasach jest utrata wiedzy w przypadku gdy pracownicy opuszczają organizację [Morgan, Doyle, Albers].

Aktualna wiedza medyczna

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 159 z późn. zm.) w chwili udzielania świadczenia zdrowotnego pacjent ma prawo do stosowania metod, które odpowiadają aktualnie dostępnej wiedzy medycznej. Przepis ten jednocześnie wyłącza możliwość stosowania metod zdezaktualizowanych, niezgodnych z wiedzą medyczną, czyli negatywnie ocenionych na gruncie nauk medycznych. Warunek podejmowania czynności zawodowych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej wynika również z innych przepisów prawa medycznego, w których ujęty jest jako obowiązek danego zawodu medycznego. Są to w szczególności: art. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 464) – dalej nazwana u.z.l.: „Lekarz ma obowiązek wykonywać zawód zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej”, art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1435 z późn. zm.) – dalej nazwana u.z.p.p.: „Pielęgniarka, położna wykonuje zawód (...) wykorzystując wskazania aktualnej wiedzy medycznej”. Ponadto postępowanie diagnostyczne, lecznicze i pielęgnacyjne podlega nadzorowi ze strony konsultantów krajowych oraz

konsultantów wojewódzkich w zakresie zgodności z aktualnym stanem wiedzy (art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 126). Warunek przeprowadzenia czynności medycznych zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej jest niekwestionowanym warunkiem podejmowania czynności zgodnie z prawem (*lege artis*).

Spełnienie tego warunku jest obiektywną kategorią i nie zależy od subiektywnych przekonań osoby biorącej udział w procesie udzielania świadczenia zdrowotnego ani od przekonań pacjenta. Celem tego warunku jest zagwarantowanie pacjentowi świadczeń zdrowotnych na odpowiednio wysokim poziomie. Jednak każda czynność medyczna zawsze związana jest z określonym elementem ryzyka. Często z przyczyn niezależnych od osoby wykonującej określone czynności medyczne nie jest możliwe osiągnięcie celu, jakim jest wyleczenie pacjenta [Karkowska 2012, s. 102].

Przyjmuje się, że „wiedza” to wiadomości przekazywane w czasie studiów lub nauki w szkole zawodowej i zawarte w dostępnych podręcznikach, których znajomość zostaje potwierdzona dyplomem. Jednocześnie współczesne tempo rozwoju naukowo-technicznego powoduje, że wiedza uzyskana m.in. w toku studiów akademickich stopniowo traci na aktualności. Koniecznością jest zatem, aby osoby wykonujące zawody medyczne przez cały okres aktywności zawodowej ustawicznie doskonaliły swoje umiejętności zawodowe w celu odnawiania, rozszerzania i pogłębiania posiadanych kwalifikacji ogólnych i zawodowych [Zielińska 2008, s. 344]. Obowiązek ustawicznego kształcenia formułuje etyka zawodowa oraz przepisy prawa.

Obowiązek ustawicznego doskonalenia zawodowego został przez polskiego ustawodawcę ujęty w różny sposób dla poszczególnych zawodów medycznych. Lekarz ma „prawo i obowiązek” doskonalenia zawodowego, w szczególności w różnych formach kształcenia podyplomowego (art. 18 ust. 1 u.z.l.); pielęgniarka i położna ma „obowiązek” stałego aktualizowania swojej wiedzy i umiejętności zawodowych oraz „prawo” do doskonalenia zawodowego w różnych rodzajach kształcenia podyplomowego (art. 61 ust. 1 u.z.p.p.). Od stanu wiedzy osób wykonujących zawód medyczny zależy jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych.

Jednocześnie trzeba bardzo wyraźnie podkreślić, że pojęcie „aktualna wiedza medyczna” jest terminem wieloznacznym i często nie istnieje jedna wiedza dotycząca określonego przypadku chorobowego. Związane jest to z bardzo szybkim rozwojem medycyny, a nowe techniki są szybko zarzucane, ponieważ pojawiają się kolejne. Tym samym nie ma stałych i niezmiennych reguł postępowania medycznego [Karkowska 2012, s. 102].

Postępowanie niezgodne z wiedzą

Pacjent oczekuje bezpieczeństwa i gwarancji najwyższej jakości świadczonych usług. Gwarancje są zawarte zarówno w przepisach prawa, jak i w kodeksach deontologicznych. Należy odróżnić błąd medyczny od zdarzenia medycznego. Błąd medyczny to każdy przypadek, w którym lekarz postąpił niezgodnie z zasadami wiedzy, nie dołożył koniecznej staranności, przekroczył swoje kompetencje, czyli postąpił poprzez działanie lub zaniechanie niewłaściwe, naruszające zasady wiedzy medycznej. Jednak sam błąd nie pociąga za sobą odpowiedzialności cywilnej. Obciążenie lekarza odpowiedzialnością za szkodę ma miejsce dopiero wówczas, gdy błąd jest jednocześnie zawiniony subiektywnie, tzn. stanowi następstwo niedochowania przez lekarza należytej staranności. Zasadą jest, że obowiązek naprawienia szkody może powstać dopiero wówczas, gdy błąd ten jest przez lekarza zawiniony i jednocześnie spełnione zostaną pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, przewidziane w kodeksie cywilnym.

Z punktu widzenia podmiotu zarządzającego warto pamiętać, że z zakresu błędu medycznego wyłącza się przypadki niedociągnięć i zaniedbań o charakterze *stricte* technicznym bądź organizacyjnym (tzw. nielekarskie, niezwiązane ze stosowaniem wiedzy medycznej). Katalog typowych zaniedbań o charakterze niefachowym (nielekarskim) wyłączonych z zakresu błędu lekarskiego obejmuje m.in.: uchybienia w zakresie zapewnienia pacjentowi bezpieczeństwa i higieny w czasie pobytu w zakładzie leczniczym, np. przekroczenie czasu naświetlania pacjenta promieniami RTG lub użycie niesprawnego sprzętu czy też wadliwą identyfikację pacjenta. Wadliwa identyfikacja pacjenta prowadzi często do udzielenia świadczenia zbędnego, a powstałe szkody mogą być bardzo poważne [Wrześniewska-Wal 2015, s. 306–310].

Należy dodać, że znowelizowana ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta dała pacjentom możliwość dochodzenia roszczeń nie tylko na drodze postępowania cywilnego. Od dnia 1 stycznia 2012 r. pacjenci mają możliwość dochodzenia roszczeń majątkowych od szpitala tytułem zaistniałych zdarzeń medycznych. Podstawą uzyskania odszkodowania bądź zadośćuczynienia jest ustalenie przez wojewódzką komisję do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, że doszło do zaistnienia zdarzenia medycznego, którym może być zakażenie pacjenta biologicznym czynnikiem chorobotwórczym będące następstwem niezgodnego z aktualną wiedzą medyczną leczenia, w tym wykonania zabiegu operacyjnego [Lenczewska-Soboń 2013].

Ustawodawca definiuje zakażenie jako wniknięcie do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego (art. 2 pkt 32 ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst

jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.) – dalej nazwana u.z.z.z.). Natomiast zakażenie szpitalne opisywane jest jako zakażenie, które wystąpiło w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w przypadku gdy choroba nie pozostawała w momencie udzielania świadczeń zdrowotnych w okresie wylegania albo wystąpiła po udzieleniu świadczeń zdrowotnych, w okresie nie dłuższym niż najdłuższy okres jej wylegania (art. 2 pkt 33 u.z.z.z.). Szkody w postaci zakażenia (zainfekowania) podlegają naprawieniu, jeżeli istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że zakażenie spowodowały bakterie (wirusy), które dostały się do organizmu poszkodowanego z zewnątrz, podczas interwencji medycznej lub w związku z nią [Karkowska, Chojnacki 2014, ss. 129-130].

Natomiast błąd techniczny definiowany jest jako obiektywnie niewłaściwe w sensie technicznym wykonanie określonej czynności medycznej. Tego rodzaju błędy związane są najczęściej z zabiegami operacyjnymi, które są skomplikowane technicznie, a także zabiegami wymagającymi zastosowania odpowiedniej specjalistycznej aparatury (np. aparatu do prześwietleń promieniami RTG czy respiratora). Błąd techniczny nie zawsze jest błędem w sztuce lekarskiej. Czasami należy oceniać go w kategoriach zwykłego zaniedbania albo pomyłki. Wyróżniamy błędy techniczne będące jednocześnie błędami w sztuce lekarskiej i takie, które stanowią tzw. zwykłe naruszenie norm ostrożności. Natomiast pod pojęciem błędu organizacyjnego rozumie się wadliwą organizację pomocy lekarskiej, która nie pozostaje bez wpływu na stan zdrowia pacjenta. Chodzi tutaj jednak nie tylko o organizację działania całego szpitala, ale także o nadzór nad poszczególnymi zespołowo wykonywanymi czynnościami leczniczymi (np. nadzór chirurga nad personelem pomocniczym w trakcie przeprowadzania operacji) [Liszewska 2011].

Zakończenie

W kontekście zarządzania wiedzą należy zwrócić uwagę na to, że to świadczeniodawca ponosi odpowiedzialność za ordynowanie leków, wyrobów medycznych i środków pomocniczych leczonym przez niego świadczeniobiorcom, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz z aktualnym stanem wiedzy medycznej, co jest nierozdzielnie związane z osobami, które te czynności wykonują, dlatego świadczeniodawca ponosi odpowiedzialność za udzielanie lub za zaniechanie udzielania świadczeń przez osoby przez siebie zatrudnione albo udzielające świadczeń w jego imieniu na innej podstawie niż umowa o pracę oraz osoby, którym udzielanie świadczeń powierzył, jak również odpowiada za szkody powstałe, także u osób trzecich, w związku z udzielaniem lub zaniechaniem udzielania świadczeń (§3 i §4, stanowiący załącznik do rozporząd-

dzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2008 r. nr 81, poz. 484).

Ponadto należy pamiętać o zaadoptowaniu nowych zasad zarządzania zgodnie z wymaganiami Normy EN 15224:2012 [Usługi 2013], które obejmują między innymi rzetelne, dokładne prowadzenie usług, co oznacza, że pacjent jest badany i leczony zgodnie z jego potrzebami oraz najaktualniejszą wiedzą medyczną, z uwzględnieniem akceptowalnych rodzajów ryzyka, działań niepożądanych, powikłań oraz skutków ubocznych oraz fakt, że decyzje te oparte są na dowodach lub wiedzy, czyli usługi opieki medycznej, tj. diagnostyka, leczenie, profilaktyka, pielęgnacja itp., powinny opierać się zarówno na dowodach naukowych, jak i wiedzy oraz doświadczeniach pochodzących z najlepszych praktyk.

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z założeniami *Evidence Based Medicine* (EBM), każda decyzja terapeutyczna powinna być wynikiem współdziałania umiejętności zespołu medycznego do rozpoznawania i diagnozowania sytuacji pacjenta, znajomości wiarygodnych i rzetelnych wyników badań naukowych, zarówno obserwacyjnych, jak i eksperymentalnych, szczególnie z randomizacją (czyli z losowym doбором badanych do grupy kontrolnej i eksperymentalnej) oraz umiejętności dopasowania wiarygodnych dowodów naukowych do danej sytuacji klinicznej [Nazarko-Ludwiczak 2013].

Mimo, że system zarządzania jakością według Normy EN 15224:2012 dedykowanej dla sektora ochrony zdrowia jest nowością na rynku europejskim i nie ma jeszcze bezpośrednich opinii na temat zalet i wad systemu, przyjmuje się, że powinien przyczynić się głównie do zwiększenia bezpieczeństwa pacjentów poprzez ograniczenie rodzajów ryzyka wynikających z udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej, zapewnienia większej przejrzystości działań poprzez istnienie udokumentowanych procedur medycznych, które mogą stanowić podstawę obiektywnej oceny (ocena zgodności, audyty), minimalizacji ewentualnych konfliktów na linii lekarz – pacjent przez położenie nacisku na komunikację i wzajemną współpracę oraz udział pacjentów w procesie leczenia, poprawy konkurencyjności podmiotów leczniczych przez posiadanie dedykowanych dla ochrony zdrowia certyfikatów potwierdzających wysoką jakość świadczonych usług medycznych oraz do postrzegania placówki jako podmiotu świadczącego wysokiej jakości usługi zdrowotne oparte na aktualnej wiedzy oraz otwartości na potrzeby pacjenta [Karkowski 2015a, s. 181–204].

Bibliografia

- Biadun D. (2012), *Formy zatrudniania pracowników medycznych w szpitalach klinicznych*, Serwis Prawo i Zdrowie, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Brdulak J., *Systemy informatyczne w zarządzaniu wiedzą (ZW)*, www.e-mentor.edu.pl. dostęp: 23.10.2015.
- Grudzewski W. M., Hejduk I., *Zarządzanie wiedzą w organizacjach*, www.e-mentor.edu.pl, dostęp: 23.10.2015.
- Karkowska D. (2012), *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Karkowska D., Chojnacki J. (2014), *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Karkowski T. (2015), *Jakość usług zdrowotnych, TQM oraz zewnętrzne systemy oceny jakości – strategia zarządzania progresywnego*, [w:] V. Korporowicz (red.), *Zarządzanie progresywnie zdrowiem. Kierunki, strategie, metody, ABC a Wolters Kluwer business*, Warszawa.
- Karkowski T. A. (2015), *Świadczenia szpitalne w powiązaniu z procesami zaopatrzenia medycznego i niemedyckiego*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Knowledge Management for Healthcare* (2004), Asia Pacific Biotech News, 3/30/2004, Vol. 8, Issue 6.
- Korporowicz V. (2015), *Zarządzanie progresywnie zdrowiem. Kierunki, strategie, metody*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Krawczyk-Sołtys A. (2013), *Zarządzanie wiedzą w szpitalach publicznych. Identyfikacja poziomu i kierunku doskonalenia*, Studia i monografie Nr 485, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Lenczowska-Soboń K. (2013), *Ustalenie zdarzenia medycznego*, Serwis Prawo i Zdrowie, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Liszewska A. (2011), *Błąd w sztuce medycznej – przypadki szczególne*, Serwis Prawo i Zdrowie, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Morawski M. (2006), *Celowość tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania pracownikami wiedzy*, [w:] H. Jagoda, J. Lichtarski (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem-celowość, skuteczność, efektywność*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1104, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Morgan L. J., Doyle M. E., Albers J. A. (2005), *Knowledge Continuity Management In Healthcare*, "Journal of Knowledge Management Practice", April, <http://www.tlinc.com/articl84.htm>.
- Nazarko-Ludwiczak E. (2013), *Evidence Based Medicine – filozofia czy narzędzie?*, Serwis Prawo i Zdrowie, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sudolska A. (2006), *Zarządzanie wiedzą jako czynnik sukcesu rynkowego przedsiębiorstwa*, [w:] H. Jagoda, J. Lichtarski (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem-celowość, skuteczność, efektywność*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we

Wrocławiu nr 1104, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

Usługi sektora ochrony zdrowia, Systemy zarządzania jakością, Wymagania oparte na EN ISO 9001:2008, Norma Europejska EN 15224:2012 Health care services – Quality management systems – Requirements based on EN ISO 9001:2008 ma status Polskiej Normy PN-EN 15224:2013-4, (2013), Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

Wrześniewska-Wal I. (2015), *Odpowiedzialność podmiotu leczniczego strategią ograniczenia nieprawidłowości zarządczych*, [w:] V. Korporowicz *Zarządzanie progresywne zdrowiem. Kierunki, strategie, metody*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

Zielińska E. (red.) (2008), *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa.

Akty prawne:

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 81 poz. 484)

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2015 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1435 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 464)

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 126).

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 159 z późn. zm.).

Marek Wojciechowski¹

Uniwersytet Łódzki

Kontrola w polskim samorządzie terytorialnym

Control in Polish local government

Abstract: From the point of view of a citizen, the local government in Poland implements a number of important public duties. One of managements functions in the local scale a control and a supervision are public affairs. Effective monitoring and strong control is a matter not only of good governance but also of actions that protect the interest of residents of the local community. Coherent and comprehensive inspection and surveillance activities are part of the system of functioning of local government as a whole. The content of this article is to outline the issues rarely undertaken in the economic analysis.

Keywords: control, supervision, local governments, public authorities, administration, public management.

Wstęp

Jedną z tradycyjnych funkcji kierowania (zarządzania) jest kontrolowanie². Obok organizowania, planowania, motywowania i koordynowania, współuczestniczy ona w procesie podejmowania decyzji, także w sferze publicznej. Trudno, a nawet niemożliwe jest określenie ciężaru gatunkowego funkcji kontrolnej w całości kształcie działań, polegających na rozwiązaniu problemu decyzyjnego. Bez wątpienia, kontrolowanie w samorządzie terytorialnym mieści się bardziej w obszarze realizacji zadań publicznych, niż w ich przygotowaniu³.

¹ E-mail: marek.wojciechowski2010@wp.pl

² Zgodnie z propozycją H. Fayola, proces zarządzania odbywa się poprzez realizację jego funkcji. Kontrolowanie w zarządzaniu ma znaczenie jako źródło informacji, stanowiących podstawę właściwej realizacji wcześniejszych funkcji; B. Kaczmarek i Cz. Sikorski [1995, s. 24–25].

³ Pewne elementy składające się na kontrolowanie występują też w fazie planowania sposobu wykonania zadań publicznych (głównie usług), tym niemniej najpełniejszy wymiar ujawnia się właśnie na etapie realizacyjnym, podjętego przedsięwzięcia.

Tematyka kontroli w działalności polskiego samorządu terytorialnego jest podejmowana śladowo w analizie ekonomicznej. Nieco więcej miejsca poświęca się w podejściu prawnym, badając zachowania instytucjonalne różnych struktur administracji publicznej w państwie. Główne zainteresowanie badawcze na gruncie ekonomicznym skupione jest na procesach planowania i finansowania tych wszystkich działalności, które prowadzą w ostatecznym rozrachunku do rozwoju lokalnego i regionalnego. Wyjaśnianie motywowania jako elementu zarządzania publicznego, na ogół mieści się w ramach podkreślenia znaczenia czynnika ludzkiego w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w gospodarce i w życiu społecznym. Problematyka kontroli, podobnie jak koordynowania jest traktowana niejako drugoplanowo i nie stanowi jeszcze szerokiego pola do zbadania. Tymczasem znaczenie kontroli, tak z perspektywy koncepcyjnej, jak i operacyjnej jest duże, ponieważ współdecyduje ona o jakości rządzenia w różnej skali przestrzennej i uzyskanych stąd efektach, społecznych i ekonomicznych⁴.

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest zagadnienie kontroli w systemie samorządu terytorialnego w warunkach polskich. Ich celem jest próba zarysowania wagi i zakresu działań, obejmujących sprawowanie funkcji kontrolowania przebiegu spraw publicznych w kontekście jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na niewiele opracowań naukowych dotyczących tej tematyki, w artykule podjęto zamysł identyfikacji problemu i jego rozpoznania od strony teoretycznej. W istniejących podejściach kwestia kontroli podejmowana jest na marginesie innych zagadnień, a sama w sobie nie stanowi jeszcze odrębnego obiektu analizy jako kategorii ekonomicznej. Z tego powodu, wywody mają charakter ogólnej refleksji nad miejscem i efektywnością kontroli w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce.

Ważność wzmocnienia i usprawnienia kontroli w samorządzie terytorialnym wynika z uwarunkowań zewnętrznych (tendencji światowych). W zarządzaniu publicznym ugruntowało się podejście wynikowe. Orientacja ta polega na pomiarze konkretnych dokonań (*performance measurement*). W koncepcji *New Public Management* element ten został silnie podkreślony. D. Osborne oraz T. Gaebler prezentując nowy typ (filozofię) zarządzania w sektorze publicznym, wśród 10 zasad wyodrębniają władze zorientowane na wyniki [Osborne, Gaebler 1992 (rozdział 5)]. Ch. Hood [1991, Vol. 69] opisując logikę organizacji publicznej,

⁴Z perspektywy ekonomicznej istotną pozycją sygnalizującą problem jest opracowanie Z. Dolewki [2013, ss. 31-41]. Trafnie sens wiarygodności i wartości procesu zarządzania publicznego (i nie tylko) oddaje często przytaczane powiedzenie, że „...kontrola jest najwyższą formą zaufania”.

zwraca uwagę na konieczność określenia jasnych standardów i mierników działalności oraz kontrolę wyników działalności. Także w koncepcji *Public Governance* mocno wyeksponowany jest element periodycznej kontroli zasad: przejrzystości, uczestnictwa, odpowiedzialności, efektywności, spójności, równoprawienia oraz równoważności [*Efektywna polityka i administracja. Strategie i ...* 2005, s. 32].

W ocenach dotyczących efektywności funkcjonowania struktur samorządowych w Polsce, na plan pierwszy wybijają się takie kwestie jak: brak należytej samodzielności dochodowej i wydatkowej oraz trudności finansowe, bariery prawne przy realizacji zadań publicznych [dominacja tych zagadnień znajduje wyraz w badaniach, Gawłowski 2015, s. 11]. Nadto, patrząc na całokształt działania instytucji samorządowych należy podkreślić, iż w poszczególnych jednostkach występuje ich duże zróżnicowanie pod względem potencjałów rozwojowych oraz kosztów funkcjonowania władzy i administracji, jak też samych usług komunalnych. Z kolei, zagadnienie kontroli związane z wykorzystaniem zasobów publicznych w samorządzie znajduje pełniejszy wyraz dopiero w raportach Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oraz w raportach przygotowanych przez niezależne ośrodki badawcze. W raporcie przygotowanym przez zespół pod kierunkiem J. Hausera [Hausner (red.) 2013, ss. 26–27, 29 i 86] podkreśla się takie ułomności postępowania organów nadzoru i organów kontroli jak:

- niespójność wykładni przepisów przez organy nadzoru;
- niedostateczne rozgraniczenie właściwości pomiędzy nadzorem wojewody i regionalnej izby obrachunkowej;
- niedostateczna ochrona sądowa samodzielności samorządu;
- ograniczenie nadzoru nad samorządem tylko do kryterium legalności;
- brak szybkiej ścieżki rozpatrzenia skargi jednostki samorządowej na rozstrzygnięcia nadzorcze;
- iluzoryczność kontroli rady nad działaniem organu wykonawczego;
- faktyczna słabość nadzoru, który nie ma charakteru fachowego.

Także zespół pod kierunkiem E. Wojciechowskiego, w raporcie z 2014 r. [Wojciechowski (red.) 2014, część 14] poświęcił dużo miejsca ułomnościom systemu kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym i nad nim. Na słabość i niską jakość aparatu sprawującego nadzór i kontrolę w państwie, wskazuje W. Kieżun [2013, s. 357].

Rola i funkcje kontroli

W strukturze działania zorganizowanego i celowego występują sekwencyjnie trzy etapy: przygotowanie, realizacja i kontrola [Łukasiewicz 2004, s. 251]. Wspólnym mianownikiem dla działań zamykających się w poniższych kategoriach jest ocena stanu zastanego (obecnego) w stosunku do stanu pożądanego (celowego). Punktem wyjścia do analizy jest przedstawienie podstawowych terminów charakteryzujących proces kontroli. Wyznaczają one ramy dla działań traktowanych jako swoiste instrumenty oceny sprawności i prawidłowości prowadzenia działalności publicznej.

Pojęcie kontroli obejmuje dokonywanie ustaleń faktycznych, sprawdzanie czegoś, formułowanie wniosków, dokonywanie wglądu w działalność – bez możliwości władczego wpływu na kontrolowanego. To inaczej ocena wykonania zadania, przedsięwzięcia, czynności, funkcji, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, z instrukcjami, z regulaminami, z planami, z programami (strategiami) itp. Mówiąc konkretnie, kontrola polega na badaniu istniejącego stanu rzeczy oraz porównania go z pożądanym [Zirk-Sadowski 2003, s. 257]. Terminem związanym z kontrolą jest nadzór. Oznacza on sytuację, gdy organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów lub jednostek nadzorowanych. Wobec tego ma możliwość władczego wpływu [Szreniawski 1996, s. 60]⁵. Nadzór obejmuje również korygowanie działalności w celu wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień oraz dostosowania do aktualnego stanu prawnego i obowiązujących procedur administracyjnych. Z powyższego wynika, że nadzór jest pojęciem szerszym, niż kontrola [Duniewska 1991, s. 99].

Pojęciami związanymi z omawianymi terminami są audyt, monitorowanie, ewaluacja i *controlling*. Audyt wewnętrzny jest narzędziem mającym na celu wsparcie kontroli wewnętrznej. Z istoty ma mieć charakter niezależny i obiektywny, w ramach systematycznej oceny kontroli zarządczej oraz działań doradczych [Filipiak 2011, s. 73]. W praktyce mamy do czynienia także z audytem zewnętrznym, dotyczącym analiz wybranych zagadnień w działalności organizacji publicznej. Proces monitorowania wywodzi się z regulaminów Unii Europejskiej i oznacza obserwację przebiegu realizacji programu pomiędzy oceną *ex ante* i oceną *ex post* [Markowski 1999, s. 208–209]. Od dłuższego czasu monitorowanie dotyczy również innych działalności (np. realizacji budżetu). Z kolei, ewaluacja to ocena wartości określonego procesu, zjawiska bądź obiektu

⁵ W teorii wyróżnia się następujące typy nadzoru: zwierzchni, ogólny i specjalistyczny.

w kontekście prowadzonych działań. Ważnym elementem ewaluacji jest ocena jakości i efektów w oparciu o stosowne kryteria (skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość i trafność) [*Ewaluacja. Poradnik...* 2012, s. 11]. *Controlling* traktowany jest jako metoda zarządzania, zorientowana na planowanie i kontrolę wyników [Kozuch 2006, s. 75]. Należy podkreślić, że *controlling* zajmuje się również koordynowaniem zachodzących procesów. Jak widać pojęcia te kładą nacisk na podnoszenie jakości zarządzania oraz eksponują funkcję kontrolną w kontekście formułowanych ocen. Łatwo zatem zauważyć, że wszystkie te terminy można sprowadzić do działalności kontrolnej w szerokim tego słowa znaczeniu. W istocie, nadzór przynależy do uprawnień kompetencyjnych, zaś kontrola do procesów zarządzania w samorządzie.

W samorządzie terytorialnym występują: nadzór i kontrola o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Nadzór i kontrolę zewnętrzną nad samorządem terytorialnym w zakresie legalności, sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe (w zakresie gospodarki finansowej). Z kolei samą kontrolę zewnętrzną mogą przeprowadzać instytucje takie jak: NIK, izby i urzędy skarbowe, inspekcje, Centralne Biuro Antykorupcyjne itp. Nadzór wewnętrzny sprawowany jest przez organ wykonawczy i upoważnionych przez niego pracowników samorządowych (np. w gminie – jego zastępcy). Natomiast kontrola wewnętrzna realizowana jest przez komisję rewizyjną organu stanowiącego oraz wyspecjalizowane komórki organizacyjne urzędu i jednostek organizacyjnych samorządu (w tym spółek komunalnych).

W Polsce nie ma spójnego systemu kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego (kontrola zewnętrzna), jak i wewnątrz niego (kontrola wewnętrzna). W samorządzie terytorialnym kontrola wewnętrzna obejmuje kontrolę zarządczą (wynikającą z *ustawy o finansach publicznych*) oraz kontrolę prowadzoną przez organy samorządu i jego jednostki organizacyjne. Istniejące instytucje są rozproszone i kierują się różnymi kryteriami oceny nad działalnością, co prowadzi do nadmiernego obciążenia kontrolami pojedynczych jednostek, wymuszając formalizm i biurokratyzację samorządu. Słabością jest mało skuteczna kontrola zarządcza samorządu sprawowana przez organy oraz urzędy administracyjne. Niegospodarność i marnotrawstwo odbywa się za przyzwoleniem rządzących⁶. W wielu przypadkach system ten istnieje w sensie teoretycznym

⁶ Mimo że pojęcia te traktuje się jako tożsame, można zauważyć pewne różnice pomiędzy nimi. Niegospodarność oznacza nieefektywność, czyli mniejszą od oczekiwaną, relację efektów i kosztów. Przykładem może być zbyt wysoki koszt budowy lub modernizacji drogi, przebudowy układu drogowego, bądź sprzedaż majątku komunalnego za niską cenę (w przypadku słabego popytu na rynku). Natomiast marnotrawstwo polega na niepotrzebnym (niecelowym) wydatkowaniu środków

i jest bardziej luźnym zbiorem nieskojarzonych rozwiązań. Natomiast ze strony mieszkańców (obywateli), kontrola społeczna sprowadza się najczęściej do udziału w wyborach i ewentualnie w referendach lokalnych.

Kryteria stosowane w kontroli

W kontroli działalności samorządu terytorialnego stosuje się kilka kryteriów oceny: legalność, gospodarność i rzetelność⁷. W przypadku zadań zleconych przez administrację rządową dochodzi jeszcze kryterium celowości. Najprostszym kryterium o charakterze formalnym jest ocena legalności, polegająca na stwierdzeniu, czy działanie jest zgodne z przepisami (literą) prawa? Istotną rolę mogą odgrywać tutaj kwestie interpretacji przepisów. Praworządność stanowi wyjściowe kryterium dla prowadzenia dalszych ocen i analiz. W istotnym stopniu, formalizm tego kryterium wpływa na jakość usług świadczonych przez samorząd terytorialny. Zastosowanie pozostałych kryteriów budzi szereg wątpliwości, z punktu widzenia interpretacji ich treści. Może bowiem wystąpić daleko idąca dowolność, a co się z tym wiąże dokonanie subiektywnej oceny⁸. Regionalne izby obrachunkowe sprawują kontrolę nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W dziedzinie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej kontrola dokonywana jest z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności⁹.

Niezrozumiałe jest zastosowanie kryterium celowości tylko do kontroli jednostek państwowych. Kryterium to stosowane przez NIK wskazuje, że jest to ocena dotycząca kwestii, czy działania prowadzone przez kontrolowany podmiot mieszczą się w celach określonych dla niego przez przepisy prawa. Ocena osiągnięcia celów, to nic innego jak ocena skuteczności działania. Z kolei ocena celowości, pod kątem czy zastosowano optymalne metody i środki, jest niejasna, ponieważ stanowi to oszczędnościowy wyraz zasady racjonalnego gospo-

publicznych. Poniesione nakłady finansowe nie pociągają za sobą oczekiwanych efektów społecznych lub ekonomicznych, bądź nawet ich brak (koszt różnych opracowań dokumentacji, studiów, ekspertyz, audytów, opinii prawnych itp. które nie są w działalności wykorzystywane).

⁷ Art. 203 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego polega jedynie ocenie z punktu widzenia legalności.

⁸ W dokumentacji kontrolnej osoba kontrolująca (lub zespoły) w stwierdzonych nieprawidłowościach bądź uchybieniach zastrzega, iż zawarte stwierdzenia wynikają z jej przekonania. Od wskazanych odstępstw przysługuje środek odwoławczy.

⁹ Ustawa z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2012, poz. 1113, ze zm.).

darowania. Kto jest w stanie określić optymalność zastosowanych metod i środków realizacji?¹⁰

W przypadku kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym, nie zawsze wyniki kontroli i zalecenia pokontrolne są wykorzystywane dla poprawy pracy i wyeliminowania uchybień w przyszłości. W tym celu organ wykonawczy powinien zostać z obligowany do corocznego przedstawiania raportu zbiorczego z przeprowadzonych kontroli wraz z podjętymi działaniami naprawczymi – radnym. Dzięki temu pozyskana wiedza, stanowi środek zapobiegawczy przed ewentualnymi ułomnościami (nadużyciami), podnosząc efektywność zarządzania.

Kryterium rzetelności ma charakter złożony. Według NIK inspektorzy badają, czy *podmiot kontrolowany wypełniał swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie*. W istocie, chodzi tutaj o ocenę postaw kontrolowanych pracowników. Na zagadnienie to można spojrzeć dwojako. Po pierwsze, miara ta ma charakter jakościowy, gdyż kontrolujący dokonuje oceny subiektywnej¹¹. Po drugie, miara może uwzględniać zgodność kontrolowanego działania z różnymi normami (reżimem), sztuką, określonymi standardami. W tym przypadku, takie kryterium ma charakter ilościowy i można je łatwo zwerifikować na podstawie analizy odpowiedniej dokumentacji. Często, innym określeniem dla tego typu działalności jest termin – solidność. Jakość oraz terminowość zawierają się w powyższych kryteriach oceny.

Sprecyzowania wymaga kryterium celowości. Działanie celowe w rozumieniu ekonomicznym oznacza odpowiedź na pytanie, czy działanie (efekt) jest uzasadnione, potrzebne z punktu widzenia interesów jednostki samorządowej? Każda decyzja organizacyjna wykonania czegoś, co mieści się w zakresie zadań własnych jest celowa, ponieważ są one obowiązkiem organów samorządowych. Drugie znaczenie kryterium celowości odnosi się do celu rozumianego jako określony rezultat (czynność, stan docelowy). Dokonujemy tutaj oceny *ex ante* i oceny *ex post*, co oznacza inaczej ocenę skuteczności działania w stosunku do zamierzeń (planów).

¹⁰ Por. m.in. art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹¹ Przykładem może być badanie rzetelności pracy urzędnika przy obsłudze interesanta (czy oceniamy zaangażowanie, szybkość działania, życzliwość, uprzejmość, kulturę osobistą, wygląd, czyli sposób zachowania itp.?; czy oceniamy jego kompetencje, wiedzę, sprawność w pozyskaniu niezbędnych informacji itp.?; czy też wszystko razem?).

Kierunki usprawnienia systemu

W kontroli samorządu terytorialnego oraz jego jednostek organizacyjnych nie wykorzystuje się w sensie formalnym takich kryteriów jak: skuteczność i efektywność, które obok ekonomiczności (gospodarności) składają się na ogólną ocenę sprawności działania¹². Wszystkie miary poza legalnością, można sprowadzić do kryterium przestrzegania działania (i jego efektów) zgodnie z przepisami prawa. Przepisy te należy rozumieć szeroko, jako procedury, normy, standardy, terminy itp., które muszą być zapisane literalnie w sensie formalnym.

Pilną koniecznością jest stworzenie systemu kontroli wewnętrznej przez organ wykonawczy jednostki samorządowej¹³. To on jest bowiem odpowiedzialny za całokształt efektów z prowadzonej działalności w każdym roku w okresie kadencyjnym. System ten powinien obejmować zorganizowany układ działań i ocen odniesiony do określonych dokumentów strategicznych i operacyjnych samorządu. W takim systemie należy jednoznacznie wskazać podmiot i przedmiot kontroli oraz narzędzia dla przeprowadzenia działań kontrolnych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwa bardzo istotne elementy. Pierwszym jest fakt, aby kontrola była dokonywana w sposób profesjonalny, tj. przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę merytoryczną i doświadczenie zawodowe oraz były umocowane kompetencyjnie. Drugą rzeczą jest nadanie kontroli wyższego, niż dotąd, znaczenia w procesie zarządzania samorządowego. Stąd wypływa zasadność podporządkowania służb kontroli, bezpośrednio organowi wykonawczemu, a nie innym funkcjonariuszom publicznym w samorządzie (np. sekretarzowi). W takiej sytuacji wyniki kontroli powinny być przedmiotem omówienia przez kontrolujących i organ wykonawczy. W praktyce obserwuje się często zjawisko nieujawniania popełnianych nieprawidłowości i uchybień organom władzy w samorządzie terytorialnym. Takie postępowanie zatracą profesjonalizm w realizacji zadań publicznych.

Pożądaną jest określenie jednolitej interpretacji kryteriów oceny w działalności kontrolnej i nadzorczej, takich jak: gospodarność, rzetelność i celowość. Mimo powszechnego użycia są one różnie, dość dowolnie traktowane. Za punkt odniesienia należy przyjąć zasadę racjonalnego gospodarowania

¹² W preambule Konstytucji RP, jest zapis, że w działaniu instytucji publicznych należy zapewnić rzetelność i sprawność.

¹³ Obecnie nazywanej kontrolą zarządcą, według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

z jej dwoma aspektami (wariantami), tj. oszczędności i wydajności¹⁴. Nie jest nią, jak niektórzy twierdzą, równoczesna maksymalizacja efektów przy minimalizacji nakładów. Może to być w jednym tylko przypadku, gdy mamy do czynienia z rezerwą zasobów wytwórczych. Z reguły kryterium gospodarności jest tożsamy z zasadą pierwszą, tj. oszczędności (minimalizacji nakładów). Można wtedy mówić o ekonomiczności działania, wyborów, ocen. Interpretacja gospodarności według NIK jest zbliżona do równoczesnego dążenia do oszczędności i wydajności z podkreśleniem, że nakłady są proporcjonalne do uzyskanych efektów. Jest to niezrozumiałe, ponieważ nakłady są zawsze w jakimś stopniu odpowiednie do uzyskanych efektów. Rodzi się też pytanie o jakich efektach mówimy, bezpośrednich czy pośrednich?

W systemie kontroli wewnętrznej wyjaśnienia wymaga rola radnych w procesie sprawowania kontroli nad organem wykonawczym. W tym zakresie, w świetle obowiązujących przepisów, organ stanowiący kontroluje organ wykonawczy oraz samorządowe jednostki organizacyjne, za pośrednictwem komisji rewizyjnej¹⁵. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że na ogół radni tej komisji ograniczają się tylko do opiniowania sprawozdania z wykonania budżetu i występowania z wnioskiem o udzielenie lub nie absolutorium organowi wykonawczemu. W przypadku gminy, nieudzielenie absolutorium w istocie niczym nie skutkuje. Wobec tego radni uważają, iż nie posiadają żadnego skutecznego narzędzia oddziaływania na organ wykonawczy w gminie. W przypadkach, gdy organ wykonawczy posiada tzw. większość w radzie gminy lub uczestniczy w porozumieniu koalicyjnym, to w gruncie rzeczy kontrola sprawowana przez radnych staje się fikcją. Płynie z tego dość szczególny wniosek, że organ wykonawczy może zorganizować swoją pracę w ten sposób, że praktycznie wyeliminuje kontrolę wewnętrzną w strukturach samorządowych. Teoretycznie kontrola taka istnieje, lecz jest zmarginalizowana ze szkodą dla efektywności gospodarowania majątkiem i środkami publicznymi. Jest tak dlatego, że brak realnej kontroli stwarza pokusę dla nazbyt ryzykownych decyzji, podejmowanych przez organ wykonawczy i administrację samorządową, zwłaszcza w dużych jednostkach terytorialnych. Wskazane jest z punktu widzenia efektywności i rzetelności kontroli, aby przewodniczącym komisji rewizyjnej był radny z opozycji. Wydaje się, że także większość w tym gremium powinny posiadać siły opozycyjne. Rad-

¹⁴ W pierwszym przypadku, przy danym efekcie dążymy do minimalizacji nakładów, kosztów (postawa sprawnościowa). W drugim, przy danym nakładzie, celem jest maksymalizacja efektu (postawa skutecznościowa).

¹⁵ Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut jednostki samorządowej. Komisja rewizyjna realizuje również inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli.

ni mają reprezentować interes społeczny, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej. Przedmiotem kontroli komisji rewizyjnej powinien być również obszar działalności spółek komunalnych. Mimo że stanowią one odrębne byty prawne to w istocie są one instrumentem organizacyjnym w celu realizacji zadań własnych. Są one przecież tworzone decyzją rady oraz dysponują majątkiem komunalnym dużej wartości.

Jakość działalności komisji rady, a w tym rewizyjnej można wydatnie zwiększyć poprzez korzystanie przez nie z usług ekspertów, będących uznanymi specjalistami, posiadającymi dorobek. Warto podkreślić, że do 2002 r. w skład komisji mogły wchodzić osoby spoza rady gminy w liczbie nieprzekraczającej połowy składu rady. Częstą praktyką w innych krajach jest tworzenie tzw. zespołów mieszanych (problemowych, zadaniowych) dla rozwiązania określonego zagadnienia. Zespoły te obejmują radnych, urzędników oraz mieszkańców znających daną tematykę spraw publicznych. Nade wszystko dla zapewnienia większej przejrzystości i jawności procesów decyzyjnych standardem dla władz samorządowych powinno być rzetelne informowanie mieszkańców wspólnoty o kluczowych decyzjach dotyczących inwestycji oraz wgląd w wyniki przeprowadzonych kontroli w strukturach samorządowych.

Warto w konkluzji przytoczyć opinię B. Wojcieszke [2001, nr 2, s. 67], że warunkiem sprawnego funkcjonowania władzy jest jej kontrola społeczna. Transparentność władzy będzie wtedy „...kiedy wiedza o mechanizmach jej sprawowania (o treści decyzji, sposobach i powodach ich podejmowania) jest dostępna osobom postronnym, zaś sprawujący władzę mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje postępowanie. Osoby sprawujące władzę mają w warunkach przejrzystości mniejszą skłonność do łamania norm i nadużywania swojej władzy”.

Zakończenie

Problematyka kontroli posiada istotne znaczenie dla praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach polskich. Jest ona szczególnie ważna z ekonomicznego punktu widzenia, przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, poprzez skuteczny proces kontroli pozwala dokonać oceny efektywności wykorzystania środków publicznych przy realizacji zadań własnych, jak również oceny jakości świadczonych usług. Po drugie, umożliwia przeprowadzenie modyfikacji w działalności oraz zapobiega powstawaniu ewentualnych strat (w tym społecznych i finansowych) w przyszłości.

W świetle powyższych uwag można sformułować ogólną konstatację, że słabością samorządu terytorialnego w Polsce jest osłabienie właśnie średniego szczebla kontroli i nadzoru sprawowanego przez wyspecjalizowany personel urzędniczy. Powinien być on postrzegany bardziej przyjaźnie, gdyż jego praca powinna owocować trzema efektami: identyfikować najstabsze ogniwa w działalności samorządu, wskazywać na konieczność przeprowadzenia zmian, a jednocześnie zapobiegać w przyszłości podobnym nieprawidłowościom. W związku z tym nie można traktować kontroli jako „zła koniecznego”, lecz jako dobro, wartość pozwalającą doskonalić i podnosić jakość działania. Jest to zrozumiałe, gdyż kontrolowanie jest integralnym składnikiem procesu zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym.

Na koniec refleksja natury ogólniejszej. Brak jest całościowej oceny przebiegu dotychczasowej reformy samorządu terytorialnego. Ocena ta dokonywana jest wyrywkowo, okazjonalnie, fragmentarycznie. Każde nowe rządy nie odwoływały się do nich, nie było monitorowania przebiegu istotnych zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, zwłaszcza od 1999 r. W rezultacie mamy do czynienia z dość mglistym obrazem założeń i praktycznej realizacji przyjętych celów i zadań. Jest to istotne, ponieważ reforma z 1998 r. przyjmowała za cel usprawnienie i modernizację sposobu rządzenia państwem, a konkretnie: lepsze wykorzystanie pieniędzy publicznych, usprawnienie administracji na wszystkich szczeblach, lepszą obsługę obywatela. Mogą to czynić eksperci na miarę swoich możliwości, jak też instytucja, zbierająca i udostępniająca podstawowe dane o różnych aspektach funkcjonowania samorządu terytorialnego. W Polsce brak jest ośrodka gromadzącego bazę danych o informacjach charakteryzujących proces świadczenia usług publicznych. System statystyki publicznej jest niewystarczający i nie publikuje niezbędnych danych dla przeprowadzenia analiz efektywnościowych i porównawczych.

Bibliografia

- Duniewska Z. (1991), *Kontrola administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Zasady organizacji działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego* Wydawnictwo Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Dolewka Z. (2013), *System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym*, [w:] „Biblioteka Regionalisty”, Nr 13, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Marek Wojciechowski

- Efektywna polityka i administracja. Strategie i instrumenty zarządzania miastami* (2005), Związek Miast Polskich, Poznań.
- Filipiak B. (2011), *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Gawłowski R. (2015), *Bilans kadencji 2010–2014, czyli samorząd terytorialny oczami liderów*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2015, nr 7.
- Hausner J. (red.) (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Wydawca Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration”, 1991, Vol. 69.
- Kaczmarek B. i Sikorski Cz. (1995), *Podstawy zarządzania. Zachowanie organizacyjne*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź.
- Kieżun W. (2013), *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Kożuch J. (2006), *Bariery wprowadzania controllingu w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Łukasiewicz J. (1999), *Zarys nauki administracji*, wydanie 1, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Markowski T (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Osborne D. i Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
- Wojciechowski E. (red.) (2014), *Raport. Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź.
- Wojciszke B. (2001), *Psychologia władzy*, „Nauka”, 2001, nr 2.
- Szreniawski J. (1996), *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Zirk-Sadowski M. (2003), *Kontrola administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Część II
Innowacje w polityce społecznej

pod redakcją Izabeli Warwas

Bogusława Urbaniak¹

Uniwersytet Łódzki

W poszukiwaniu recepty na złagodzenie skali bezrobocia długookresowego w Unii Europejskiej

Seeking a recipe for mitigating the impacts of long-term unemployment in the European Union

Abstract: Long-term unemployment, which in many EU countries is strongly determined by economic and structural factors, is becoming increasingly insensitive to ALMP initiatives developed in these countries. Even so, this group of unemployment-reducing measures is still deemed to have the potential for bringing down the level of long-term unemployment and for slowing down its growth. The purpose of the article is to present and evaluate ALMP initiatives intended to reduce long-term unemployment in the EU. The initiatives are contrasted with the lines of action recommended by the Community. To fulfil the purpose of the article, statistical data derived from the Eurostat database are analysed and EU documents and the literature from the years 2008–2015 are reviewed. The research results show major variations in the level and dynamics of long-term unemployment among EU-28 countries. The most difficult situation is observed in countries that have been hit by the financial and economic crisis the most severely. Considering that long-term unemployment is likely to grow in the forthcoming years with the inflow of immigrants to Europe, the microeconomic measures seem insufficient.

Keywords: long term unemployment, ALMP, labour market policy.

¹ E-mail: bogelur@uni.lodz.pl

Wstęp

Konsekwencją kryzysu finansowo-gospodarczego, zapoczątkowanego w 2009 r. jest kryzys społeczny, którego przejawem jest m.in. wysokie bezrobocie długookresowe. Ma ono negatywny wpływ na rozwój gospodarczy oraz osłabia spójność krajów w największym stopniu dotkniętych sytuacją kryzysową.

Celem artykułu jest przedstawienie oraz ocena działań podejmowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) zmierzających do ograniczenia bezrobocia długookresowego w UE. Stosowane rozwiązania zostały skonfrontowane z kierunkami działań rekomendowanych przez Unię Europejską. W artykule zastosowano metodę analizy danych statystycznych z zasobu Eurostatu, dokumentów Komisji Europejskiej oraz literatury przedmiotu.

Dynamika zmian bezrobocia długookresowego

Bezrobocie długookresowe, czyli takie, które trwa dłużej niż dwanaście miesięcy², jest wyrazem bezsilności osoby bezrobotnej oraz instytucji odpowiedzialnych za aktywną politykę rynku pracy wobec braku możliwości przywrócenia do pracy. Jego efektem jest niepełne wykorzystanie zasobów pracy i postępująca deprecjacja kapitału ludzkiego. Jest to najtrudniejszy rodzaj bezrobocia, które może doprowadzić do trwałego wykluczenia z rynku pracy bezrobotnych, którzy zwątpili w możliwość uzyskania pracy w perspektywie kolejnych miesięcy jej bezskutecznego poszukiwania.

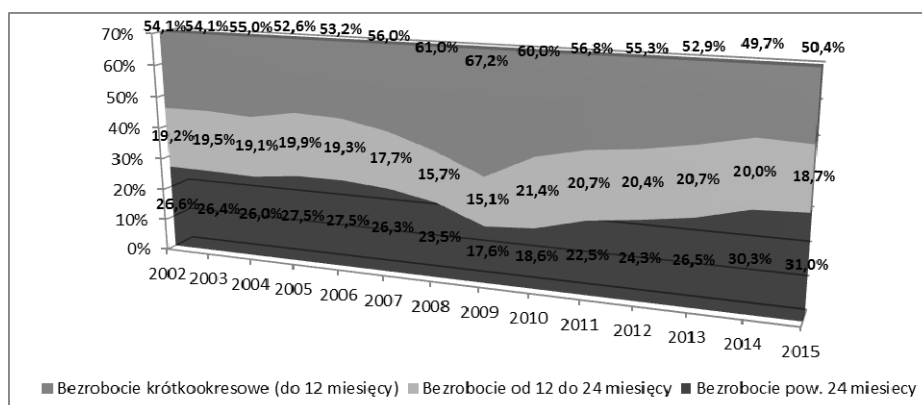
W szerszym ujęciu skalę bezrobocia długookresowego określa nie tylko liczba osób bezrobotnych dłużej niż rok, ale także liczebność tych, którzy pracują w niepełnym wymiarze wbrew swej woli, gdyż nie mogą znaleźć ofert pracy pełnowymiarowej. Te dwie grupy osób wraz z tzw. grupą zniechęconych, obejmującą osoby, które są zdolne do pracy, lecz jej nie szukają, bo straciły wiarę w powodzenie swoich usiłowań oraz tych, którzy pracy szukają, lecz nie są do niej zdolni, ujmuje łącznie skalę niepełnego wykorzystania zasobów pracy w gospodarce danego kraju. Niepełnozatrudnieni wbrew swym chęciom stanowili w 2014 r. przeciętnie w UE28 4,2% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 lat; największy ich odsetek odnotowano na Cyprze (7,8%) oraz w Hiszpanii (6,9%) i Holandii (6,7%). Oceniając sytuację wymuszonego niepełnego zatrudnienia w dwu ostatnich krajach należy wskazać na relatywnie

² Według zapisów Ustawy z 20. 04. 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (wersja ujednolicona wg stanu na dzień 30.11.2015 r.) za osobę długotrwale bezrobotną uważa się osobę pozostającą w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego osób dorosłych (art. 2.1.5).

lepsze wyniki w Holandii z uwagi na fakt, że co druga pracująca tam osoba jest zatrudniona w niepełnym wymiarze czasu, zaś w Hiszpanii w niepełnym wymiarze pracuje tylko 15,9% ogółu pracujących.

W artykule podjęto kwestie bezrobocia długookresowego – jego trendów, skutków i sposobów ograniczania. Przyciąga ono uwagę nie tylko dlatego, że objęło w 2014 r. w krajach UE aż 12 mln osób, ale z tego względu, że w latach 2007–2014 ich liczebność podwoiła się. Wśród ogółu bezrobotnych blisko połowa to osoby bezrobotne długookresowo (49,7% w II kwartale 2015 – rys. 1), w tej grupie aż 62,7% pozostawało bez pracy co najmniej dwa lata, a ponad 15% nie miało pracy dłużej niż 4 lata. Osoby bezrobotne dłużej niż rok stanowiły w 2014 r. 8,2% ludności aktywnej zawodowo w UE (bezrobotni od 12 do 24 miesięcy 5,1% i 3,1% bezrobotni pow. 24 miesięcy).

Rysunek 1. Struktura bezrobocia według okresu trwania w II kwartale w latach 2002–2015

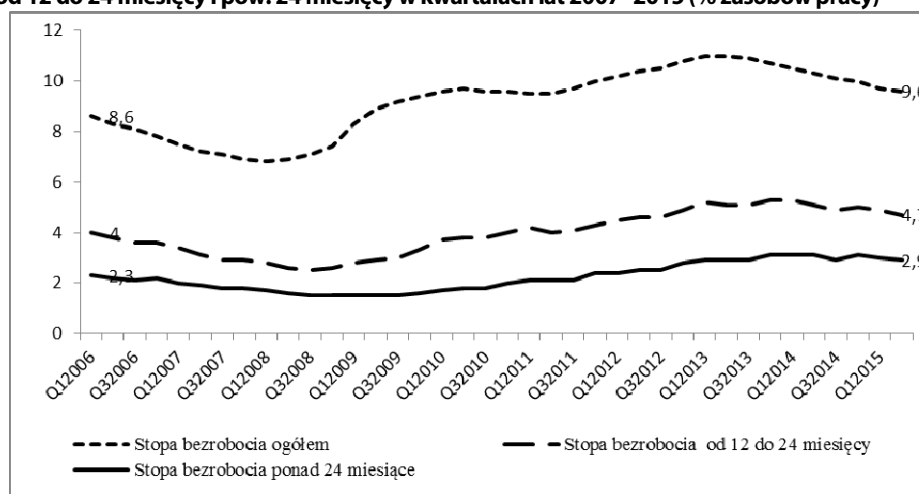


Źródło: opracowanie własne na podstawie ec.europa.eu/eurostat/data/database LFS [lfsq_ugad], dostęp: 19 listopada 2015.

W ostatnim okresie, na co wskazują dane kwartalne, nieco została zahamowana tendencja wzrostu bezrobocia ogółem w UE28. Nie można tego jednak odnieść do bezrobocia trwającego dłużej niż rok. Wykazuje ono trend rosnący w przeciwieństwie do bezrobocia krótkookresowego, które spada [Eurostat, dane dla osób w wieku 25-74 lata w okresie 2008-2014, lfsa_upgan]. W I kw. 2010 r., gdy stopa bezrobocia ogółem wynosiła 9,6%, bezrobocie trwające ponad rok obejmowało 5,4% aktywnych zawodowo, w II kw. 2015 r. stopa bezrobocia ogółem nie uległa zmianie, lecz bezrobocie długookresowe, zgodnie z tendencją wzrostu w ostatnim okresie, objęło już 7,6% aktywnych zawodowo (rys. 2). Mimo pewnej poprawy ogólnej sytuacji na rynku

pracy w UE28 w ostatnim okresie (rys. 2) bezrobocie długookresowe nadal pozostaje w niektórych krajach członkowskich na bardzo wysokim poziomie.

Rysunek 2. Tendencje zmian stopy bezrobocia ogółem oraz bezrobocia trwającego od 12 do 24 miesięcy i pow. 24 miesięcy w kwartałach lat 2007–2015 (% zasobów pracy)



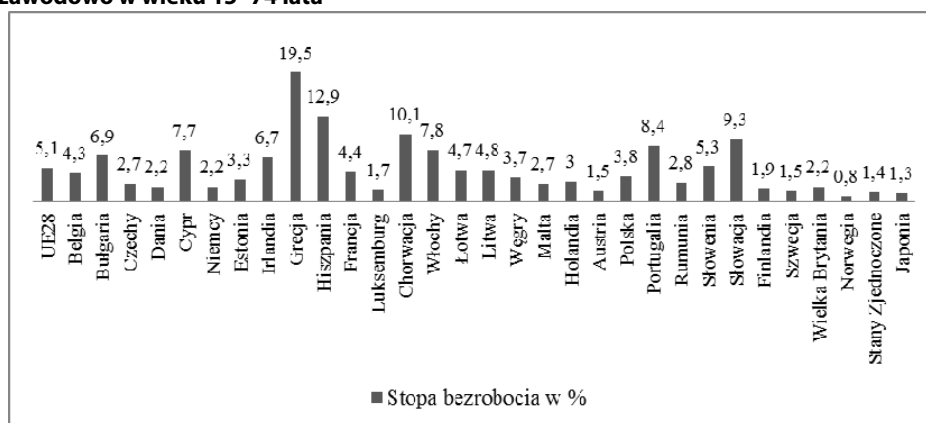
Źródło: na podstawie ec.europa.eu/Eurostat/data/database [une_ltu_q], dostęp: 2 grudnia 2015.

Obok krajów, gdzie w 2014 r. odnotowano wielkości dwucyfrowe (Grecja, Hiszpania i Chorwacja) znalazły się także, w których stopa bezrobocia trwającego ponad rok nie przekroczyła poziomu 2% – Szwecja i Austria (po 1,5%), Dania (1,7%), Finlandia (1,9%) – rysunek 3. W tych ostatnich krajach poziom bezrobocia długookresowego był porównywalny z odnotowywanym w Norwegii (0,8%), Japonii (1,3%) i Stanach Zjednoczonych (1,4%). W niektórych krajach UE większość ogółu bezrobotnych (II kw. 2015r.) to osoby bezskutecznie poszukujące pracy prawie od dwu lat – Grecja (73,1%), Słowacja (68,4%) czy Bułgaria (63,1%); w Polsce sytuacja pod tym względem przedstawiała się lepiej (40,8%) niż przeciętnie w UE-28 (49,3%) [Eurostat, dane une_ltu_q].

Przyczyn bezrobocia długookresowego, które jest przejawem trwałej nierównowagi na rynku pracy, można doszukiwać się w niedopasowaniach kwalifikacji do struktury popytu na pracę, nadmiernych kosztach przyjęć i zwolnień do pracy, niskiej mobilności bezrobotnych, zbyt wolnym i niedostatecznym powstawaniu nowych miejsc pracy, co aktualnie pozostaje w związku z trudnościami gospodarczymi wywołanymi kryzysem. Ten rodzaj bezrobocia nie musi osłabiać presji płacowej, gdyż osoby długookresowo bezrobotne są mało konkurencyjne dla osób pracujących, które nie

muszą powstrzymać swych żądań płacowych, co nasila tendencje inflacyjne w gospodarce [Kwiatkowski, Kucharski 2002].

Rysunek 3. Stopa bezrobocia trwającego 12 miesięcy i dłużej w krajach UE28 oraz w Norwegii, Stanach Zjednoczonych i Japonii w 2014 r. w grupie ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 lata



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [tsdsc330], dostęp: 6 grudnia 2015.

Z badań nad bezrobociem długookresowym rejestrowanym przeprowadzonych przez Kucharskiego dla Polski w 2006 r. i w IV kw. 2010 r. wynika, że zarówno osoby w wieku 45–54 lat jak i 55 lat i więcej były w większym stopniu zagrożone tym bezrobociem niż te w wieku 35–44 lata, kobiety częściej niż mężczyźni, zaś osoby młode (do 35 roku życia) w mniejszym stopniu niż te w wieku 35–44 lata. Im był wyższy poziom wykształcenia, tym mniejsze było prawdopodobieństwo pozostawania bezrobotnym w długim okresie [Kucharski 2014, s. 83–84]. Z badań dla całego obszaru UE28 wynika, że częściej bezrobotnymi długookresowo są mężczyźni, osoby młode i nisko wykwalifikowane, a także reprezentujące schyłkowe zawody i branże [European Commission 2015, s. 15].

Na prawdopodobieństwo pozostawania długookresowo bezrobotnym przez osobę zarejestrowaną w polskich urzędach pracy oraz na liczbę bezrobotnych długookresowo wywierają wpływ główne zmienne makro-ekonomiczne (badania dla I kw. 2000 r. – II kw. 2011 r.) [Śliwicki 2013].

Na poziom bezrobocia długookresowego może mieć wpływ tzw. pułapka bezrobocia. Jest to różnica pomiędzy wynagrodzeniem brutto bezrobotnego, który zdecydował się podjąć pracę a otrzymywanym przez niego wynagrodzeniem netto, co jest efektem skali opodatkowania płac (podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia

społeczne³). Dodatkowo, jeśli otrzymywał świadczenia jako bezrobotny⁴ i utraci je wraz z podjęciem pracy, wówczas nastąpi obniżenie jego dochodów, co może wpływać zniechęcająco na wyjście z bezrobocia. Im wyższe będą podatki i składki płacone od wynagrodzeń po podjęciu pracy oraz kwota utraconych świadczeń z tytułu bezrobocia, tym wzrost dochodu netto po podjęciu pracy będzie mniejszy. Szczególnie jest to wyraźne w przypadku niskich płac, które trafiają do osób o niskich kwalifikacjach. Oznacza to wyższą wartość wskaźnika pułapki, albowiem im większy jej poziom, tym korzyść osoby bezrobotnej z podjęcia pracy jest mniejsza – większa część wynagrodzenia brutto „znika”, w efekcie występuje zjawisko zwane w skrócie: „praca nie opłaca”. Spośród 4 krajów wyodrębnionych ze względu na niską stopę bezrobocia długookresowego tylko w dwu, tj. w Szwecji i Austrii wysokość pułapki bezrobocia była niższa niż średnio w UE-28 w 2013 r. i wynosiła odpowiednio 71,3% i 67,8% wobec 75% w UE-28.

Kraje o niskim poziomie bezrobocia długookresowego są jednocześnie w czołówce tych o najniższym odsetku ludności biernej zawodowo. W II kw. 2015 r. najlepszy wynik w tym zakresie odnotowano w Szwecji (17,4%), następnie (pomijając Holandię) w Danii (22,3%) i Finlandii (22,4%).

Porównania sytuacji w zakresie dynamiki zmian bezrobocia długookresowego w dwu gospodarkach – amerykańskiej i unijnej – dotkniętych kryzysem zapoczątkowanym w 2009 r. wskazuje na całkiem odmienną sytuację (rys. 4). W Stanach Zjednoczonych po okresie wzrostu stopa bezrobocia trwającego co najmniej rok wyraźnie maleje, w tym samym czasie w UE-28 bezrobocie długookresowe narasta. Nie dotyczy to w równym stopniu krajów członkowskich, bo np. Niemcy odnotowują malejącą dynamikę zmian w latach 2008–2014.

Poszukiwania wyjaśnień odmiennych trendów w zakresie bezrobocia długookresowego w Stanach i w UE odwołują się do poniższych barier o charakterze makro- i mikroekonomicznym, występujących na obszarze Unii. Zwraca się uwagę na:

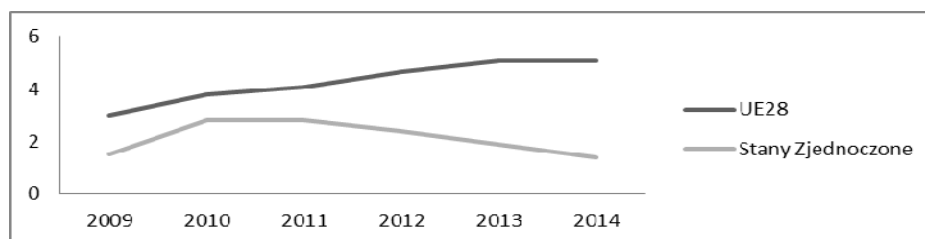
- bariery inwestycyjno-prawne ograniczające możliwości kreowania nowych miejsc pracy oraz ich realokacji między sektorami i firmami;
- wysokie opodatkowanie pracy, które powoduje, że wysokość płac netto nie w pełni wynagradza wysiłek pracujących;

³ Zwracają uwagę wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, które w Polsce stanowiły w 2013 r. 39% ogółu płaconych podatków (średnio w OECD 6%), zaś podatki dochodowe 14% (średnio w OECD 29%); tym niemniej łączne obciążenia podatkami liczone w stosunku do PKB były w Polsce niższe niż przeciętnie w krajach OECD (odpowiednio 31,9% i 34,2%) [OECD 2015].

⁴ W 10 krajach członkowskich UE bezrobotni mogą nadal pobierać świadczenia składkowe po upływie 12 miesięcy bezrobocia; we wszystkich krajach unijnych, z wyjątkiem Włoch, bezrobotni, którzy tracą świadczenia składkowe mają prawo do świadczeń nieskładkowych.

- poziom płac nieadekwatny do osiągniętej wydajności pracy;
- ograniczenia wynikające ochrony prawnej zatrudnienia i zapisów układów pracy;
- pułapkę świadczeń – są zbyt wysokie w stosunku do dochodów z pracy i przysługują przez zbyt długi czas, co obniża wysiłki poszukiwania pracy;
- niski poziom kwalifikacji i umiejętności; niski poziom wydatków na publiczne służby zatrudnienia i ALMP;
- niski udział bezrobotnych długookresowo w programach ALMP.

Rysunek 4. Stopa bezrobocia trwającego 12 miesięcy i dłużej w latach 2009–2014 w UE-28 i w Stanach Zjednoczonych w grupie ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 lata



Źródło: jak w wykresie 3.

Z punktu widzenia neoliberalnej gospodarki amerykańskiej krytyka dotyczy trzech aspektów polityki rynku pracy w krajach UE [The Economist 2015]: 1/niska mobilność geograficzna – tylko 2,8% Europejczyków wyjechało do innego kraju, zaś 30% Amerykanów mieszka w innym stanie niż ten, w którym się urodzili, 2/hojne systemy zasiłków dla bezrobotnych – w większości stanów bezrobotni Amerykanie mogą liczyć na wypłatę zasiłku zaledwie przez 26 tygodni, w niektórych krajach UE nawet ponad rok, 3/nizsza rotacja pracowników – prawdopodobieństwo znalezienia pracy w następnym miesiącu po jej utracie wynosiło w okresie 2008–2012 w Stanach 12%, zaś dla Europejczyków ok. 7%, prawdopodobieństwo jej utraty w następnym miesiącu odpowiednio 1% i 0,8%.

Skutki bezrobocia długookresowego

Bezrobocie długookresowe, oprócz skutków jednostkowych odczuwanych przez bezrobotnego i jego rodzinę, niesie ze sobą wielorakie skutki natury społeczno-ekonomicznej. Należą do nich zarówno koszty pokrywane ze środków publicznych,

jak i utracone możliwości związane z niepełnym wykorzystaniem zasobów pracy. Wraz z wydłużeniem okresu pozostawania bez pracy bezrobocie długookresowe prowadzi do ubytku szeroko rozumianego kapitału ludzkiego i tym samym ogranicza możliwości rozwoju gospodarki. Bezrobotni długookresowo mają mniejsze szanse znalezienia pracy niż bezrobotni krótkookresowo [Kwiatkowski 2002, s. 153], co wpływa na obniżenie szans odpływu z bezrobocia [Kwiatkowski, Kucharski 2009, s. 18]. Stan ten przyczynia się do wzrostu poziomu ubóstwa, pogorszenia stanu zdrowia społeczeństwa, rozwoju dysfunkcji społecznych i generalnie wpływa negatywnie na spójność społeczną. Co istotne, pociąga za sobą także skutki polityczne, których przejawem są niepokoje społeczne, a także rozwój nastrojów populistycznych i eurosceptycznych.

Wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania w bezrobociu maleją szanse pozyskania pracy. Pod koniec pierwszego roku bezrobocia – 29% bezrobotnych średnio w UE – udaje się powrócić do pracy, lecz tylko 17% pod koniec drugiego roku bezrobocia. Największe szanse znalezienia pracy mają bezrobotni długookresowo w Danii, Estonii i Słowenii – ponad 40% z nich ma możliwość podjęcia pracy przed upływem drugiego roku bezrobocia. Najślabsze możliwości wyjścia z bezrobocia długookresowego mają bezrobotni w Grecji, Słowacji, Rumunii, Włoszech i Bułgarii – mniej niż 20% z nich ma szanse znalezienia pracy. Można byłoby przypuszczać, że wzrost bezrobocia długookresowego w krajach UE oraz małe szanse podjęcia pracy wpłyną na wzrost zjawiska wycofywania się z rynku pracy tzw. bezrobotnych zniechęconych (relatywnie najczęściej zauważono ich we Włoszech, nieco mniej w Finlandii, Estonii i na Łotwie [European Commission 2015, s. 16]. Generalnie jednak okres kryzysu, który dotknął kraje europejskie, nie miał znaczącego wpływu na upowszechnienie tego typu postaw.

Bezrobocie długookresowe może pogłębiać odczuwane przez pracodawców deficyty kandydatów do pracy o poszukiwanym profilu kwalifikacyjnym. Zmniejszenie wydatków na ALMP (w okresie 2008–2012 średnio w UE o 10,1% na jednego bezrobotnego długookresowo) skutkuje ograniczeniem środków na szkolenia, co przyczynia się do utrwalenia niedopasowania struktury popytu i podaży na rynku pracy. Z badań przeprowadzonych w 2013 r. wśród pracodawców na terenie UE na temat skali niezaspokojonych potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowniczych (odpowiedzi na pytanie: czy wasza organizacja napotkała trudności w znalezieniu pracowników o pożądanym profilu kwalifikacyjnym?) wynika, że najtrudniejsza sytuacja wystąpiła w krajach nadbałtyckich (Estonia, Łotwa, Litwa), prawdopodobnie z uwagi na dużą migrację do innych krajów członkowskich UE oraz w Austrii, Belgii i w Niemczech, gdzie odnotowywane są generalnie niskie poziomy bezrobocia ogółem. W takich krajach jak Węgry i Bułgaria trudna ogólnie sytuacja na rynku pracy skutkuje niezbilansowaniem struk-

tury potrzeb i możliwości w zakresie kwalifikacji pracowniczych [Eurofound 2015]. W ostatnim okresie zauważono, że przyczyn trudności w naborze odpowiednio kwalifikowanych kandydatów do pracy nie należy upatrywać wyłącznie w niedostatku podaży, lecz coraz częściej w warunkach zatrudnienia oferowanych przez pracodawców. Brak odpowiednio wykwalifikowanych kandydatów do pracy to zaledwie mniej niż połowa przyczyn zgłaszanych trudności, pozostałe to przede wszystkim mało atrakcyjna płaca, nietypowe godziny pracy czy brak ofert szkoleniowych w potencjalnym miejscu zatrudnienia. Dodatkowo zauważono, że pracodawcy, którzy mieli trudności w pozyskaniu pracowników o odpowiednim profilu kwalifikacji, niechętnie zawierali umowy o pracę na czas nieokreślony [European Commission 2015, s. 19].

Metody ograniczania bezrobocia długookresowego w wybranych krajach UE

Kraje członkowskie UE podejmują mniej lub bardziej skuteczne metody ograniczania bezrobocia długookresowego. Chcąc sformułować bardziej zdecydowane działania, które doprowadziłyby do zmniejszenia bezrobocia długookresowego, należałoby w pierwszym rzędzie przyjrzeć się polityce jego ograniczania w niektórych krajach o stosunkowo niskim poziomie bezrobocia długookresowego, jak np. Dania, Szwecja, Finlandia (tab. 1).

Rozbudowane działania publicznych służb zatrudnienia w krajach członkowskich UE mają liczne słabości. Do najważniejszych przyczyn niskiej skuteczności działań na rzecz ograniczania bezrobocia długookresowego w UE można zaliczyć:

- niedostateczne priorytetowe usytuowanie bezrobotnych długookresowo w programach ALMP,
- brak koordynacji oferowanych usług przez publiczne służby zatrudnienia,
- zbyt mały stopień indywidualizacji oferowanych rozwiązań,
- małe zaangażowanie pracodawców,
- relatywnie niski udział osób bezrobotnych długookresowo w programach ALMP,
- brak ciągłości wsparcia w całym okresie bezrobocia.

W efekcie następuje słaby przepływ z bezrobocia długookresowego do zatrudnienia.

Tabela 1. Rodzaje wsparcia kierowanego do osób długotrwale bezrobotnych w wybranych krajach UE-28

Kraj	Oferta dla osób długotrwale bezrobotnych	Kraj	Oferta dla osób długotrwale bezrobotnych
Austria	<ul style="list-style-type: none"> • zintensyfikowane comiesięczne porady; • subsydiowanie zatrudnienia w przypadku podjęcia pracy (dodatki i dopłaty do wynagrodzeń); • subsydiowanie okresowych kontraktów w przedsiębiorstwach społecznych i organizacjach non-profit; • „leasing pracowniczy” na czas określony mający na celu przywrócenie na rynek pracy; 	Holandia	<ul style="list-style-type: none"> • vouchery szkoleniowe dla osób bezrobotnych długookresowo powyżej 55 lat; • intensywne doradztwo i pomoc dla osób wkraczających w bezrobocie długotrwale; • doradztwo kariery i szkolenia na temat kwestii związanych z rynkiem pracy;
Belgia	<ul style="list-style-type: none"> • zachęty zatrudnieniowe w postaci dopłat do wynagrodzeń; • zatrudnienie chronione w ramach ekonomii społecznej połączone z równoczesnym szkoleniem i dopłatami do wynagrodzeń oraz poradnictwem w miejscu pracy; • nauka w miejscu pracy – szkolenie postaw, usamodzielnienia, oferta job-coachingu; • praca tymczasowa w środowisku lokalnym, w tym praca na rzecz społeczności lokalnej; 	Malta	<ul style="list-style-type: none"> • indywidualne pogłębione oceny możliwości osób bezrobotnych najpóźniej do 18 miesiąca trwania bezrobocia; • porozumienie na rzecz integracji najpóźniej w 18 miesiącu bezrobocia;
Dania	<ul style="list-style-type: none"> • indywidualne poradnictwo, doradztwo kariery; częstsze kontakty z PSZ po upływie 16 miesięcy bezrobocia; • krótkookresowe (6 tygodni) szkolenia mające wykształcić umiejętności związane z pracą; • subsydia płacowe dla pracodawców w okresie 6-12 miesięcy, którzy zatrudniły bezrobotnych długookresowo; wsparcie dla mentorów integracji w miejscu pracy; 	Szwecja	<ul style="list-style-type: none"> • gwarancja pracy i rozwoju po upływie 300 dni bezrobocia, w tym stypendium aktywizacyjne oraz zapewnienie serii działań wspierających takich jak pomoc w poszukiwaniu pracy, coaching w ciągu max. 6 miesięcy wraz z następującymi po nich szkoleniami w ramach programu 450 dni, staże pracy w sektorze publicznym i prywatnym; • zachęty do zatrudnienia w postaci rekompensat w wysokości składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców;

Dania	<ul style="list-style-type: none"> • szkolenia praktyczne/praca na okres próbny przez 4 tygodnie w przedsiębiorstwach • wsparcie zatrudnienia i rehabilitacji zdrowotna; 	Szwecja	<ul style="list-style-type: none"> • szkolenia i poradnictwo przygotowujące do innych działań aktywizujących;
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> • wielowymiarowe połączone usługi profesjonalne mające wzmocnić zdolność przywrócenia do zatrudnienia oferowaną przez PSZ; • współpraca z władzami komunalnymi i jednostkami zabezpieczenia społecznego w celu zaoferowania kompleksowego, przykrojonego do potrzeb wsparcia w postaci oferty podniesienia kwalifikacji, usług socjalnych i zdrowotnych, rehabilitacji zdrowotnej; • subsydia płacowe w przypadku bezrobotnych osób starszych i osób niepełnosprawnych; • edukacja zawodowa i szkolenia. 	Wielka Brytania	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie dopasowane do indywidualnych potrzeb w ramach <i>Work Programme</i>; • intensywne działania, takie jak codzienne spotkania z doradcą lub praca wolontaryjna przez okres 6 miesięcy na rzecz społeczności lokalnej, jeśli bezrobotny chce utrzymać prawo do zasiłku dla poszukujących pracy w ramach <i>Help to Work Programme</i>; • utrzymanie jednego punktu kontaktowego oferującego usługi społeczne, szkoleniowe i udział w programach podnoszących kwalifikacje.

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission (2015b), Country Factsheet EUEMP12A-1498-104; Factsheet-UK V05.pdf; Factsheet-EU V07(1).pdf, dostęp: 4 października 2015.

Ocena propozycji Komisji Europejskiej w zakresie efektywnych metod ograniczania bezrobocia długookresowego

We wrześniu 2015 r. Komisja Europejska (KE) ogłosiła publiczną dyskusję nad rekomendowanymi propozycjami działań na rzecz zwiększenia skuteczności metod ograniczania bezrobocia długookresowego (tab. 2).

Za najbardziej rokujące działania na rzecz ograniczenia bezrobocia długookresowego uznano indywidualizację rozwiązań. Chodzi o indywidualne rozpatrywanie sytuacji każdej osoby, która pozostaje bez pracy ponad rok, a następnie w oparciu o wnioski z przeprowadzonej, pogłębionej oceny (w wielu krajach członkowskich stosowane są do tej pory uproszczone oceny online) zaproponowanie jej spersonalizowanego planu powrotu do pracy w oparciu o „Porozumienie na rzecz zatrudnienia”. Wszystko to powinno być przygotowane zanim upłynie 18 miesiąc bezrobocia.

Tabela 2. Propozycje KE w zakresie poprawy usług publicznych kierowanych do długotrwale bezrobotnych

1. Nakłonienie do rejestracji osób długotrwale bezrobotnych w urzędach pracy;
2. Indywidualna, pogłębiona ocena najpóźniej w 18 miesiącu bezrobocia;
3. „Porozumienie na rzecz integracji zawodowej” (*Job integration agreement*) najpóźniej w 18 miesiącu bezrobocia, w którym zostaną określone prawa i zakres odpowiedzialności stron zawierających porozumienie, tj. osoby bezrobotnej i instytucji oferującej wsparcie.

Źródło: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=20&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=LTUfactsheet>, dostęp: 10 października 2015.

Kluczową sprawą wydaje się przygotowanie owego planu powrotu do pracy, który – zależnie od narzędzi aktywnej polityki zatrudnienia w danym kraju członkowskim – może zawierać: usługi mentoringu, pomoc w poszukiwaniach pracy, dalszą edukację lub szkolenie, pomoc mieszkaniową, transport, pomoc w opiece nad dziećmi, usługi opiekuńcze i rehabilitacyjne. Powodzenie całej akcji nie będzie możliwe bez aktywnej włączenia się pracodawców oraz wsparcia ze środków EFS.

Poddając ocenie nową ofertę unijną w zakresie rekomendowanych działań na rzecz ograniczania bezrobocia długookresowego można powiedzieć, że nic nowego nie zostało zaproponowane ponad to, co już występuje w praktyce wielu krajów członkowskich. Nadto budzi wątpliwość rekomendowane dość późne wzmożenie aktywności służb publicznych wobec długotrwale bezrobotnych. Ta grupa osób powinna doznawać szczególnego wsparcia już po upływie roku bezskutecznego poszukiwania pracy, aby nie dopuścić do ich zniechęcenia i przesunięcia się w stan bierności zawodowej (odsetek zarejestrowanych osób bezrobotnych długookresowo spadł z 77% w latach 2004–2008 do 73% w 2014 r. przeciętnie w UE).

Wśród propozycji rekomendowanych przez KE mających doprowadzić do zmniejszenia bezrobocia długookresowego nie ma praktyk dyscyplinujących bezrobotnych długookresowo, podobnych do tych w brytyjskim *Work Programme* i *Help to Work Programme*. Generalnie rozwiązania brytyjskie mają na celu ograniczenie pola ewentualnych nadużyć ze strony osób długotrwale bezrobotnych, które pobierają świadczenia dla poszukujących pracy i nie mogą tej pracy znaleźć przez dłuższy czas. Wprowadzone rozwiązania typu „praca za świadczenie” mieszczą się w koncepcji *workfare*, która jest alternatywną koncepcją do tradycyjnie rozumianej pomocy społecznej. Jednak zdaniem brytyjskich związków zawodowych są one zbyt restrykcyjne, gdyż nakładają obowiązek codziennego meldowania się bezrobotnych u odnośnych

służb i dokumentowania swoich wysiłków w poszukiwaniu pracy. Alternatywnie jest możliwa praca wolontaryjna na rzecz społeczności lokalnej, taka jak np. czyszczenie śmietników ulicznych, zmywanie graffiti ze ścian lokalnych budynków, co ma zająć bezrobotnemu 30 godzin tygodniowo w okresie do 6 miesięcy. Dodatkowo powinien on udokumentować każdego tygodnia, co najmniej 4 godziny poszukiwań pracy. Rozwiązania te zdaniem związkowców to wymuszanie pracy nieodpłatnej pod groźbą zakwestionowania otrzymanego świadczenia dla poszukujących pracy, które nie gwarantują trwałego powrotu do pracy [New Help, 2014]. Przewidziano także ofertę dla bezrobotnych, którzy napotykają na zwielokrotnione bariery na rynku pracy z powodu braku dostatecznych umiejętności czytania, pisania i liczenia (jak się oblicza do tej grupy należy jedna osoba na dziesięciu długotrwale bezrobotnych) [Help to Work scheme 2015].

Brakuje działań w ramach LMP nakierowanych wprost na bezrobotnych długo-okresowo. Te oferowane wszystkim bezrobotnym są w większości przechwytywane przez bezrobotnych krótkookresowo, gdyż oni rzucają relatywnie szybki powrót na rynek pracy i tym samym poprawiają wskaźniki efektywności stosowane do oceny pracy publicznych służb zatrudnienia. Tylko osiem krajów UE kieruje ponad 30% środków w ramach ALMP bezpośrednio do osób bezrobotnych długookresowo, w Finlandii nawet 72%, w Irlandii 65% (tab. 3).

Tabela 3. Skala wydatków realizowanych w krajach UE w ramach polityki rynku pracy (LMP) na rzecz bezrobotnych długookresowo (% ogółu wydatków w 2012 r.)

% wydatków	Kraje członkowskie Unii Europejskiej
poniżej 10	Czechy, Rumunia, Dania, Francja, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Holandia, Słowacja
10-20	Estonia, Litwa, Malta, Portugalia, Austria
20-30	Bułgaria, Niemcy, Polska
30-40	Belgia, Włochy, Słowenia
40-50	Hiszpania, Chorwacja, Szwecja
50 i więcej	Irlandia, Finlandia
brak danych	Grecja, Wielka Brytania, Cypr

Źródło: European Commission, *Proposal for a Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, Brussels, 17.9.2015 SWD(2015) 176 final, s. 12.

Kryzys finansowo-gospodarczy wymusił oszczędności w programach ALMP kierowanych do bezrobotnych długookresowo; średnio w latach 2008–2012 wydatki te zmalały w UE o 10,1%. Nie dotyczy to wszystkich krajów, gdyż mimo ogólnych trudności, np. w Szwecji wydatkowano na jedną osobę bezrobotną długookresowo w 2012 r. blisko o jedną trzecią więcej niż w 2008 r. Różnice w wydatkach ponoszonych na jedną osobę bezrobotną długookresowo są bardzo duże, np. w Irlandii były one w 2012 r. 4,8-krotnie wyższe niż średnio w UE28, w Danii – trzykrotnie [European Commission 2015, s. 82-83].

Wnioski

Z przeprowadzonych analiz wynika duże zróżnicowanie poziomu i dynamiki bezrobocia długookresowego w krajach UE-28. Najtrudniejsza sytuacja jest w krajach dotkniętych w największym stopniu kryzysem finansowo-gospodarczym. Jest mało prawdopodobne, aby zaproponowane przez KE kierunki działań o charakterze mikroekonomicznym miały znaczący wpływ na ograniczenie skali bezrobocia długookresowego w krajach UE; niektóre rekomendowane działania spotkały się z sceptycznym przyjęciem (np. AGE 2015). Zdając sobie sprawę z wagi problemu bezrobocia długookresowego, które najczęściej dotyczy osób najsłabszych w społeczeństwie ze względu na brak lub niskie kwalifikacje, niepełnosprawność, pochodzenie, prześladowania (np. Romowie), a także z uwagi na warunki strukturalne i koniunkturalne krajów członkowskich, Komitet Stałych Przedstawicieli (krajów członkowskich UE) zaproponował zawarcie porozumienia politycznego na rzecz przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej rekomendacji w sprawie integracji bezrobotnych długookresowo na rynku pracy [Council of the European Union 2015]. Zapoczątkowany został pozytywny, lecz niewystarczający kierunek działań, gdyż wskutek napływu uchodźców do Europy temat bezrobocia długookresowego będzie powracał w zwielenokrotnionym zakresie w niedalekiej przyszłości.

Bibliografia

AGE Platform Europe (2015), *Position paper, Council recommendation on the integration of long-term unemployed*, Brussels, 03/12/2015, www.age-platform.eu [5.12.2015].

Baza danych Eurostatu, ec.europa.eu/Eurostat/data/database.

Council of the European Union (2015), *Proposal for a Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market – Political agreement*, Interinstitutional File:

W poszukiwaniu recepty na złagodzenie skali bezrobocia długookresowego w UE

- 2015/0219 (NLE), 14361/15, Brussels, 27 November 2015 (OR. en), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-14361-2015-init/en/pdf> [11.12.2015].
- Eurofound (2015), *Third European Company Survey – Overview report: Workplace practices – Patterns, performance and well-being*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2015), Commission Staff Working Document, Analytical Supporting Document Accompanying the document: *Proposal for a Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, Brussels, 17.9.2015 SWD(2015) 176 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015SSC0176> [25.09.2015].
- European Commission (2015a), *Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council Accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2016*, Brussels, 26.11.2015 COM(2015) 700 final <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-700-EN-F1-1.PDF> [6.12.2015].
- European Commission (2015b), Country Factsheet EUEMP12A-1498-104; Factsheet-UK V05.pdf; Factsheet-EU V07(1).pdf [4.10.2015].
- Help to Work scheme announced by the government*, <https://www.gov.uk/government/news/help-to-work-scheme-announced-by-the-government>, [23.11.2015].
- <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=20&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=LTUfactsheet> [10 października 2015].
- Kucharski L., Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie długookresowe w Polsce w latach 1992—2000. Tendencje, struktura, determinanty*, [w:] S. Krajewski, T. Tokarski (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kucharski L.(2014), *Bezrobocie równowagi w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kwiatkowski E., Kucharski L. (2009), *Bezrobocie długookresowe w Polsce w latach 1995-1997*, [w:] M. Ratajczak (red.), *Polska transformacja – między teorią a praktyką*, „Zeszyty Naukowe”, nr 118, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- New Help to Work Programme comes into force for long-term unemployed (2014) [online], <http://www.theguardian.com/society/2014/apr/28/help-to-work-programme-long-term-unemployed>, dostęp: 10 grudnia 2015.
- Śliwicki D. (2013), *Wpływ głównych czynników makroekonomicznych na bezrobocie długookresowe*, „Wiadomości Statystyczne”, 2013, nr 3.

Bogusława Urbaniak

The Economist (2015), *The Economist explains: Why long-term unemployment in the euro area is so high* [online], <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/08/economist-explains>, dostęp: 2.08.2015.

Ustawa z 20. 04. 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (wersja ujednolicona wg stanu na dzień 30.11.2015 r.).

OECD (2015), *OECD Revenue Statistics 2015. Revenue Statistics 2015-Poland*, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics.htm> [10.1.2015].

Paweł A. Nowak¹

Uniwersytet Łódzki

Włączenie cyfrowe jako element polityki społecznej

Digital inclusion as a social policy instrument

Abstract: Digital divide has been indicated as a considerable risk in the public discourse concerning Europe's development opportunities and competitiveness over USA and Japan since the mid – 1990's. Since 2010 and Europe 2020 strategy adoption, digital inclusion has become one of the key elements of social and economic policy in the EU and in Poland. The aim of the article is to present the scale of this phenomenon in Poland and its reference in sectoral strategies of local authorities' areas (Solving social problems strategy), taking into account selected entities from the Lodzkie Region.

Keywords: social policy, digital inclusion, local authorities' areas.

Wstęp

Jak każda dziedzina życia znajdująca się na styku zainteresowania wielu dyscyplin naukowych polityka społeczna ma wiele definicji. Przyjmując jednak pragmatyczne, operacyjne podejście można uznać, że polityka społeczna to „działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie” [Kurzynowski 2003, s. 11]. Pamiętać jednak należy, że istotnym ograniczeniem tak rozumianej polityki społecznej jest efektywność kosztowa interwencji, czyli stosunek ilości zainwestowanych publicznych pieniędzy do podniesienia poziomu dobrostanu społecznego [Baumann 2006, s. 169].

¹ E-mail: pawel.a.nowak@o2.pl.

Jednym z kluczowych elementów nowoczesnej gospodarki jest rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK)². Rozwój ICT spowodował zmiany nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale również społecznym współczesnego świata, dlatego tak istotna stała się umiejętność sprawnego funkcjonowania w tym obszarze. Dostrzegła to m.in. Komisja Europejska stawiając sobie za jeden z głównych celów rozwojowych do roku 2020 efektywne zmniejszenie liczby osób wykluczonych społecznie (w tym cyfrowo) o co najmniej 20 mln osób [Komisja Europejska 2010]. Na poziomie strategicznym wagę problemu uznał rząd Polski przyjmując, że „niezbędne jest wdrożenie efektywnego systemu kształcenia e-umiejętności i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. Może ono prowadzić do wykluczenia z rynku pracy, a to z kolei jest jedną z głównych przyczyn wykluczenia społecznego” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012].

Celem artykułu jest przybliżenie zjawiska włączenia cyfrowego i jego realnego wpływu na zwiększenie skuteczności polityki społecznej realizowanej przez podmioty publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych jednostek samorządu terytorialnego (jst) z terenu województwa łódzkiego.

Przyczyny wykluczenia cyfrowego

Pojęcie wykluczenia cyfrowego³ pojawiło się w drugiej połowie lat 90. XX w. Początkowo opisywało ono osoby lub grupy osób, które nie mają dostępu do komputerów i Internetu. Zgodnie z definicją OECD wykluczenie cyfrowe to zjawisko nierówności społecznych pomiędzy poszczególnymi osobami, gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami oraz całymi regionami w rozwoju społeczno-gospodarczym wynikające z braku dostępu do Internetu i niskiego poziomu wykorzystywania TIK we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego [UNCTAD 2001]. Stopniowo wraz z wzrostem popularności i dostępności TIK zakres pojęcia ewoluował obejmując również przyczyny wykluczenia. Obecnie przyjmuje się, że wykluczenie cyfrowe najczęściej powodowane jest przez:

- przyczyny ekonomiczne – brak środków na zakup sprzętu komputerowego i dostępu do Internetu. Należy jednak pamiętać że ekonomiczny „próg wejścia” do cyfrowego świata zależy w dużej mierze od całkowitego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw co doskonale obrazuje tabela 1;

² Technologie – informacyjno-komunikacyjne (TIK lub ICT od ang. Information and communication technologies) obejmują wszystkie media komunikacyjne (np. Internet, radio, telefon, telewizję) oraz sprzęt i oprogramowanie umożliwiające gromadzenie i przetwarzanie informacji.

³ Jako tłumaczenie ang. digital divide.

- brak fizycznego dostępu do Internetu – zamieszkanie lub prowadzenie działalności na obszarze tzw. „białych plam”. Nawet kraje wysoko rozwinięte nie gwarantują pokrycia 100% powierzchni dostępem do sieci;
- przyczyny społeczne – przez które należy rozumieć uwarunkowania kulturowe i polityczne ale przede wszystkim: wiek, poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania (wieś/miasto), a w pewnym zakresie również płeć⁴ oraz brak podstawowych kompetencji cyfrowych (w tym brak motywacji do korzystania z TIK).

Tabela 1. Przeciętna opłata za dostęp do Internetu mierzona jako % miesięcznego dochodu per capita

USA	0,5
Kanada	0,7
Włochy	1,0
Szwecja	1,1
Australia	1,1
Chile	6,1
Brazylia	11,8
Chiny	12,9
Indie	21,9
Bangladesz	66,8
Kenia	152,4
Mali	289,8
Nigeria	353,7
Niger	683,6

Źródło: International Telecommunication Unit, <http://www.itu.int/ITU-D/ict/dai/index.html>, dostęp 6 maja 2015.

Dwie pierwsze grupy przyczyn zmniejszają swój udział w generowaniu wykluczenia cyfrowego w Polsce ze względu na dynamiczny rozwój TIK (dostęp do Internetu zapewnia dziś nie tylko komputer czy laptop ale również urządzenia mobilne np. telefon komórkowy), inwestycje publiczne i komercyjne w budowę sieci teleinformatycznych oraz spadek cen urządzeń dostępowych. Niestety zmiany te nie przekładają się to na spadek liczby osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym. W krajach zapóź-

⁴ Badania społeczeństwa informacyjnego (np. GUS, EUROSTAT) pokazują, że skala wykluczenia cyfrowego rośnie wraz z wiekiem badanych nabierając szczególnego przyspieszenia w kategoriach powyżej 50 lat. Przekłada się to na proporcjonalnie większy udział kobiet w populacji zagrożonej wykluczeniem.

nionych technologicznie, w których przeznaczono olbrzymie środki na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną (w tym również w Polsce) nie spowodowało to spodziewanej przemiany społecznej [Castelis 2003, s. 276]. Wydaje się więc uzasadnione stwierdzenie, że nie bariery technologiczne i finansowe, a właśnie szeroko rozumiane przyczyny społeczne są kluczowe dla powstawania w Polsce zjawiska wykluczenia cyfrowego.

W literaturze przedmiotu coraz częściej pojęcie wykluczenia cyfrowego zastępowane jest pojęciem włączenia cyfrowego. Wszystkie dokumenty UE powstałe po roku 2012 używają praktycznie tylko tego drugiego terminu. Wynika to z przekonania, że pojęcie wykluczenia cyfrowe ma charakter negatywny, stygmatyzujący osoby nim dotknięte. Zmiana ta powoduje, że oficjalne dokumenty zmieniły również pojęcia towarzyszące – zamiast o „przyczynach wykluczenia cyfrowego” mówi się o „barierach włączenia cyfrowego”, jednak nie jest to zmiana o charakterze semantycznym – oba pojęcia opisują to samo zjawisko.

Krytyczne obszary włączenia cyfrowego w Polsce

Zagadnienie włączenia cyfrowego stały się kluczowe dla integracji społecznej oraz gospodarczej Unii Europejskiej, co znalazło swoje odbicie w jej dokumentach strategicznych i operacyjnych⁵. Również rząd polski uwzględnił konieczność jak najszerzego włączenia cyfrowego w dokumentach strategicznych takich jak *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności* [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013a], a po kilku próbach zakończonych niepowodzeniem⁶ również operacyjnych [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013b].

Analiza danych GUS⁷ dotyczących wykluczenia cyfrowego oraz *Diagnozy społecznej 2013* [Czapiński, Panek 2014] pokazuje, że w 2011 roku aż 9,5 mln osób w Polsce nie korzystało z Internetu (ponad 30% mieszkańców). W liczbach bezwzględnych strukturę tej grupy pokazuje tabela 2.

⁵ Działania na rzecz włączenia cyfrowego są jednym z głównych priorytetów rozwoju opisanych zarówno w strategii *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu* jak i dokumencie o charakterze operacyjnym jakim jest *Europejska Agenda Cyfrowa*. „UE musi wdrożyć europejską agendę cyfrową, aby przyczynić się do powstania rzeczywiście jednolitego wspólnego rynku w handlu internetowym, tak aby konsumenci mogli korzystać z konkurencyjnych cen oferowanych w innych państwach członkowskich, a MŚP mogły zacząć działać na większych rynkach. Dostęp do Internetu i umiejętności z nim związane stają się niezbędne do pełnego uczestniczenia w codziennym życiu. „Włączenie cyfrowe” jest nadrzędnym elementem ogólnego procesu integracji społecznej”. (źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1807_pl.htm)

⁶ Przykładem może być *Plan Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015*, który został przygotowany, podany pełnym konsultacjom społecznym, a nigdy nie został formalnie przyjęty.

⁷ Według danych za rok 2011

Tabela 2. Liczba osób niekorzystających z Internetu w 2011 roku w wybranych grupach społecznych

Cecha grupy społecznej	Liczba osób wykluczonych cyfrowo
Osoby z wykształceniem średnim lub niższym	9 200 000
Osoby w wieku 55+	6 100 000
Emeryci i renciści	5 900 000
Mieszkańcy wsi	4 500 000
Osoby z gospodarstw o najniższych dochodach (netto poniżej 1536 zł miesięcznie)	2 800 000
Mieszkańcy wschodniej części Polski	2 000 000
Osoby niepełnosprawne	1 600 000
Osoby bezrobotne	558 000

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2015), *Wskaźniki społeczeństwa informacyjnego*, www.gus.gov.pl, dostęp 9 maja 2015.

Ponieważ liczby bezwzględne nie pokazują całej skali problemu, tabela 3 przedstawia procentowy udział osób niekorzystających z Internetu w poszczególnych grupach społecznych.

Tabela 3. Procentowy udział osób niekorzystających z Internetu w 2011 roku w wybranych grupach społecznych

Cecha grupy społecznej	% danej grupy wykluczony cyfrowo
Osoby w grupie wiekowej 65-74 lata	85
Emeryci i renciści	68
Osoby niepełnosprawne	62
Osoby w grupie wiekowej 55-64 lata	61
Osoby z gospodarstw o najniższych dochodach (netto poniżej 1536 zł miesięcznie)	59
Rolnicy	56
Osoby dorosłe z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym	54
Osoby mieszkające na wsi	42
Osoby z wykształceniem średnim	35
Osoby bezrobotne	33

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2015), *Wskaźniki społeczeństwa informacyjnego*, www.gus.gov.pl, dostęp 9 maja 2015.

Przedstawione w tabeli 3 dane pokazują wyraźnie, że obszary krytyczne włączenia cyfrowego są ściśle skorelowane z obszarami występowania wykluczenia społecznego. Niski poziom partycypacji cyfrowej przekłada się bezpośrednio na ograniczenie szans edukacyjnych, dostępu do cyfrowych zasobów kultury i sztuki, cyfrowych eUsług publicznych (eZdrowie, eAdminstracja, eSądy, cyfrowe książki wieczyste, cyfrowe systemy informacji przestrzennej, itp.), zmniejszenie wartości na otwartym rynku pracy, czy wreszcie ograniczenie dostępu do cyfrowych usług komercyjnych (eCommerce, eBanking, itp.). Wszystkie te ograniczenia powodują, że bez włączenia cyfrowego praktycznie niemożliwe staje się wyjście z obszaru wykluczenia społecznego.

Kompetencje cyfrowe Polaków

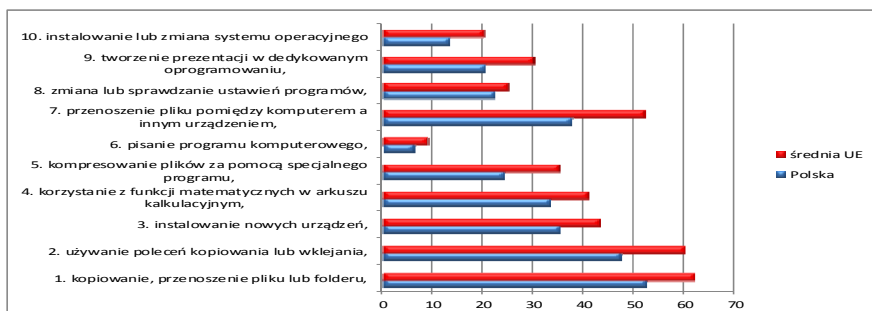
O skali zagrożenia wykluczeniem cyfrowym w Polsce świadczą badania kompetencji cyfrowych Polaków. W publicznym dyskursie często przyjmuje się, że umiejętność obsługi urządzeń teleinformatycznych oznacza posiadanie kompetencji cyfrowych, zaś młodzież określana jest często mianem „cyfrowych tubylców”, którzy nie znają świata bez TIK.

Badania na temat kompetencji cyfrowych mieszkańców UE prowadzone są przez EUROSTAT. Zgodnie z przyjętą metodologią kompetencje cyfrowe obywateli określają następujące umiejętności:

- 1) kopiowanie, przenoszenie pliku lub folderu,
- 2) używanie poleceń kopiowania lub wklejania,
- 3) instalowanie nowych urządzeń,
- 4) korzystanie z funkcji matematycznych w arkuszu kalkulacyjnym,
- 5) kompresowanie plików za pomocą specjalnego programu,
- 6) pisanie programu komputerowego,
- 7) przenoszenie pliku pomiędzy komputerem a innym urządzeniem,
- 8) zmiana lub sprawdzanie ustawień programów,
- 9) tworzenie prezentacji w dedykowanym oprogramowaniu,
- 10) instalowanie lub zmiana systemu operacyjnego.

W każdej z dziedzin poziom kompetencji w Polsce jest niższy niż średnia w Unii Europejskiej. W niektórych wypadkach, dla średniej całego społeczeństwa, różnice te są nawet kilkudziesięcioprocentowe.

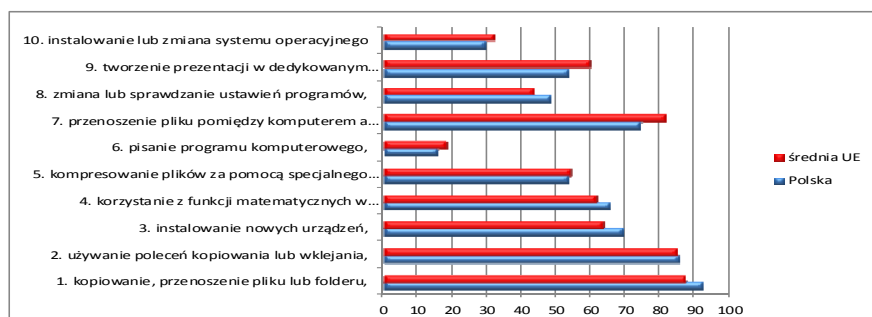
Rysunek 1. Osoby wykonujące określone czynności związane z obsługą komputera w 2012 r. Polska a średnia unijna (w %)



Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013 d), s. 19.

Niestety w większości badanych wskaźników kompetencji cyfrowych polska młodzież wypada niewiele lepiej niż średnia społeczeństwa, a poza umiejętnościami typowo edukacyjnymi (pozycje od 1 do 4 i 8) wypada gorzej niż średnia dla jej rówieśników z pozostałych krajów UE.

Rysunek 2. Osoby wykonujące określone czynności związane z obsługą komputera w 2012 r. Polska a średnia unijna (w %) Przedział wiekowy 16–24 lat



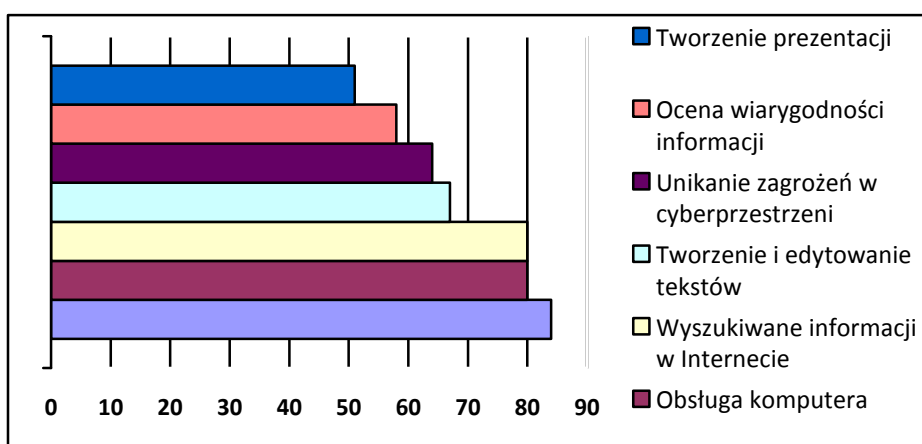
Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013 d), s. 20.

Wyniki te potwierdzają również badania przeprowadzone przez Fundację Orange⁸. Pomimo deklarowanych kompetencji cyfrowych przez uczestniczącą w badaniu młodzież „wysoka ocena własnych kompetencji i deklarowana dobra lub bardzo dobra

⁸ Badanie *Kompetencje młodzieży w Polsce* zostało zrealizowane w dniach 12-30 sierpnia 2013 r. przez TNS Polska na zlecenie Orange Polska na losowej, reprezentatywnej próbie 600 osób w wieku 14-18 lat. Jednocześnie przeprowadzano wywiady z dziećmi oraz jednym z rodziców. Wywiady realizowano w gospodarstwach domowych posiadających dostęp do Internetu.

znajomość obsługi komputera nie zawsze idzie w parze z rzeczywistym wykorzystaniem umiejętności obsługi narzędzi cyfrowych i aplikacji internetowych, oceną wiarygodności informacji czy łatwości ich wyszukiwania. Okazuje się, że jedynie 25% młodych ludzi korzysta z programów do edycji zdjęć, 10% – do edycji muzyki, a 9% – do edycji materiałów video. 66% młodych internautów nie zna i nie korzysta z tego typu narzędzi⁹.

Rysunek 3. Samoocena kompetencji cyfrowych młodzieży w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie Fundacja Orange (2013).

Uwzględniając krytyczne obszary włączenia cyfrowego oraz rzeczywisty obraz kompetencji cyfrowych Polaków należy więc uznać, że skala problemu zagrożenia wykluczeniem cyfrowym jest niedoszacowana i w rzeczywistości dotyczy większości społeczeństwa.

Interwencja publiczna na rzecz włączenia cyfrowego w latach 2014–2020

W perspektywie finansowej UE obejmującej lata 2007–2013 (a także w wcześniejszych perspektywach finansowych) główny nacisk w obszarze włączenia cyfrowego położony był na zwiększenie dostępności infrastruktury, obniżanie kosztów wejścia do cyfrowego świata oraz budowę powszechnie dostępnych eUsług publicznych. Jednak

⁹ Fundacja Orange (2013), *Podstawowe wyniki badania :Kompetencje cyfrowe młodzieży w Polsce*, źródło: www.fundacja.orange.pl/badania.html, dostęp 15 maja 2015.

okazało się, że poniesiony olbrzymi wysiłek finansowy i organizacyjny nie przekłada się bezpośrednio na zwiększenie partycypacji cyfrowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dlatego w obecnej perspektywie (2014–2020) inwestycje infrastrukturalne nie mogą być samoistnym celem – konieczne jest ich powiązanie z szeroko rozumianym podnoszeniem kompetencji cyfrowych (w tym z włączeniem cyfrowym). Założenie to znalazło swoje odzwierciedlenie w konstrukcji poszczególnych programów operacyjnych na lata 2014–2020. Głównym źródłem interwencji regionalnej są Regionalne Programy Operacyjne (RPO) dla poszczególnych województw. Powstały one zarówno ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) jak i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)¹⁰. Efektem takiego podejścia jest ograniczenie liczby priorytetów oraz działań kierowanych bezpośrednio na infrastrukturę cyfrową – TIK stały się narzędziem dla realizacji celów interwencji: zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, czy wreszcie ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego.

Kolejną istotną zmianą w bieżącej perspektywie jest konieczność znacznie dokładniejszego, zobjektywizowanego uzasadnienia interwencji publicznej (w oparciu o szczegółową analizę wejścia) oraz powiązania jej efektów (zarówno produktów jak i rezultatów projektów) z obowiązującymi strategiami rozwojowymi oraz dokumentami operacyjnymi (planami rozwoju, programami działań, itp.) dla danego obszaru. Zmiana ta dotyczy również jedyne go programu operacyjnego w całości skierowanego na cyfryzację Polski Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (PO PC). „Cel tego programu operacyjnego to wykorzystanie potencjału cyfrowego do poprawy jakości życia. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wychodzi z założenia, że pełne wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii wymaga nie tylko budowy infrastruktury i usług, ale także wspierania kompetencji cyfrowych Polaków” [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2014].

Dodatkowym, ale bardzo istotnym skutkiem zmiany logiki interwencji w obszarze włączenia cyfrowego jest ułatwienie zrozumienia jego konieczności przez potencjalnych beneficjentów (osoby zagrożone wykluczeniem cyfrowym). Skutkiem tej zmiany jest bowiem przejście z języka formalnego, opartego np. o dane makroekonomiczne „do 2020 roku udział cyfrowej gospodarki w PKB może wzrosnąć z 3 proc do 9,5 proc.” [UPC 2013], na poznaczco efektywniejszy, bardziej zrozumiały „język korzyści”: „nic

¹⁰ W perspektywie 2007–2013 RPO finansowane były ze środków EFRR, zaś środki z EFS tworzyły Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – w obu wypadkach z udziałem środków budżetu Polski oraz wkładu własnego beneficjentów.

tak nie motywuje do działania, jak obietnica odniesienia szybkiej korzyści. Używanie Internetu niesie ze sobą między innymi następujące korzyści:

- poprawa jakości życia;
- zwiększanie samodzielności;
- łatwy dostęp do bieżących informacji i usług;
- przełamanie samotności, utrzymywanie bieżących kontaktów z bliskim czy znajomymi;
- oszczędzanie pieniędzy i czasu;
- zwiększanie szans na rynku pracy;
- poprawa jakości i efektywności pracy;
- ułatwienie dostępu do edukacji, także zawodowej;
- rozwój zainteresowań;
- źródło przyjemności i rozrywki" [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013 c].

Rzeczywiste miejsce włączenia cyfrowego w polityce społecznej wybranych JST

Skoro włączenie cyfrowe uznawane jest za jeden z głównych sposobów ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego powinno znaleźć się w dokumentach strategicznych z zakresu rozwiązywania problemów społecznych.

Przeprowadzona w dniach 5–10 września 2015 r. analiza 21 losowo wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych obowiązujących w jednostkach samorządu terytorialnego województwa łódzkiego (ponad 10% ogółu JST w województwie) pokazała, że problem włączenia cyfrowego nie został w zdecydowanej większości z nich uwzględniony. W przeprowadzonym badaniu przyjęto, że uwzględnienie w strategii problematyki włączenia cyfrowego musi powodować odwołanie w treści dokumentu do pojęć takich jak: wykluczenie cyfrowe, włączenie cyfrowe, edukacja cyfrowa lub odniesienie do kluczowych w tym obszarze dokumentów krajowych bądź europejskich (np.: *Europejska Agenda Cyfrowa*, *Strategia informatyzacji państwa*, *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*). Z analizowanych 21 dokumentów wyłącznie Strategia rozwiązywania problemów społecznych do roku 2015 opracowana przez powiat radomszczański zawiera odniesienia do problematyki włączenia cyfrowego i Europejskiej Agendy Cyfrowej.

Tabela 4. Problematyka włączenia cyfrowego w strategiach rozwiązywania problemów społecznych wybranych jst z województwa łódzkiego

	JST	Okres obowiązywania strategii do:	Odniesienie do wykluczenia cyfrowego	Odniesienie do włączenia cyfrowego	Odniesienie do edukacji cyfrowej
1	gmina Bolimów	2020	brak	brak	brak
2	gmina Brójce	2015	brak	brak	brak
3	gmina Dmosin	2020	brak	brak	brak
4	gmina Kiełczygłów	2015	brak	brak	brak
5	gmina miasto Brzeziny	2014	brak	brak	brak
6	gmina Oporów	2015	brak	brak	brak
7	gmina Pajęczno	2020	brak	brak	brak
8	gmina Piątek	2030	brak	brak	brak
9	gmina rogów	2020	brak	brak	brak
10	gmina Sadkowice	2015	brak	brak	brak
11	gmina Widawa	2015	brak	brak	brak
12	gmina Wieruszów	2020	brak	brak	brak
13	gmina Złoczew	2015	brak	brak	brak
14	miasto Bełchatów	2020	brak	brak	brak
15	miasto Kutno	2015	brak	brak	brak
16	miasto Łęczyca	2020	brak	brak	brak
17	miasto Łódź	2015	brak	brak	brak
18	miasto Sieradz	2013	brak	brak	brak
19	powiat piotrkowski	2020	brak	brak	brak
20	powiat radomszczański	2015	brak	TAK!	brak
21	powiat skierniewicki	2015	brak	brak	brak

Źródło: badania własne.

Problematyka włączenie cyfrowego jest jednym z kluczowych zagadnień prorozwojowych UE, w tym również Polski, przynajmniej od 2010 r. W tym czasie przyjętych zostało kilkanaście dokumentów strategicznych i operacyjnych szczebla UE i krajowego, powstały dziesiątki publikacji, odbyło się – tylko w Polsce – setki konferencji i warsztatów. Jednak badane jednostki samorządu terytorialnego nie zwerbalizowały problematyki włączenia cyfrowego mieszkańców, przygotowując dokumenty strategiczne w zakresie polityki społecznej wyłącznie w zakresie wymaganym przepisami prawa i regulaminami konkursów na dofinansowanie projektów ze środków pomocowych UE. Problem ten, jak pokazuje literatura przedmiotu nie dotyczy wyłącznie samorządów terytorialnych z województwa łódzkiego. „W kontekście prognozy demograficznej istotny dla przyszłego rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie wielkopolskim jest fakt, że w 80% samorządów powinny powstać programy dotyczące stosowania ICT” [Mińkowski 2013, s. 147]. Potrzebę włączenia cyfrowego potwierdzają również badania prowadzone wśród jednostek powołanych do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej „w gminach miejskich 60% ośrodków pomocy społecznej czuje potrzebę i posiada możliwość dokonania w swoich strategiach zapisów dotyczących wspierania aktywności osób starszych poprzez ICT i eUsługi. Odsetek ten w gminach miejsko-wiejskich wynosi 49%, a w wiejskich – 35,5%. W samorządach z kolei największe zapotrzebowanie w tej sferze wyrażają gminy miejsko-wiejskie (52,6%)” [Mińkowski 2013, s. 147–157].

Pozostaje mieć nadzieję, że zmiana zasad udzielania pomocy ze środków UE w perspektywie finansowej 2014–2020 wymusi na jednostkach samorządu terytorialnego aktualizację dokumentów lub przyjęcie nowych.

Bibliografia

- Baumann K. (2006), *Jakość życia w okresie późnej dorosłości – dyskurs teoretyczny*, „Gerontologia Polska”, tom 14, nr 4.
- Castells M. (2003), *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, Rebis, Poznań.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2014), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013), *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności*, Warszawa.
- Komisja Europejska (2010), *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, Bruksela.
- Kurzynowski A. (2003), *Polityka społeczna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

Lew-Starowicz R., Lorecka K. (2013), *Włączenie cyfrowe – droga do reintegracji społecznej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Minkowski A. (2013), *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu aktywności osób starszych dzięki zastosowaniu technologii teleinformatycznych i e-usług*, „Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej”, nr 32.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013a), *Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Warszawa.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013b), *Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2013*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Strategia rozwoju kraju 2020*, Warszawa.

Bibliografia elektroniczna:

Główny Urząd Statystyczny (2015), *Wskaźniki społeczeństwa informacyjnego*, źródło: www.gus.gov.pl, dostęp 9 maja 2015.

Fundacja Orange (2013), *Podstawowe wyniki badania :Kompetencje cyfrowe młodzieży w Polsce*”, źródło: www.fundacja.orange.pl/badania.html, dostęp 15 maja 2015.

Komisja Europejska (2009), *Konsultacje UE2020*, źródło: www.europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1807_pl.htm, dostęp 11 maja 2015.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2014), *Program Operacyjny Polska Cyfrowa*, źródło: www.mac.gov.pl/projekty/polska-cyfrowa-po-pc-2014-2020, dostęp 15 maja 2015.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013c), *Raport warsztatu ekspertów Integracja cyfrowa*, źródło: www.maic.gov.pl, dostęp 15 maja 2015.

UNCTAD (2001), *Information Economy Report, 2011*, źródło: www.unctad.org/en/docs/ier2011_en.pdf. Understanding the Digital Divide

UPC (20013), *Cyfrowa przyszłość Polski – fundamenty rozwoju konkurencyjnej gospodarki w dobie globalizacji*, źródło: www.upc.pl, dostęp 15 maja 2015.

Mirosław Grewiński, Elżbieta Smolec¹

Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka Warszawa

Projekty innowacyjne – doświadczenia Uczelni Korczaka

Innovative projects – Case study of the Janusz Korczak Pedagogical University

Abstract: The article describes innovative projects from social policy area as a case study with regard to the one of Polish higher educational institutions (HEIs). In the years 2008-2015 Janusz Korczak Pedagogical University implemented 80 projects for a total amount of 100 mln PLN. Several of them had innovative and/or international character.

The recent experience of Janusz Korczak Pedagogical University shows that many academic centers can initiate and implement a lot of novel projects. However, these efforts relates to certain organizational or managerial issues and, as a result, entail the need to change and reorganize the structure of educational institutions.

Generally, the evolving role of universities as a creator and coordinator of innovations should give a fundamental impact on researches, teaching, didactics or publishing. There are obvious purposes which effect the development of higher-education institutions which have to social and practical application. The largest weakness in implementation of innovation is lack of contact with entrepreneurs, employer and not appropriate level of commercialization of innovative projects results.

Keywords: social innovation, social projects, social policy, innovative education, social policy.

Wprowadzenie

Na wstępie warto podkreślić, że innowacyjność nie jest niczym nowym i zawsze była przedmiotem zainteresowania polityki społecznej, zarówno w przeszłości jak i współcześnie. Co ciekawe rzadko jednak w przeszłości w bezpośredni sposób poszukiwanie

¹ E-mail: sekretariatprorektora@wspkorczak.eu.

nowych koncepcji czy rozwiązań nazywano innowacyjnym podejściem – dlatego brakowało do niedawna opracowań, które podejmowałyby temat innowacyjności w tytułach publikacji. W ostatnim czasie powstało jednak kilka publikacji naukowych w środowisku polityków społecznych, które innowacyjność stawiają w centrum zainteresowania analitycznego, i które kierunkują dalszy rozwój podejścia opartego o nowatorskie rozwiązania [Grewiński, Karwacki (red.) 2015; Trafiałek (red.) 2014; Grewiński 2011]. Artykuł wpisuje się w ten dyskurs ukazując na przykładzie jednej z polskich Uczelni innowacyjne projekty z obszaru polityki społecznej jako studium przypadku.

Innowacje mogą być zorientowane na różne obszary polityki społecznej – od poszukiwania całościowego, nowego modelu polityki społecznej, poprzez poszukiwanie nowych systemów i podsystemów polityki społecznej, nowych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, w tym prawnych, nowych świadczeń i sposobów ich finansowania, aż do kreowania nowych usług społecznych i socjalnych oraz partnerstw wielosektorowych, realizowanych w ramach różnorodnych projektów społecznych i socjalnych. Perspektywa projektowa jest o tyle istotna, że odkąd Polska korzysta z pomocy strukturalnej UE, wiele podmiotów wprowadza zmianę i realizuje innowacje poprzez projekty finansowane ze środków EFS i podobnych źródeł. Dzięki temu wiele polskich podmiotów w tym uczelnie realizowały w ostatnich latach nowatorskie i ciekawe projekty z obszaru społecznego. Uczelnia Korczaka w latach 2008–2015 zrealizowała w sumie 80 projektów, na łączną sumę ponad 100 mln zł, z których kilkanaście miało charakter innowacyjny i/lub międzynarodowy. Aby jednak móc realizować wiele innowacyjnych projektów w Uczelni przyjęto odpowiednio zaplanowaną strategię rozwoju, powołano liczne zespoły projektowe i już w 2008 roku utworzono swoiste „laboratorium innowacyjności” (*Innovation Lab*).

Warto podkreślić, że generalnie rola uczelni w kreowaniu i wdrażaniu innowacji powinna być kluczowa, gdyż badania i działalność rozwojowo-dydaktyczna oraz wydawnicza to naturalne cele rozwojowe szkół wyższych, które powinny być nie tylko społecznie użyteczne, ale i posiadać zastosowanie praktyczne. Niestety największą słabością implementacji innowacji jest brak styczności uczelni z przedsiębiorcami i pracodawcami oraz słaba komercjalizacja rezultatów projektów innowacyjnych.

Doświadczenia Uczelni Korczaka pokazują, że ośrodki akademickie mogą skutecznie inicjować i wdrażać wiele innowacyjnych projektów, chociaż wiąże się to z wieloma problemami natury organizacyjnej i zarządczej, co w konsekwencji pociąga za sobą konieczność zmian i reorganizacji struktury tego typu podmiotów.

Projekty o charakterze innowacyjnym

Jednym z pierwszych projektów stworzonych i zrealizowanych w Uczelni Korczaka ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego był: projekt „Przedsiębiorcza Uczelnia” (kwota dofinansowania – 27 mln zł).

Celem projektu była modernizacja i podniesienie jakości w zakresie działalności dydaktyczno-naukowej Uczelni, a tym samym podniesienie konkurencyjności i zdolności adaptacyjnych WSP im. Janusza Korczaka w Warszawie. Założenia te zostały osiągnięte poprzez wiele różnorodnych komplementarnych działań rozwojowych.

Najbardziej innowacyjnym rezultatem projektu była jednak przede wszystkim platforma *e-learningowa* wraz z 6 tysiącami kontentów elektronicznych zawierających ciekawe i aktualne materiały dydaktyczne z różnych obszarów wiedzy, z których korzystali (i nadal korzystają) studenci i słuchacze w dowolnie wybranym przez siebie miejscu i czasie.

Projekt wspomagał również proces wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do edukacji, poprzez dostosowanie infrastruktury uczelni oraz stanowisk do nauki dla ich potrzeb. W ramach projektu zostały przeprowadzone także kursy Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych ECDL dla osób niepełnosprawnych.

Projekt Przedsiębiorcza Uczelnia kierował również swoją ofertę dla osób związanych ze światem biznesu. Szczególną rolę w ofercie edukacyjnej dla ludzi biznesu, twórcy projektu wyznaczyli kursom Gender Mainstreaming, których celem było przekazanie uczestnikom wiedzy z zakresu równouprawnienia płci na rynku pracy.

Kolejnym dużym, innowacyjnym projektem realizowanym przez WSP im. J. Korczaka w Warszawie był projekt „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” (kwota dofinansowania – 3,7 mln zł). Był to projekt naukowy, który miał na celu tworzenie większej integracji i spójności społecznej poprzez rozwój czterech dyscyplin nauk społecznych: polityki społecznej, gospodarki społecznej, pedagogiki społecznej, społecznie odpowiedzialnego biznesu.

W ramach projektu powołane zostały cztery interdyscyplinarne grupy robocze reprezentujące wyżej wymienione subdyscypliny nauk społecznych, a które składały się z naukowców, przedstawicieli sektora publicznego, pozarządowego biznesowego oraz studentów. Łącznie odbyło się 16 sesji spotkań grup roboczych, podczas których prowadzone były dyskusje naukowe na aktualne i ważne tematy m.in. dotyczące perspektyw rozwoju poszczególnych subdyscyplin. Wspólnym elementem tych debat było analizowanie poszczególnych subdyscyplin przez pryzmat usług społecznych. Przeanalizowano czynniki determinujące rozwój usług społecznych: finansowanie,

aspekty prawne, produkcja i dostarczanie usług, pluralizm usługodawców, efektywność i skuteczność, jakość i różnorodność usług. Pracę grup roboczych podsumowano podczas czterech regionalnych paneli naukowych.

Zadania realizowane przez interdyscyplinarne grupy robocze oraz członków zespołu projektowego zakończyły się wymiernymi rezultatami w postaci:

- 4 publikacji książkowych wydanych w serii „Nowa polityka społeczna”, każda po 2 000 szt. (łącznie 8 000 egzemplarzy);
- 11 książek z zakresu nauk społecznych przetłumaczonych i wydanych w serii „Współczesna polityka społeczna” (łącznie 11 000 egz.).

Działaniem innowacyjnym projektu było przede wszystkim udostępnienie polskim czytelnikom kompletnego zbioru aktualnych informacji ze świata na temat nowych paradygmatów polityki społecznej poprzez tłumaczenie współczesnych prac zachodnich ekspertów oraz stworzenie czterech publikacji polskich na tematy związane z usługami społecznymi w obszarach: zabezpieczenia społecznego, ekonomii społecznej, pracy socjalnej i środowiskowej oraz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Uruchomiono również portal edukacyjny popularyzujący wiedzę z zakresu nauk społecznych: www.spolecznieodpowiedzialni.pl

Tabela 1. Zestawienie opublikowanych książek naukowych w projekcie SOU i po nim w ramach dwóch serii wydawniczych

Seria Współczesna Polityka Społeczna		Seria Nowa Polityka Społeczna	
1.	<i>Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej</i> , autor G. Esping-Andersen	1.	<i>Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce</i> , redakcja M. Grewiński, B. Więckowska
2.	<i>Postępy w pracy socjalnej</i> redakcja, autor J. G. Daley	2.	<i>Środowiskowe usługi społeczne - nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej</i> , redakcja M. Grewiński, B. Skrzypczak
3.	<i>Welfare States w Europie Środkowo - Wschodniej w latach 1919-2004</i> , autor T. Inglot	3.	<i>Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej</i> , redakcja M. Grewiński, M. Rymśza
4.	<i>Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa</i> , autor N. Barr	4.	<i>Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu</i> , redakcja M. Bonikowska, M. Grewiński
5.	<i>TBL czy wszystko się zgadza?</i> , redakcja A. Henriques, J. Richardson	5.	<i>Superwizja pracy socjalnej*</i> , redakcja M. Grewiński, B. Skrzypczak

Projekty innowacyjne – doświadczenia Uczelni Korczaka

6.	<i>Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim - od ogółu do szczegółu</i> , redakcja A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O'Connell	6.	<i>Zagrożenia cyberprzestrzeni. Kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*</i> , redakcja J. Lizut
7.	<i>Przedsiębiorczość społeczna</i> , redakcja J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts	7.	<i>Usługi społeczne na rzecz osób niepełnosprawnych - doświadczenia międzynarodowe*</i> , autorzy K. Geletta, M. Grewiński
8.	<i>Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu</i> , redakcja M. Powell	8.	<i>Polityka rynku pracy - w poszukiwaniu polskiego modelu kontrakcji usług*</i> , redakcja M. Grewiński
9.	<i>Uwarunkowania polityki rodzinnej we Francji w ujęciu historycznym, prawnym i politycznym</i> , redakcja M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes		
10.	<i>Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier</i> , redakcja A. Evers, R. G. Heinze		
11.	<i>Wielokulturowy Izrael</i> , autor O. Almog		
12.	<i>Polityka społeczna w Chinach. Rozwój a dobrostan*</i> , autorzy C. Kwan Chan, K. L. Ngok, P. Phillips		
13.	<i>Podręcznik usług społecznych - przykład Niemiec*</i> , autorzy A. Evers, R. Heinze, T. Olk		
14.	<i>Rok 2052 Globalna prognoza na następne czterdzieści lat*</i> , autor J. Randers		
15.	<i>Polityka społeczna jako inwestycja*</i> , redakcja N. Morel, B. Palier, J. Palme		

Źródło: opracowanie własne.

*pozycja wydana w serii w ramach innego projektu lub ze środków Uczelni Korczaka

Projektem realizowanym w Uczelni Korczaka równoległe z wcześniej zaprezentowanym był projekt „Kreatywny Humanista” (kwota dofinansowania – 4,9 mln zł). Celem projektu była popularyzacja przedsiębiorczości wśród studentów i absolwentów uczelni z wykształceniem humanistycznym oraz osób spoza społeczności akademickiej. Projekt został skierowany do studentów i absolwentów szkoły wyższej o profilu humanistycznym właśnie po to, aby umożliwić im aktywne poruszanie się po rynku

pracy. W swoich założeniach miał przygotować studentów i absolwentów WSP im. Janusza Korczaka w Warszawie do zmieniających się warunków i wymogów rynku pracy oraz gospodarki opartej na wiedzy.

Innowacyjnym aspektem projektu było przede wszystkim umożliwienie wszystkim studentom Uczelni Korczaka udziału w 30-godzinny kursie z zakresu przedsiębiorczości. Dzięki temu osoby studiuje na różnych specjalnościach w zakresie nauk humanistycznych i społecznych nie tylko otrzymały konkretne przygotowanie do założenia i prowadzenia własnych firm, ale również dostały szansę na zmianę spojrzenia na współczesny rynek pracy, na jego wymagania, potrzeby i swoje możliwości zrobienia kariery.

Kolejnym projektem, którego realizacja miała znaczący wpływ na rozwój Uczelni Korczaka był projekt „Kuznia Liderów – Szkoła Mentorów” (kwota dofinansowania – 4,9 mln zł). Projekt ten był innowacyjnym, jak na Polskę, wydarzeniem edukacyjnym, oferującym nowatorski system mentoringu akademickiego, stworzony na kształt metody nauczania stosowanej na prestiżowych uczelniach brytyjskich np. w Oxfordzie i Cambridge. W ramach projektu uczelnia oferowała system szkoleń dla kadry akademickiej oraz szkolenia leaderskie dla osób spoza środowiska akademickiego, a także studia drugiego stopnia na kierunkach pedagogika i politologia, prowadzone metodą mentoringu.

Projekt powstał w odpowiedzi na wyraźną potrzebę zmodernizowania systemu nauczania w polskich wyższych uczelniach humanistycznych oraz istniejącego problemu niskiej aktywności społeczności lokalnych i braku profesjonalnie przygotowanych liderów lokalnych. Wyższe uczelnie humanistyczne kształtują przyszłych liderów lokalnych, którzy mają bardzo duży wpływ na działanie samorządu czy też organizacji pozarządowych, a w dalszej kolejności na rozwój społeczności lokalnych, a w konsekwencji także na rozwój kraju. Otoczenie rynkowe i zmiany cywilizacyjne wymuszają w chwili obecnej profilowanie kształcenia oraz dostosowanie do potrzeb konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. Z tego względu oprócz zdobywania coraz większej ilości wiedzy z różnych dziedzin, ważnym elementem edukacji na uczelniach wyższych jest rozwój potencjału studenta i zwiększenie jego świadomości w zakresie własnych możliwości.

Odpowiedzią na tę potrzebę było wprowadzenie do Uczelni Korczaka metody mentoringu akademickiego i realizacja mentorali w ramach opisywanego projektu. Podczas studiów, realizowanych w ramach projektu, każdy student miał możliwość dokonać wyboru swojego opiekuna oraz uczestniczyć w 17 godzinach mentorali. Punktem wyjścia do rozpoczęcia mentorali było opracowanie przez mentora i studenta Indywidualnego Planu Rozwoju. Na zakończenie cyklu student przygotowywał

swoje portfolio obrazujące jego rozwój i postępy, jakich dokonał podczas całego procesu mentoringowego. Wyniki ewaluacji projektu wykazały, iż mentoring wywarł znaczący wpływ na rozmaite sfery życia studentów – naukową, zawodową i osobistą.

Kolejnym projektem będącym odpowiedzią na potrzebę kreowania i wdrażania nowoczesnych metod kształcenia w szkolnictwie wyższym był projekt „Nowoczesny Wykładowca – tutor i coach” (kwota dofinansowania – 4,7 mln zł). Projekt ten zakładał całkowitą zmianę relacji pomiędzy studentem a wykładowcą, poprzez wprowadzenie nowych, innowacyjnych metod kształcenia.

Głównym celem projektu było podniesienie jakości kształcenia oraz wdrożenie nowoczesnych metod nauczania poprzez opracowanie innowacyjnego Systemu Tutoringu Akademickiego. Ponadto założone w projekcie działania miały za zadanie podwyższenie kompetencji kadry dydaktycznej, a także wzmocnienie praktycznych umiejętności w zakresie tutoringu akademickiego. Założenia te zostały zrealizowane dzięki wprowadzeniu programu szkoleniowo-doradczego przygotowanego przez Kolegium Tutorów oraz organizacji krajowych wizyt studyjnych i zagranicznych staży w znanych ośrodkach akademickich, które dawały możliwość wymiany doświadczeń i obserwacji praktycznego zastosowania metod tutoringu i coachingu akademickiego. Tutoring jako jedna z metod budowania właściwej więzi osobowej pomiędzy nauczającym (mistrzem), a nauczonym (studentem) szczególnie sprzyja samoorganizacji pracy studenta i motywuje go do ciągłego rozwoju. Wykładowca wcielający się w rolę tutora jest mistrzem, który służy radą, a ponadto potrafi odpowiednio pokierować talentem podopiecznego.

Z kolei idea coachingu opiera się na pomocy i kierowaniu rozwojem umiejętności oraz kompetencji studenta przez trenera (z ang. *coach*), który ma na celu wsparcie osoby objętej coachingiem w osiągnięciu przez nią uzgodnionych z trenerem celów. Istotnym elementem tej metody jest partnerska relacja i wzajemne zaufanie między trenerem a uczniem/studentem. Coaching jest skutecznym narzędziem wspomagającym efektywne uczenie się i wyznaczanie celów rozwojowych, w tym zawodowych.

Coach pracuje ze studentami w różnych sytuacjach: z tymi, którzy mają problemy z zaliczeniem, ale również z tymi osiągającymi najlepsze wyniki. Ci ostatni współpracują z coachem, aby poprawić swoją efektywność i sprawność intelektualną. Jest to metoda oparta na wiedzy, ale również na doświadczeniu. Tutoring sprawia, że studenci, dzięki pracy z tutorem, stają się świadomymi, otwartymi na wiedzę i nowe doświadczenia ludźmi, przechodzą swojego rodzaju przemianę [Grewiński (red.) 2012]. Obie metody są ze sobą ściśle związane i doskonale się uzupełniają, stąd połączenie ich w jednym projekcie i w procesie kształcenia. Świadczy to zarówno o innowacyjności projektu, jak również o nowoczesnym podejściu do edukacji, które zwiększa szan-

se na wzmocnienie aktywności naukowej studentów oraz kreatywności i twórczości wśród młodych nauczycieli akademickich.

Kolejny projekt „Kompetencje kluczowe drogą do kariery” (kwota dofinansowania – 10 mln zł) zapewniał wsparcie uczniom, którzy rozpoczynali naukę w szkole średniej, a jego działania były kontynuowane przez kolejne trzy lata nauki. Objął on swoim działaniem cztery województwa: pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie i lubuskie.

Założenia programowe projektu umożliwiały:

- udział w atrakcyjnych zajęciach, wykładach, prezentacjach z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi dydaktycznych i rozwiązań edukacyjnych;
- integrację poprzez pracę zespołową, pikniki, akademie, obozy, prezentacje ponadregionalne, festiwale nauki;
- poszerzanie zainteresowań z tzw. przedmiotów ścisłych pod opieką nauczycieli szkolnych i akademickich;
- zastosowanie wiedzy w praktyce, analityczne, logiczne i twórcze myślenie;
- wzrost zdawalności i wyników na egzaminach maturalnych.

Jednym z bardziej innowacyjnych elementów projektu były Szkolne Projekty Badawcze realizowane podczas zajęć pozalekcyjnych przez kilkusobowe zespoły badawcze. Działania zespołów nastawione były na swobodne rozwijanie zainteresowań z przedmiotów ścisłych. Rezultaty tych działań miały charakter różnego rodzaju opracowań (esejów, wywiadów, rysunków, albumów, gier, itp.).

Innowacyjnym działaniem projektu był również konkurs na uczniowski projekt popularyzujący naukę. Zespoły badawcze wraz z nauczycielami przygotowywały projekt skierowany do uczniów innych szkół, popularyzujący nauki przyrodniczo-matematyczne lub przedsiębiorczość. Oceny projektów dokonała komisja oceniająca, która nagrodziła pięć zespołów badawczych. Autorzy najlepszych prac otrzymali możliwość sfinansowania wyjazdu na zagraniczne seminarium, konferencję lub sympozjum naukowe – łączna suma nagród wynosiła 50 tysięcy złotych.

Podróże „Innowacyjni globalnie” to jeszcze jeden aspekt innowacyjny projektu. Były to jednodniowe wyjazdy do innowacyjnych firm działających w sektorach biotechnologii, automatyki przemysłowej, hi-techniki, itp. Podczas wizyt praktycy przybliżali uczniom zagadnienia związane z konkurencyjnością firm na rynku, nowoczesnymi obszarami badawczymi, postępowaniem technicznym w różnych branżach.

Projekt przewidywał również przeprowadzenie pięciu Interdyscyplinarnych Akademii Naukowców zorganizowanych w ośrodkach naukowych. Celem akademii było skłonienie uczniów do twórczego rozwiązywania problemów i szukania niekonwencjonalnych rozwiązań. Uczniowie, korzystając z pomocy naukowców, inżynierów,

wykładowców akademickich, zespołowo rozwiązywali zagadki interdyscyplinarne. Nagrodami były pomoce naukowe, które pozwoliły uczniom na rozwój kompetencji kluczowych ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności uczenia się i kreatywnego rozwiązywania problemów.

Kolejnym projektem nastawionym na wsparcie polskich szkół była „Akademia Młodych Noblistów” (kwota dofinansowania – 10 mln zł). Był to trzyletni program skierowany do 3000 uczniów szkół gimnazjalnych z 50 szkół województw: warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego i pomorskiego. Celem projektu było wdrożenie ponadregionalnych programów rozwijania umiejętności uczniów w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych przez 3 kolejne lata szkolne, ze szczególnym uwzględnieniem nauk matematyczno-przyrodniczych, technik informacyjno-komunikacyjnych (ICT), języków obcych na poziomie gimnazjalnym. Dodatkowo projekt miał na celu wzmocnienie postawy współdziałania i rozwiązywania problemów w twórczy sposób oraz rozwijanie umiejętności zarządzania informacją.

Założenia projektu obejmowały zainicjowanie Interdyscyplinarnego Szkolnego Ruchu Naukowego (cykl laboratoriów, w ramach których uczniowie prowadzili indywidualne projekty naukowo-badawcze pod okiem kadry akademickiej oraz przy wsparciu psychologów), a w ramach Ponadregionalnej Akademii Młodych Noblistów zostały zorganizowane liczne festyny naukowe, konkursy, olimpiady oraz cykle spotkań: „Zostań Noblistą”, „Klucz do sukcesu”, „Spotkania z ludźmi z pasją”.

Projekt ze względu na swój innowacyjny charakter został wyróżniony poprzez wizytę byłego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z Małżonką podczas Festynu Naukowego dla młodzieży gimnazjalnej.

Celem następnego „szkolnego” projektu „Mazowiecka Akademia Innowacji Szkolnych” realizowanego przez WSP im. J. Korczaka w Warszawie wspólnie z No Bell Szkołą Podstawową Montessori w Konstancinie – Jeziornej (kwota dofinansowania – 1,7 mln zł) było podniesienie jakości nauczania w ramach I etapu edukacyjnego w szkołach podstawowych poprzez przygotowanie i wdrożenie 4 innowacyjnych programów nauczania do edukacji wczesnoszkolnej w 7 szkołach na terenie województwa mazowieckiego.

Innowacyjne programy nauczania opracowane w ramach projektu to:

1. Mały Wynalazca – nauczanie oparte na metodzie projektu badawczego, w którym dziecko jest podmiotem a nie przedmiotem działań nauczyciela.
2. Obywatel Świata – nauczanie oparte na wzmocnieniu kompetencji w zakresie nauki języka angielskiego poprzez wprowadzenie formuły projektu badawczego i elementów pedagogiki Marii Montessori.

3. Odkrywca Biznesu – nauczanie oparte na idei poprawy jakości nauczania i uczenia się przedsiębiorczości, w tym upowszechniania wiedzy o rynkach kapitałowych. Program umożliwia dzieciom w atrakcyjny i nowoczesny sposób poznanie skomplikowanego świata finansów.
4. Zainteresowania i Pasje – nauczanie oparte na wywoływaniu ciekawości badawczej ucznia poprzez zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnej (ITC). Ideą alternatywnych oraz innowacyjnych programów nauczania jest przesunięcie odpowiedzialności za proces uczenia się z nauczyciela na ucznia. Nauczyciel staje się przewodnikiem i odkrywcą, który steruje wiedzą uczniów i pomaga w kształtowaniu warunków sprzyjających uczeniu się. Innowacyjnym założeniem projektu było odejście od systemu opartego na nurcie behawioralnym, gdzie uczniowie gromadzą określone informacje i są nagradzani jedynie stopniami szkolnymi. Nowe programy nauczania realizowane są w nurcie konstruktywistycznym, czyli poprzez działanie. W tym podejściu szkoła inicjuje i kreuje sytuacje wychowawcze, które sprzyjają odkrywaniu i eksplorowaniu świata, co przekłada się skutecznie na rozwój dydaktyki i efekty kształcenia.

Projekt „Zostań Noblistą” (kwota dofinansowania – 615 tys. zł) w swoich założeniach również miał opracowanie i wdrożenie innowacyjnego programu nauczania w zakresie edukacji wczesnoszkolnej. Projekt skierowany był do szkół podstawowych (publicznych i niepublicznych) z woj. lubelskiego, które prowadzą kształcenie w klasach I-III. Odbiorcami pośrednimi projektu byli uczniowie klas I szkół podstawowych oraz nauczyciele wdrażający innowacyjny program nauczania. Program ten miał na celu dostosowanie poziomu edukacji do cech rozwojowych współczesnych uczniów. Został przygotowany wraz z obudową dydaktyczną, np. scenariuszami zajęć, poradnikiem metodycznym, zeszytem pracy domowej, sprawdzianami do programu, materiałami edukacyjnymi.

Dzięki takim innowacyjnym projektom umożliwiającym wprowadzenie nowatorskich zmian w edukacji, szczególnie na wczesnych etapach kształcenia mamy szansę nie tylko lepiej przygotować nowe pokolenia do zmieniających się warunków życia ale również właściwie wykorzystać potencjał każdej jednostki.

Innym innowacyjnym projektem było stworzenie standardu „Superwizja pracy socjalnej” na potrzeby MPiPS. Projekt zrealizowany został przez WSP im. Janusza Korczaka w Warszawie oraz Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Główne cele projektu to przede wszystkim:

- diagnoza wiedzy pracowników instytucji pomocy społecznej w zakresie superwizji;
- wypracowanie standardu superwizji;
- doradztwo dla jednostek, grup i zespołów funkcjonujących w miejscu pracy;
- usprawnienie kompetencji zawodowych i osobistych;

- optymalizacja jakości pracy zawodowej.
Projekt obejmował m.in.:
- opracowanie i przeprowadzenie ogólnopolskich badań poziomu wiedzy i przekonań pracowników socjalnych na temat superwizji, zakończonych raportem;
- komponent badawczo-superwizyjny – zorganizowanie i przeprowadzenie terenowej superwizji wśród pracowników socjalnych, której celem było praktyczne i doświadczalne przetestowanie założonego modelu superwizji;
- ewaluacja działań – opracowanie dokumentu zawierającego wnioski z przeprowadzonych badań wprowadzających, analizę wyników ewaluacji szkoleń z zakresu superwizji, raport z superwizji terenowych oraz rekomendacje służące opracowaniu standardu superwizji pracy socjalnej;
- opracowanie materiałów stanowiących podstawę do publikacji podręcznika na temat superwizji pracy socjalnej celem wyposażenia pracowników jednostek pomocy i integracji społecznej w wystandaryzowany materiał dydaktyczny upowszechniający tematykę superwizji [Grewiński, Skrzypczak (red.) 2014].
Innowacją była niewątpliwie próba wystandaryzowania superwizji jako nowego instrumentu wsparcia pracowników socjalnych, a szerzej służb społecznych.

Głównym celem kolejnego projektu innowacyjnego realizowanego w Uczelni Korczaka „PI-PWP zagrożenia cyberprzestrzeni–nowe kompetencje pracownika socjalnego” (kwota dofinansowania – 1,3 mln zł) było wdrożenie innowacyjnego programu rozwoju przygotowującego pracowników służb społecznych do pracy z rodzinami oraz osobami potrzebującymi pomocy społecznej w obszarze zagrożeń generowanych przez cyberprzestrzeń. Projekt był realizowany w partnerstwie międzynarodowym z Uniwersytetem w Rezeknes (Łotwa). Powstanie głównego produktu projektu pozwoliło na uzupełnienie luki w istniejącym systemie kształcenia kadr służb społecznych o zagrożenia związane z cyberprzestrzenią.

Dostęp do tak innowacyjnego programu, jako narzędzia pracy z rodzinami oraz osobami potrzebującymi pomocy społecznej w obszarze zagrożeń cyberprzestrzeni umożliwił, pracownikom służb społecznych:

- nabycie umiejętności rozpoznawania nowych zagrożeń powodowanych przez cyberprzestrzeń oraz ich skutków społecznych m.in.: infoholizm, cyberprzestępstwa, uzależnienia;
- podniesienie kwalifikacji w zakresie profilaktyki, diagnozy i terapii związanej z zagrożeniami cyberprzestrzeni;
- wzmocnienie kompetencji zawodowych w zakresie: wiedzy, diagnozy, umiejętności praktycznych;
- uzyskanie przygotowania do nowych zawodów i specjalizacji.

Stworzenie i realizacja prezentowanego projektu innowacyjnego przyniosła również korzyści ogólnospołeczne w zakresie:

- podniesienia świadomości społecznej na temat zagrożeń i uzależnień występujących w świecie rzeczywistym oraz świecie wirtualnym, w tym: zagrożeń stwarzanych przez media cyfrowe i technologie informacyjno-komunikacyjne, zagrożeń społecznych, zagrożeń wychowawczych, zagrożeń zdrowotnych, zagrożeń moralnych;
- wzrostu poziomu wiedzy z zakresu cyberprzestrzeni rodziców, nauczycieli, wychowawców;
- wzrostu oddziaływań profilaktycznych odnoszących się do zagrożeń cyberprzestrzeni.

Podsumowując należy podkreślić, że wdrożenie w ramach projektu innowacyjnego programu rozwoju wyposażało pracowników służb społecznych w szerszy zasób kompetencji i instrumentów wykonawczych a sam projekt przyczynił się do zwiększenia skuteczności realizowanej polityki społecznej.

Zakończenie

Ukierunkowanie Uczelni Korczaka na realizację projektów innowacyjnych i międzynarodowych przyczyniło się do wielu zmian w sposobie organizacji i zarządzania uczelnią, zmian w strukturze organizacyjnej i sposobie radzenia sobie ze zderzeniem różnych kultur organizacyjnych (tradycyjnej uczelnianej i nowej projektowej). Nie było to zadanie łatwe, ale po 9 latach można stwierdzić, że zmiana ta nastąpiła, Uczelnia jest w tej chwili bardzo elastyczną i zadaniową strukturą, która reaguje na potrzeby klientów, różnorodnych interesariuszy, otoczenia społecznego oraz rynku.

Bibliografia

- Grewiński M., Karwacki A., (red.), (2015) *Innowacyjna polityka społeczna*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa.
- Grewiński M., (2011), *New Challenges and Paradigms in the Social Policy – in Search of Innovative Solutions*, w: „European Innovations. Theory and Practices”, IKE, Warszawa, Bruksela.
- Grewiński M. (red.), (2012), *Dobre praktyki mentora akademickiego. Doświadczenia projektu „Kuznia Liderów – Szkoła Mentorów”*, WSP TWP, Warszawa.
- Grewiński M., Skrzypczak B. (red.), (2014), *Superwizja pracy socjalnej*, Warszawa.
- Heimann E., (1929, 1980), *Soziale Theorie des Kapitalismus*, Frankfurt.
- Trafiałek E. (red.), (2014), *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku – przedsiębiorczość, zmiana, rozwój, polityka socjalna*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.

Aleksandra Podkońska¹

Uniwersytet Łódzki

Determinanty ewaluacji lokalnych innowacji społecznych²

Determinants of evaluation of social innovations on local level

Abstract: The main article's question is social innovations' influence on social policy development, particularly on the local level. Reliable evaluations are considered as a crucial element of implementation and dissemination of new and useful solutions. Presented recommendations concern that issue are based on research into evaluation of social integrations projects, conducted by social welfare institutions at local level.

Keywords: social innovations, evaluation, active social policy, social care.

Wstęp

Głównym celem artykułu jest rozważenie innowacji jako potencjalnego czynnika rozwoju polityki społecznej. Owa potencjalność wynika z towarzyszącej innowacjom niepewności, czy uda się osiągnąć zamierzone efekty i czy innowacja okaże się impulsem do korzystnej zmiany. Prawdopodobieństwo występowania nieplanowanych i/lub niepożądanych konsekwencji to wspólny rys innowacji i interwencji społecznych. Stąd wynika rola ewaluacji w polityce społecznej, polegająca na definiowaniu „sukcesu” oraz „porażki” interwencji, identyfikowaniu ich uwarunkowań, szacowaniu efektów w krótkiej i dłuższej perspektywie.

Ewaluacja to złożone narzędzie oceny polityk, programów, projektów, cechujące się wielością modeli i podejść. Podstawowe pytanie brzmi: w jakim sensie ewaluacja jest potrzebna innowacyjnym działaniom i które z jej modeli można uznać za szcze-

¹ E-mail: a.podkonska@gmail.com.

² W artykule wykorzystano fragmenty niepublikowanej rozprawy doktorskiej Autorki pt. „Aktywna polityka społeczna na poziomie lokalnym – dylematy ewaluacji projektów integracji społecznej”, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ 2015.

gólnie przydatne dla określania, czy konkretna innowacja okazała się godnym upowszechniania instrumentem modyfikowania i rozwoju polityki społecznej? Artykuł próbuje na nie odpowiedzieć, odwołując się do wyników badania nad ewaluowaniem projektów integracji społecznej, przeprowadzonego przez Autorkę na potrzeby przygotowywanej rozprawy doktorskiej.

Właściwości innowacji społecznych

Innowacje można określić jako „nowości”, które polegają na odmiennym, niż dotychczas, wykorzystaniu zasobów na rzecz realizacji określonych celów, na włączaniu nowych rodzajów zasobów, czy wręcz na przeformułowywaniu celów, aby lepiej realizować pewną wizję rozwoju. W przypadku innowacji społecznych ich jakość odnoszona jest do określonej wizji rozwoju społecznego.

Innowacje społeczne należy rozważać w kategoriach potrzeb społecznych, widocznych w kontekście współczesnych wyzwań skali lokalnej i globalnej. Wyzwania te bywają definiowane poprzez pojęcie ryzyka [Giddens 2001], płynności, niepewności [Bauman 2006]. Ryzyko związane z funkcjonowaniem w „późnej nowoczesności” związane jest z przekraczającymi oczekiwania i niepodatnymi na kontrolę globalnymi zmianami, jakich doświadczają jednostki i społeczności. Przekształceniu ulega logika działania – podmioty działające mają świadomość, że przyszłość zależna jest od ich wyborów, że stanowi jeden z możliwych scenariuszy, a nie z góry zaplanowany, przewidywalny bieg wydarzeń. W tym kontekście innowacje społeczne nabierają znaczenia jako sposób radzenia sobie jednostek i społeczności z globalnymi wyzwaniami w skali lokalnej, dzięki:

- posiadaniu oraz wykorzystywaniu potencjału funkcjonowania w praktyce,
- inspiracji i umocowaniu w rzeczywistych potrzebach społecznych,
- dbałości o perspektywy upowszechniania (w tym o efektywniejsze wykorzystywanie dostępnych zasobów),
- ugruntowaniu w idei *empowerment*.

Kwestia oceny jakości takich działań odsyła do dylematów związanych z wyborem kryteriów, które stanowią podstawę formułowania pytań ewaluacyjnych i całego procesu ewaluacji. Dylematy te w przypadku ewaluowania innowacji pojawiają się na styku dwóch zagadnień:

- 1) specyfika innowacji jako działania, którego podstawową zaletą jest inspirowanie zmian, lecz z silnym uwzględnieniem komponentu niepewności i niedookreślenia możliwych konsekwencji;

- 2) wieloparadygmatyczność nauk społecznych, a w konsekwencji – napięcia między wielością modeli ewaluacyjnych.

Ewaluacja innowacji jest niezbędna, jeśli mają się one stać czynnikiem rozwoju polityki społecznej i rozwoju społecznego. Samo określenie „innowacyjny” bywa utożsamiane z gwarancją wysokiej jakości, a tego typu uproszczenia i generalizacje często stają się podstawą kreowania polityki społecznej. Pożądanym modelem reform jest oparcie ich o dowody naukowe (w myśl koncepcji *evidence-based policy*), czego wyrazem jest stosowanie rzetelnych ewaluacji oraz koncentracja na wykorzystywaniu ich wyników. Dotyczy to również innowacji, z których każda zasługuje na szczegółowy, obiektywny ogląd, uwzględniający uwarunkowania wynikające z przenikania się dwóch wskazanych wyżej zagadnień.

Projekty integracji społecznej jako przykład ewaluacji lokalnych innowacji

W tej części artykułu przedstawione zostaną podstawowe wnioski z metaewaluacyjnej refleksji nad jakością ewaluacji projektów integracji społecznej w pomocy społecznej, jaką podjęła Autorka przygotowując rozprawę doktorską. Badania dotyczyły projektów finansowanych w latach 2008–2014 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Terenem badania było województwo łódzkie, w którym projekty realizowała zdecydowana większość lokalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W efekcie podjętych badań starano się uzyskać odpowiedź na pytanie, czy wiedza i doświadczenia, jakie niosła ze sobą realizacja i ewaluacja projektów unijnych na poziomie lokalnym, przyczyniły się do rozwoju lokalnej polityki społecznej?

W Polsce rozwój ten za główny punkt odniesienia przyjmuje obecnie model aktywnej polityki społecznej (APS), realizowany w duchu europejskiego modelu socjalnego. Model APS w praktyce oznaczać ma zasadniczą rekonstrukcję polityki społecznej na rzecz włączenia społecznego i aktywizacji zawodowej osób i środowisk marginalizowanych [Rymsza 2013]. Jednym z wielu narzędzi realizacji tych założeń były gminne i powiatowe projekty integracji społecznej, które można uznać za spełniające kryteria innowacji społecznej w skali lokalnej. Stanowiły impuls wdrażania nowych rozwiązań, zarówno w zakresie form i treści wsparcia, jak i organizacji działań instytucji pomocy społecznej. Nowością było realizowanie zadań w trybie projektowym, stosowanie procedur zamówień publicznych, nawiązywanie kontaktów z firmami szkoleniowymi, konieczność monitorowania i ewaluowania działań. Nowością były także niedostępne do tej pory na szerszą skalę rodzaje wsparcia – kursy zawodowe, terapia indywidualna i grupowa, treningi interpersonalne, vouchery na usługi spo-

łeczne i wiele innych. Należy podkreślić, że są to znane już rozwiązania, które jednak upowszechniły się na poziomie lokalnym dopiero dzięki projektom unijnym, co pozwala je określić mianem innowacji lokalnych.

Założono, że ewaluacja projektów integracji społecznej powinna realizować pewne minimum zadań polegających na identyfikacji i ocenie:

- barier osiągnięcia efektów w zakresie aktywizacji zawodowej uczestników projektów;
- rzeczywistych, choć umykających w głównym nurcie ewaluacyjnym, efektów projektów w zakresie odbudowywania podstawowych kompetencji psychospołecznych jako pierwszego kroku na drodze do aktywności zawodowej.

Lokalne projekty integracji społecznej poddawane były ewaluacji na dwóch poziomach: makro (ewaluacja prowadzona z poziomu centralnego i regionalnego przez zewnętrznych ewaluatorów) oraz mikro (ewaluacja prowadzona przez realizatorów pojedynczych projektów, w bezpośrednim kontakcie z ich uczestnikami). Analizie poddano praktyki ewaluacyjne prowadzone na obydwu poziomach: na poziomie makro poprzez analizę dokumentów (wytyczne krajowe i unijne w zakresie ewaluacji, raporty ewaluacyjne, unormowania prawne), na poziomie mikro poprzez wywiady indywidualne z realizatorami projektów. Poniżej zaprezentowane są główne wnioski dotyczące praktyk mikroewaluacyjnych, wybrane ze względu na ich użyteczność dla formułowania rekomendacji na rzecz ewaluowania innowacji społecznych.

Ewaluacja prowadzona była przez wszystkich realizatorów projektów objętych badaniem. Z uwagi na sposób, w jaki opisywali jej przebieg, na etapie analizy materiału badawczego określono ją jako ewaluację „formalną/oficjalną”, stanowiącą przede wszystkim dopełnienie wymogów rozliczenia projektu. Obok niej badani wskazywali na prowadzenie ewaluacji „nieformalnej/nieoficjalnej” (przede wszystkim spontaniczne, nieudokumentowane obserwacje i rozmowy z uczestnikami projektu). Brak celowego i systematycznego stosowania metodologii badawczej czyni ją jednak działaniem o charakterze nienaukowym.

Porównując oba tryby prowadzenia ewaluacji projektów ze względu na postrzeganą użyteczność wyników, badani wyżej cenili ewaluację „nieformalną”. Sprzyjał temu przede wszystkim sposób jej prowadzenia, bardziej naturalny i lepiej odpowiadający kompetencjom i potrzebom realizatorów projektu i jego uczestników, niż w przypadku ewaluacji „formalnej”. Z tego względu „nieoficjalną” ewaluację uważano za źródło bardziej wiarygodnych danych o jakości projektu, zapewniające je na bieżąco, gotowe do wykorzystania.

Wartość wyników „formalnej” ewaluacji dla oceny faktycznej jakości projektu była natomiast oceniana przez badanych ambiwalentnie. Wątpliwości dotyczyły przede

wszystkim kwestii metodologicznych – poprawnej konstrukcji narzędzi badawczych oraz trudności, jakich doświadczały osoby uczestniczące w ewaluacji, formułując swoje opinie za ich pośrednictwem. Na dobór metod i technik badawczych ewaluacji „formalnej” największy wpływ zdawała się wywierać konieczność sprawozdawania się realizatorów projektów z osiągniętych w ich ramach ilościowych wskaźników. Respondenci deklarowali stosowanie wyłącznie techniki ankietowej, pozwalającej uzyskać mierzalne wyniki i umożliwiającej relatywnie proste ich dokumentowanie.

Ewaluacji „formalnej” wielu badanych przypisywało funkcje kontrolne (znacznie częściej, niż funkcje poznawcze, racjonalizatorskie). Na podstawie niektórych wypowiedzi można domniemywać, że przekonanie to wzbudzało w nich obawy przed konsekwencjami niekorzystnych wyników. Wypowiedzi te dotyczyły m.in. prowadzenia ewaluacji w bardziej partycypacyjny sposób. Ich wspólnym wątkiem były rozważania dotyczące możliwych niepożądanych reakcji uczestników projektów, w tym wykorzystywania sytuacji badawczej dla zwerbalizowania frustracji doświadczanych w związku z funkcjonowaniem w systemie pomocy społecznej. W tym kontekście interesującym zagadnieniem pozostaje, czy również odbiorcy wsparcia nie postrzegali sytuacji ewaluacyjnej jako formy kontroli. Trudno nie dostrzegać możliwego wpływu, jaki na opinie wyrażane w toku ewaluacji wywierała relacja uczestnika projektu z jego realizatorem (relacja świadczeniobiorcy i świadczeniodawcy systemu pomocy społecznej) i wzajemne oczekiwania co do treści tych opinii. Dostrzegając ten kontekst, wielu badanych realizatorów projektów kwestionowało wiarygodność uzyskiwanych oficjalnie wyników ewaluacyjnych.

Z drugiej strony rzadko negowano zasadność prowadzenia ewaluacji w ogóle. Realizacja działań projektowych, wykraczających poza repertuar tradycyjnych form wsparcia, wzbudzała potrzebę obserwowania i opisywania zachodzących pod ich wpływem zmian. Dotyczyło to również oddalonych w czasie efektów projektu, które można badać jedynie analizując indywidualne losy byłych ich uczestników. Problemem sygnalizowanym przez badanych pozostawało to, w jaki sposób prowadzić tak ukierunkowaną ewaluację. Polega on przede wszystkim na niedostatkach wiedzy i umiejętności w zakresie wykorzystywania różnorodnych metod i technik badawczych, tak, aby rzetelnie i trafnie określić jakość projektu, a także zainteresować wynikami ewaluacji lokalnych decydentów.

Podsumowując, wobec postaw większości badanych realizatorów projektów znajduje zastosowanie wniosek, iż ewaluacja jako taka uważana jest za potrzebną, lecz w innej formie, niż ta powszechnie stosowana i przy zaspokojeniu potrzeb dotyczących niezbędnych kompetencji i zasobów organizacyjnych. Potrzeby te potwierdza fakt, iż zakres wniosków z ewaluacji „formalnej” był bardzo wąski i dotyczył wyłącznie

krótkookresowych rezultatów projektów, obserwowanych tuż po ich zakończeniu. Wnioski takie nie są wystarczającym źródłem danych dla przewidywania długookresowych zmian oraz planowania dalszych działań, wykraczających poza kontekst projektów unijnych. Co więcej, nie odnosząc się do lokalnego kontekstu, nie niosły ze sobą wiedzy na temat warunków skutecznej realizacji samych projektów. Trudno zatem traktować je jako podstawę dla rozwijania podejścia aktywizującego w sposób efektywny i spójny, oparty na rzetelnej diagnozie i prognozie, koordynujący wykorzystywanie środków własnych samorządu i środków zewnętrznych.

Barriere wdrażania modelu APS na poziomie lokalnym jako wyzwanie dla innowacji

Bardziej wnikliwych ustaleń na temat realiów wdrażania założeń aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym zdawała się dostarczać ewaluacja „nieformalna”. Zwłaszcza w przypadku ośrodków wiejskich, w których działaniami aktywizującymi obejmowano niewielkie grupy osób, badani utrzymują z nimi bieżący, bezpośredni kontakt także po zakończeniu projektu. Umożliwia to, postulowaną m.in. przez A. Karwackiego [2008], obserwację długotrwałego oddziaływania projektów na losy ich uczestników. Dzięki temu możliwe jest zidentyfikowanie podstawowych ograniczeń wdrażania podejścia aktywizującego na poziomie lokalnym (tabela 1). Każdy rodzaj barier tworzy zarazem przestrzeń dla kreowania innowacyjnych, w skali lokalnej, rozwiązań.

Zidentyfikowane powyżej, lokalne ograniczenia wdrażania założeń modelu APS dotyczą w istocie ograniczeń inicjowania i wdrażania zmian systemowych w polityce społecznej. Z tej perspektywy projekty integracji społecznej można uznać za swoistą innowację, rozumianą jako możliwość przetestowania nowych rozwiązań organizacyjnych, a przede wszystkim – nowych form wsparcia rozwoju jednostek, rodzin i społeczności. Niestety, innowacji tej nie towarzyszyła rzetelna i użyteczna ewaluacja. Wraz z możliwością realizacji projektów integracji społecznej, wśród przedstawicieli pomocy społecznej upowszechniła się co prawda podstawowa wiedza i umiejętności ewaluacyjne, lecz doprowadziło to do rozwoju swoistej „projektowej monokultury” ewaluacyjnej. Jej przejawem, jak sugeruje zebrany materiał badawczy, jest niski stopień świadomości szerokiej funkcji ewaluacji w systemie pomocy społecznej, niski poziom znajomości rozmaitych modeli i kryteriów ewaluacyjnych, lepiej dostosowanych do specyfiki lokalnych interwencji społecznych, niż kanon ustalony przez Komisję Europejską dla ewaluacji programów unijnych.

Tabela 1. Bariery wdrażania modelu APS na poziomie lokalnym

Rodzaj barier	Możliwe obszary innowacji
<p>Obiektywna słabość lokalnych rynków pracy (zwłaszcza na terenach wiejskich).</p> <p>Niski poziom gotowości i kompetencji do nawiązywania współpracy, budowania lokalnych partnerstw na rzecz rozwiązywania problemów społecznych.</p> <p>Niedostateczny poziom integracji obowiązkowych zadań administracji publicznej oraz działań finansowanych ze środków zewnętrznych.</p> <p>Niedostateczna świadomość i zaangażowanie władz samorządowych w kreowanie i rozwój polityki społecznej na poziomie lokalnym.</p> <p>Biurokratyczny i pozorny charakter ewaluacji przedsięwzięć aktywizujących (mało refleksyjne podejście do ich planowania, realizacji i oceny efektów).</p>	<p>Budowanie i rozwój lokalnych, wielosektorowych partnerstw, w oparciu o ideę zrównoważonych relacji (w tym ideę społecznie odpowiedzialnego biznesu).</p> <p>Koordinacja i indywidualizacja procesu aktywizacji osób, rodzin i społeczności, zwłaszcza poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – integrację zadań realizowanych przez instytucje publiczne, – silniejsze włączanie organizacji pozarządowych w realizację zadań samorządu. <p>Rozwój sektora ekonomii społecznej – budowanie marki przedsiębiorstwa społecznego uwzględniające:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dostarczanie dobrej jakości produktów i usług (zwłaszcza usług społecznych), – wzmacnianie komercyjnej efektywności podmiotów ekonomii społecznej, – ekonomizację organizacji pozarządowych. <p>Dowartościowanie nurtu <i>action-research</i> w ewaluacjach projektów na poziomie lokalnym, włączanie społeczności lokalnej w planowanie, realizację i ewaluację projektów.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Analizowanej praktyce ewaluacyjnej brakuje przede waloru realnej użyteczności, co naraża ją na pełnienie raczej pozornych, niż faktycznych funkcji naprawczych. Ewaluacja projektów integracji społecznej nie stała się narzędziem pozyskiwania rzetelnych, trafnych ocen ich jakości, w głównej mierze stanowiąc dopełnienie biurokratycznego wymogu formalnej poprawności. Tym samym nie umożliwiła przekazywania istotnych danych na temat uwarunkowań realizacji projektów i osiągania przez nie sukcesu (oraz wielorakości znaczenia pojęcia „sukces”) na wyższe poziomy zarządzania polityką społeczną oraz funduszami unijnymi. Taki model ewaluacji można określić jako urzędniczy, a samą ewaluację jako działanie symboliczne, bardziej rytualne niż realne. Wspierająca i edukacyjna rola ewaluacji we wdrażaniu podejścia aktywizującego na poziomie lokalnej polityki społecznej uległa przez to znaczącej deprecjacji.

Tym bardziej istotne, z punktu widzenia wyzwań aktywnej polityki społecznej, wydaje się kreowanie innowacyjnych rozwiązań, ale w powiązaniu z refleksyjną oceną ich faktycznej wartości w konkretnych kontekstach lokalnych. Istotna jest zwłaszcza ta ostatnia kwestia, ponieważ, zgodnie z tendencjami decentralizacyjnymi i koncepcją globalizmu, osiągnięcia cywilizacyjne skali globalnej najefektywniej wykorzystywane są w skali lokalnej, jeśli za kryterium oceny przyjąć wzrost dobrostanu społecznego. Do dokonywania pozytywnych zmian predystynowane są właśnie wspólnoty lokalne – „(...) żadna centralna polityka na poziomie rządowej strategii nie wykreuje realnej zmiany społecznej, jeśli nie będzie ona oparta na autentycznych, oddolnych i celowych działaniach jednostek i lokalnych społeczności” [Karwacki 2010, s. 13].

Podsumowując tę część artykułu, należy podkreślić, iż sprzężenie innowacji ze zmianą i rozwojem społecznym wymaga uwzględnienia dwóch podstawowych kwestii:

- potencjału, jaki niesie ze sobą realizacja innowacji społecznych zwłaszcza na poziomie lokalnym;
- potrzeby powiązania ich z ewaluacją adekwatną i użyteczną z punktu widzenia zarówno oceny jakości innowacji w danym kontekście lokalnym, jak i możliwości jej upowszechniania na rzecz zmiany systemowej.

Propozycje sposobów ewaluowania innowacji społecznych

L. Korporowicz [2013] podkreśla, że obecnie na praktykę ewaluacji oddziałują w sposób niejednakowy dwie konkurujące tendencje. Za słabszą należy uznać dążenie, aby ewaluacja przyjmowała postać refleksyjnego rozpoznawania wartości konkretnego działania lub obiektu w wyniku uspołecznionego procesu, którego celem jest jego poznanie, zrozumienie i rozwój [Korporowicz 2010, ss. 31-32]. Na tendencję dominującą składają się [Korporowicz 2013, s. 40]:

- zainteresowanie jedynie finalnymi ustaleniami procesu ewaluacyjnego, ignorowanie słabo uchwytnych i mierzalnych, interakcyjnych jego efektów;
- marginalizowanie szerokich grup uczestników procesu ewaluacyjnego i kierowanie ustaleń ewaluacyjnych jedynie do zamawiającego badanie;
- interpretowanie tych ustaleń bez uwzględniania sposobu, w jaki ujmuje je i doświadczenia różni uczestnicy procesu ewaluacyjnego.

Zjawiska wskazane powyżej Korporowicz postrzega jako stwarzające ryzyko redukcji funkcji ewaluacji, obniżenia jej społecznej odpowiedzialności i możliwości wykorzystania jej pełnego potencjału. Za główne źródło braku równowagi między wyróżnionymi tendencjami uważa instrukcje, dyrektywy, standardy zarządzania i praktyki działania

w makrostrukturach organizacyjnych, szczególnie europejskich [Korporowicz 2013, s. 40].

Dominujący wpływ, jaki na rozwój ewaluacji w Polsce wywierają wymogi realizacji działań współfinansowanych i rozliczanych w ramach unijnych funduszy strukturalnych, wydaje się bezdyskusyjny. Stąd uwagi Korporowicza, zwłaszcza biorąc pod uwagę pożądaną kierunki zmian w społecznościach lokalnych, są warte uwzględnienia. Potrzebę prowadzenia ewaluacji z uwzględnieniem problemu wykluczenia i *empowerment*, prognozuje m.in. M. Theiss. Oznaczać ma to nie tylko efektywne dostarczanie dowodów na skuteczność określonych rozwiązań, lecz także dbałość o dowartościowanie doświadczeń i opinii osób, których te rozwiązania mają bezpośrednio dotyczyć [Theiss 2010, ss. 22–23]. Podobne wnioski formułuje M. Q. Patton [2013, ss. 38–39], wskazując, iż w najbliższym ćwierćwieczu jedną z najważniejszych tendencji w rozwoju ewaluacji będzie wzrastające znaczenie ewaluacji rozumianej nie jako wydanie osądu na temat wartości przedsięwzięcia, lecz jako partycypacyjnego, angażującego uczestników procesu wypracowywania tego osądu. Ewaluacja postrzegana jako proces i skoncentrowana na wykorzystaniu swojego procesualnego charakteru ma szansę, w wymiarze jednostkowym, wzmacniać myślenie krytyczne, a w wymiarze organizacyjnym – rozwój organizacji „uczących się”, w których docenia się nie tylko wiedzę na jakiś temat, ale przede wszystkim możliwość nauczenia się skutecznego jej zdobywania.

Zjawisko konkurujących tendencji w obszarze ewaluacji stanowi efekt jej historycznego rozwoju. Skutkuje to wielością modeli czy też podejść ewaluacyjnych, co z jednej strony stwarza możliwości wyboru, a z drugiej wiąże się z wyzwaniem umiejętnego ich wykorzystania w kontekście konkretnego przedsięwzięcia. Z istniejących podejść warto zatem wskazać te, które wydają się szczególnie przydatne w prowadzeniu ewaluacji innowacyjnych działań podejmowanych na poziomie lokalnym.

Akcentując ugruntowanie innowacji w idei *empowerment*, warto zastanowić się, które z modeli ewaluacyjnych w największym stopniu uwzględniają opinie osób, które innowacja ma wspierać. Wymogi te spełnia model ewaluacji krytycznej, zaproponowany przez A. Everitt'a i P. Hardiker'a w odniesieniu do działań podejmowanych przez instytucje pomocy społecznej. Ewaluacja krytyczna analizuje struktury władzy na wszystkich poziomach z jednoczesnym uwzględnieniem subiektywnej perspektywy klienta pomocy społecznej. Kładzie nacisk na wieloaspektowy kontekst, w jakim działają pracownicy socjalni oraz instytucje pomocy społecznej, w tym zwłaszcza na panujące w nich systemy wartości. Jej zadaniem jest dokonywanie analizy potencjalnych form dyskryminacji i deprivacji, jakich mogą doświadczać klienci pomocy społecznej, co stanowi ważną ramę analizy praktyk pracy socjalnej. Szczególnym jej

przedmiotem powinny być te, które można uznać za przejaw działania zrutynizowanego, schematycznego, bezrefleksyjnego. Ewaluacja w modelu krytycznym jest bardzo wyraźnie skoncentrowana na wykorzystaniu, jej celem ma być sformułowanie rekomendacji dla zmiany owych niekorzystnych praktyk. Takie założenia pociągają za sobą szereg zaleceń metodologicznych, w tym: uwzględnianie wpływu, jaki na opinie decydentów, realizatorów oraz odbiorców o badanych programie wywierają nierówności społeczne, podjęcie szczególnego wysiłku na rzecz dialogu między ewaluatorem a różnymi grupami klientów pomocy, triangulacja metod badawczych, uświadamianie i ujawnianie założeń aksjologicznych towarzyszących tak ewaluowanemu programowi, jak i jego ewaluacji [Krzyszowski 2012, s. 62].

Ewaluacja krytyczna dokonywałaby zatem analizy innowacji pod kątem realnych funkcji, jakie pełni ona wobec osób zmarginalizowanych. Odwołując się do rozważań Z. Baumana nad kondycją społeczeństwa doby postmodernizmu, innowacja ukierunkowana na „aktywizowanie” tych osób, bez dowartościowania komponentu ich upodmiotowienia, może być rozważana jako środek społecznej kontroli i reprodukcji dominacji [Bauman 2006a]. Jeśli ewaluacja ma identyfikować całe spektrum oddziaływania innowacji (w takim zakresie, w jakim jest to w ogóle możliwe), to w modelu krytycznym musi poddać ocenie samą innowację, także pod kątem założeń nie wyrażonych *explicite*.

Typowa dla modelu krytycznego dbałość o użyteczność wniosków ewaluacyjnych, ale także samego procesu ewaluacji, jest kluczową cechą podejścia zaproponowanego przez M. Q. Pattona – ewaluacji skoncentrowanej na wykorzystaniu. Cały proces ewaluacyjny jest podporządkowany uczynieniu ewaluacji użyteczną i przydatną tak, aby osiągnąć jak największe prawdopodobieństwo wykorzystania jej wyników. O takiej ewaluacji można mówić wtedy, gdy zawiera „(...) trzy wzajemnie powiązane elementy: 1) systematyczne gromadzenie informacji o; 2) potencjalnie szerokim zakresie tematów w odniesieniu do; 3) wielu możliwych ocen i sposobów wykorzystania” [Patton 2013a, s. 18]. Każdy etap procesu ewaluacyjnego cechuje się jak największym uczestnictwem głównych docelowych użytkowników. Ewaluator powinien wykorzystywać swoje umiejętności do jak najlepszego rozpoznania ich potrzeb, a nie do narzucania z góry ustalonych rozwiązań. Podstawowym wymogiem jest zatem elastyczność, aktywność, interakcyjność, konieczne dla uwzględniania w procesie ewaluacyjnym czynnika ludzkiego, decydującego o rzeczywistym wykorzystaniu ewaluacji. Ewaluacja skoncentrowana na wykorzystaniu wpisuje się w ten sposób w paradygmat pragmatyczny i nie promuje określonych podejść badawczych i powiązanych z nimi metod zbierania i analizy danych, o ile nie zostaną zidentyfikowane jako najbardziej użyteczne z punktu widzenia docelowych użytkowników danej ewaluacji. Takie mo-

del ewaluacji zdaje się gwarantować, że innowacje, zweryfikowane jako rozwiązania wartościowe, będą wywierać realny wpływ na zmianę systemową.

Ze względu na aspekt kreowania zmiany, warto zwrócić uwagę na podejście cechujące się szczególnym potencjałem jej wywoływania, a mianowicie partycypacyjne badania w działaniu (PBD), odmianę opracowanej przez K. Lewina metody *action-research* (badanie przez działanie). Jest to badanie naukowe połączone z działaniami aktywizującymi, realizowanymi w danej społeczności lokalnej. Jego podstawę stanowi równorzędność pozycji badaczy i badanych, przejawiająca się w toku całego procesu, dzięki czemu wynikające z ewaluacji rekomendacje uzyskują szerokie poparcie, jako efekt wielostronnych negocjacji w społeczności lokalnej. Jak wskazuje M. Bolle de Bal, „(...) ogólne przesłanie *action-research* jest głęboko humanistyczne – zmierza do przewycięzania barier między różnymi grupami społecznymi, środowiskami profesjonalnymi, instytucjami, do wzmocnienia poczucia podmiotowości jednostek, grup i zbiorowości, rozbudzenia ich wrażliwości i odpowiedzialności za sprawy środowiska, w którym żyją” [Wódcz 1998, s. 156]. Kolejną cechą charakterystyczną podejścia PBD jest elastyczność i wewnętrzne zróżnicowanie, wynikające z faktu, iż PBD jest „(...) żywym, wyłaniającym się procesem, który nie może być zaplanowany zawczasu, bowiem zmienia się on i rozwija się wraz z tym, jak zaangażowani w badanie pogłębiają rozumienie badanych spraw i rozwijają możliwość bycia <<współbadaczami>>” [Reason, Bradbury 2008 za Theiss 2010a, s. 126]. Z metodologicznego punktu widzenia, PBD jest zatem silnie ugruntowane w paradygmacie konstruktywistycznym, z naciskiem na eklektyczność w doborze metod i technik badawczych, natomiast z praktycznego – w metodyce organizowania społeczności lokalnych.

Podejście PBD posiada zatem istotne walory, z punktu widzenia działań innowacyjnych, ukierunkowanych na trwałą zmianę. Jak wskazywano na początku artykułu, innowacje cechują się jednak dosyć znacznym stopniem nieprzewidywalności, w jakim kierunku i w jakim zakresie owa zmiana może następować. W tym kontekście interesującą propozycją jest podejście *Goal-Free*, zakładające, że znajomość celów ewaluowanego działania jest szkodliwa dla bezstronności i obiektywizmu ewaluatora. Usuwa z pola widzenia kwestie, których realizatorzy projektu nie przewidzieli, tymczasem „(...) tak zwany <<skutek uboczny>>, tak korzystny, jak i niekorzystny, często przesądza o wynikach ewaluacji. Ewaluator (...) nie dzieli skutków na <<uboczne>> i <<zasadnicze>>, (...) ocenia nie intencje, lecz osiągnięcia” [Scriven 1973 za House 1997, s. 104]. Podejście to, choć rzadkie w praktyce, w największym stopniu zdaje się dostrzegać, że w określaniu jakości danego działania istotny jest poziom zaspokojenia potrzeb jego odbiorców. W kontekście ewaluowania innowacji dodatkową zaletą jest możliwość identyfikowania szerokiego spektrum efektów, wśród których prawdopo-

dobnie są i takie, których innowatorzy nie przewidzieli. Mogą mieć one znaczący wpływ na ostateczną ocenę jakości innowacji oraz na szanse jej upowszechniania.

Podsumowanie

Artykuł analizuje pewne konkretne formy innowacji społecznej, cechujące się jak najwyższym stopniem oddolności oraz lokalności. Odpowiadają im określone modele ewaluacyjne, wpisujące się przede wszystkim w tzw. ewaluację czwartej generacji. Założenia, które jej przyświecają, są zbieżne z ideą innowacji społecznych – podejmowaniem wszelkiego rodzaju przedsięwzięć w sposób jak najbardziej partycypacyjny, co stanowi odpowiedź na wyzwania rozwojowe lokalnych społeczności.

Istotne jest, aby nie marnować szans na upowszechnianie prawdziwie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań, mogących być podstawą systemowej zmiany. Projekty integracji społecznej, z założenia wpisane były w projekt takiej zmiany, czyli wzmocnienia nurtu aktywizującego w polskiej polityce społecznej. Może właśnie to wstępne założenie skutkowało obniżeniem innowacyjności projektów (jako działań zaprogramowanych odgórnie), jak i niskiej użyteczności ich ewaluacji (jako konsekwencji zaprogramowania działań, których jakości nie trzeba w związku z tym dowodzić, poddawać refleksji). Jeśli przyjąć, że przypuszczenie to do pewnego stopnia odzwierciedla rzeczywistość polityki społecznej, to pod znakiem zapytania pozostają możliwości odgórnego, efektywnego jej reformowania. Otwiera się tym samym obszar poszukiwania realnych innowacji i zmian w oddolnych, lokalnych, wielosektorowych partnerstwach, które stopniowo zaczynają zyskiwać status głównego aktora nowych tendencji w polityce społecznej w Polsce. Można żywić nadzieję, że towarzyszyć im będzie bardziej efektywne wykorzystywanie możliwości oferowanych przez ewaluację.

Bibliografia

- Bauman Z. (2006), *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Bauman Z., (2006a), *Czy istnieje postmodernistyczna socjologia?* [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2 (wybór i opracowanie A. Jasińska-Kania i in.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Giddens A. (2001), *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- House E. (1997), *Ewaluacja i jej uprawomocnianie. Główne podejścia* [w:] L. Korporowicz (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Korporowicz L. (2013), *Społeczna odpowiedzialność ewaluacji w: Ewaluacja programów operacyjnych, aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne*, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Toruń.
- Korporowicz L. (2010), *Interakcyjna misja ewaluacji* [w:] G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Konteksty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Krzyszkowski J. (2012), *Superwizja i ewaluacja – dwa nowe pojęcia w pomocy społecznej i pracy socjalnej* [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Polityka, pomoc, praca. Podręcznik dla pracowników socjalnych. Wybrane aspekty pracy socjalnej*, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Patton M. Q. (2013), *Przyszłe trendy w ewaluacji* [w:] A. Haber, Z. Popis (red.), *(R)ewaluacja. Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Warszawa.
- Patton M. Q. (2013a), *Ewaluacja skoncentrowana na wykorzystaniu* [w:] A. Haber, Z. Popis (red.), *(R)ewaluacja. Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Rymsza M. (2013), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Theiss M. (2010), *Historyczne źródła i czynniki rozwoju ewaluacji* [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Theiss M. (2010a), *Schematy badań – partycypacyjne badania w działaniu* [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Wódz K. (1998), *Praca socjalna w środowisku zamieszkania, „Śląsk”* Wydawnictwo Naukowe, Katowice.

Justyna Wiktorowicz¹

Uniwersytet Łódzki

Równowaga praca – życie a wydłużanie aktywności zawodowej

Work – life balance and extending working life

Abstract: In light of the current demographic changes, reflected in the increase of such indicators as the average life expectancy coupled with the decrease in the death rate and total fertility rate, Poland — like many other countries — faces the necessity of undertaking actions encouraging extending working life. Despite a significant improvement, the economic activity of Poles aged 50+, especially women, still belongs to the lowest in Europe. The lower level of economic activity in women versus men is a result of, among others, the fact that family situation has a more pronounced impact on women's decisions about retirement. Taking care of grandchildren up to 7 years old and/or chronically ill parents significantly contributes to an earlier job deactivation. This obstacle to extending working life may be diminished by an adequate social policy. At a minimum, it should include care institutions for young children and senior citizens, since many people from the 50+ generation are burdened with caregiving duties, especially towards children and parents, which increases their tendency for economic deactivation. The aim of this article is to assess the significance of WLB tools for the prolongation of the economic activity of Poles aged 50+ (especially women). The analysis was performed using data from *The diagnosis of the current situation of women and men aged 50+ on the labour market in Poland*, *Social Diagnosis* and *The Conditions of Work-Life Balance in Poland*.

Keywords: work-life balance, extending working life, ageing, social policy, Poland.

Wstęp

W obliczu zachodzących przemian demograficznych, znajdujących odzwierciedlenie we wzroście takich wskaźników jak przeciętne dalsze trwania życia, a równocześnie spadku współczynnika zgonów, czy współczynnika dietyności kobiet, Polska – po-

¹ E-mail: justynawiktorowicz@uni.lodz.pl

dobnie jak wiele innych krajów – staje przed koniecznością podejmowania działań sprzyjających wydłużaniu okresu aktywności zawodowej. Aktywność zawodowa Polaków w wieku 50+, w szczególności kobiet, pomimo wyraźnej poprawy, należy ciągle do najniższych w Europie. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 50–64 lata sięga 55,6%, zaś wskaźnik zatrudnienia – 51,8% (2014 r.). Dla kobiet analogiczne wskaźniki są na poziomie zaledwie 47,1% i 44,0% [Eurostat]. Analiza prawidłowości charakteryzujących dezaktywizację zawodową Polaków stanowi ważny temat w kontekście potrzeb polityki społecznej, w tym polityki rynku pracy. Dlatego od kilku lat podejmowane są badania stanowiące próbę wyjaśnienia podłoża wczesnej dezaktywizacji zawodowej z jednej strony i czynników sprzyjających wydłużeniu aktywności zawodowej z drugiej. Zwiększenie aktywności zawodowej pokolenia 50+ to również ważny obszar polityki społecznej – tak w Polsce, jak i w innych krajach UE. Realizowany od 2008 r. program rządowy „Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, zaktualizowany w końcu 2013 r., ma na celu osiągnięcie w perspektywie 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata na poziomie 50% [*Solidarność Pokoleń ...* 2008, s. 5, *Uchwała...*, 2014, s. 33]. Niższa aktywność zawodowa kobiet niż mężczyzn wynika przede wszystkim z niższej granicy powszechnego wieku emerytalnego, ale również z większego oddziaływania sytuacji rodzinnej na decyzje kobiet o przejściu na emeryturę.

Celem pracy jest ocena znaczenia narzędzi WLB dla wydłużenia aktywności zawodowej Polaków w wieku 50+ (w szczególności kobiet). Perspektywa badawcza przyjęta jest przy tym niestandardowo – analizy dokonano z punktu widzenia polityki społecznej.

Analiza empiryczna przeprowadzona została z wykorzystaniem niepublikowanych danych indywidualnych *Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce* (dalej: *Diagnoza 50+*), przeprowadzonej w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE pt. *Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+*, realizowanego w partnerstwie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich i Uniwersytetu Łódzkiego², oraz ogólnie dostępnych baz danych z *Diagnozy społecznej* (2013) oraz badania *Uwarunkowania godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce* (2011). Wyniki diagnozy zestawiono z kierunkami działań polityki społecznej, adresowanymi do osób w wieku 50+.

² Dane niepublikowane *Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce* zostały wykorzystane na mocy licencji udzielonej przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Równowaga praca – życie

Tematyka równowagi praca – życie (*Work Life-Balance* – WLB) cieszy się dużym zainteresowaniem w ciągu ostatnich trzech dekad [Brough, Kalliath, 2009]. Współczesne prace koncentrują się na badaniach równowagi praca – życie w kontekście konfliktu między tymi dwiema sferami życia. Jak piszą I. Kołodziejczyk-Olczak i A. Rogozińska-Pawelczyk [2008, s. 161], spowodowane przede wszystkim postępującą globalizacją oraz rewolucją informatyczną, wydłużanie i intensyfikowanie czasu pracy, konieczność doskonalenia kompetencji, a w konsekwencji brak czasu wolnego na życie rodzinne i towarzyskie oraz wypoczynek stanowią bardzo ważny aspekt zarządzania zasobami ludzkimi.

Równowaga pomiędzy pracą a życiem osobistym to zjawisko złożone, nieposiadające uniwersalnej definicji [Maxwell, McDougall 2004]. J.H. Greenhaus i in. [2003] określają ją jako „stopień, w jakim dana osoba jest równomiernie zaangażowana w swoją rolę w pracy i w rodzinie oraz czy jest zadowolona z tych ról”. Jak podkreśla S. Borkowska [2010], występuje wówczas, gdy praca nie „zawłaszcza” życia pozazawodowego (i na odwrót). Konflikt praca – rodzina po raz pierwszy został zdefiniowany przez R.L. Kahna i in. [1964], którzy stwierdzili, że zachodzi on wówczas, gdy wymagania stawiane przez pracę i przez rodzinę są do pewnego stopnia ze sobą niezgodne. H.J. Greenhaus i N.J. Beutell [1985] uznali natomiast, że konflikt ten ma miejsce w sytuacji, gdy wymagania nakładane na jednostkę w jednym z tych obszarów wpływają niekorzystnie na jej zdolność do spełnienia wymagań stawianych przez drugi obszar.

Polityka społeczna patrzy na problem WLB w znacznie węższym zakresie niż ma to miejsce w obszarze zarządzania – głównie w perspektywie obowiązków opiekuńczych. Jak wyraźnie wskazują B. Balcerzak-Paradowska [2008] i C. Sadowska-Snarska [2011], opiekunowie małych dzieci, a w szczególności kobiety, napotykać na istotne bariery w dostępie do zatrudnienia i doświadczają trudności z utrzymaniem miejsca pracy. Jak podkreślano w diagnozie stanowiącej element Programu Solidarność pokoleń [Ustawa ..., 2014], problem opieki nad osobami starszymi jest mniej eksponowany w polskich badaniach niż obowiązki opiekuńcze wobec małych dzieci. Tymczasem z punktu widzenia WLB osób 50+ najczęstszymi opiekunami osób starszych są kobiety w wieku 50–69 lat, zajmujące się swoimi rodzicami lub teściami (wyniki projektu EUROFAMCARE) [Bień, 2006]. Analogicznych wniosków dostarcza badanie „Opieka oraz inne uwarunkowania aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym” – przed ok. 8 laty, 31% kobiet w wieku 50–65 lat i 20% mężczyzn w wieku 55–70 lat

miało obowiązki opiekuńcze [Kotowska, Wóycicka 2008]. Niewiele się w tej kwestii zmienia – jak wynika z Diagnozy 50+, w 2012 r. wśród pracujących w wieku 50+ obowiązki opiekuńcze deklarowała mniej więcej co czwarta osoba, w tym aż 31% kobiet i ok. 17% mężczyzn. Jest to zwykle opieka o charakterze ciągłym, zajmująca powyżej 10 godzin tygodniowo [Kotowska, Wóycicka 2008]. Jednocześnie aż 87% opiekunów seniorów deklarowało, że nie oddałoby swojego krewnego do instytucji opiekuńczej [Bień 2006]. Jak wynika z badań projektu Carers@Work (2009–2010), Polacy, w tym pracujący, przeważnie nie widzą problemu z łączeniem sprawowania opieki z innymi aktywnościami [Ustawa ..., 2014, s. 116], niemniej jednak w przypadku opieki nad starszą osobą leżącą i wymagającą opieki pełnowymiarowej, bądź takiej, z którą kontakt jest utrudniony lub niemożliwy (np. w wyniku demencji) jest to znacznie trudniejsze. Rzutuje to wyraźnie na większe obciążenie fizyczne i – szczególnie – psychiczne opiekunów, zwłaszcza, że przedkładają oni zwykle zdrowie i samopoczucie osoby zależnej nad własną kondycję psychofizyczną. Biorąc pod uwagę, że opiekunami seniorów są zwykle osoby w wieku 50+, jest to szczególnie istotny wniosek, rzutować może bowiem w dłuższej perspektywie na przyspieszenie decyzji o dezaktywizacji zawodowej. Nadmierny wysiłek wynikający z konieczności pogodzenia różnych obowiązków życiowych powoduje stres, poczucie zmęczenia, stany depresyjne, przygnębienia, osamotnienia. Jednak nie jest to stres, który powodowałby chęć rezygnacji z wykonywanych zadań, zarówno tych opiekuńczych, jak i zawodowych, gdyż oba typy aktywności postrzegane są jako potrzebne i na swój sposób satysfakcjonujące.

Obowiązki opiekuńcze a aktywność zawodowa osób w wieku 50+

Jak podkreślano, aktywność zawodowa osób w późniejszej fazie wieku produkcyjnego pomimo pewnej poprawy pozostaje niska. Według danych administracyjnych, w 2013 r. w ogólnej liczbie emerytów ok. 14% stanowiły osoby w wieku niższym od ustawowego (powszechnego) wieku emerytalnego [Emerytury..., 2014]. Jak pokazują dane Diagnozy 50+ [Wiktorowicz 2015], w 2012 r. ok. 70% kobiet i ok. 87% mężczyzn (spośród emerytów mających w momencie badania 45–69 lat) przeszło na emeryturę przed przekroczeniem ustawowego wieku emerytalnego. W świetle badań GUS [Przejskie ..., s. 134–135], wśród przyczyn niekontynuowania pracy zawodowej przez nieaktywne osoby w wieku 50–69 lat, które zakończyły pracę w roku 2005 lub później (i pobierające świadczenia społeczne), najważniejszą jest spełnienie warunków uprawniających do otrzymania renty/emerytury (831 tys. spośród 1464 tys. osób, tj. 67% tej subpopulacji Polaków). Kolejne, co do znaczenia powody to, w świetle cyto-

wanego badania, stan zdrowia lub niezdolność do pracy (282 tys., 19%), brak możliwości kontynuowania pracy zawodowej z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego (111 tys., 7,6%), utrata i/lub brak możliwości znalezienia pracy (93 tys., 6,4%). Dla 63 tys. osób (4,3%) powodem były korzystne warunki finansowe odejścia z pracy, zaś dla 37 tys. – przyczyny rodzinne lub związane z opieką nad innymi. Wprawdzie ostatnia z grup nie należy do najliczniejszych (2,5% omawianej zbiorowości), niemniej jednak jest to jeden z najważniejszych powodów pozazawodowych.

Jak pokazuje np. diagnoza przeprowadzona dla potrzeb aktualizacji programu Solidarność pokoleń [Ustawa..., 2014, ss. 115–118], jednym z powodów wczesnej dezaktywizacji, zwłaszcza Polek, są obowiązki opiekuńcze wobec dzieci i/lub osób starszych. W świetle Diagnozy 50+ – wśród pracujących w wieku 50+ wyższą skłonność do kontynuowania aktywności zawodowej wykazują osoby niemające obowiązków opiekuńczych – 36% wobec 28% opiekunów. Prawidłowość ta jest analogiczna dla obu płci – 28% opiekunek i 29% opiekunów chce możliwie długo pracować zawodowo, podczas gdy wśród niemających obowiązków opiekuńczych analogiczne odsetki to 35% i 37%. W przypadku kobiet, wiek przejścia na emeryturę związany jest dość wyraźnie z faktem sprawowania opieki nad osobami zależnymi (niepełnosprawnymi oraz niedołącznymi) – w wieku do 55 lat włącznie częściej skorzystały z uprawnień do emerytury kobiety sprawujące taką opiekę, zwłaszcza nad wymagającymi tego rodzicami. Potwierdza to wyniki wcześniejszych badań [Kotowska, Wóycicka 2008; Kotowska i in. 2010; Perek-Białas, Stypińska 2010]. A zatem, pomimo tego, że powoli zmienia się model aktywności zawodowej towarzyszący obowiązkom opiekuńczym: są one coraz częściej łączone z pracą zawodową – tzw. *workingcaregivers* nie rezygnują z pracy, tylko łączą opiekę z pracą zawodową (wyniki projektu *Cares@Work*, 2009–2010), zaburzenie równowagi praca – życie z powodu obowiązków opiekuńczych rzutuje na decyzje o momencie dezaktywizacji zawodowej, zwłaszcza kobiet. Co więcej, pomimo chęci łączenia aktywności zawodowej z obowiązkami opiekuńczymi pojawiają się problemy natury obiektywnej – pogorszenie się stanu zdrowia u wielu opiekunów, szczególnie tych właśnie, którzy już są starsi, ale jeszcze są aktywni zawodowo. Korzystny wpływ ma możliwości kontynuowania aktywności zawodowej przez opiekunów w wieku 50+ ma *care-sharing*, czyli dzielenie się obowiązkami opiekuńczymi. Oprócz innych członków rodziny *care-sharing* powinien uwzględniać w szerszym zakresie dzienną opiekę instytucjonalną. Istotne powinno być również objęcie opiekunów wsparciem psychologicznym czy terapeutycznym, których obecnie są zwykle pozbawieni. Zajmowanie się osobą starszą może też wpływać ujemnie na subiektywną ocenę stanu zdrowia opiekuna, a także na inne sfery

życia opiekunów, takie jak relacje z rodziną, czas wolny, możliwość relaksu i odpoczynku czy życie towarzyskie, a więc tym bardziej równowaga zostaje zachwiana, przyspieszając decyzję o dezaktywizacji zawodowej.

Na podstawie analiz statystycznych należy stwierdzić, że na tle innych uwarunkowań demograficznych, społeczno-ekonomicznych czy rodzinnych, opieka nad osobami zależnymi stanowi istotny czynnik osłabiający szansę wydłużenia aktywności zawodowej [Wiktorowicz 2016]. Analiza zrealizowana z wykorzystaniem regresji logistycznej wykazała, że pozytywny stosunek osób w wieku 50+ do wydłużania własnej aktywności zawodowej jest (*ceteris paribus*) istotnie powiązany ze sprawowaniem opieki – osoby niemające obowiązków opiekuńczych mają o ponad 1,5-krotnie wyższą szansę na dłuższą aktywność zawodową niż sprawujące opiekę. Zapewnienie właściwej równowagi praca – życie w tym wąskim obszarze, jakim jest pogodzenie sprawowania opieki z pracą zawodową, rzeczywiście jest istotnym kierunkiem dalszych działań, zarówno po stronie pracodawców, jak i polityki społecznej (poprzez dalszy rozwój usług opiekuńczych zwłaszcza wobec seniorów). Wskazują na to zresztą sami zainteresowani, stawiając elastyczny czas i organizację pracy oraz szerszą opiekę instytucjonalną wobec dzieci, seniorów i przewlekle chorych wśród najistotniejszych czynników oddziałujących korzystnie na ich decyzje o kontynuowaniu pracy zawodowej [Urbaniak, Wiktorowicz 2015].

Instrumenty WLB z perspektywy zwiększania aktywności zawodowej osób 50+

W stosunku do pracowników w wieku 50+ szczególnie użyteczne są takie instrumenty WLB, jak: możliwość pracy w domu lub telepracy; elastyczny czas pracy i elastyczna organizacja pracy (praca w niepełnym wymiarze czasu, zadaniowy czas pracy, „ruchomy” czas pracy); zmiana zadań (przesunięcie do funkcji mentorskich i coachingowych); wprowadzenie specjalnych bonusów, jeśli pracownik stosuje się do zaleceń w zakresie profilaktyki zdrowia; udzielanie urlopu w związku z koniecznością opieki nad osobami zależnymi; oferowanie przez pracodawcę ubezpieczeń zdrowotnych obejmujących wszystkich członków najbliższej rodziny (w tym rodziców/teściów); ponoszenie wydatków z tytułu korzystania z telefonu prywatnego podczas pracy w domu; urlopu naukowego związanego z uzupełnieniem kompetencji lub ich waldacją; świadczenia medyczne i rekreacyjno-sportowe; poradnictwo prawne i psychologiczne; umożliwienie stopniowego wychodzenia z rynku pracy [Kołodziejczyk-Olczak 2014, s. 129]. Działania tego typu przewidziane są w pewnym zakresie jako elementy polityki społecznej wobec aktywności zawodowej osób 50+. W zaktualizo-

wanej wersji Programu Solidarność pokoleń [Uchwała..., 2014], wśród sześciu celów szczegółowych, znalazły się m.in. Cel 2. *Rozwój kultury organizacji i środowiska pracy bardziej przyjaznych pracownikom w wieku 50+* oraz Cel 3. *Zwiększenie skuteczności i efektywności działań promujących zatrudnienie i aktywność zawodową*, które mają być realizowane m.in. przez wykorzystanie instrumentów WLB. Uwzględnia je przede wszystkim Priorytet 2.2. *Poprawa warunków pracy oraz wzrost motywacji i zadowolenia z pracy pracowników w wieku 50+* (w ramach Celu 2.) oraz Priorytet 3.3. *Wdrożenie systemowych rozwiązań zachęcających osoby w wieku 50+ do pozostania w zatrudnieniu i podejmowania pracy* (w ramach Celu 3.). Pierwszy z nich wśród działań „dostosowujących warunki pracy do możliwości, ograniczeń oraz wymagań pracowników 50+ oraz innych, którzy wymagają dostosowań” przewiduje m.in. elastyczny czas pracy (możliwość dodatkowych urlopów, indywidualny i elastyczny czasowo plan pracy) oraz elastyczną organizację pracy (np. częściowa praca w domu) oraz popularyzację elastycznych form zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym jako pozwalających zmniejszyć obciążenie pracą. W ramach Priorytetu 3.3 do najważniejszych kierunków interwencji zaliczono m.in. „działania służące wsparciu osób bezrobotnych po 50. roku życia w podejmowaniu pracy oraz wsparciu pozostania w zatrudnieniu osób pracujących poprzez wypracowywanie oraz przede wszystkim popularyzację istniejących rozwiązań wspierających godzenie życia zawodowego i rodzinnego”, takich jak elastyczna organizacja czasu pracy (*job-sharing* – czyli podział stanowiska pracy między dwóch lub więcej pracowników w ramach jednego etatu, praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, telepraca), przy uwzględnieniu perspektywy indywidualnych potrzeb (np. problemów zdrowotnych członków rodziny, obowiązki opiekuńcze nad osobami starszymi). Działania WLB służące zwiększeniu aktywności zawodowej osób 50+ obejmują również młode matki, uwzględniając redukcję obciążeń związanych z opieką nad wnukami, m.in. poprzez dalszy wzrost liczby instytucji i form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz liczby miejsc w tych instytucjach, a także rozwój instytucji dla dzieci w wieku przedszkolnym. Istotnym kierunkiem działań ma być również wprowadzenie rozwiązań zmniejszających ciężar opieki nad osobami niesamodzielnymi (w tym starszymi członkami rodziny), m.in. rozwój systemu dziennego wsparcia dla potrzebujących opieki i pomocy osób starszych (dzienne ośrodki opieki). Sprzyjać temu powinno również opracowywanie akceptowanych przez wszystkich interesariuszy kwalifikacji opiekuna osób starszych, włączenie jej do zintegrowanego rejestru kwalifikacji oraz stworzenie sieci instytucji walidujących kompetencje opiekunów osób starszych w ramach edukacji pozaformalnej i nieformalnego uczenia się. Wyraźnie widać więc, że w polskiej polityce społecznej możliwość zwiększenia aktywności

zawodowej starszego pokolenia uwzględnia również rozwiązania z obszaru równowaga praca-życie, niemniej jednak wdrożenie wielu z tych działań pozostaje w gestii pracodawców. Potrzebne jest więc ze strony państwa wypracowanie systemu zachęt do ich wdrażania.

Jak wynika z badań nad WLB, w polskich przedsiębiorstwach najczęściej wykorzystywane są te instrumenty, które wynikają z działalności socjalnej zakładów pracy, a źródłem ich finansowania jest fundusz świadczeń socjalnych. Stosowane rozwiązania przyjazne rodzinie związane są również z respektowaniem uprawnień pracowniczych [Sadowska-Snarska 2011]. Natomiast w świetle danych *Diagnozy Społecznej 2013*, bez względu na płeć czy wiek najważniejszy dla zachowania równowagi praca-życie jest, w opinii Polaków, elastyczny czas pracy (wskazało tak 56% osób) – tab. 1.

Tabela 1. Preferencje Polaków wobec instrumentów WLB (2013 r.; w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Płeć		Wiek		Wiek * Płeć			
		K	M	> 50 lat	50+	Poniżej 50 lat		50 lub więcej lat	
						K	M	K	M
Elastyczny czas pracy	56,1	57,2	55,3	56,5	55,1	57,8	55,4	55,3	54,9
Lepsze możliwości opieki poza domem nad dziećmi w wieku poniżej 7 lat	34,9	37,2	33,0	35,6	33,2	38,2	33,4	34,7	32,0
Wyższe zasiłki	23,5	22,6	24,2	23,5	23,3	22,4	24,5	23,1	23,5
Możliwość wykonywania części pracy w domu	21,7	24,2	19,7	22,0	21,0	25,1	19,5	21,8	20,4
Dłuższy urlop macierzyński	21,2	24,1	18,9	20,9	22,0	23,7	18,7	25,2	19,3
Dłuższy płatny urlop wychowawczy	17,7	18,5	17,1	17,4	18,6	17,6	17,2	21,0	16,7
Praca w niepełnym wymiarze	17,2	19,0	15,7	16,6	18,7	18,5	15,0	20,3	17,5

K – kobiety, M – mężczyźni

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych indywidualnych z *Diagnozy Społecznej* (2013).

Ważne jest także zapewnienie opieki instytucjonalnej dla dzieci do lat 7, co od momentu badania w dużym stopniu zostało już zaspokojone. Dla mężczyzn większe niż dla kobiet znaczenie ma wsparcie finansowe, kobiety znacznie bardziej cenią sobie natomiast elastyczność zatrudnienia, w tym możliwość wykonywania części pracy w domu, pracę niepełnym wymiarze, a także dłuższy urlop macierzyński (tab. 1). Mniejsze różnice w ww. ocenach wynikają z wieku. Zestawiając oczekiwania Polaków z cytowanymi zapisami programu Solidarność pokoleń można zatem powiedzieć, że przewidziane kierunki polityki są trafne, aby jednak okazały się również skuteczne potrzebne są bardziej intensywne działania – od informacyjnych po wypracowanie odpowiednich mechanizmów finansowania. Większe przedsiębiorstwa mają niewątpliwie większą świadomość nieuchronności wdrożenia instrumentów WLB do swojej praktyki i od lat z różnym skutkiem próbują je wdrażać. Mniejsze podmioty potrzebują bardziej namacalnego wsparcia państwa w tym obszarze.

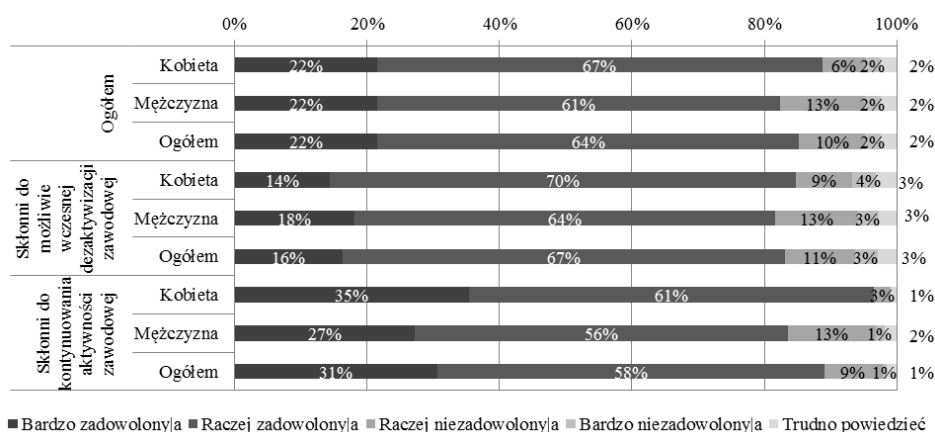
Z drugiej strony, jeśli popatrzyć na zadowolenie pracujących w wieku 50+ z WLB (w świetle wyników Diagnozy 50+), to jest ono wysokie (rys. 1). Ok. 85% osób w tej subpopulacji jest zadowolonych z pracy z tego właśnie punktu widzenia. Co ciekawe, nieco częściej zadowolenie to deklarowały kobiety niż mężczyźni (odsetek niezadowolonych jest dwukrotnie niższy dla kobiet). Czy zatem zmiany są potrzebne? Jeśli zestawimy te dane ze skłonnością do kontynuowania aktywności zawodowej, znajdziemy potwierdzenie, że tak.

Dane zaprezentowane na rys. 1 wyraźnie potwierdzają relację między zadowoleniem z WLB a postawą wobec własnej aktywności zawodowej osób 50+. W przypadku kobiet skłonnych do pozostania aktywnymi zawodowo udział zadowolonych z WLB sięga aż 96%, w tym aż 35% z nich jest bardzo zadowolona z WLB (dla mężczyzn z tej grupy odsetki też są wysokie – 83% i 27%). Wśród tych, którzy myślą o możliwie wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej udział bardzo zadowolonych z możliwości godzenia pracy z życiem prywatnym jest tylko 16%, w tym zaledwie 14% kobiet. Zależność między postawą wobec własnej aktywności zawodowej a zadowoleniem z WLB jest więc silna (a przy tym statystycznie istotna).

Analizując WLB w kontekście utrzymania aktywności zawodowej osób 50+ odpowiedzmy również na pytanie o ich oczekiwania co do rozwiązań, które mogłyby skłonić pracujących do kontynuowania pracy. W świetle wyników Diagnozy 50+, poza podniesieniem wynagrodzenia (50% pracujących z tej grupy), duże znaczenie przywiązuje się do elastycznych rozwiązań – zmniejszenia liczby godzin pracy (24%), elastycznych godzin pracy (20%), dogodniejszej organizacji pracy (15% wskazań), możliwości wykonywania (czasami) pracy w domu (9% wskazań). Ważne są też działania

związane z ergonomią – przesunięcie na stanowisko wymagające mniejszego wysiłku fizycznego (23%) lub do pracy mniej stresującej (14%), czy też na stanowisko mniej obciążające umysłowo (7%), jak również dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb starszych pracowników (12% wskazań). Ostatnia grupa czynników również przekłada się w efekcie na osiągnięcie większej równowagi między pracą zawodową a życiem prywatnym.

Rysunek 1. Zadowolenie z możliwości godzenia pracy zawodowej z obowiązkami domowymi i rodzinnymi pracujących w wieku 50+ (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych indywidualnych z badania ilościowego osób w wieku 45-69 lat (Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce, 2012).

Wnioski końcowe

Wydłużanie aktywności zawodowej, opóźnienie momentu przejścia na emeryturę, coraz silniej akcentuje się w polityce społecznej, stosunkowo słabo znaczenie tych zagadnień odczuwają nadal pracodawcy. Niemniej jednak starzenie się zasobów pracy przy ich jednoczesnym kurczeniu się wymusi już wkrótce zmianę tej optyki. Jak podkreślano w niniejszym artykule, polityka społeczna przewiduje obecnie kierunki działań wychodzące naprzeciw tym potrzebom. W programie rządowym „Solidarność pokoleń” wiele miejsce poświęca się tym kierunkom interwencji, które mają zachęcić osoby w wieku 50+ do aktywności zawodowej. Priorytet 6.1 *Wydłużenie efektywnego wieku emerytalnego* jako najistotniejsze kwestie uwzględnia przede wszystkim zwiększenie świadomości osób na temat korzyści wynikających z przedłużenia aktywności zawodowej w postaci zwiększenia wysokości emerytury, umożliwienie osobom

w wieku emerytalnym kontynuowania aktywności zawodowej tak długo, jak pozwoli im na to stan zdrowia (w połączeniu z możliwością pobierania świadczenia emerytalnego w pełnej wysokości). Planuje się także stopniowe ograniczanie alternatywnych dróg dezaktywacji zawodowej z wykorzystaniem świadczeń społecznych (Priorytet 6.2 programu Solidarność pokoleń). Z kolei Priorytet 3.3. *Wdrożenie systemowych rozwiązań zachęcających osoby w wieku 50+ do pozostania w zatrudnieniu i podejmowania pracy* przewiduje działania systemowe wspierające mobilność przestrzenną pracowników 50+ (które mają być realizowane przy współpracy pracodawców i lokalnych samorządów), rozwój możliwości świadczenia pracy i uczestnictwa w szkoleniach i edukacji na odległość z wykorzystaniem ICT, zwiększenie aktywności zawodowej osób 50+, w szczególności tych o niskich kwalifikacjach i wynagrodzeniach, poprzez obniżenie klinu podatkowego, likwidację barier w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Jak podkreślano wcześniej, istotną rolę przypisuje się – słusznie – tym kierunkom interwencji, które sprzyjają utrzymaniu równowagi praca-życie.

Decyzje dotyczące przejścia na emeryturę warunkowane są bowiem w dużej mierze nie tylko przez czynniki systemowe, czy instytucjonalne – przeważają powody zindywidualizowane, związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną, zdrowotną i rodzinną osób w wieku 50+. Jak wyraźnie potwierdzają przytoczone dane, istotnym ograniczeniem, zwłaszcza w przypadku kobiet, są obowiązki opiekuńcze wobec wnuków i/lub rodziców czy teściów, a także osób niepełnosprawnych. Coraz popularniejszy model łączenia pracy zawodowej z taką opieką przyczynia się – jak pokazują badania – do obniżenia kondycji zdrowotnej opiekunów, zachwiania równowagi praca – życie, a w efekcie ich wcześniejszej dezaktywacji zawodowej. Wdrażanie zaplanowanych w programie Solidarność pokoleń rozwiązań, które – co należy podkreślić – są spójne z oczekiwaniami samych zainteresowanych, powinno zostać zintensyfikowane, aby te całkiem dobre założenia nie pozostały tylko w sferze planów. Wiele nadziei pokłada się w nowej perspektywie finansowania, w której osoby w wieku 50+ zostały ujęte jako jedna z grup będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (obok osób młodych, niepełnosprawnych czy kobiet). Kondycja polskich przedsiębiorstw, w tym w szczególności ich słabe zaplecze finansowe, ale też podkreślane wcześniej niewystarczające przygotowanie, zwłaszcza mniejszych podmiotów, do realizowania dedykowanych im działań służących większej aktywności zawodowej starszego pokolenia, powodują konieczność szerszego zaangażowania państwa – nie tylko na poziomie centralnym, ale i samorządowym. Konieczne jest wypracowanie takich szczegółowych rozwiązań, które skutecznie wesprą pracodawców w realizacji założeń polityki społecznej w odniesieniu do aktywności zawodowej osób w wieku 50+.

Bibliografia

- Balcerzak-Paradowska B. (2008), *Ocena kierunków zmian w polityce rodzinnej w Polsce w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Równowaga praca-życie-rodzina*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Bień B. (red.). (2006), *Family Caregiving for the Elderly in Poland*, Wydawnictwo Uniwersyteckie TRANS HUMANA, Białystok.
- Borkowska S. (2010), *Równowaga między pracą a życiem pozazawodowym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 240.
- Brough P., Kalliath T. (2009), *Work-family balance: Theoretical and empirical advancements*, „Journal of Organizational Behaviour”, nr 30.
- Emerytura i renty w 2012 r.* (2013), GUS, Warszawa.
- Eurostat Database (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>) [25 czerwca 2015].
- Greenhaus J.H., Beutell N.J. (1985), *Sources of conflict between work and family roles*, „Academy of Management Review”, nr 10.
- Kahn R.L., Wolfe D.M., Quinn R., Snoek J.D., Rosenthal R.A. (1964), *Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity*, Wiley, New York.
- Kołodziejczyk-Olczak I. (2014), *Zarządzanie pracownikami w dojrzałym wieku. Wyzwania i problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kołodziejczyk-Olczak I., Rogozińska-Pawełczyk A. (2008), *Miejsce oceny i wynagradzania efektów pracy jako obszar programów praca-życie*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Równowaga praca-życie-rodzina*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Kotowska E.I., Matysiak A., Styrac M., Paillhe A., Solaz A., Vignoli D., Vermeylen G., Anderson R. (2010), *Second European Quality of Life Survey: Family life and work*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Kotowska I.E., I. Wóycicka (red.), 2008, *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym. Raport z badań*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Maxwell A.G., McDougall M. (2004), *Work-Life Balance: Exploring the connections between levels of influence in the UK public sector*, „Public Management Review”, nr 6(3).
- Niepublikowane dane *Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce*, CRZL, UŁ, 2012.
- Niepublikowane dane *Diagnozy Społecznej*, 2013 (<http://www.diagnoza.com>) [12 września 2015].
- Niepublikowane dane *Uwarunkowań godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce*, 2011, Baza projektów i produktów PO KL (<http://www.kiw-pokl.org.pl/>) [15 października 2014]

- Perek-Białas J., Stypińska J. (2010), *Łączenie pracy i opieki nad osobą starszą – wpływ na jakość życia opiekuna*, [w:] D. Kałuża, P. Szukalski (red.), *Jakość życia seniorów w XXI wieku. Ku aktywności*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź.
- Program rządowy „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r., Warszawa 2008.
- Przejście z pracy na emeryturę w 2012 r.* (2013), GUS, Warszawa.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2011), *Uwarunkowania godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Dz. U. z dn. 4 lutego 2014 r., poz. 115.
- Urbaniak B., Wiktorowicz J. (2015), *Older Employees – How to Keep Them in Employment? The case of Poland*, "Global Ageing: Issues and Action Journal", Vol. 9.2, International Federation on Ageing.
- Wiktorowicz J. (2015), *Dezaktywizacja zawodowa Polaków*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 4.
- Wiktorowicz J. (2016), *Postawy wobec aktywności zawodowej osób 50+ – perspektywa indywidualna*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, nr 1.

Joanna Wyrwa¹

Uniwersytet Zielonogórski

Kapitał społeczny jako istotny czynnik rozwoju innowacji społecznych

Social Capital as an Important Development Factor of Social Innovations

Abstract: Modern economic conditions are characterized by significant dynamics and high level of insecurity, thus causing social capital to acquire particular relevance. One of the horizontal principles specified in the "Innovativeness and Efficiency Strategy of the Economy. Dynamic Poland 2020", entitled. "Partnership and cooperation" stipulates that: "Appropriate level of social capital constitutes a condition for cooperation based on trust and is a starting point for the development of modern economy. The conducted research, however, reveals that Polish society is still heading rather towards passive adaptation and not development and innovativeness". Today, social capital is considered to be a modern growth and socio-economic development factor since it increases the effectiveness of hard growth factors. Quality of social capital can decide about the competitive ability and innovativeness on micro and macroeconomic level. The aim of this article is to present the concept of social capital by taking into account the influence of this capital on functioning of a social innovation. It is a new and simultaneously very topical issue that is reflected in numerous theoretical and empirical studies published in the world literature over the last years. The analysis of the social capital impact on the social innovation development was preceded by the presentation of the concept of social capital. It is in the article that an attempt to synthesize different research trends, important both for the development of the theory of social capital and, in particular, for the explanation of the role of social capital for the social innovation development, was taken.

Keywords: social capital, social innovation, social policy.

¹ E-mail: j.wyrwa@wez.uz.zgora.pl

Wstęp

W obliczu dynamicznie zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego zdolność do generowania innowacji staje się zasadniczym czynnikiem rozwoju. Dokonywane w ostatnich dekadach przewartościowanie rozumienia innowacji ma swój początek w teorii rozwoju gospodarczego J. A. Schumpetera. Do końca lat 70. XX wieku innowację utożsamiano z technicznymi aspektami działalności ludzkiej. Aktualnie zakres przedmiotowy pojęcia wykracza poza sferę techniki i akcentuje czynnik społeczny, którego wyrazem są postawy, poglądy oraz dokonane zmiany odnoszące się do zachowań człowieka.

Współcześnie innowację postrzega się jako wprowadzenie do układów gospodarczych i społecznych zmian, których efektem jest wzrost użyteczności produktów (usług), procesów technologicznych oraz systemów zarządzania, wyższa racjonalność gospodarowania, ochrona i poprawa środowiska naturalnego, lepsza komunikacja międzyludzka oraz ostatecznie poprawa jakości życia [Białoń 2010, s. 19]. Proces innowacyjny ma charakter nie tylko techniczny czy ekonomiczny, lecz także społeczny – dotyczący sfery świadomości postaw oraz poglądów jednostek i grup, więzi społecznych, kapitału intelektualnego i społecznego, poziomu aspiracji, jak również sfery edukacji, wykształcenia i szeroko rozumianej aktywności społecznej [Tuziak 2013, s. 62]. Nowe podejście do innowacji oznacza traktowanie potrzeb społecznych jako źródła formułowania nowych idei, opracowania nowych produktów oraz poszukiwania nowych rynków z jednoczesnym rozwiązywaniem problemów społecznych [Skonieczny 2012, s. 99].

G. Sempruch [2015, s. 5] wskazuje, że „w teoriach innowacji podkreśla się potrzebę zmiany dotychczasowego podejścia skoncentrowanego na innowacjach technologicznych powstających w linearnym procesie tworzenia, testowania i wdrażania nowych rozwiązań, w kierunku tworzenia innowacji w dynamicznym środowisku interakcji ludzi współpracujących ze sobą w sieci powiązań. Tym samym wzrasta znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego w procesach innowacyjnych. Jest to związane z przejściem ze społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa wiedzy i usług, w których potencjał człowieka jest jednym z głównych sił napędowych rozwoju społeczno-gospodarczego”.

Obecne warunki gospodarcze, charakteryzujące się dużą dynamiką i wysokim poziomem niepewności, sprawiają, że kapitał społeczny nabiera szczególnego znaczenia. Jedną z horyzontalnych zasad określonych w „Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020” [2013], pn. „Partnerska współpraca” stanowi, że „Warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwo-

ju nowoczesnej gospodarki jest odpowiedni poziom kapitału społecznego. Tymczasem z przeprowadzonych badań wynika, że społeczeństwo polskie jest wciąż nakierowane raczej na bierną adaptację niż na rozwój i innowacyjność” [2013, s. 32]. Współcześnie uznaje się kapitał społeczny za nowoczesny czynnik wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż zwiększa efektywność wykorzystywania twardych czynników wzrostu [Skawińska 2012; Jaźwiński 2010; Matysiak 2011; Sztudynger 2005]. Jakość kapitału społecznego może rozstrzygać o zdolności konkurencyjnej i innowacyjności na poziomie mikro- i makroekonomicznym.

Celem artykułu jest zaprezentowanie koncepcji kapitału społecznego, uwzględniając wpływ tego kapitału na rozwój innowacji społecznych. Jest to zagadnienie nowe i jednocześnie aktualne, czego wyrazem są liczne opracowania teoretyczne i empiryczne w literaturze światowej. Analizę oddziaływania kapitału społecznego na rozwój innowacji społecznych poprzedzono prezentacją założeń teorii kapitału społecznego. W artykule podjęto próbę syntezy różnych nurtów badawczych pozwalających wyjaśnić rolę kapitału społecznego w kontekście rozwoju innowacji społecznych.

Kapitał społeczny elementem kształtowania innowacji społecznych

Badania nad kapitałem społecznym prowadzone są z perspektyw różnych dyscyplin naukowych. Wzrost zainteresowania problematyką kapitału społecznego na gruncie nauk ekonomicznych jest przede wszystkim konsekwencją przemian, jakie dokonały się w gospodarce, w której podstawowym zasobem jest wiedza.

Wynikiem wzrostu znaczenia i aktualności koncepcji kapitału społecznego jest proliferacja opracowań, zawierających wiele różnorodnych ujęć, odzwierciedlających różną optykę badawczą. Liczne publikacje poświęcone kategorii kapitału społecznego są przykładem powstania nowego naukowego programu badawczego. Literatura polska i zagraniczna obszernie odnosi się do zagadnienia kapitału społecznego. Koncepcje kapitału społecznego są różnorodne – na poziomie zarówno konceptualizacji, jak i operacjonalizacji [Marcinkowska 2012, s. 20]. Rozliczne interpretacje tego terminu wynikają z rozbieżności poglądów. Najbardziej rozpowszechnione w literaturze, a zarazem najbardziej opiniotwórcze stały się koncepcje kapitału społecznego sformułowane przez P. Bourdieu, J. Colemaną, R. Putnamą oraz F. Fukuyamę. Różnice pomiędzy tymi podejściami są szeroko omawiane w wielu opracowaniach, w tym także polskojęzycznych [Adamczyk 2013, ss. 11–61; Gajowiak 2012, ss. 14–25; Mularska-Kucharek 2012, ss. 14–19; Sławecki 2011, ss. 25–41; Klimowicz, Bokajło 2010, ss. 25–52; Grzanka 2009, ss. 78–88]. Elementami najczęściej występującymi w defini-

cyjach kapitału społecznego są: uczestnictwo w sieciach powiązań i relacji, dostęp i wykorzystanie zasobów (w szczególności niematerialnych – wiedzy i kompetencji), podzielane normy i wartości, zaufanie, generowanie określonych korzyści dla realizacji celów.

P. Bourdieu [za: Grzanka 2009, ss. 78–79] definiuje kapitał społeczny jako aktualne i potencjalne zasoby, związane z uczestnictwem w trwałych sieciach wzajemnych powiązań o różnym stopniu formalizacji, przy czym procesy społeczne, zachodzące w tych sieciach, ograniczane są organizacją, w której zachodzą. Kapitał społeczny, w ujęciu P. B Bourdieu [za: Sławecki 2011, ss. 25–26], stanowi sumę zmobilizowanych przez sieci relacji, znajomości oraz wzajemnego uznania kapitałów i władzy. W tym rozumieniu indywidualny potencjał, związany z posiadaniem kapitału społecznego, zależy od zasięgu sieci powiązań i relacji, w których uczestniczy jednostka i poprzez które uzyskuje dostęp do określonych zasobów. Potencjał ten może trwać i rozwijać się jedynie dzięki indywidualnie podejmowanym wysiłkom ustanowienia i podtrzymywania relacji społecznych. Zaprezentowane ujęcie kapitału społecznego jako zasobu jednostki, sytuuje koncepcję P. Bourdieu [za: Klimowicz, Bokajło 2010, s. 46] w opozycji do teorii innych badaczy tego zagadnienia.

J. Coleman [za: Grzanka 2009, s. 79] ujmuje kapitał społeczny jako zasób różnorodnych zbiorowości, dla których wspólne są struktury społeczne ułatwiające działanie podmiotów (osób lub organizacji) wewnątrz tych struktur. Uznał, że powiązania społeczne, które powstają, gdy jednostki próbują najlepiej wykorzystać swoje indywidualne zasoby, mogą być traktowane jako kapitał. Według J. Colemana [za: Działek 2011, s. 17] ważny jest kolektywny wymiar kapitału społecznego, który nie stanowi własności jednostki, ale jest umiejscowiony w powiązaniach między osobami. Obecność innych osób okazuje się niezbędna do zaistnienia kapitału społecznego, a pojawienie się lub odejście z sieci przyczynia się do zwiększenia lub zmniejszenia jego zasobów. Kluczowym elementem tego ujęcia jest potrzeba zaufania ze strony nowych uczestników sieci, którzy powinni czuć się zobligowani do działania tak, jak poprzednicy, aby nie zaprzepaścić pojawiającej się szansy. W szczególności kapitał społeczny opiera się na sieciach i powiązaniach społecznych, w ramach których procesy społeczne są kierowane wolną wolą jednostek. J. Coleman [za: Grzanka 2009, s. 79] określa kapitał społeczny jako dobro publiczne, a przy tym zespół takich cech organizacji społecznej, jak zaufanie, normy i powiązania między jednostkami, które zwiększają ich sprawność w zbiorowym działaniu, pozwalają im na osiągnięcie pewnych celów niemożliwych do realizacji bez posiadania tego kapitału. Kapitał społeczny jest zatem czynnikiem ułatwiającym wspólne działanie [za: Adamczyk 2013, s. 24]. Wypełnia przestrzeń społeczną między ludźmi, a jego źródłem są interakcje, dzięki którym powiązania oraz

sieci więzi społecznych opierają się na zdrowych fundamentach współdziałania. Kapitał społeczny służy podnoszeniu efektywności działania oraz rozwojowi organizacji.

Do upowszechnienia zagadnienia kapitału społecznego przyczynił się także R. D. Putnam [1995], który scharakteryzował związek między kapitałem społecznym a efektywnością instytucji publicznych. R. D. Putnam [za: Miszczak 2014, s. 184], rozwijając podejście J. Colemana, stwierdził, że kapitał społeczny obrazuje takie cechy społeczeństwa, jak zaufanie oraz normy i powiązania, które ułatwiają koordynację działań oraz współpracę w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści [za: Mularska-Kucharek 2012, ss. 18–19]. R. D. Putnam [za: Grzanka 2009, s. 80] odnosi termin kapitał społeczny do łącznej wartości wszystkich sieci społecznych i powstających w nich zasad wzajemnych świadczeń.

F. Fukuyama [za: Grzanka 2009, s. 80] definiuje kapitał społeczny jako istniejące nieformalne normy i wartości podzielane przez członków grupy, które umożliwiają kooperację między nimi. Istnienie kapitału społecznego przejawia się powstaniem zaufania, tworzeniem sieci, przyjaźnią, itp. F. Fukuyama [za: Grzanka 2009, s. 80] uważa, że kooperacja jest warunkiem niezbędnym funkcjonowania wszystkich jednostek dążących do realizacji swych indywidualnych celów, przez co należy ją traktować jako dobro prywatne. F. Fukuyama [za: Klimowicz, Bokajło 2010, ss. 50–51] postrzega rozwój jako główną funkcję kapitału społecznego. Ma to znaczenie przede wszystkim z ekonomicznego punktu widzenia. Funkcja ta przejawia się w tym, że kapitał społeczny prowadzi do zwiększonej wydajności i obniża koszty funkcjonowania podmiotów społeczno-gospodarczych.

W zaprezentowanych definicjach kapitału społecznego zaobserwować można różne rozłożenie akcentów dotyczących znaczenia norm społecznych – z jednej strony, a relacji i sieci – z drugiej. Z analizy tych definicji wynika, że dla F. Fukuyamy najważniejszą rolę odgrywają normy, z tym zastrzeżeniem, że muszą przejawiać się w konkretnych relacjach międzyludzkich. W podejściu R. Putnama ważne są zarówno sieci, jak i normy, jednak nacisk jest położony na relacje społeczne będące nośnikiem norm społecznych. Podobnie u J. Colemana kapitał społeczny przejawia się przede wszystkim w relacjach społecznych, choć normy również stanowią formę kapitału społecznego [por. Łopaciuk-Gonczaryk 2009, s. 37].

W podejściach wartościujących wyróżnia się dwa rodzaje kapitału społecznego – o korzyściach pozytywnych i negatywnych. R. Putnam [za: Golinowska 2009, s. 52; Łopaciuk-Gonczaryk 2009, ss. 39–40] wprowadził podział na kapitał społeczny *bonding* (wiąziowy) – jednoczący w ramach grupy oraz *bridging* (pomostowy) – umożliwiający współpracę na zewnątrz grupy. Kapitał społeczny typu *bonding* może mieć negatywne konsekwencje – poczucie solidarności wewnątrz grupy może opierać się

na „wrogości” w stosunku do osób z zewnątrz. Więzy integrujące mogą również „oślepić”, czyli hamować innowacje i postęp, a silna identyfikacja z grupą stwarza zagrożenie zamknięcia się i stagnacji. Natomiast kapitał społeczny typu *bridging* pozwala na współpracę pomiędzy grupami społecznymi, pomaga zwalczyć nierówności i sprzyja postawom tolerancyjnym.

Istota i znaczenie innowacji społecznych

Aktualnie coraz większego znaczenia nabiera zjawisko innowacji społecznych, które powstaje dzięki kreatywności i przedsiębiorczości przy wykorzystaniu lokalnych zasobów, a tym samym przyczyniając się do zaspokajania potrzeb społecznych i w dalszej perspektywie do rozwoju oraz poprawy jakości życia społeczeństwa. M. Wronka-Pośpiech [2015, ss. 124–125] podkreśla, że „zainteresowanie tym tematem wynika z konieczności ciągłych poszukiwań nowych sposobów rozwiązywania problemów społecznych, albowiem tradycyjne formy działania wyczerpują się lub zawodzą. Dzisiejszy świat zmagają się z wieloma problemami, wśród których są obecne takie kwestie, jak narastające nierówności społeczne, wzrost bezrobocia, starzejące się społeczeństwo, wykluczenia społeczne, zmiany klimatyczne czy rosnące zanieczyszczenie środowiska i jego wpływ na zdrowie społeczeństwa”.

Siłą napędową innowacji społecznych jest świadomość występowania luk między tym co powinno być, czego ludzie potrzebują, a tym co jest oferowane przez sektor publiczny i organizacje. Najczęściej wskazuje się, że deficyt innowacji społecznych dotyczy tworzenia nowych rozwiązań w następujących obszarach [Jędrych 2013, s. 87]:

- wydłużenia życia, co jest związane z nowymi rozwiązaniami organizacji opieki i wsparcia osób starszych, modelami zarządzania wiekiem;
- zmian klimatu, co wymaga nowych rozwiązań w zakresie tworzenia miast, mieszkalnictwa, transportu, redukcji emisji węgla, jak również zmiany zachowań ludzi;
- wzrastającej różnorodności krajów, miast, organizacji, co wymaga nowych rozwiązań w zakresie zarządzania tą różnorodnością, innowacyjnych sposobów prowadzenia szkoleń, integracji, aby zapobiec konfliktom;
- dużych nierówności społecznych związanych z występowaniem problemów społecznych;
- trudnych przejść w dorosłość, co wymaga nowych sposobów wspomagania ludzi młodych, kierowania ich rozwojem, ograniczaniem bezrobocia.

Analiza literatury wskazuje na duże zróżnicowanie koncepcji innowacji społecznych [Wyrwa 2014]. Jedni badacze koncentrują się na społecznych konsekwencjach innowacji i podkreślają, że mają one na celu zaspokojenie potrzeb społecznych i roz-

wiązywanie problemów społecznych [Christensen, Baumann, Ruggles, Sadtler 2006; Mulgan, Tucker, Ali, Sander 2007; Phills, Deiglmeier, Miller 2008]. Inni [Little 2006; Bisgaard 2009] kładą nacisk na fakt, że innowacje społeczne wykorzystują społeczne, ekologiczne i trwałe motywacje, aby stworzyć nowe sposoby pracy, nowe produkty, usługi, procesy i rynki. Zgodnie z tym punktem widzenia, innowacje społeczne zwiększają wartość dla biznesu, klientów, środowiska i społeczeństwa.

W aspekcie zakresu zmian wyróżnia się wąskie i szerokie znaczenie innowacji społecznych [za: Sempruch 2015, s. 3]. Węższe definicje wskazują, że innowacje społeczne wynikają z chęci zaspokojenia potrzeb społecznych, które są zaniedbane przez tradycyjne formy nieopłacalności rynku i nierozwiązywane przez publiczne instytucje polityki społecznej. W szerszym ujęciu innowacje społeczne określa się jako nowe rozwiązania, które odpowiadają na potrzeby społeczne bardziej efektywnie oraz prowadzą do nowych lub poprawiają istniejące relacje i więzi społeczne, a także dają możliwość lepszego wykorzystania posiadanych zasobów. Innowacje społeczne służą dobru wspólnemu społeczności, jak i usprawniają jej zdolność do samorozwoju w tym zakresie [Caulier-Grice, Davies, Patrick, Norman 2012, s. 18]. Zdaniem A. Olejniczuk-Merty [2014b, s. 21] dominuje jednak szerokie rozumienie innowacji społecznych, obejmujące zmiany w sferze produkcji, wymiany i konsumpcji. Zmiany te przenikają działalność społeczną i ekonomiczną, występują w produktach i usługach, procesach wytwórczych i rynkowych, procesach zarządczych i w metodach zarządzania.

We współczesnych definicjach innowacji społecznych znajdują się odniesienia m.in. do koncepcji sieciowego działania, kreatywności opartej na konsensusie różnych uczestników innowacji oraz potrzeby zwiększenia zastosowania teorii w praktyce działań społecznych [Błędowski, Sempruch 2014, s. 46]. Przykładowo J. A. Phills, K. Deiglmeier oraz D. T. Miller [2008, s. 36] charakteryzują innowacje społeczne jako „nowe rozwiązanie problemu społecznego, które jest bardziej efektywne, wydajne i stabilne niż istniejące rozwiązania – tworzą wartość dla całego społeczeństwa niż pojedynczych jednostek”. J. Hochgerner [2012, s. 95] mianem innowacji społecznej określa nowe rozwiązania odpowiadające wyzwaniom społecznym, przyjęte i zastosowane przez współpracujące ze sobą jednostki, grupy czy instytucje.

C. M. Christensen, H. Baumann, R. Ruggles, T. M. Sadtler [2006, s. 100] zdefiniowali innowację społeczną jako „innowację katalityczną” i uważają, że jest nowym podzbiorem innowacji „destrukcyjnej”, która oparta jest na zmianie społecznej. Innowacyjność katalityczna, podobnie jak innowacja destrukcyjna, może poprawić *status quo* poprzez zapewnienie wystarczających rozwiązań dla niedostatecznie uwzględnionych problemów społecznych. Innowacje destrukcyjne mają znaczący wpływ na strukturę przemysłową i bardzo często ich skutkiem są zmiany społeczne. Nie mniej jednak,

zmiany społeczne spowodowane innowacjami destrukcyjnymi są w dużej mierze niezamierzone, są produktami ubocznymi realizacji możliwości biznesowych. Natomiast w odniesieniu do innowacji katalitycznych – zmiana społeczna jest ich podstawowym celem [Michelini 2012, s. 10].

C. Andrew i J. L. Klein [2010, s. 9] uważają, że dla innowacji społecznych kluczowe są mobilizacja i uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji we wszystkich sektorach społeczeństwa i zachęcają do samoorganizacji obywateli, aby sprostać niespełnionym wymaganiom. Z tego punktu widzenia rozwój innowacji społecznych może być badany w ramach procesu zmian i ruchów społecznych, tworzenia i dyfuzji innowacji społecznych oraz nowych praktyk społecznych.

Z perspektywy polityki społecznej G. Sempruch [2015, s. 5] opisuje innowacje społeczne jako „nowe, bardziej efektywne lub/i skuteczne sposoby rozwiązywania problemów społecznych, oparte na współtworzeniu oraz współpracy osób i instytucji z różnych sektorów, które jednocześnie stanowią dźwignię postępu społecznego”.

Innowacje społeczne wpisują się nie tylko w tematykę badań naukowych, ale także znajdują się w centrum zainteresowania szeregu instytucji i organizacji krajowych oraz międzynarodowych. W ramach inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” – „Unia innowacji” [European Commission 2010a, ss. 21–22] oraz Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym [European Commission 2010b, ss. 14–15] innowacje społeczne określa się jako istotne narzędzia umożliwiające „stawianie czoła” wyzwaniom społecznym związanym ze starzeniem się społeczeństwa, z ubóstwem, bezrobociem, nowymi modelami zatrudniania i stylami życia oraz z oczekiwaniami obywateli dotyczącymi sprawiedliwości społecznej, edukacji i opieki zdrowotnej. Innowacje społeczne dotyczą znalezienia nowych sposobów realizacji potrzeb społecznych, których nie zaspokajają w wystarczający sposób rynek lub sektor publiczny. Wiążą się ze zmianą zachowań niezbędną dla rozwiązania najważniejszych problemów, z jakimi zmagają się społeczeństwo. Zapewniają obywatelom potrzebne im umiejętności oraz tworzą nowe relacje społeczne i modele współpracy.

Według ekspertów z Forum ds. Innowacji Społecznych – w ramach OECD’s Local Economic and Employment Development Programme (LEED) [Caulier-Grice, Kahn, Mulgan, Pulford, Vasconcelos 2010, ss. 16-17] innowacje społeczne to „zmiana koncepcji, procesu, produktu, zmiana organizacyjna, zmiana w modelu finansowania, która odpowiada nowemu charakterowi relacji z zainteresowanymi stronami oraz nowemu terytorium. Innowacja społeczna poszukuje nowych rozwiązań problemów społecznych poprzez identyfikowanie oraz dostarczanie nowych usług, a także poprawę jakości życia osób i społeczności. Rozpoznaje oraz wprowadza nowe sposoby

integracji z rynkiem pracy, nowe kompetencje, formy pracy i formy uczestnictwa jako różnorodne elementy, które mają wpływ na poprawę sytuacji osoby na rynku pracy". W tym ujęciu innowacje społeczne są również definiowane jako pozytywne zmiany społeczne, powiązane z nowością oraz z pierwszym zastosowaniem idei, mającej na celu wywołanie korzystnych zmian. Stanowią „okazję do poprawy dobrobytu jednostek i społeczności poprzez zatrudnienie, konsumpcję lub udział, tak by zapewniała ona rozwiązanie problemów indywidualnych i zbiorowych” [Kwaśnicki 2015, s. 13].

Badacze w projekcie TEPSIE [Caulier-Grice, Davies, Patrick, Norman 2012, ss. 18–21] definiują innowacje społeczne jako „nowe rozwiązania (produkty, usługi, modele, rynki, procesy), które jednocześnie zaspokajają potrzebę społeczną (bardziej efektywnie niż dotychczasowe rozwiązania) i prowadzą do nowych lub ulepszonych zdolności sprawczych społeczeństwa oraz lepszego wykorzystania posiadanych zasobów”.

Wskazują podstawowe elementy innowacji społecznych, do których należą:

- nowość – wyrażona jest przede wszystkim tym, że innowacje społeczne nie muszą być całkowicie oryginalne i wyjątkowe – wystarczy, że są nowe w danej dziedzinie, branży, regionie, rynku lub dla użytkownika oraz są stosowane w nowy sposób;
- możliwość wdrożenia w praktyce – praktyczne zastosowanie lub wdrożenie nowego pomysłu – należy wziąć pod uwagę rzeczywistą możliwość implementacji i przetestowania innowacji społecznych w warunkach, w jakich będą funkcjonować;
- adekwatność do potrzeb społecznych – innowacje społeczne są zaprojektowane, aby zaspokoić uznaną potrzebę społeczną;
- efektywność – innowacje społeczne powinny być bardziej skuteczne niż istniejące rozwiązania i oznaczać wymierną poprawę wyników w zakresie jakości, poziomu satysfakcji użytkowników, prędkości adaptacji lub zmniejszenia kosztów oraz większego poziomu wpływ, takiego jak poprawa dobrobytu i spójności społecznej;
- wzrost zdolności społeczeństwa do działania – poprzez kreowanie nowych ról i relacji oraz budowanie zdolności lepszego wykorzystania posiadanych zasobów.

Nadrzędnym celem innowacji społecznych jest wdrożenie udanych zmian społecznych oraz ich upowszechnienie, np. w postaci popularyzacji dobrych praktyk lub powielania prototypowych rozwiązań.

Mimo zróżnicowanych interpretacji znaczenia i zakresu pojęcia innowacji społecznych, występujących w literaturze definicje innowacji społecznych dotyczą przede wszystkim niezaspokojonych potrzeb lub nierozwiązanych wyzwań społecznych. Akcentują takie kwestie jak: „projektowanie i wdrażanie lepszych sposobów realizacji potrzeb społecznych”, „nowe pomysły, które działają w celu spełnienia ważnych, niezaspokojonych potrzeb”, „nowe pomysły, które rozwiązują istniejące społeczne, kultu-

rowe, ekonomiczne i środowiskowe wyzwania dla dobra ludzi i planety” oraz „idee, które działają dla dobra publicznego” [Wronka-Pośpiech 2015, ss. 128–129].

W wyniku badań nad innowacjami społecznymi podjęto próby ich klasyfikacji [Pełka 2014, s. 2]. W literaturze przedmiotu istnieją trzy podstawowe wymiary innowacji społecznych [Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, González 2005, s. 1976]. Pierwszy polega na zaspokojeniu ludzkich potrzeb. Drugi – obejmuje procesy i zmiany w dynamice relacji społecznych, ze szczególnym naciskiem na wzrost poziomu uczestnictwa, zwłaszcza wśród tych, którzy wcześniej w jakikolwiek sposób byli wykluczeni. Trzeci wymiar oznacza wzmocnienie pozycji osób zaangażowanych poprzez zwiększenie ich zdolności społeczno-politycznych i dostęp do zasobów.

M. Szczepaniak [2011, s. 132] wskazuje trzy rodzaje innowacji społecznych:

- innowacje ukierunkowane na proces – rozwój nowych metod, nowego podejścia lub udoskonalenia już istniejących;
- innowacje ukierunkowane na cel – sformułowanie nowych celów, zidentyfikowanie nowych podejść, otwarcie nowych dróg do zatrudnienia;
- innowacje ukierunkowane na kontekst – rozwój systemu odpowiadającego na potrzeby oraz problemy rynku pracy w ramach struktur politycznych i instytucjonalnych.

Innowacje społeczne można usystematyzować także ze względu na cele, jakie są przed nimi stawiane. Biorąc pod uwagę realizację celów społecznych innowacje powinny zachęcać do dalszego rozwoju, podwyższać pozycję konkurencyjną sektora prywatnego, pomagać przezwyciężać braki wykwalifikowanych pracowników, przyczyniać się do wdrożenia innowacji technologicznej. Ze względu na kryterium organizacyjne, innowacje społeczne mają na celu poprawę działania organizacji poprzez wzrost wydajności pracy, bardziej efektywne wykorzystanie wiedzy, umiejętności i technologii, przyspieszenie rozwoju nowych produktów i usług, stworzenie zespołów zmotywowanych pracowników, zwiększenie atrakcyjności organizacji na rynku pracy. Przyjmując kryterium pracownicze, innowacja społeczna ma na celu poprawę satysfakcji z pracy, znalezienie równowagi pomiędzy pracą zawodową a życiem prywatnym, promowanie możliwości rozwoju osobistego i trwałego zatrudnienia.

Proces kreowania oraz instrumenty wspierania innowacji społecznych

Zmieniające się przyczyny i natura problemów społecznych wymaga obecnie innowacyjnego myślenia i działań wysoce przedsiębiorczych. W analizach zjawiska innowacji społecznych nie można pominąć uwarunkowań ekonomicznych, do których

należy m.in. stan koniunktury w danej gospodarce, oznaczający w warunkach recesji przyspieszenie pojawienia się problemów społecznych oraz trudności sektora publicznego w ich finansowaniu. Innowatorzy społeczni powinni wykorzystać modele biznesu komercyjnego w swojej działalności, dzięki czemu możliwe będzie skuteczne rozwiązywanie problemów, które są pomijane przez państwo czy sektor biznesu. Sukcesy takich działań odnotowywane są już na arenie międzynarodowej. Doskonałym przykładem jest inicjatywa laureata Pokojowej Nagrody Nobla – M. Yunusa. M. Yunus stworzył kilkanaście innowacyjnych przedsięwzięć na rzecz ubogich, które ulepszyły życie milionów ludzi. Realnym tego dowodem był spadek ubóstwa w Bangladeszu w latach 1974–2005. Wskaźnik ubóstwa (mierzony zgodnie z normami Banku Światowego) obniżył się z poziomu szacowanego na 74% w latach 1973–1974 do 40% w 2005 roku [Borowska 2014, s. 20]. Pierwszą innowacją społeczną M. Yunusa był Grameen Bank – udzielający kredytów dla ludzi ubogich, których tradycyjne banki nie obsługiwały. W 1984 roku uruchomiono także kredyt mieszkaniowy, który umożliwił polepszenie warunków bytowych.

Innowacje społeczne z założenia są powiązane z realizacją zarówno celów społecznych i gospodarczych. Zdaniem A. Olejniczuk-Merty [2014a, ss. 23-24] innowacje społeczne służą spełnianiu wyzwań społecznych, ponieważ:

- ich założeniem jest podnoszenie jakości życia społeczeństwa;
- są oparte na nowej filozofii rozwoju, uznającej czynniki „miękkie” (kapitał ludzki, społeczny i intelektualny) jako wiodące czynniki prorozwojowe, stanowiące istotną siłę sprawczą współczesnego rozwoju;
- wiążą się z kształtowaniem postaw i zachowań prospołecznych, podnoszeniem poziomu aktywności, wiedzy i świadomości oraz zaufania społecznego;
- są w harmonii ze zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym.

Proces generowania innowacji społecznych wynika z dwóch podstawowych typów – innowacji przełomowych oraz przyrostowych [za: Klimowicz 2011, s. 34]. Innowacje przyrostowe opierają się na poprawie jakości produktów lub usług już dostępnych na rynku, a także zmianie sposobów produkcji bądź zarządzania. Natomiast innowacje przełomowe wprowadzają zupełnie nowe produkty i usługi oraz rozwiązania produkcyjne lub organizacyjne. Oba typy innowacji wpływają na wzrost konkurencyjności, niemniej jednak innowacje przełomowe rozpoczynają nowe fale rozwoju gospodarczego. Innowacje te zmieniają sposoby funkcjonowania społeczeństw, stanowiąc jednocześnie podstawę do tworzenia innowacji przyrostowych. Tymczasem innowacje przyrostowe powstałe w wyniku adaptacji i udoskonalenia innowacji przełomowych pozwalają społeczeństwom dostosować się do funkcjonowania w nowych warunkach.

Uruchomienie mechanizmu kreowania innowacji społecznych wymaga uwzględnienia istotnych etapów działań, do których zaliczyć można [Murray, Caulier-Grice, Mulgan 2010, ss. 11-123]:

1. Inspiracje, identyfikowanie potrzeb (*prompts, inspirations, diagnoses*) – dotyczy zrozumienia zapotrzebowania na innowację społeczną – istotna jest pełna diagnoza źródeł i przyczyn poszczególnych problemów.
2. Generowanie pomysłów (*proposals, ideas*) – polega na formułowaniu pomysłów odpowiadających na zidentyfikowane potrzeby.
3. Sprawdzanie innowacji w praktyce (*prototyping, pilots*) – oznacza pilotażowe wdrożenie innowacji, w tym testowanie oraz wprowadzenie ewentualnych usprawnień.
4. Podtrzymywanie innowacji (*sustaining*) – oznacza wdrożenie i popularyzację innowacji, która pomyślnie przeszła etap prototypowania.
5. Rozpowszechnienie innowacji (*scaling, diffusion*) – oznacza zwiększenie zasięgu i wpływu innowacji poprzez ekspansję, próby replikacji i dyfuzji wśród społeczności zainteresowanych zmianą.
6. Wywołanie zmiany systemowej (*systemic change*) – polega na wprowadzeniu nowych sposobów myślenia i działania.

Podstawą rozwoju innowacji społecznych zgodnie z wytycznymi Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych są [Stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych 2012, s. 1]:

- kapitał społeczny i kreatywny – innowacje społeczne bazują na wysokim kapitale społecznym i kreatywnym;
- współpraca międzysektorowa – innowacje społeczne muszą być wspierane przez instytucje skupiające organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne, władzę administracyjną oraz biznes (instytucje te powinny być swoistymi inkubatorami innowacyjności oraz powinny ustalać standardy innowacji społecznych, wykorzystując do tego zasoby społeczne);
- wymiar międzynarodowy – współpraca międzynarodowa oraz korzystanie z doświadczeń i wiedzy zgromadzonych w innych krajach;
- nowoczesne technologie – zastosowanie nowoczesnych technologii, przy współpracy z uniwersytetami lub środowiskami biznesu, może pozytywnie wpływać na zwiększanie szans innowacyjnych rozwiązań problemów społecznych;
- elastyczność procedur – innowacje społeczne zakładają nieprzewidywalność i zmienność podczas wdrażania danego rozwiązania;

- wolność – im więcej wolności, zarówno tej proceduralnej, jak i wynikającej ze współpracy między różnymi aktorami procesu zmiany społecznej, tym większe możliwości dla innowacyjności;
- nowe formy zarządzania, np. realizacja polityk publicznych z udziałem partnerów różnych sektorów (zarządzanie partycypacyjne);
- własność społeczna – to inna w odróżnieniu od własności prywatnej i publicznej, forma posiadania zasobów materialnych i niematerialnych, która nie jest przypisana do konkretnych podmiotów, a zarządzana jest w sposób partycypacyjny.

Innowacje społeczne są szczególnie cennym instrumentem w odniesieniu do aktywnej polityki społecznej. Innowacyjne rozwiązania wykorzystujące kapitał społeczny, odwołujące się do działalności organizacji pozarządowych i nakierowane na zapobieganie procesom prowadzącym do ekskluzji społecznej, mogą okazać się nie tylko skuteczne, ale i efektywne z ekonomicznego punktu widzenia. Aspekt ekonomiczny innowacji społecznych wyraża się m.in. w możliwym ograniczeniu wydatków dzięki lepszemu ich adresowaniu i indywidualizacji usług społecznych oraz wykorzystaniu efektów synergicznych [Błądowski, Sempruch 2014, s. 47].

W Polsce do zainteresowania innowacjami społecznymi przyczynia się m.in. program pn. „*Innowacje Społeczne*” organizowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). W programie tym finansowane są działania podejmowane przez sektor nauki, otoczenie gospodarcze, organizacje pozarządowe bazujące na najnowszych osiągnięciach nauki i techniki. Program NCBR to nowatorskie przedsięwzięcie z zakresu wspierania innowacji społecznych, dzięki któremu realizowane są projekty stanowiące odpowiedź na szereg aktualnych wyzwań społeczno-ekonomicznych kraju, dotyczących m.in. grup wykluczonych społecznie czy edukacji. Na potrzeby programu NCBR definiuje innowacje społeczne jako „rozwiązania, które równocześnie odpowiadają za zapotrzebowanie społeczne, jak i powodują zmianę w danych grupach społecznych. Te rozwiązania mogą wiązać się z innowacyjnymi produktami, usługami bądź procesami, które umożliwiają odmienne rozwiązywanie typowych problemów społecznych” [Program *Innowacje Społeczne* 2012, s. 1].

Poza programem „*Innowacje Społeczne*” zainicjowanym przez NCBR, idea innowacji społecznych upowszechniana jest przede wszystkim oddolnie. Projekty mające na celu zaspokojenie kluczowych potrzeb społecznych finansowane są m.in. przez Fundusz Innowacji Społecznych dla Łodzi. W ramach Funduszu wspierane są inicjatywy, które wyróżniają się innowacyjnością proponowanych działań. Innowacja w rozumieniu Funduszu to nowatorskie podejście do problemu społecznego, które jest równocześnie skuteczniejsze, wydajniejsze i trwalsze od istniejących w danym miejscu i czasie, a którego oddziaływanie wykracza poza określoną grupę problemową

i obejmuje także daną społeczność lokalną (Stanford Social Innovation Review). Fundusz został powołany wspólnie przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Biuro Projektowe w Polsce (UNDP), Urząd Miasta Łodzi (UMŁ) oraz Łódzką Federację Organizacji Pozarządowych (ŁFOP). Wspiera realizację działań organizacji pozarządowych i/lub grup nieformalnych w obszarach uznanych wspólnie przez partnerów za priorytetowe, czyli rozwiązywanie problemów społecznych, kultura, sztuka i nauka, partycypacja społeczna, zrównoważony rozwój.

Unia Europejska (UE) włączyła także innowacje społeczne w budowanie strategii rozwoju [Kowalski 2015, ss. 287–290]. W strategii „Europa 2020” oraz inicjatywie przewodniej „Unia Innowacji” podkreśla się, że UE musi opracować odrębne podejście do innowacji, oparte na jej wyjątkowym zbiorze wartości. W marcu 2011 roku Komisja Europejska uruchomiła inicjatywę innowacji społecznych w Europie – *Social Innovation Europe*, mającą na celu wspieranie innowatorów społecznych w tworzeniu nowych towarów (usług) i opracowywaniu nowych metod pracy, które tworzą wartość społeczną oraz wywierają wpływ na organizacje i klientów. Inicjatywa pomaga także w znajdowaniu funduszy i wiedzy fachowej, pozwalających zamienić pomysł innowacji społecznej w projekt, a nawet w nową działalność gospodarczą [European Commission 2014, s. 65].

W opinii Komisji Europejskiej działania podejmowane w ramach innowacji społecznych mogą być pomocne przy rozwiązywaniu takich kwestii jak:

- sprawne i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych wobec ograniczonych możliwości budżetowych,
- wsparcie w zakresie kształcenia ustawicznego dla zapewnienia odpowiednich warunków życia,
- pozyskiwanie środków prywatnych i pozarządowych w celu uzupełnienia finansowania z budżetu państwa,
- wspomaganie państw w podejmowaniu reform i innych decyzji politycznych w oparciu o wiedzę,
- współtworzenie strategicznych inwestycji społecznych.

Komisja Europejska od 2012 roku organizuje konkurs pn. „*European Social Innovation Competition*”, który jest okazją do zaproponowania m.in. nowych sposobów walki z bezrobociem i ograniczenia jego destrukcyjnego wpływu na gospodarkę i społeczeństwo. Konkurs ma na celu finansowe i merytoryczne wsparcie kreatywnych pomysłów innowatorów społecznych, które mogą zmienić sposób funkcjonowania gospodarek i społeczeństw w Europie. Jest skierowany do osób prywatnych, organizacji oraz przedsiębiorstw, a jego głównym zamierzeniem jest odkrycie i promocja najciekawszych pomysłów na innowacje społeczne. W grupie 30 półfinalistów tegorocznej edycji konkur-

su znalazł się polski start-up – Platforma The Jillion (<https://pl.thejillion.com/>). Jest to anglojęzyczna platforma do finansowania projektów-marzeń za pomocą funduszy ze społecznościowych aukcji.

W nowej perspektywie na lata 2014–2020 zasadniczymi narzędziami wspierającymi innowacyjność będą PO Inteligentny Rozwój (POIR) – program dotyczący innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw oraz PO Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) – program dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia, jak również PO Cyfrowa Polska – program dotyczący rozwoju cyfrowego [Gwizda, Kosewska-Kwaśny, Żółciński 2014, ss. 121–127, 143–155].

Na szczególne zainteresowanie zasługuje Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, który będzie realizował cele tematyczne 8–11 Rozporządzenia ogólnego 2014–2020 w podziale na cztery osie priorytetowe. W ramach IV osi PO WER – *Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa* wyróżniono projekty obejmujące zakresem innowacje społeczne². Ich celem będzie wykorzystanie innowacji społecznych do przetestowania i wypracowania nowych skuteczniejszych rozwiązań problemów w obszarze m.in. zatrudnienia, integracji społecznej, kształcenia przez całe życie oraz modernizacji funkcjonowania administracji publicznej, w przypadku których dotychczasowe działania nie są wystarczające lub wymagają nowego podejścia. Jednocześnie będą się one koncentrowały na najtrudniejszych i kluczowych problemach, wspierając osiągnięcie celów wynikających z dokumentów strategicznych.

Innowacje społeczne w PO WER będą wdrażane w ramach dwóch schematów. Pierwszy z nich to tzw. mikroinnowacje, w którym istotne będzie dotarcie do potencjalnych innowatorów społecznych, wsparcie ich w rozwinięciu i opracowaniu nowych, załączkowych pomysłów, a następnie przetestowanie gotowych rozwiązań i ich upowszechnienie oraz podjęcie działań w zakresie włączenia do praktyki. Drugi schemat to makroinnowacje, których celem będzie zapewnienie możliwości wprowadzenia zmian do istniejącej praktyki przez podmioty o większym potencjale oraz realizacja projektów pozwalających na wypracowanie innowacji w zakresie polityki [Wendel 2014, s. 11].

Zgodnie z założeniami Roczego Planu Działania na 2015 rok dla IV osi PO WER liczba innowacji przyjętych do dofinansowania w skali mikro wynosi 240. W celu osiągnięcia tego wskaźnika, przy alokacji w tej wysokości, należy przyjąć, że średni koszt

² Wyodrębnienie IV osi w programie krajowym to wynik doświadczeń z wdrażania innowacji społecznych w dwóch poprzednich perspektywach finansowych: Programie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w latach 2004–2006 i Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki w latach 2007–2013.

wsparcia jednej innowacji wynosi 100 000 zł [Regulamin konkursu na inkubację innowacji społecznych, s. 9].

Duże znaczenie w rozwoju innowacji społecznych w latach 2014–2020 będzie miał również „Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych” (*Employment and Social Innovation – EaSI*) [Regulation EU 2013]. Program ma służyć realizacji celów UE w zakresie promowania wysokiego poziomu zatrudnienia, gwarantowania odpowiedniej i godnej ochrony socjalnej, zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy warunków pracy. Istotą programu są innowacje społeczne rozumiane jako innowacje, które zarówno w odniesieniu do swoich celów, jak i środków mają społeczny charakter, a zwłaszcza te, które odnoszą się do rozwoju i realizacji nowych idei (dotyczących produktów, usług i modeli) oraz zaspokajają potrzeby społeczne i tworzą nowe relacje lub współpracę, przynosząc w ten sposób korzyści dla społeczeństwa i zwiększając jego zdolność do działania [Regulation EU 2013, article 2].

EaSI składa się z trzech komplementarnych osi [Pełka 2014, s. 5; Regulation EU 2013; European Commission 2011b]:

1. Progress – ma przede wszystkim wspierać działania o charakterze badawczym, w tym ewaluacyjnym, a także służyć wypracowaniu innowacyjnych rozwiązań w zakresie unijnej polityki zatrudnienia, społecznej oraz przepisów dotyczących warunków pracy. W ramach tych działań szczególną wagę przypisuje się współpracy z partnerami społecznymi, w tym z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
2. EURES – ma na celu wspieranie mobilności na europejskim rynku pracy poprzez systemowe rozwiązania w zakresie wymiany wiedzy na temat wolnych miejsc pracy i formalności związanych z zatrudnieniem. Ponadto obejmuje działania ukierunkowane na rozwój usług w zakresie rekrutacji i zatrudnienia, uwzględniających także programy służące promowaniu mobilności geograficznej pracowników.
3. Filar poświęcony wspieraniu mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej ma ułatwić dostęp do finansowania przedsiębiorcom, znajdującym się w najtrudniejszym położeniu na rynku oraz osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i zawodowym. Odrębne wsparcie w tym zakresie przewidziano dla mikroprzedsiębiorstw. Szczególną uwagę poświęcono firmom, które mają charakter społeczny, czyli zatrudniają osoby wcześniej długotrwale bezrobotne lub zagrożone utratą pracy, mające trudności z wejściem lub powrotem na rynek pracy oraz wykluczone społecznie. Oddzielne wsparcie będzie skierowane na zwiększenie potencjału instytucjonalnego dostawców pożyczek w wysokości do 25 tysięcy euro.

EaSI, łącząc trzy uzupełniające się sfery działań: Progress, EURES oraz instrument mikrofinansowy w jeden ogólny program, pozwoli efektywniej tworzyć nowe miejsca

pracy i zapewnić trwały rozwój m.in. dzięki naciskowi położonemu na innowacje społeczne.

„Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych” obejmuje działania ukierunkowane na osiągnięcie następujących celów [EaSI 2014, s. 8]:

- zwiększenie poczucia odpowiedzialności za cele UE i koordynacja działań w dziedzinie zatrudnienia, spraw społecznych oraz włączenia na poziomie unijnym i krajowym;
- wsparcie rozwoju odpowiednich systemów zabezpieczenia społecznego i polityki rynku pracy przez działanie na rzecz dobrych rządów, wzajemnego uczenia się oraz innowacji społecznych;
- modernizacja ustawodawstwa UE oraz zapewnienie jego skutecznego stosowania,
- promowanie mobilności geograficznej i zwiększenie możliwości zatrudnienia dzięki budowie otwartego rynku pracy;
- zwiększenie dostępności mikrokredytów dla słabszych grup społecznych i mikroprzedsiębiorstw oraz poprawa dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw społecznych.

Pula środków finansowych na wdrożenie programu EaSI w latach 2014–2020 wynosi 919 469 000 euro w cenach bieżących [Regulation EU 2013]. Na relację działań w ramach osi Progress zaplanowano 61% łącznego budżetu programu, EURES – 18% budżetu programu oraz na wsparcie mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej zagwarantowano 21% budżetu programu.

Innowacje społeczne są także jednym z narzędzi wymienionych w Komunikacie Komisji Europejskiej pn. „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” [European Commission 2011a, ss. 6–11]. W inicjatywie tej określono plan działań, który włącza się w ogólne wsparcie innowacji społecznych.

Na poziomie wspólnotowym narzędziem bezpośrednio wspierającym innowacyjność są programy ramowe UE, za pośrednictwem 7. Programu Ramowego, objęta finansowaniem istotne prace badawcze nad innowacjami społecznymi [European Commission 2014, s. 65]. Udzieliła projektom badawczym w dziedzinie innowacji społecznych wsparcia o łącznej wartości blisko 30 mln euro, a ponadto finansuje dwie sieci inkubatorów w celu rozpowszechnienia udanych rozwiązań [Pełka 2014, s. 4]. W ramach 7. Programu Ramowego zrealizowano m.in. program pn. „Pomysły”, który wspomagał badania pionierskie UE. Założeniem programu „Pomysły” było przekonanie, że naukowcy najlepiej zidentyfikują nowe możliwości i kierunki pionierskich dziedzin wiedzy, które następnie zostaną wykorzystane w gałęziach przemysłu i rynkach oraz przełożone na szersze innowacje społeczne w przyszłości.

W latach 2014–2020 nowym programem ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji jest program pn. „*Horyzont 2020*”, instrument finansowy służący budowie zrównoważonej i zharmonizowanej Europejskiej Przestrzeni Badawczej, w optymalny sposób wykorzystującej kapitał intelektualny – ludzki, strukturalny i społeczny – całej UE. W programie „*Horyzont 2020*” zastosowano szerokie ujęcie innowacji, które nie ogranicza się jedynie do wprowadzania na rynek nowych produktów, ale obejmuje również procesy, systemy i inne metody, w tym wykorzystanie europejskiego potencjału w zakresie projektów, kreatywności, usług i wagi innowacji społecznych. Założono, że zasady finansowania tych działań będą pokrywać się ze wsparciem na rzecz badań naukowych i rozwoju technologicznego [European Commission 2011c, s. 8–9].

Zakończenie

W świetle powyższych rozważań istotne staje się zwrócenie uwagi na rolę kapitału społecznego w procesie generowania innowacji społecznych. Akumulacja kapitału społecznego pozwala na wykorzystanie jego zasobów w kierunku rozwiązywania problemów społecznych. W tym kontekście szczególnie ważne jest badanie kapitału społecznego z punktu widzenia interakcji pomiędzy jego komponentami a możliwościami wdrażania innowacji społecznych. Sprostanie temu wyzwaniu wydaje się obiecywać określoną wartość poznawczą.

Bibliografia

- Adamczyk M. (2013), *Wprowadzenie do teorii kapitału społecznego*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Andrew C., Klein J. L. (2010), *Social Innovation: What is it and why is it important to understand it better*, no ET10003, Ontario Ministry of Research and Innovation, Toronto.
- Białoń L. (2010), *Zręby teorii innowacji*, [w:] L. Białoń (red.), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Wydawnictwo Placed, Warszawa.
- Bisgaard T. (2009), *CSI. Corporate Social Innovation. Companies' participation in solving global challenges*, FORA – Report, Copenhagen.
- Błędowski P., Sempruch G. (2014), *Innowacje społeczne jako instrument dostosowania polityki społecznej do nowych wyzwań*, „Polityka Społeczna”, nr 3.
- Borowska A. (2014), *Innowacje społeczne czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XV, z. 8, cz. I.
- Caulier-Grice J., Davies A., Patrick R., Norman W. (2012), *Defining Social Innovation. A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation*

- in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.*
- Caulier-Grice J., Kahn L., Mulgan G., Pulford L., Vasconcelos D. (2010), *Study on Social Innovation. A paper prepared by the Social Innovation eXchange (SIX) and the Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors*, The Young Foundation, London.
- Christensen C. M., Baumann H., Ruggles R., Sadtler T. M. (2006), *Disruptive Innovation for Social Change*, "Harvard Business Review", Vol. 84, Issue 12, p. 94-101.
- Działek J. (2011), *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- EaSI Nowy ogólny program UE w dziedzinie polityki zatrudnienia i polityki społecznej*, 2014, Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- European Commission (2010a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*, COM(2010) 546, Brussels.
- European Commission (2010b), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, COM(2010) 758, Brussels.
- European Commission (2011a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Social Business Initiative. Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*, COM(2011) 682, Brussels.
- European Commission (2011b), *Commission Staff Working Paper Ex-ante Evaluation. Accompanying the document. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Union Programme for Social Change and Innovation*, SEC(2011) 1134, Brussels.
- European Commission (2011c), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation*, COM(2011) 808, Brussels.
- European Commission (2014), *State of the Innovation Union. Taking stock 2010-2014*, Directorate-General for Research and Innovation, Brussels.
- Gajowiak M. (2012), *Kapitał społeczny. Przypadek Polski*, PWN, Warszawa.
- Golinowska S. (2009), *Więzi społeczne i kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Porównanie z innymi krajami Unii Europejskiej*, [w:] S. Golinowska, J. Wilkin, M. Bednarski, U. Sztanderska, M. W. Socha, B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Joanna Wyrwa

- Grzanka I. (2009), *Kapitał społeczny w relacjach z klientami. CRM a społeczny potencjał przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Gwizda M., Kosewska-Kwaśny M., Żółciński Sz. (2014), *Fundusze UE 2014-2020*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Hochgerner J. (2012), *New Combinations of Social Practices in the Knowledge Society*, [w:] H. W. Franz, J. Hochgerner, J. Howaldt (red.), *Challenge Social Innovation. Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civity Society*, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London.
- Jaźwiński I. (2010), *Kapitał społeczny w gospodarce opartej na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 57.
- Jędrych E. (2013), *Inwestowanie w innowacje społeczne w organizacjach gospodarczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Klimowicz M. (2011), *Innowacje społeczne jako serendypny efekt wzrostu kapitału ludzkiego*, [w:] P. Grabowiec, M. Klimowicz (red.), *Człowiek we współczesnej gospodarce globalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław.
- Klimowicz M., Bokajło W. (2010), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Kowalski A. M. (2015), *Rozwój innowacji społecznych: Polska na tle innych państw UE*, [w:] M. A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Kwaśnicki W. (2015), *Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka?*, [w:] W. Misztala, G. Chimiak, A. Kościanski (red.), *Obywatelskość wobec kryzysu: uśpieni czy innowatorzy?*, Warszawa.
- Little A. D. (2006), *The innovation high ground: Winning tomorrow's customers using sustainability-driven innovation*, „Strategic Direction”, Vol. 22, Issue 1, p. 35–37.
- Łopaciuk-Gonczaryk B. (2009), *Więzi społeczne, zaufanie i kapitał społeczny*, [w:] S. Golinowska, J. Wilkin, M. Bednarski, U. Sztanderska, M. W. Socha, B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Marcinkowska M. (2012), *Kapitał społeczny przedsiębiorstwa - próba syntezy literatury przedmiotu*, „Przegląd Organizacji”, nr 10.
- Matysiak A. (2011), *Społeczny kapitał rynkowy*, „Polityka Społeczna”, nr 5/6.
- Michelini L. (2012), *Social Innovation and New Business Models. Creating Shared Value in Low-Income Markets*, Springer Heidelberg New York Dordrecht London.
- Miszczak K. (2014), *Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Gospodarka i przestrzeń”, nr 314.

- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., González S. (2005), *Towards alternative model(s) of local innovation*, "Urban Studies", Vol. 42, No. 11, p. 1969–1990.
- Mularska-Kucharek M. (2012), *Kapitał społeczny a postawy i działania przedsiębiorcze mieszkańców Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Mulgan G., Tucker S., Ali R., Sander B. (2007), *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*, Said Business School, Oxford.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, NESTA, London.
- Olejniczuk-Merta A. (2014a), *Rozwój innowacji społecznych a badania marketingowe*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 336.
- Olejniczuk-Merta A. (2014b), *Innowacje społeczne – aktywizacja społeczeństwa czy coś więcej?*, [w:] A. Olejniczuk-Merta (red.), *Innowacje społeczne: od idei do upowszechniania efektu*, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury, Warszawa.
- Pełka W. (2014), *Innowacje społeczne w polityce Unii Europejskiej*, "Polityka Społeczna", nr 1.
- Phills J. A., Deiglmeier K., Miller D. T. (2008), *Rediscovering Social Innovation*, "Stanford Social Innovation Review", Vol. 6, Issue 4.
- Program Innowacje Społeczne* (2012), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/innowacje_spoeczne/0pis_programu_is_1.pdf (dostęp: 6 grudnia 2015 r.).
- Putnam R. D. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Regulamin konkursu na inkubację innowacji społecznych. Oś IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Regulation (EU) No 1296/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion.
- Sempruch G. (2015), *Definiowanie i konteksty interpretacyjne innowacji społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie, Warszawa.
- Skawińska E. (red.) (2012), *Kapitał społeczny w rozwoju regionu*, PWN, Warszawa.
- Sławecki B. (2011), *Zatrudnienie po znajomości. Kapitał społeczny na rynku pracy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie innowacji społecznych w przyszłym okresie programowania funduszy europejskich 2014-2020* (2012), Warszawa.

Joanna Wyrwa

- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020* (2013), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Szczepaniak M. (2011), *Klasy społeczne jako przykład innowacji społecznych*, [w:] K. Głąbicka, M. Gagacka (red.), *Badania społeczne środowiska polityków społecznych*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom.
- Sztaudynger J. J. (2005), *Wzrost gospodarczy a kapitał społeczny, prywatyzacja i inflacja*, PWN, Warszawa.
- Tuziak A. (2013), *Innowacyjność w endogenicznym rozwoju regionu peryferyjnego. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Wendel I. (2014), *Znaczenie innowacji społecznych dla społeczeństwa i rola Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w promowaniu tych innowacji*, [w:] A. Olejniczuk-Merta (red.), *Innowacje społeczne: od idei do upowszechniania efektu*, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury, Warszawa.
- Wronka-Pośpiech M. (2015), *Innowacje społeczne – pojęcie i znaczenie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 212.
- Wyrwa J. (2014), *Innowacje społeczne w teorii nauk ekonomicznych*, [w:] J. Wyrwa (red.), *Innowacje społeczne w teorii i praktyce*, PWE, Warszawa.

Monika Mularska-Kucharek¹

Uniwersytet Łódzki

O relacjach pomiędzy zaufaniem społecznym a postawami przedsiębiorczymi

About the relationship between trust and entrepreneurial attitudes

Abstract: The aim of this paper is to assess the relations between social trust and entrepreneurial attitudes. In order to precisely describe the links between the examined variables, both individual dimensions of trust and general social trust, including vertical and private trust, have been explored.

The research results point to statistically significant links between social trust and entrepreneurial attitudes. As it turns out, it is faith and confidence in other people's trustworthy behavior that sparks human creativity and tendencies to reach the desired goals.

The analyses presented here are empirically based on data collected during the "Human and Social Capital as Factors in the Development of the Lodz Region" project conducted as part of the „Human Capital. National Cohesion Strategy” EU program.

Keywords: social trust, entrepreneurship, entrepreneurial attitude.

Wprowadzenie

Korzyści z bycia przedsiębiorczym dotyczą bardzo wielu aspektów życia społecznego i wiążą się zarówno z profitami o charakterze materialnym, jak i niematerialnym. Przedsiębiorczość, wyrażająca się poprzez kreatywność, pomysłowość, inicjatywę, odwagę, gotowość do podejmowania ryzyka, staje się wymogiem współczesnego świata, o który zabiega się na każdym poziomie życia: mikro, mezo i makrospołecznym. Nie dziwi już zatem inicjatywy na rzecz kreowania przedsiębiorczości nawet

¹ E-mail: monikamularska@o2.pl

u przedszkolaków, a także osób starszych. Wiadomo bowiem, że przedsiębiorczość to więcej niż praca na własny rachunek, i że należy ujmować ją w znacznie szerszym kontekście.

Ze względu na potencjalne profity związane z szeroko pojętą przedsiębiorczością podejmuje się szereg inicjatyw na rzecz odkrywania mechanizmów warunkujących postawy i działania przedsiębiorcze. Aspiracje naukowców i praktyków życia społecznego dotyczą poszukiwania determinant, które mogą przyczynić się do większej skuteczności inicjowanych działań. Próbą odpowiedzi na owe zapotrzebowania jest prezentowany artykuł, którego celem jest omówienie relacji pomiędzy zaufaniem społecznym a postawami przedsiębiorczymi.

Aktywność przedsiębiorcza wiąże się zarówno z zaufaniem tym najbardziej podstawowym, jakim obdarzamy osoby, z którymi wchodzimy w relacje społeczne, ale także z jego innymi rodzajami [Sztompka 2007]. Zależności pomiędzy zaufaniem społecznym a przedsiębiorczością mają natomiast charakter złożony. Dotyczą bowiem powiązań zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich. Inspirujące poznawczo i jednocześnie uzasadnione są zatem badania prowadzące do zrozumienia owych zależności. Wiedza na temat użyteczności zaufania społecznego w kontekście kreowania postaw przedsiębiorczych może stanowić przyczynek do powszechnego wykorzystania w praktyce nowych form kapitału, które mogą być istotnym uzupełnieniem nadmiernie eksploatowanego kapitału ludzkiego. Uwzględnienie roli zaufania społecznego przyczynić się może także do zwiększenia efektywności działań mających na celu kreowanie i rozwijanie przedsiębiorczości, którą zgodnie z założeniami strategii liźbońskiej traktuje się jako „jedno z kluczowych narzędzi tworzenia wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy oraz urzeczywistniania spójności społecznej i zwalczania wykluczenia społecznego” [*Postawy przedsiębiorcze...* 2008]. Przedsiębiorczość postrzegana jako szczególny rodzaj aktywności człowieka, przynoszący korzyści zarówno jemu, jak i otoczeniu powinna być zatem propagowana i wzmacniana na poziomie różnych instytucji.

Zaufanie społeczne a przedsiębiorczość – kontekst teoretyczny

Z obserwacji życia społecznego, a także przeglądu literatury dotyczącej zaufania, wynika, że „na pozór marginalne dociekania pojedynczych uczonych na początku lat osiemdziesiątych – prace Niklasa Luhmanna [1979] i Bernarda Barbera [1983] – przekształciły się w bogaty intelektualnie nurt z dużą i stale rosnącą liczbą uczestników” [Sztompka 2007, s. 11], a obecność zaufania we wszystkich aspektach życia społecznego stała się niemalże bezdyskusyjnym faktem. Zjawiskiem tym zajmują się przed-

stawiciele różnych dyscyplin naukowych: psychologowie, filozofowie, etycy, ekonomiści, pedagodzy i oczywiście socjologowie. Sam zaś termin „zaufanie” definiować można wielopłaszczyznowo.

W kategoriach psychologicznych zaufanie rozumiane jest m.in. jako „całkowite zawierzenie komuś, wiara w kogoś; ufność. A człowiek zaufany to taki, na którym można polegać, któremu się ufa [Słownik języka polskiego 2002]. Zaufanie można również postrzegać jako swoistego rodzaju kalkulację [Coleman 1990; Hardin 2002], efekt prawidłowej socjalizacji [Uslaner 2002] czy społecznego uczenia się [Bandura 2007]. Inni badacze proponują pojmować zaufanie w kategoriach zakładu w sytuacji niepewności [Uslaner 2002; Sztompka 2007]. Nieco inne rozumienie zaufania prezentuje F. Fukuyama. Jego zdaniem, „zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wyznawanych normach” [Fukuyama 1997, s. 38]. Zaufanie ma zatem wartość pragmatyczną. Jak twierdzi jeden z niemieckich ekspertów z dziedziny zarządzania, „zaufanie stanowi skuteczniejszą kontrolę niż jakikolwiek system kontrolny. Zaufanie tworzy większą wartość niż jakakolwiek wartościowa koncepcja zarządzania” [Sprenger 2009, s. 7]. Zdaniem Karen S. Cook [2001], pełni ono rolę spoiwa, które sprawia, że kooperacja, solidarność i altruizm stają się możliwe. Ludzie, którzy nie ufają innym, są mniej skłonni do współpracy i postaw altruistycznych. Co więcej, zaufanie zbliża nas do ludzi i stanowi punkt wyjścia do nawiązywania relacji. Może być zatem budulcem społecznej solidarności. Jego nieobecność natomiast przyczyniać się może do rozłamu społecznego. Zdaniem psychologów, im większa nieufność jednostki w stosunku do innych, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że wejdzie ona z nimi w interakcję [Yamagashi 2001]. Brak zaufania sprawia, że ludzie stają się wobec siebie podejrzliwi [Kramer 1995] i przejawiają antyspołeczne zachowania [Gurtman 1992]. Kultura nieufności nie sprzyja zatem podejmowaniu inicjatywy i sprzyja wycofywaniu się z życia. Jej przeciwieństwem jest bez wątpienia kultura zaufania, która prowadzi do otwartych, innowacyjnych i spontanicznych działań. Jednakże siła zaufania społecznego polega także na tym, że ma ono znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednostki, wpływa bowiem na optymizm i satysfakcję z życia [Freitag 2003].

Zaufanie społeczne zwykło się analizować w odniesieniu do trzech wymiarów: jednym wertrykalnym – publicznym oraz dwóch horyzontalnych – prywatnym i uogólnionym. Pierwszy rodzaj zaufania dotyczy zaufania wobec różnego rodzaju instytucji, m.in. przedstawicieli władz państwowych, lokalnych, instytucji zaufania publicznego, władz kościelnych itd. Zaufanie prywatne odnosi się do zaufania w stosunku do osób, z którymi łączy jednostkę pokrewieństwo lub więzi środowiskowe – sąsiedztwo czy też wspólna praca. Z kolei zaufanie uogólnione, nazywane często zgeneralizowanym,

opisuje zaufanie do większości ludzi². Zdaniem R. Ingleharta, zaufanie pionowe, które ma charakter racjonalny, zmienia się w wyniku nowych doświadczeń stosunkowo szybko i w przewidywalny sposób. Drugi rodzaj wymienionego wyżej zaufania jest określone przez oczekiwania i odczucia o charakterze moralnym i trudniej je osiągnąć, ponieważ przemiany kulturowe siłą rzeczy przebiegają wolniej, często w dystansie jednego pokolenia [Inglehart 1997, 1999].

Przytoczone powyżej definicje i korzyści z zaufania społecznego potwierdzają jego znaczenie dla funkcjonowania jednostki w kontekście wielu ról społecznych i dowodzą tym samym jego związków z przedsiębiorczością, która przejawia się w każdym wymiarze ludzkiego życia. Coraz częściej postrzegana jest ona bowiem w perspektywie społeczno-psychologicznej. W literaturze przedmiotu definiowana jest ona w dwojaki sposób, jako proces i postawa. Pierwsze podejście koncentruje się przede wszystkim na kreowaniu nowych przedsiębiorstw (firm) i stymulowaniu ich rozwoju. Natomiast przedsiębiorczość w ujęciu postawy utożsamia się z cechami osobowości człowieka [Korpysa 2007, s. 229]. Innymi słowy, „przedsiębiorczość oznacza zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn. Obejmuje twórczość, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i kierowania nimi dla osiągnięcia zamierzonych celów. Stanowi ona wsparcie dla wszystkich w codziennym życiu prywatnym i społecznym, natomiast pracownikom pomaga uzyskać świadomość kontekstu ich pracy i zdolność wykorzystywania szans; jest podstawą bardziej konkretnych umiejętności i wiedzy potrzebnych osobom podejmującym przedsięwzięcia o charakterze społecznym lub komercyjnym” [Postawy przedsiębiorcze... 2008]. Nic zatem dziwnego, że przedsiębiorczych postaw i zachowań oczekuje się nie tylko od przedsiębiorców, ale także od osób zatrudnionych na różnych stanowiskach i realizujących zadania instytucji i organizacji, w których są zatrudnieni. Co więcej, przedsiębiorczość postrzega się jako czynnik warunkujący skuteczne radzenie sobie ze zmiennością współczesnych czasów. Potrzeba jej na każdym etapie życia osobistego i zawodowego, ponieważ obejmuje ona bardzo istotne aspekty mające istotne znaczenie w kontekście realizacji celów i zadań związanych z wypełnianiem ról społecznych. Wśród cech charakteryzujących postawę przedsiębiorczą wymienia się przecież: inicjatywę, zdolność przekonywania, skłonność do podejmowania ryzyka, elastyczność, kreatywność, niezależność/autonomię, zdolność rozwiązywania problemów, potrzebę osiągnięć, wyobraźnię, wysokie przekonanie o kontroli własnego przeznaczenia, przywództwo, umiejętność ciężkiej pracy, zdolność przystosowywania się do zmieniających się warunków [Gibb 1993]. W odniesieniu do wszystkich kluczo-

² Szerzej o wymiarach zaufania społecznego [w:] M. Mularska-Kucharek [2012].

wych wyznaczników przedsiębiorczości potrzeba przekonania i wiary, co do dobrych intencji ludzi, z którymi wchodzimy w interakcję, a zatem zaufania społecznego. Jeśli przyjmiemy, że od osoby przedsiębiorczej wymaga się inicjatywy, podejmowania ryzyka oraz otwartości, to nie można sobie tego wyobrazić bez okazywania zaufania innym ludziom. Psychiczna motywacja do osiągnięcia sukcesu, pozytywna postawa wobec sytuacji trudnych, skłonność do działań w sytuacji niepewności oraz tolerancja ryzyka wymagają z jednej strony przekonania, że potencjalny partner interakcji okaże się uczciwy, a z drugiej – zaufania. Potrzeba jednak nie tylko zaufania do osób najbliższych, ale także zaufania zgeneralizowanego, do osób nieznanych, jak i pionowego, do instytucji życia publicznego. Aby zaufanie mogło spełniać swoje funkcje, musi wyjść poza wewnętrzny świat jednostki. Tylko wtedy może przelożyć się na wzmacnianie działań przedsiębiorczych. Jednostka podejmuje wówczas działania, biorąc pod uwagę własne korzyści, ale w aspekcie prawdopodobnych zachowań potencjalnych partnerów interakcji.

Istotnym aspektem przedsiębiorczości staje się zatem podejmowanie ryzyka, z którym oczywiście wiąże się bezpośrednio zaufanie. Jest ono określane jako skutek przesunięcia czasowego w sytuacjach wymiany i braku pełnej informacji. Gdyby jednostka dysponowała taką wiedzą, a wymiana następowała szybko, to ona nie ponosiłaby ryzyka. W rzeczywistości tak się nie zdarza, dlatego też zaufanie jest podklasą sytuacji ryzyka. Zdaniem Jamesa Colemana [1990, s. 99], postawa „jednostki potencjalnie pokładającej zaufanie jest niczym innym, niż rozważaniami czynionymi przez racjonalną jednostkę podejmującą decyzję o podjęciu zakładu”. Innymi słowy, jednostka, analizując, czy pokładać zaufanie w partnerze interakcji czy też nie, bierze pod uwagę nie tylko potencjalne korzyści, które ta relacja może jej przynieść, ale także straty, które może ponieść, gdy partner okaże się niewiarygodny. Jednostką podejmującą racjonalne decyzje w celu maksymalizacji zysków jest zarówno ufający (*trustor*), jak i obdarzany zaufaniem (*trustee*). Zaufanie jest zatem relacją wzajemnych kalkulacji między jednostką pokładającą zaufanie (np. czy pokładać zaufanie, czy też nie) a jednostką tym zaufaniem obdarzaną (np. czy zachować się wiarygodnie) [Coleman 1990, s. 114]. Wzajemne zaufanie w sposób oczywisty jest zarówno warunkiem, jak efektem grupowej współpracy, co jest istotne w kontekście przedsiębiorczości. Klimat zaufania sprzyja innowacyjności, gotowości do ryzyka, a w konsekwencji zwiększa się zwrotność innych form kapitału [Coleman 1990].

Poza tym, zaufanie wiąże się z takimi ogólnymi, rozproszonymi orientacjami na świat, jak: optymizm, otwartość, aktywizm, poczucie mocy, zorientowanie na przyszłość, zorientowanie na osiągnięcia itp. [Sztompka 2007; Uslaner 2002]. Nieufność natomiast prowadzi do ograniczania spontanicznych interakcji, do apatii, bierności, rozbicia

więzi społecznych. Skutkuje to spadkiem aktywności i zaangażowania w życie społeczno-ekonomiczne. Funkcjonowanie w klimacie nieufności powoduje stany niepokoju i niepewności. „Coraz mniej sytuacji życiowych jest oczywistych, coraz więcej zdarzeń ma charakter niespodziewany, coraz częściej ryzyko zastępuje bezpieczeństwo, a zmienność – stabilność” [Sztompka 2007, s. 378]. W sytuacji nieufności dominuje kultura cynizmu i podejrzliwości. Ludzie mają poczucie, że potencjalni partnerzy interakcji są wobec nich negatywnie nastawieni i chcą im zaszkodzić. W wyniku braku wiarygodności wycofują się z życia społecznego, nie są chętni do nawiązywania relacji społecznych. Bardziej lub mniej świadomie zdają się tylko i wyłącznie na siebie. Taka postawa, zadaniem Wayne’a Bakera [2000], obniża potencjał jednostki, w tym ten przedsiębiorczy.

Założenia metodologiczne

Celem artykułu jest ocena relacji pomiędzy zaufaniem społecznym a postawami przedsiębiorczymi. W celu dokładnego zobrazowania związków pomiędzy badanymi zmiennymi eksploracja dotyczy zarówno poszczególnych wymiarów zaufania, jak i ogólnego zaufania społecznego, obejmującego zaufanie pionowe i prywatne.

Analizowane zmienne (zaufanie społeczne, postawy przedsiębiorcze) potraktowane zostały jako pojęcia wielowymiarowe, dlatego też w każdym z trzech przypadków skonstruowano syntetyczną skalę, na której można lokować badane osoby. Indeksy syntetyczne zmiennych konstruowano za pomocą metody sumowania wartości poszczególnych zmiennych wchodzących w skład danej zmiennej syntetycznej. Podkreślić należy, że zmienne cząstkowe budowanych skal i indeksów stanowiły zmienne wyrażone na skali porządkowej. Poprzez zastosowanie omówionej procedury uzyskano zmienne wyrażone na skali ilościowej. Procedura sumowania indeksów poszczególnych itemów została przeprowadzona przy użyciu programu SPSS po ustaleniu stopnia rzetelności skali. W celu nadania takiej samej wagi wszystkim składowym skali badanych zjawisk, konstruując poszczególne zmienne syntetyczne, dokonano przekształcenia wszystkich wskaźników cząstkowych w taki sposób, aby każdy z nich miał taki sam zakres zmienności (od -1 do $+1$). Przekształcenie to dokonane zostało w oparciu o ustalone z próby wartości estymatorów takich parametrów, jak średnia arytmetyczna i odchylenie standardowe, wyznaczonych dla poszczególnych wskaźników cząstkowych. Pozwoliło to na klasyfikację badanych zjawisk według przyjętej wspólnej metodologii, tj. dla każdej zmiennej cząstkowej wyróżniono kategorie: poziom niski, gdy wskaźnik przyjmował wartość -1 , średni dla wartości równej 0 i wysoki dla wartości równej $+1$.

Zaufanie społeczne zdefiniowane zostało w sposób trójwymiarowy. W analizach uwzględniono zaufanie wertykalne oraz dwa rodzaje zaufania horyzontalnego: prywatne i uogólnione. Wieloaspektowość uwzględniono także w przypadku przedsiębiorczości. W badaniu zastosowano skalę przedsiębiorczości autorstwa J. Jerschiny [2000], na którą składają się następujące wskaźniki³:

V1. Chętniej pracowałabym na własny rachunek niż jako czyjś pracownik.

V2. Lubię zadania, które są trochę ryzykowne, ale za to przynoszą pozytywne korzyści.

V3. Często myślę o przyszłości i planuję różne przedsięwzięcia.

V4. Mam w sobie dość siły i umiejętności, by sprostać zadaniom, które sobie stawiam.

V5. Lubię trudne problemy i czuję radość, kiedy uda mi się je rozwiązać.

V6. Życie dla naszych dzieci będzie lepsze niż było dla nas.

Na podstawie wyżej wymienionych zmiennych skonstruowano indeks (wskaźnik) postaw przedsiębiorczych (IPP), sumarycznie mierzący to wielowymiarowe zjawisko⁴. Wszystkie obliczenia wykonano w IBM SPSS Statistics 21.0.

Materiał empiryczny, stanowiący podstawę prezentowanych analiz, został zgromadzony w ramach projektu unijnego „Kapitał ludzki i społeczny jako czynniki rozwoju regionu łódzkiego”. Projekt uwzględniał zagadnienia socjologiczne i ekonomiczne. Narzędziem zbierania informacji był wywiad kwestionariuszowy. W sumie zrealizowanych zostało 2005 wywiadów. Respondentów dobierano w sposób losowy, a próba była reprezentatywna⁵.

Relacje pomiędzy zaufaniem społecznymi a postawami przedsiębiorczymi

Teoretyczne związki pomiędzy zaufaniem a postawami przedsiębiorczymi zostały potwierdzone w przeprowadzonych badaniach. Do oceny związku pomiędzy analizowanymi zmiennymi zastosowano jednoczynnikową analizę wariancji. W celu sprawdzenia różnic pomiędzy poszczególnymi grupami wykonano analizę *post hoc* za pomocą testu Bonferroniego.

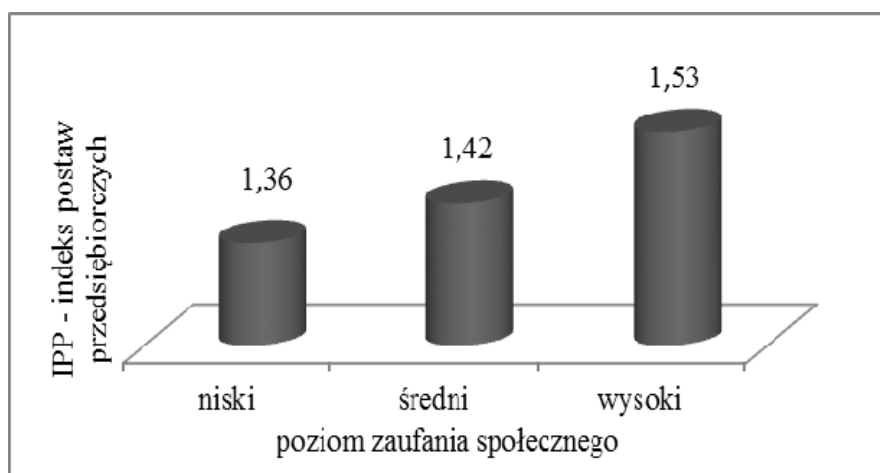
³ Każdy ze wskaźników posiadał pięciostopniową skalę Likerta.

⁴ Analiza rzetelności przeprowadzona została metodą Alfa Cronbacha. Wartość statystyki wynosi 0,835. Można zatem uznać, że skala jest rzetelnym narzędziem pomiarowym.

⁵ Badanie, z którego zbiór danych został udostępniony Autorce, zrealizowane zostało m.in. przez Katedrę Socjologii Wsi i Miasta Uniwersytetu Łódzkiego w 2010 r. W projekcie tym metodyka badania przedsiębiorczości, w tym sposób pomiaru postaw przedsiębiorczych, oparte zostały na merytorycznych opracowaniach Autorki.

Z przeprowadzonych badań wynika, że poziom ogólnego zaufania społecznego (obejmującego trzy jego wymiary) w istotny statystycznie sposób warunkuje indeks postaw przedsiębiorczych (IPP). Zależności pomiędzy badanymi zjawiskami społecznymi zobrazowano na rysunku 1.

Rysunek 1. Poziom zaufania społecznego a indeks postaw przedsiębiorczych



$F(2, 449) = 3,557; p = 0,029$

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku IPP przeprowadzone testy *post hoc* ujawniły różnice pomiędzy osobami reprezentującymi wysoki i niski poziom zaufania społecznego. Oznacza to, że ludzie ufający swoim bliskim, przedstawicielom instytucji, a także tym, których nie znają, cechują się silniejszą postawą przedsiębiorczą niż ci, którzy są raczej nieufni w relacjach z innymi. Częściej zatem podejmują inicjatywę, są skłonni do działań ryzykownych, skuteczniej radzą sobie z rozwiązywaniem problemów, posiadają większą umiejętność wykorzystywania szans i dostosowywania się do zmienności sytuacji. Z przeprowadzonych badań wynika również, że każdy z wymiarów zaufania społecznego istotnie statystycznie koreluje z indeksem postaw przedsiębiorczych (IPP). A zatem do bycia przedsiębiorczym potrzebujemy przekonania, że zarówno osoby z naszego najbliższego, jak i dalszego otoczenia, a także osoby nieznanne okażą się wiarygodne (tab. 1).

Tabela 1. Wymiary zaufania społecznego a indeks postaw przedsiębiorczych

Zaufanie społeczne	Indeks postaw przedsiębiorczych IDP	
	wartość współczynnika r Pearsona	prawdopodobieństwo testowe (p)
Publiczne	0,553**	<0,001
Prywatne	0,635**	<0,001
Zgeneralizowane	0,682**	<0,001

** Zależność istotna na poziomie istotności 0,01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że największe znaczenie dla przejawiania postaw przedsiębiorczych ma zaufanie zgeneralizowane, czyli przekonanie, że większości ludzi można zaufać. Ma to oczywiście uzasadnienie, szczególnie jeśli spojrzymy na przedsiębiorczość jako na postawę, którą wykorzystujemy do radzenia sobie w różnych sytuacjach społecznych. Zaufanie społeczne potrzebne jest w każdym wymiarze tej aktywności. Wielokrotnie spotykamy się przecież z ludźmi, których nie znamy. Przekonanie o ich właściwych intencjach jest punktem wyjścia po nawiązaniu relacji społecznej, a tym samym realizacji wielu celów, zarówno tych prywatnych, jak i zawodowych.

Podsumowując, uzyskane rezultaty potwierdzają znaczenie zaufania społecznego dla inicjowania działań przedsiębiorczych. W odniesieniu do wielu obszarów odgrywa ono nie tylko ważną, ale nawet kluczową rolę. Można zaryzykować konstatację, że jest ono punktem wyjścia podejmowanych działań. Bo jeśli przyjąć, że od osoby przedsiębiorczej wymaga się inicjatywy, podejmowania ryzyka, otwartości, kreatywności, to nie można sobie tego wyobrazić bez okazywania zaufania innym ludziom. Psychiczna motywacja do osiągnięcia sukcesu, pozytywna postawa wobec sytuacji trudnych, skłonność do działań w sytuacji niepewności oraz tolerancja ryzyka wymagają z jednej strony przekonania, że potencjalny partner interakcji okaże się uczciwy, a z drugiej – zaufania. Potrzeba jednak nie tylko zaufania do osób najbliższych, które jest najbardziej typowe dla ludzi, ale także dwóch pozostałych, tj. zaufania instytucjonalnego oraz zgeneralizowanego, do osób nieznanymi. Żeby zaufanie mogło spełniać swoje funkcje, nie może ograniczać się jedynie do osób reprezentujących wewnętrzny świat jednostki, powinno zatem objąć także osoby, z którymi jednostkę nie łączy więzy

pokrewieństwa lub sąsiedztwa. W takiej sytuacji zaufanie z większą skutecznością przełoży się na wzmacnianie działań przedsiębiorczych.

Przedsiębiorcza jednostka potrzebuje zaufania pozycyjnego, kierowanego do przedstawicieli danych ról społecznych, zawodów, stanowisk, urzędów, zaufania instytucjonalnego, adresowanego do złożonych bytów organizacyjnych, zaufania proceduralnego, kierowanego wobec zinstytucjonalizowanych praktyk lub procedur, zaufania systemowego, którego obiektami są „ogólne właściwości systemu społecznego, porządku społecznego albo ustroju” [Sztompka 2007, s. 109] itp. Brak zaufania do przedstawicieli wymienionych instytucji powodować może niebagatelną przeszkodę w podejmowaniu innowacyjnych działań. Przekonanie, że osoby reprezentujące poszczególne instytucje są negatywnie nastawione do aktywnych jednostek, stanowi bez wątpienia przeszkodę w realizacji zamierzonych celów, co ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia życia prywatnego, jak i zawodowego.

Podsumowanie

Główną intencją Autorki był głos w dyskusji nad poszukiwaniem czynników sprzyjających kreowaniu i rozwijaniu przedsiębiorczości, definiowanej jako „specyficzna postawa człowieka wobec otaczającego go świata i ludzi, wyrażająca się w produktywnym i aktywnym dążeniu do ulepszania istniejących stanów rzeczy, w gotowości do podejmowania nowych działań lub rozszerzania dotychczasowych w celu poprawy warunków pracy i jakości życia” [Wiatrak 2003, s. 26]. Z literatury przedmiotu wynika, że do listy mechanizmów warunkujących przedsiębiorczość zalicza się również czynniki społeczno-kulturowe [De Carolis, Separatio 2006, s. 43]. Wśród nich bardzo ważne miejsce zajmuje zaufanie społeczne, które stanowi nieodłączny element ludzkiej aktywności. Staje się ono zatem czynnikiem warunkującym także aktywność przedsiębiorczą, czego potwierdzeniem jest zaprezentowana w niniejszym artykule refleksja teoretyczna oraz wyniki badań własnych.

Omówione rezultaty badawcze wskazują na istotną rolę zaufania społecznego w kreowaniu postaw przedsiębiorczych. Jak się okazuje, ludzką aktywność i tendencje do realizacji stawianych sobie celów wyzwala wiara i przekonanie do uczciwego zachowania innych ludzi. Co istotne, w kontekście kreowania postaw przedsiębiorczych znaczenia nabiera każdy z wymiarów zaufania społecznego, tj. zgeneralizowane, publiczne, prywatne. Ma to oczywiście swoje uzasadnienie. Świat, w którym funkcjonujemy, ten prywatny i zawodowy, cechuje anonimowość, zagrożenia, niebezpieczeństwa, ogromne zróżnicowanie, segmentacja ról, spektrum potencjalnych wyborów itp. W tych okolicznościach zaufanie ma wyjątkowe znaczenie. Potrzeba go w każdym

aspekcie życia, aby lepiej i skuteczniej radzić sobie z otaczającą nas rzeczywistością. Skoro dotyczy każdej aktywności człowieka [Sztompka 2007] i jest wszechobecne w jego życiu, wpływa zarówno na odgrywanie ról związanych z życiem prywatnym, jak i zawodowym. Brak zaufania społecznego powoduje, że ludzie wycofują się z wielu sfer życia, nie potrafią się w nim odnaleźć, są bierni w swoich działaniach, gdyż boją się zaryzykować. Nieufność wprowadza w życie człowieka stany niepokoju i niepewności. Przekłada się to oczywiście na relacje społeczne i podejmowanie wszelkich inicjatyw, również tych przedsiębiorczych. Osoby nieufające innym ludziom rzadziej podejmują współpracę z osobami i instytucjami [Theiss 2007], a także posiadają słabsze dążenie do rozwoju i samodoskonalenia. Niskie poczucie zaufania redukuje również potrzebę osobistych osiągnięć [Kadushin 2002]. Bez wątplenia konsekwencje niskiego zaufania w kontekście przedsiębiorczości dotyczą mierzalnych i uchwytnych aspektów ludzkiego życia i odnoszą się do wielu jego aspektów.

Uzyskane wyniki są zatem niezwykle istotne i jednocześnie inspirujące zarówno dla przedstawicieli świata nauki, jak i osób zarządzających zasobami ludzkimi, a także dla każdego, kto pragnie rozwijać swoją przedsiębiorczość. Rezultaty badawcze wskazują na wagę zaufania społecznego w kontekście kształtowania przedsiębiorczości, które staje się współcześnie dobrem nie tylko pożądanym, ale niemalże koniecznym. Coraz częściej podkreśla się przecież, że podstawowymi wymogami współczesnego świata są: „kreatywność, adaptacyjność, zamiłowanie do kontaktów i pracy w zespołach, transfer wiedzy, samodzielność oraz umiejętność radzenia sobie w nieprzewidywalnych warunkach” [Rabczuk 1998, s. 7]. Potrzebne są również: elastyczność, mobilność i umiejętność adaptacji, chęć podejmowania różnorodnych działań i gotowość do zmian nie tylko pracy, ale i zawodu nawet kilka razy w ciągu swojego życia. Nowoczesna gospodarka oczekuje efektywnych i zmotywowanych ludzi, którzy potrafią dobrze rozpoznać swoją rolę na rynku pracy, a także w innych obszarach życia społecznego. Dlatego też tak cenna jest idea promocji przedsiębiorczości i zachęcanie do bycia przedsiębiorczym. Kształtowanie postawy przedsiębiorczej przygotowuje bowiem nie tylko do pracy na własny rachunek, ale także do podejmowania różnych funkcji społecznych. Innymi słowy, pozwala lepiej radzić sobie w nieprzewidywalnym i nieustannie zmieniającym się świecie, zarówno tym osobistym, jak i zawodowym. Jeśli zatem istnieją potwierdzone naukowo zależności pomiędzy zaufaniem społecznym a przedsiębiorczością, to uwzględnienie tej wiedzy w inicjatywach promujących i kształtujących postawy przedsiębiorcze może zwiększyć efektywność podejmowanych działań. W takiej sytuacji wysoce uzasadnione okazuje się inicjowanie przedsięwzięć budujących i wzmacniających zaufanie społeczne.

Bibliografia

- Baker W. (2000), *Achieving Success Through Social Capital: Tapping the Hidden Resources in Your Personal and Business Networks*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Bandura A. (2007), *Teoria społecznego uczenia się*, PWN, Warszawa.
- Barber B. (1983), *The Logic and Limits of Trust*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey.
- Coleman J. (1990), *The Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Cook K.S. (2001), *Trust in Society*, Russell Sage Foundation, New York.
- De Carolis D.M., Separatio P. (2006), *Social Capital, Cognition, and Entrepreneurial Opportunities: A Theoretical Framework*, „Entrepreneurship Theory and Practice”, Vol. 30 (1).
- Freitag M. (2003), *Beyond Tocqueville: The Origins of Social Capital in Switzerland*, „European Sociological Review”, Vol. 19 (2).
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław.
- Gibb A.A. (1993), *Enterprise Culture and Education: Understanding Enterprise Education and Its Links with Small Business, Entrepreneurship and Wider Educational Goals*, „International Small Business Journal”, Vol. 11 (3).
- Gurtman M.B. (1992), *Trust, Distrust, and Interpersonal Problems: A Circumplex Analysis*, „Journal of Personality and Social Psychology”, Vol. 62.
- Hardin R. (2002), *Trust and Trustworthiness*, Russell Sage Foundation, New York.
- Jerschina J. (2000), *Postawy przedsiębiorczości w Polsce na tle krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Elity i społeczeństwa (kontynuacja)*, „Przegląd Socjologiczny”, t. 49.
- Kadushin C. (2002), *The Motivation Foundation of Social Network*, „Social Networks”, Vol. 2.
- Korpysa J. (2007), *Uwarunkowania przedsiębiorczości studentów rezultaty badań*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Wykorzystanie zasobów pracy we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kramer R.M. (1999), *Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions*, „Annual Review of Psychology”, Vol. 50.
- Luhman N. (1979), *Trust and Power*, Pitman, London.
- Majkut R. (2007), *Przedsiębiorczość a jakość życia mieszkańców wielkiego miasta na przykładzie zbiorowości wrocławian*, [w:] I. Borowik, K. Szałta (red.), *Współczesna socjologia miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Majkut R. (2014), *Przedsiębiorczość w świetle uwarunkowań interdyscyplinarnych*, Wydawnictwo CeDeWe, Warszawa.

O relacjach pomiędzy zaufaniem społecznym a postawami przedsiębiorczymi

- Mularska-Kucharek M. (2012), *Kapitał społeczny a postawy i działania przedsiębiorcze mieszkańców Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Rabczuk W. (1998), *Dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Kwiatkowski (red.), *Nowe uwarunkowania edukacji szkolnej*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Słownik języka polskiego* (2002), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sprenger R.K. (2009), *Zaufanie # 1*, MT Biznes, Warszawa.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Theiss M. (2007), *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń.
- Uslaner E.M. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wiatrak A.P. (2003), *Pojęcie przedsiębiorczości, jej cele i rodzaje*, [w:] K. Jaremczuk (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo PWSZ, Tarnobrzeg.
- Yamagashi T. (2001), *Trust as a Form of Social Intelligence*, [w:] K.S. Cook (ed.), *Trust in Society: Vol. 2: The Russell Sage Foundation Series on Trust*, Russell Sage Foundation, New York.
- Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska* (2008), [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri> dostęp: 25 październik 2015.