

Redakcja naukowa

Krystyna Leszczewska

Zofia Patora-Wysocka

Subsydiarność – aspekty ekonomiczne i społeczne



Redakcja naukowa

Krystyna Leszczewska

Zofia Patora-Wysocka

Subsydiarność – aspekty ekonomiczne i społeczne



Monografia recenzowana

Recenzent: dr hab. Grażyna Michalczuk, prof. UWB

Redakcja naukowa: Krystyna Leszczewska, Zofia Patora-Wysocka

Korekta językowa: Beata Siczek, Małgorzata Pająk, Lidia Pernak, Agnieszka Śliz,
Dominika Świech

Skład i łamanie: Małgorzata Pająk

Projekt okładki: Marcin Szadkowski



©Copyright: Społeczna Akademia Nauk

Studia i Monografie nr 100

2019

ISBN: 978-83-64971-75-4

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

Kilińskiego 109

90-011 Łódź

tel. (42) 664 22 39

(42) 676 25 29 w. 339

Spis treści

Krystyna Leszczewska Wstęp	5
Joanna M. Salachna, Marta J. Skrodzka Rola mediacji w usprawnianiu zarządzania finansami w podmiotach publicznych w świetle uwarunkowań prawnych	9
Dariusz Perło Przedsiębiorczość w regionach peryferyjnych	25
Krystyna Leszczewska Przedsiębiorczość subsydiowana – trwałość podmiotów gospodarczych powstałych ze wsparciem środków UE w województwie podlaskim	45
Józef Rogowski, Cecylia Sadowska-Snarska Analiza rozkładu wynagrodzeń według płci w Polsce	57
Stanisław Kaczyński Konstytucja Biznesu pomocą czy przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej?	75
Krystyna Leszczewska, Magdalena Forfa, Anna Bagińska Wsparcie postaw przedsiębiorczych studentów przez społeczność lokalną i akademicką (na podstawie badań empirycznych)	89
Mariusz Chmielewski, Joanna Pioch, Joanna Sadkowska Analiza korzyści i kosztów społecznych w realizacji regionalnych projektów infrastrukturalnych	103
Adam Miara Finansowanie rozwoju firm z branży rolno-spożywczej Polski Wschodniej	121
Tadeusz Kowalewski Subsidiarne znaczenie edukacji dorosłych w środowisku lokalnym. Innowacyjne rozwiązania. Studium przypadku	133
Joanna Truszkowska Diagnoza funkcjonalna – element skutecznej pomocy dzieciom i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi	149

Wacława Starzyńska, Magdalena Panasiuk, Mateusz Hałka | Tools
Conductive to the Innovative Public Procurement and Developing Public-Private Partnership 161

Wstęp

Idea subsydiarności, zawierająca propozycje odpowiedzi na pytania o cel i zakres wspierania jednostek i podmiotów przez szeroko rozumianą władzę, sięga arystotelesowskiej koncepcji istoty ludzkiej. Do idei subsydiarności odwołują się (lub nawiązują do niej) główne nurty współczesnej myśli społeczno-politycznej: chrześcijańska demokracja, konserwatyzm, socjaldemokracja i liberalizm socjalny. Subsydiarność znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie sprawowana jest władza. Jako zasada regulująca życie społeczne subsydiarność powinna przyczyniać się do rozwiązywania konfliktów powstających między jednostkami a podmiotami instytucjonalnymi. Zasada subsydiarności (pomocniczości) opiera się na założeniu, że cele, które mogą być realizowane przez poszczególne jednostki, nie powinny być realizowane przez państwo. Organy nadrzędne mogą wspierać instytucje niższego rzędu tylko wtedy, gdy nie są one w stanie samodzielnie wywiązywać się ze swoich obowiązków. Zasada subsydiarności odnosi się do państwa, samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw, organizacji charytatywnych. Podstawowe założenia zasady subsydiarności zawierają się w następujących słowach:

- tyle władzy, ile jest konieczne, tyle wolności, ile jest możliwe;
- tyle państwa, ile jest konieczne, tyle społeczeństwa, ile jest możliwe.

W odniesieniu do państwa zasada pomocniczości oznacza poparcie dla rozwijania i umacniania uprawnień władzy jednostek szczebla niższego i społeczeństwa obywatelskiego. W myśl zasady subsydiarności państwo powinno być aktywne w życiu społecznym, aby stymulować podsystemy społeczne. Jednakże każda władza powinna mieć znaczenie pomocnicze (wspierające) w stosunku do aktywności jednostek. Rolą państwa jest kreowanie i utrzymywanie instrumentów prawnych i instytucjonalnych, które umożliwiają realizację oddolnych inicjatyw jednostek, stanowiących wyraz ich dążenia do samodzielnego znajdowania rozwiązań występujących problemów („pomoc dla samopomocy”). Jeśli jest to możliwe, państwo nie powinno odbierać ludziom władzy, jeśli są oni w stanie samodzielnie ją sprawować. Zasadniczym motywem interwencji powinno być niesienie pomocy jednostkom, podmiotom, a nie zastępowanie lub niszczenie ich aktywności własnej. Bezpośrednią, nadmierną ingerencję władzy

w funkcjonowanie jednostek lub podmiotów uznaje się za szkodliwą z powodu konsekwencji polityczno-społecznych: centralizmu, rozbudowanej biurokracji, wzrostu podstaw klientelistycznych i zaniku odpowiedzialności jednostek i solidarności obywateli. Przyjmując za regułę hasło „tyle wolności, ile możliwe, tyle państwa, ile konieczne”, władze państwowe (wszystkich szczebli) powinny ingerować tylko w sytuacjach wyjątkowych, przy założeniu, że działania te będą tymczasowe.

Uniwersalny charakter idei subsydiarności sprawił, że stała się ona jedną z podstawowych zasad porządku prawnego państw Unii Europejskiej i wielu krajów świata. Unia Europejska określa, że działanie jej organów jest zasadne i zgodne z ideą subsydiarności wtedy, gdy zakładane cele mogą być osiągnięte w sposób bardziej zadowalający przez działanie Wspólnoty niż przez działanie poszczególnych państw członkowskich. W szczególności przyjmuje się, że podejmowanie wspólnych działań w ramach UE jest umotywowane, gdy: dane zagadnienie ma aspekt ponadnarodowy i nie może być rozwiązane skutecznie przez jedno lub kilka państw członkowskich, kiedy działanie na szczeblu krajowym stanowi naruszenie zobowiązań traktatowych, gdy działania prowadzone na poziomie UE są korzystniejsze z uwagi na ich efekty. Zasada pomocniczości wymieniona jest w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako zasada, na której oparte są prawa zawarte w Konstytucji RP.

Zasada subsydiarności ma charakter interdyscyplinarny, co sprawia, że wywiera ona wpływ na postrzeganie i kształtowanie kwestii w istotnych dla społeczeństwa obszarach, takich jak: zakres i granice ingerencji władzy, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zakres i zasady świadczenia usług publicznych, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej. Zasada subsydiarności jest regułą ustalającą wewnętrzny porządek w społeczeństwie i państwie, według niej określone są wzajemne relacje typu: społeczeństwo – jednostka, społeczeństwo – gmina. Niniejsza monografia stanowi próbę ukazania ekonomicznych i społecznych aspektów subsydiarności. Opracowanie składa się z jedenastu rozdziałów. W rozdziale pierwszym, autorstwa J.M. Salachny i M.J. Skrodzkiej, *Rola mediacji w usprawnianiu zarządzania finansami w podmiotach publicznych – w świetle uwarunkowań prawnych*, autorki skupiają się na korzyściach wynikających z możliwości udziału w postępowaniu mediacyjnym, które można uznać za subsydiarne w stosunku do postępowania sądowego, ale przede wszystkim stanowi ono bardziej efektywny, z perspektywy ekonomicznej podmiotów publicznych, sposób rozwiązywania sporów i zawierania w jego wyniku uгод, co wpisuje się w trend tworzenia warunków usprawniających procesy zarządcze w podmiotach publicznych. W rozdziale drugim, *Przedsiębiorczość w regionach peryferyjnych*, D. Perło przedstawia uwarunkowania rozwoju

przedsiębiorczości w regionach peryferyjnych w ujęciu teoretycznym i prezentuje wyniki analizy syntetycznego wskaźnika przedsiębiorczości skonstruowanego przy wykorzystaniu taksonomicznej metody TOPSIS (w szczególności autor skupia się na analizie tego wskaźnika dla województw Polski Wschodniej). Wyniki badań prowadzą do wniosków, że pobudzenie przedsiębiorczości w obszarach peryferyjnych w oparciu o wewnętrzny potencjał wydaje się trudne i dla aktywizowania przedsiębiorczości w tych regionach pożądane jest wsparcie zewnętrzne. Kontynuację tematyki wspierania przedsiębiorczości podjęła K. Leszczewska w rozdziale trzecim, *Przedsiębiorczość subsydiowana – trwałość podmiotów gospodarczych powstałych ze wsparciem środków UE w województwie podlaskim*. Autorka podejmuje próbę poszukiwania odpowiedzi na pytania: czy wspierać przedsiębiorczość poprzez udzielanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz czy podmioty, które powstały ze wsparciem środków UE, są trwałe. Przedstawione wyniki, dotyczące funkcjonowania podmiotów gospodarczych powstałych w województwie podlaskim w latach 2007–2013 w ramach Działania 6.2 PO KL, wskazują, że trwałość utworzonych ze wsparciem środków UE firm jest nieznacznie większa w porównaniu do firm, które powstały bez dotacji. Jednakże w regionach o niskich wskaźnikach przedsiębiorczości wszelkie działania aktywizujące przedsiębiorczość mieszkańców należy uznać za zasadne. J. Rogowski i C. Sadowska-Snarska w rozdziale czwartym, *Analiza rozkładu wynagrodzeń według płci w Polsce*, przedstawiają wyniki pogłębionej analizy rozkładu wynagrodzeń według płci w Polsce w latach 2002–2016. Wyniki badań rozkładów płac w zależności od płci w Polsce wskazują na potrzebę działań ze strony państwa, przedsiębiorstw, organizacji otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych itp. prowadzących do ograniczenia zróżnicowania wynagrodzeń ze względu na płeć. S. Kaczyński w rozdziale piątym podejmuje dyskusję na temat: *Konstytucja Biznesu pomocą, czy przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej?* i wskazuje, na czym ma polegać pomocnicza rola państwa w stosunku do przedsiębiorstw w świetle nowych przepisów Konstytucji Biznesu z 2018 roku. Autor podkreśla, że zgodnie z zasadą subsydiarności państwo powinno wspomagać podmioty gospodarcze w rozwoju i nie utrudniać im funkcjonowania. Autor przedstawia opinie przedsiębiorców na temat proponowanych zmian przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej (zaznaczając, że to oceny dokonane w początkowym okresie obowiązywania nowych przepisów i należałoby je zebrać ponownie po upływie kilku lat). W rozdziale szóstym, *Wsparcie postaw przedsiębiorczych studentów przez społeczność lokalną i akademicką (na podstawie badań empirycznych)*, autorki K. Leszczewska, M. Forfa, A. Bagińska prezentują wyniki badań empirycznych, których celem była ocena wsparcia postaw przedsiębiorczych studentów

Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży przez społeczność lokalną i akademicką. M. Chmielewski, J. Pioch i J. Sadkowska w rozdziale siódmym, *Analiza korzyści i kosztów społecznych w realizacji regionalnych projektów infrastrukturalnych*, przedstawiają próbę szacunku społecznych korzyści i kosztów społecznych dla projektu infrastrukturalnego, które stały się w kolejnym etapie podstawą wyboru strategii zarządzania interesariuszami. Uwzględnienie korzyści i kosztów społecznych umożliwia wskazanie ewentualnej pomocniczości analizowanego projektu dla rozwoju regionu, w którym się on znajduje. A. Miara w rozdziale ósmym, *Finansowanie rozwoju firm z branży rolno-spożywczej Polski Wschodniej*, podkreśla, że firmy coraz częściej poszukują finansowania zewnętrznego w postaci dofinansowań bezzwrotnych. Jest to najczęściej pomoc ze środków UE, udzielana na projekty innowacyjne. Wykorzystanie środków unijnych stymuluje wzrost nakładów na działalność B+R i innowacyjną, co ma istotny wpływ na przyspieszenie rozwoju firm z branży rolno-spożywczej w Polsce Wschodniej. Rozdział dziewiąty, autorstwa T. Kowalewskiego, *Subsydiarne znaczenie edukacji dorosłych w środowisku lokalnym. Innowacyjne rozwiązania. Studium przypadku*, poświęcono problemom edukacji dorosłych. Autor podkreśla (na podstawie analizy sytuacji w Łomży), że starzejące się społeczeństwo będzie wymagało nie tylko akcyjnego wspierania inicjatyw edukacyjnych skierowanych do seniorów, ale profesjonalnego programu działania w oparciu o zasadę subsydiarności. J. Truszkowska w rozdziale: *Diagnoza funkcjonalna – element skutecznej pomocy dzieciom i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi* przedstawia formy wsparcia dzieci i młodzieży dotkniętych dysfunkcjami, podkreślając, że działania te wymagają kooperacji wielu specjalistów i rodziców. Zaangażowanie w proces diagnozy wielu osób z otoczenia dziecka czy młodego człowieka, oraz jego samego, przyczynia się z jednej strony do przyjęcia współodpowiedzialności za jej przeprowadzenie, a z drugiej strony zapewnia potencjalnie wysoką jakość. Monografię zamyka rozdział autorstwa W. Starzyńskiej, M. Panasiuk, M. Hałki *Tools Conductive to the Innovative Public Procurement and Developing Public-Private Partnership*, w którym autorzy podjęli próbę identyfikacji narzędzi sprzyjających innowacyjnym zamówieniom publicznym (ZP) i partnerstwu publiczno-prywatnemu (PPP).

Problematyka społecznych i ekonomicznych aspektów subsydiarności wykracza daleko poza ramy niniejszej monografii. Wyrażam jednak nadzieję, że zgromadzone i zaprezentowane w niej wyniki analiz staną się przyczynkiem do dalszych prac badawczych.

Joanna M. Salachna

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży,
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Katedra Prawa i Administracji
radca prawny

Marta J. Skrodzka

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży,
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Katedra Prawa i Administracji
mediator

Rola mediacji w usprawnianiu zarządzania finansami w podmiotach publicznych w świetle uwarunkowań prawnych

Wstęp

Obecnie, w warunkach ciągłego zwiększania zakresu i rodzajów zadań oraz silnych ograniczeń finansowych podmiotów publicznych¹, należy przykładać coraz większe znaczenie do usprawniania zarządzania ich finansami. Oczywiście jest bowiem założenie, że podmioty publiczne powinny prowadzić gospodarkę finansową w sposób sprawny i skuteczny². Skuteczność podmiotów publicznych w odniesieniu do finansów można rozumieć przede wszystkim jako wymóg prawidłowego formułowania planów, w tym planów finansowych. Natomiast sprawność należy traktować jako dążenie do realizacji wyznaczonych w tych planach celów przy jak najmniejszym zużyciu zasobów finansowych i organizacyjnych.

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmujemy, że podmioty publiczne to podmioty będące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

² Sama sprawność rozumiana jest ogólnie jako minimalizowanie zużycia różnego rodzaju zasobów przy osiągnięciu celów organizacji, czyli właściwym działaniu. Skuteczność zaś to wyznaczanie odpowiednich (stosownych) celów, zob.: Stoner, Freeman, Gilbert [1999, s. 24].

Rozważania traktujące o zarządzaniu finansami w podmiotach publicznych tradycyjnie koncentrują się wokół problematyki racjonalizacji alokacji zasobów finansowych czy też możliwości kształtowania i wykorzystywania potencjału finansowego (często z uwzględnieniem roli planowania finansowego i budżetowania). Rządziej wskazuje się na szczegółowe instrumenty wykorzystywane w procesach zarządzania, które nie mają wprawdzie natury (*stricto*) finansowej, ale niewątpliwie oddziałują na usprawnianie zarządzania finansami. Jednym z takich narzędzi o charakterze zasadniczo procesowym jest instytucja mediacji, która należy do jednej z Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów, tzw. ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*) i we współczesnej formie pochodzi ze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Główną przyczyną jej rozwoju było m.in.: nadmierne obciążenie sądów dużą liczbą spraw, wysoki koszt procesów sądowych oraz przewlekłość postępowań przede wszystkim w sprawach cywilnych [Gmurzyńska 2007, ss. 4–5]. Ponadto mediacja stała się chętnie wybieranym sposobem rozwiązywania sporów ze względu na korzystne rezultaty w postaci m.in. ograniczenia zużycia zasobów organizacyjnych, ludzkich czy finansowych. Zatem już w tym miejscu widoczna staje się potencjalna rola mediacji jako instytucji usprawniającej działalność organizacji.

Szczególną rolę postępowania mediacyjnego w procesie usprawniania zarządzania finansami podmiotów, także publicznych, warto łączyć z jej subsydiarnym, w stosunku do postępowania sądowego, charakterem. Owa pomocniczość pozwala bowiem podmiotowi publicznemu na uwzględnienie, a następnie wybór przedmiotowej instytucji, zarówno na etapie sądowym – a więc w sytuacji konieczności korekty powstałych w procesie zarządzania błędów, jak i wcześniej, na etapie przedsądowym – będącym zasadniczo pierwszym etapem usprawniania procesu zarządczego. Tak rozumiana mediacja pełni rolę pomocniczą w stosunku do innych działań wymiaru sprawiedliwości podejmowanych w celu zapewnienia sprawnego procesu zarządczego finansami przez podmioty publiczne.

W kontekście sformułowanego tematu artykułu należy również wyjaśnić rolę mediacji w usprawnianiu zarządzania finansami i jej analizę w kontekście uwarunkowań prawnych. W związku z tym trzeba zaznaczyć, że skuteczność i sprawność zarządzania finansami podmiotów publicznych warunkowane są nie tylko kompetencjami i motywacją zarządzających, ale także, a w zasadzie przede wszystkim, kształtem obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych. Ten ostatni czynnik odgrywa bardziej istotną rolę niż w innych rodzajach (niż publicznoprawne) organizacji. Ze względu bowiem na szczególną ochronę gospodarowania środkami publicznymi (pieniężnymi), którymi dysponują podmioty publiczne, ustanowione zostały rozbudowane regulacje prawne wyznaczające ogólne schematy zachowań

decydentów w procesach zarządzania finansami. W zakresie gospodarki finansowej prowadzonej przez podmioty publiczne, obowiązuje zasada, że dopuszczone są zachowania nakazane lub inne wyraźnie dopuszczone przez prawo. Jednocześnie istnieje zakaz domniemania, że dozwolone jest to, co nie jest zakazane.

Podmioty publiczne dopiero od niedawna (od czerwca 2017 r.) uzyskały wyrażną, prawną możliwość zawierania ugód w sprawach finansowych, które są skutkiem uczestniczenia przez nie w mediacji, podczas gdy podmioty prywatne korzystają z tej instytucji znacznie dłużej³. Przepisy ustawy o finansach publicznych⁴ (u.f.p.) wprowadzają jednak określone szczególne ograniczenia i warunki efektywnego, czyli prowadzącego do zawarcia ugody, mediowania przez podmioty publiczne. W niniejszym artykule podejmujemy próbę ustalenia w jakim zakresie stosowanie mediacji może przyczyniać się do usprawniania zarządzania finansami podmiotów publicznych, a także jakie są potencjalne bariery korzystania z instytucji mediacji.

Mediacja w zarządzaniu konfliktem finansowym z udziałem podmiotu publicznego – uwarunkowania prawne

Podmioty publiczne uczestniczą w różnych sporach, w tym niejednokrotnie dotyczących wysokich kwot pieniężnych, np. z wykonawcami udzielonych zamówień publicznych. Jak już zasygnalizowano we wstępie, możliwość polubownego rozwiązania takich sporów jest w ich przypadku regulowana prawnie. Jakkolwiek sam przebieg postępowania mediacyjnego nie odbiega od przedstawionych zasad ogólnych, to jego podjęcie oraz możliwość zawarcia ugody są uzależnione od określonych ustawą o finansach publicznych (u.f.p.) warunków. Zgodnie z art. 54a u.f.p. podmiot publiczny (sektora finansów publicznych) może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego (ust. 1). Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności

³ Np. mediacja w sprawach karnych została wprowadzona do przepisów kodeksu postępowania karnego w 1997 roku, a następnie rozszerzona Ustawą z 10 stycznia 2003 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego [Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155]. Z kolei w prawie cywilnym mediacja została wprowadzona do przepisów kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 3 dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. z 2005 r. Nr 172, poz. 1438].

⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.].

spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego (ust. 2).

Z powyższego wynika, że wstępnym warunkiem podjęcia przez podmiot publiczny mediacji jest sporność należności cywilnoprawnej. Na gruncie prawa nie ma definicji „spornej należności”. Powszechnie przyjmuje się jednak, że „sporność” należności występuje w sytuacji, w której kwestionowaniu podlega samo jej istnienie/zasadność (tytuł, źródło) lub jej wysokość. Na przykład wykonawca zamówienia publicznego kwestionuje wysokość naliczonej kary umownej czy też odstępuje od realizacji części robót, w wyniku czego istnieje spór dotyczący wysokości należnego mu wynagrodzenia. Konieczność wystąpienia pomiędzy stronami umowy sporu oznacza, że do podjęcia mediacji nie jest wystarczające wskazanie/ustalenie braku uiszczenia należności lub kłopoty finansowe kontrahenta podmiotu publicznego z wywiązaniem się z płatnością. Jest to szczególnie istotne w kontekście późniejszej oceny legalności zawarcia ugody przez organy kontrolujące podmioty publiczne. Brak dokumentacji na okoliczność zaistnienia „sporności” może spowodować wszczęcie postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na niezgodne z przepisami u.f.p. zawarcie ugody.

Z powyższych uwag wynika m.in., że do zawarcia przez podmiot publiczny ugody na zasadach określonych w u.f.p. nie może dojść np. w przypadku gdyby należność / jej wysokość nie była kwestionowana, a rozważane były wyłącznie: rozłożenie płatności na raty, odroczenie terminu płatności czy rezygnacja z części należności lub należności ubocznych (odsetek). Należność ma także mieć charakter cywilnoprawny. To z kolei oznacza, że zastosowania omawianej regulacji nie można rozszerzyć na należności podatkowe oraz tzw. niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym.

Oprócz powyższego, u.f.p. formułuje obligatoryjny warunek zawarcia ugody w postaci dokonania oceny jej skutków, przy czym skutki ugody mają być dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Nie określono jednak momentu, w którym ma to nastąpić. Użyte jednak w przepisie art. 54a ust. 1 u.f.p. sformułowanie, że ugoda może być zawarta „w przypadku dokonania oceny” jednoznacznie wskazuje, iż ocena musi być sporządzona przed zawarciem ugody. Dalsze wnioski w odniesieniu do sprecyzowania czasu dokonywania oceny można wysnuć z rozpoznania wymaganych przez ustawodawcę elementów oceny. Ich analiza, ujęta w dalszej części artykułu, prowadzi do wniosku, że powinna być ona sporządzana po wstępnym ustaleniu warunków projektowanej ugody. Ustawodawca nie zabrania przy tym

aktualizacji w kontekście trwających (i zmieniających się) podczas prowadzonego postępowania mediacyjnego ustaleń w opracowanej ocenie. Nie można jednak wykluczyć możliwości dokonania oceny przed ww. momentem, o ile zaplanowane zostaną minimalne – z punktu widzenia podmiotu publicznego – warunki dopuszczalności zawarcia ugody, tj. przy osiągnięciu których jednostka ta otrzymałaby potencjalnie lepsze (bardziej korzystne) warunki niż w przypadku postępowania sformalizowanego prawnie.

Mediacja jako instrument zarządzania – charakterystyka ogólna instytucji⁵

Polskie regulacje prawne, co do zasady, nie precyzują przebiegu mediacji, zarówno w odniesieniu do podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Także analizowany przepis art. 54a u.f.p., który upoważnia podmioty publiczne do zaplanowania udziału we wskazanej procedurze, nie reguluje kwestii poszczególnych etapów mediacji, a odnosi się wyłącznie do wymogów opracowania oceny skutków prawnych udziału w niej. Pomimo sformalizowanego rygoru dokonania oceny skutków prawnych udziału w mediacji, sam proces jest niesformalizowany, co oznacza, że jego uczestnicy mają decydujący wpływ na jego kształt i przebieg. Tak sformułowana elastyczność mediacji wynika z samej idei tej instytucji, która w założeniu opiera się na wspólnym wypracowaniu rozwiązania (poprzez dokonywanie dobrowolnych, obustronnych ustępstw) satysfakcjonującego obie strony sporu. Nad przebiegiem postępowania mediacyjnego czuwa mediator, który w profesjonalny sposób pomaga stronom usłyszeć się nawzajem i odnaleźć problem leżący u podstaw konfliktu, tak aby strony mogły go rozwiązać. Jest on, obok stron będących gospodarzami procedury, zarządcą procesu mediacji, który pomaga w prowadzeniu negocjacji oraz kontroluje ich przebieg.

Pomimo że postępowanie mediacyjne jest nieformalne, praktyka jego prowadzenia wykształciła pewien ogólny wzorzec, który może być modyfikowany w zależności od indywidualnej sprawy i potrzeb stron sporu. Zasadniczo postępowanie

⁵ Szerzej nt. przebiegu postępowania mediacyjnego w materiałach poświęconych mediacjom z udziałem przedsiębiorcy, przygotowanych przez Martę J. Skrodzką na potrzeby projektu pt. „Centra Arbitrażu i Mediacji – projekt pilotażowy”, realizowanego przez Izbę Przemysłowo-Handlową w Białymstoku, w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, dostępnych od adresu: <https://podlaskiecarn.pl/baza-wiedzy/>. Wskazana część artykułu opracowana na podstawie tychże materiałów.

mediacyjne dzieli się na kilka etapów, z których każdy spełnia określone cele i realizuje konkretne zadania.

Pierwszym istotnym elementem postępowania mediacyjnego jest jego zorganizowanie. Na tym etapie, po określeniu podstawy do jego przeprowadzenia⁶, jest kontakt stron z wybranym ośrodkiem mediacyjnym lub ze wskazanym postanowieniem sądu mediatorem i ustalenie miejsca oraz terminu pierwszego spotkania mającego na celu dopełnienie warunków formalnych i rozpoczęcie mediacji. W odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych należy pamiętać, że niezbędnym elementem etapu organizacyjnego jest dokonanie pisemnej oceny skutków prawnych ewentualnej ugody, jeżeli kwestią sporną są należności cywilnoprawne. Szczegółowa analiza dokonania pisemnej oceny skutków prawnych zawarcia ugody została poddana analizie w dalszej części rozważań. Po złożeniu wniosku o przeprowadzenie mediacji (w przypadku sądu skierowanie sprawy na mediację), zapoznaniu się z regulaminami i kodeksami obowiązującymi w ośrodku mediacyjnym, zaakceptowaniu ich, wyrażeniu zgody na mediację przez wszystkie skonfliktowane strony, co do zasady, zawierają z mediatorem umowę o przeprowadzenie mediacji. Na podstawie tak zawartej umowy mediator wyznacza termin i miejsce sesji mediacyjnej, która rozpocznie całe postępowanie.

Już w trakcie pierwszego etapu i dokonaniu czynności zmierzających do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, strony sporu są zapoznawane przez mediatora z procesem mediacji. Mediator może na tym etapie wstępnie zbadać stan faktyczny sporu, spróbować ustalić potrzeby i interesy stron, określić wraz z nimi cel i reguły postępowania mediacyjnego, wyjaśnić rolę mediatora czy też zasady prowadzenia sesji mediacyjnych.

Kolejnym etapem postępowania mediacyjnego jest zaangażowanie mediatora w pracę nad rozwiązaniem łączącego strony sporu. Właściwe postępowanie mediacyjne zaczyna się bowiem, co do zasady, od tzw. sesji wspólnej, w której uczestniczą strony sporu, mediator oraz inne wcześniej ustalone i zaproszone osoby (np. pełnomocnicy stron). Pierwszym celem tego spotkania jest przede wszystkim zapoznanie wszystkich uczestników w takim samym zakresie z podstawowymi informacjami związanymi z celem i zasadami oraz etapami postępowania mediacyjnego; rolą i zadaniami stron oraz pozostałych uczestników, a także rolą

⁶ Podstawą do wszczęcia postępowania mediacyjnego może być klauzula mediacyjna zawarta w umowie, w oparciu o którą toczy się spór i obligująca strony do wyboru analizowanego procesu lub też, w przypadku braku klauzuli mediacyjnej, zawarcie umowy o przeprowadzenie mediacji. Ponadto podstawą do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego jest postanowienie sądu o skierowaniu sprawy do mediacji.

mediatora; ustalenie zasad zachowania w trakcie sesji mediacyjnych; upewnienie się czy strony wyrażają zgodę na udział w postępowaniu mediacyjnym oraz osobę prowadzącego spotkanie mediatora. Mediator rozpoczynając pierwsze wspólne spotkanie wyjaśnia, edukuje, porządkuje i dyscyplinuje uczestników sesji mediacyjnej w oparciu o dokonane w jej trakcie ustalenia.

Drugim zasadniczym zadaniem wstępnej sesji wspólnej jest prezentacja stanowisk przez każdą ze stron oraz kwestii spornych. Strony wraz z mediatorem pracują nad wyjaśnieniem problematycznych zagadnień, przedstawiają fakty, prawdziwe problemy i interesy oraz swoje żądania. Taki przebieg pierwszego etapu pozwala na zaplanowanie dyskusji i pomaga w organizacji postępowania mediacyjnego oraz służy kontroli postępów czynionych w jego ramach.

Podczas kolejnych etapów mediator, pracując ze stronami indywidualnie (spotkania indywidualne) lub wspólnie (sesje wspólne), prowadzi negocjacje zbliżając stanowiska obu stron, walczy z impasem pokonując pojawiające się w trakcie sesji bariery, a także w twórczy sposób zachęca strony do poszukiwania rozwiązań je satysfakcjonujących; testuje i analizuje wraz z nimi propozycje rozwiązań; pomaga realnie ocenić szanse i korzyści oraz ewentualne zagrożenia jakie niesie każde z nich bez konieczności pokazywania wszystkich wad i zalet danego rozwiązania drugiej stronie; wspólnie ze stronami zastanawia się nad wyborem najlepszego z nich czy też ustala propozycje ugody, a nawet jej treść i formę. Dynamika i liczba kolejnych sesji wspólnych lub indywidualnych zależy każdorazowo od danego sporu.

Bez względu na ewentualne zawarcia ugody, mediator powinien spisać ze stronami postępowania mediacyjnego protokół z przeprowadzonej mediacji. Warto zaznaczyć, że protokół ten jest dokumentem bardzo ogólnym, wskazującym wyłącznie strony sporu, osobę mediatora, miejsce i czas trwania mediacji, liczbę przeprowadzonych sesji oraz końcowy rezultat. Jeżeli strony zawarły ugody – jest ona dołączona do protokołu. Sam protokół nie zawiera żadnych szczegółów odnoszących się do kwestii roztrząsanych podczas postępowania mediacyjnego, nie opisuje zachowania stron czy też składanych propozycji. Jego celem jest wyłącznie udokumentowanie zaistnienia postępowania mediacyjnego w danym sporze, nie zaś opisanie przebiegu tego postępowania.

Z przytoczonego opisu postępowania mediacyjnego wynika, że jest to zupełnie różny od postępowania sądowego sposób zarządzania i organizowania rozwiązania sporu, który cechuje m.in.: przejrzystość – strony mogą otwarcie się wypowiadać, a przebieg mediacji jest prosty i całkowicie odformalizowany; efektywność – oferuje wiele nietypowych rozwiązań oraz pełną kontrolę stron nad jego przebiegiem; przyjazność – sesje odbywają się na neutralnym gruncie

i osoba mediatora jako przewodnika procesu pomaga nie tylko wypracować ugodę, ale również pozostać w zgodzie; szybkość i elastyczność – uzależnione wyłącznie od woli i aktywności stron; poufność i dyskretność – o jego prowadzeniu wiedzą wyłącznie zainteresowane strony; skuteczność – przerywa bieg terminów przedawnienia, a zakończony ugodą ma moc równą ugodzie zawartej przed sądem, która z kolei stanowi tytuł wykonawczy uprawniający do prowadzenia egzekucji; wreszcie taniość – koszty postępowania mediacyjnego są łatwe do obliczenia i dużo mniejsze w porównaniu z postępowaniem sądowym.

Zalety postępowania mediacyjnego oraz zawierania ugód z perspektywy zarządzania organizacją

Jak wynika z poczynionych uwag ogólnych, mediacja może być traktowana jako szczegółowy instrument zarządzania w sprawach spornych, które zawsze występują w relacjach podmiotów prowadzących działalność na większą skalę (w tym finansową) z innymi podmiotami, a zatem także w organizacjach publicznych. Przedstawiona procedura, pomimo dużego stopnia elastyczności, prowadzona jest w oparciu o zbiór zasad będących jednocześnie jej zaletami. Podstawowymi zasadami, które nie tylko określają charakter mediacji, ale również usprawniają zarządzanie finansami są m.in.: poufność, szybkość i koszt postępowania mediacyjnego (znacząco niższy niż postępowania sądowego), jak również dążenie do wypracowania porozumienia w oparciu o zaspokojenie interesów obu stron.

Niewątpliwym atutem udziału podmiotów publicznych w postępowaniu mediacyjnym, chociaż sformułowanym w przepisach prawa nie bez wad i wymagającym kompleksowego uregulowania⁷, jest jego poufność. W związku z tą zasadą, regulowaną prawnie przede wszystkim w odniesieniu do mediatora, nie ujawnia on informacji uzyskanych w trakcie postępowania ani osobom prywatnym, ani instytucjom. Tak uzyskane wiadomości nie mogą także stanowić dowodu podczas procesu sądowego – mediator nie może bowiem zaznawać jako świadek co do okoliczności ich uzyskania podczas prowadzenia mediacji, chyba że zostanie z tego obowiązku zwolniony przez obie strony. Zasada poufności odnosi się tak-

⁷ Szerzej nt. problemów interpretacyjnych przepisów odnoszących się do zasady poufności w Kodeksie postępowania cywilnego np. w Miszkin-Wojciechowska [2010, ss. 27–29]. Ponadto zasada poufności okazuje się problematyczna z punktu widzenia obowiązków podmiotów publicznych związanych z dostępem do informacji publicznej. Nieco więcej na ten temat w Salachna, Skrodzka [2018, s. 8 i nast.].

że do protokołu sporządzanego przez mediatora po przeprowadzeniu mediacji, w którym odmiennie niż w protokole sądowym zawarte są wyłącznie informacje o uczestnikach postępowania, liczbie spotkań i czasie ich trwania, nie zaś o przebiegu samej mediacji. Niejawność postępowania mediacyjnego oznacza też, że strony muszą wyrazić zgodę na ewentualny udział osób trzecich w postępowaniu mediacyjnym, które to osoby są również zobowiązane do przestrzegania zasady poufności. Prowadzi to do stworzenia między uczestnikami a mediatorem atmosfery zaufania, która sprzyja poszukiwaniu i analizowaniu wielu różnych korzystnych dla stron sporu rozwiązań, przy uwzględnieniu informacji, którymi strony prawdopodobnie nie podzieliłyby się podczas postępowania sądowego.

Innym istotnym faktem mającym korzystny wpływ na efektywne zarządzanie organizacją jest to, że mediacja z reguły jest szybsza i tańsza (o czym niżej) od postępowania sądowego, a więc bardziej opłacalna w przypadku wystąpienia sporu, mając na względzie ekonomikę funkcjonowania podmiotu publicznego. W odniesieniu do czasu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego należy wskazać, że w przypadku mediacji prowadzonych w oparciu o wydane przez sąd postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji, czas wszczęcia, przeprowadzenia i zakończenia całego postępowania to w ponad połowie mediacji okres maksymalnie do 90 dni⁸, podczas gdy średni czas trwania postępowania sądowego w I instancji w sądzie rejonowym to 5,2 miesiąca, zaś w I instancji sądzie okręgowym 8,1 miesiąca⁹. Koszt przeprowadzenia samego postępowania mediacyjnego w sprawach ze skierowania sądowego w przypadku praw majątkowych jakimi są m.in. sporne należności cywilnoprawne to, co do zasady, 1% wartości przedmiotu sporu – nie mniej niż 150,00 zł i nie więcej niż 2 000,00 zł [Dz. U. z 2016 r., poz. 921]. Warto zaznaczyć, że jest to koszt dzielony pomiędzy dwie strony biorące udział w analizowanej procedurze. W sprawach sądowych koszt zainicjowania procedury sądowej w odniesieniu do spraw majątkowych (w tym o sporne należności cywilnoprawne), to, co do zasady, konieczność uiszczenia tzw. opłaty stosunkowej pobieranej

⁸ Przedstawiony czas trwania postępowania mediacyjnego odnosi się do mediacji prowadzonych na podstawie skierowania sądowego w okresie I półrocza 2018 r. W chwili obecnej nie są dostępne ogólne dane z ośrodków mediacyjnych w Polsce prowadzących mediacje pozasądowe na podstawie umowy o przeprowadzenie mediacji. Stąd przyjęcie średniego czasu prowadzenia mediacji na danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości odnoszących się do mediacji sądowych. Zob. Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii... [2018, s. 8 i nast.].

⁹ Powołane dane odnoszą się do średniego czasu trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji w I półroczu 2017 roku. Dane statystyczne za rok 2018 nie są jeszcze dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości. Zob. Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii... [2017, s. 18 i nast.].

w sprawach o prawa majątkowe od pisma inicjującego postępowanie w danej instancji (np. pozew, apelacja) rzędu 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, nie mniej niż 30,00 zł i nie więcej niż 100 000,00 zł [tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 300 z późn. zm.].

Równie ważną zaletą z perspektywy zarządzania organizacją, w tym finansami podmiotów publicznych, przemawiającą za wykorzystywaniem mediacji przy rozwiązywaniu sporów jest zasada dążenia do wypracowania porozumienia w oparciu o zaspokojenie interesów obu stron i zaproponowane przez nie rozwiązania. Strony podczas mediacji mają przede wszystkim możliwość swobodnej wymiany myśli na temat zaistniałego problemu i zaproponowania wielu rozwiązań, które następnie są poddawane wspólnej analizie, celem wyboru takiego, które będzie korzystne dla nich obu. W odróżnieniu od postępowania sądowego, które oparte jest bardziej na prawach i obowiązkach stron oraz dążeniu sądu do odkrycia prawdy procesowej, mediacja oparta jest na odkryciu interesu stron i doprowadzeniu do zgody poprzez samodzielne wypracowanie rozwiązania przez strony sporu, nie narzucone przez sędziego w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy [Skrodzka 2014, s. 52]. Wypracowane rozwiązanie, które powinno mieścić się w granicach prawa, może zostać ukształtowane szerzej niż w trakcie postępowania sądowego, wychodząc poza tzw. zakres przedmiotu sporu i zawierać istotne dla stron postanowienia, powiązane ze sporem głównym. Sformułowane w oparciu o tak wypracowane rozwiązania ugody są przede wszystkim bardziej korzystne dla podmiotów biorących udział w mediacji, ze względu na możliwy szeroki zakres regulacji kwestii spornych, jak również ze względu na samodzielność podejmowania decyzji i zasadniczy wpływ na ostateczny kształt zawartej ugody. Wreszcie zaś strony stosują się do powyższych ustaleń z uwagi na to, że same je uzgodniły.

Przedstawione zasady, jak i samo postępowanie mediacyjne, mają pozytywny wpływ na sposób organizacji oraz zarządzania finansami podmiotów publicznych, pozwalają im bowiem zachować nad nimi kontrolę i właściwie je zaplanować, przy uwzględnieniu swoich możliwości, oczekiwań i potrzeb.

Formalne i merytoryczne wymogi planowania w postępowaniu mediacyjnym podmiotów publicznych

Często podkreśla się, że planowanie jest podstawową funkcją zarządzania, stanowiącą początek cyklu funkcji zarządzania. Oczywiście jest to początek z określonego punktu widzenia odnoszonego do określonej sfery działania. Podmioty publiczne

zobowiązane zostały do planowania także w przypadku mediacji. Jak już wskazano wcześniej, u.f.p. nakazuje dokonania uprzedniej oceny skutków ugody, a jej zawarcie może nastąpić tylko wówczas, gdy skutki te zostaną zakwalifikowane jako korzystniejsze dla podmiotu publicznego (Skarbu Państwa / jednostki samorządu terytorialnego). Ocena ta musi być dokonana w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że podmiot publiczny biorąc udział w sporze może występować jako wierzyciel albo dłużnik.

Na podstawie art. 54a u.f.p. można zatem stwierdzić, że podmiot musi sporządzić swoisty plan, w którym określi przede wszystkim:

- uwarunkowania prawne i ekonomiczne dochodzenia należności;
- możliwe do realizacji i akceptowalne cele (skutki zawarcia) ugody;
- alternatywne wobec zawarcia ugody sposoby uzyskania należności (postępowanie sądowe lub arbitrażowe) i związane z tym zaangażowanie zasobów.

Mając na względzie wymogi skutecznego zarządzania, w dalszej części artykułu przedstawiamy pożądane elementy analizy dotyczącej oceny skutków potencjalnej ugody oraz ich przygotowania. Należy jednak wcześniej wskazać, że w projekcie omawianych regulacji u.f.p. zaznaczono, iż: „podmiot publiczny (będący jednostką szczebla centralnego, jak i samorządu terytorialnego) będzie zobligowany do rozważenia, czy korzystniejsze z punktu widzenia prawnego i ekonomicznego byłoby prowadzenie sporu sądowego, czy też zawarcie ugody” [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z 28 grudnia 2016 r., druk sejmowy Nr 1185, s. 3, 56]. Ponadto do konstruowania oceny istotne jest również wskazanie, że: „Korzyść wynikająca z zawarcia ugody powinna być badana w odniesieniu do korzyści samej jednostki lub odpowiednio (w zależności od tego, jakiego podmiotu dana sporna należność dotyczy) Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Może bowiem dojść do sytuacji, gdy jednostka zawierająca ugodę nie odniesie bezpośrednich korzyści, ale powstaną one po stronie Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jest to także zbieżne z występującą w finansach publicznych przesłanką interesu publicznego” [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z dnia 28 grudnia 2016 r., s. 55, 56].

Odnosząc dotychczasowe ustalenia na grunt zarządzania, stwierdzić można, że sporządzana w trakcie mediacji lub przed ich podjęciem analiza powinna uwzględniać elementy analizy strategicznej SWOT lub TOWS. Przy czym, z uwagi

na brzmienie powoływanego wcześniej art. 54 a u.f.p., należałoby raczej wyjść, tak jak tradycyjnie w analizie SWOT, od oceny mocnych i słabych stron w zaistniałym sporze. Takie podejście pozwoli na wybranie optymalnej w danych warunkach i czasie strategii postępowania odnośnie zaistniałego sporu (konfliktu) finansowego. Podmiot publiczny, opracowując formalną ocenę powinien brać pod uwagę zarówno aspekty prawne, jak i ekonomiczne. To oznacza, że nie będą to wyłącznie kwestie *stricto* finansowe, ale również dotyczące wykorzystania/zużycia innych niż finansowe zasobów (ludzkich czy organizacyjnych) oraz uwarunkowania otoczenia. Same zaś skutki finansowe powinny być rozpatrywane nie tylko w odniesieniu do danego podmiotu (np. publicznej instytucji kultury, publicznego szpitala), ale także w odniesieniu do powiązań z budżetem założyciela/organizatora. Nie bez znaczenia jest również analiza skutków w ujęciu czasowym, ponieważ termin, w którym należność zostanie uiszczona rzutuje na możliwości, zakres oraz sposoby prowadzenia gospodarki finansowej przez podmiot publiczny. Przykładowo wcześniejsze uzyskanie należności (choć w mniejszej kwocie niż przewidywała to umowa) pozwoli na realizację zadań statutowych albo kolejne inwestycje bez konieczności zadłużania się (o ile zaciągnięcie długu jest w ogóle możliwe w danym przypadku).

Prawidłowe opracowanie oceny skutków ugody, tj. z uwzględnieniem zarówno wymogów prawnych, jak i zarządczych, jest także warunkiem uniknięcia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oprócz wyżej przedstawionych dyspozycji ustawowych, nie ma niestety żadnych szczegółowych regulacji czy standardów / dobrych praktyk sporządzania takiego dokumentu. Poniżej znajduje się propozycja schematu w tym przedmiocie.

Naszym zdaniem sporządzana przez podmiot publiczny analiza musi zawierać co najmniej rozpoznanie:

I. W ramach diagnozowania mocnych i słabych stron

1. zasadności domagania się spornego żądania w kontekście okoliczności faktycznych oraz prawnych danej sprawy (np. wystąpienia okoliczności będących podstawą naliczenia należności, jak np. kary umownej, tytułu lub podstawy roszczenia);
2. możliwości potencjalnego zaspokojenia należności, uwzględniając ewentualną sytuację majątkową dłużnika albo wierzyciela.

II. W ramach diagnozowania szans i zagrożeń

1. przewidywanego czasu trwania postępowania sądowego lub arbitrażowego (najlepiej popartego danymi) oraz związanych z tym postępowaniem kosztów finansowych oraz innych zasobów organizacji;

2. możliwych i/lub spodziewanych skutków finansowych, organizacyjnych (w tym wykorzystania zasobów ludzkich) oraz czasowych zawarcia ugody, w tym kosztów także – o ile zachodzi taka zależność – w kontekście ich wpływu na budżet publiczny, z którym podmiot publiczny dokonuje rozliczeń;

3. możliwych i/lub spodziewanych skutków finansowych, organizacyjnych (w tym wykorzystania zasobów ludzkich) oraz czasowych, a także wyniku postępowania sądowego/arbitrażowego, w tym jego kosztów, także – o ile zachodzi taka zależność – w kontekście ich wpływu na budżet publiczny, z którym podmiot publiczny dokonuje rozliczeń.

III. W ramach analizy potencjalnych korzyści i ewentualnych strat/kosztów

1. porównanie analiz i prognoz dotyczących prowadzenia mediacji i zawarcia ugody wobec alternatywnego prowadzenia sporu na drodze sądowej i arbitrażowej pod kątem zdiagnozowanych korzyści oraz kosztów/strat;

2. wybór strategii postępowania wraz z przedstawieniem argumentów końcowych przemawiających za tym, że zakończenie sporu ugodą będzie korzystniejsze dla podmiotu publicznego lub dla budżetu publicznego niż spodziewany wynik postępowania sądowego/arbitrażowego w zakresie prawnym, ekonomicznym/finansowym, organizacyjnym oraz ewentualnego zaangażowania zasobów ludzkich. Przy formułowaniu argumentów należałoby oczywiście uwzględnić aspekt czasowy, który ma niebagatelny wpływ na prowadzenie gospodarki finansowej.

Wnioski

Możliwość udziału w postępowaniu mediacyjnym, które wydaje się być nie tylko subsydiarnym w stosunku do postępowania sądowego, ale przede wszystkim bardziej efektywnym z perspektywy ekonomicznej podmiotów publicznych sposobem rozwiązywania sporów, jak również zawieranie w jego wyniku uгод, z pewnością wpisuje się w trend tworzenia uwarunkowań usprawniających procesy zarządcze w podmiotach publicznych. Z założenia bowiem takie organizacje mają realizować zadania przy jak najmniejszym zaangażowaniu zasobów. Wdawanie się zaś w długotrwałe spory prawne zamiast polubownego rozwiązania sporu skutkuje, co do zasady, zwiększonymi nakładami organizacyjnymi, przeważnie także finansowymi. W tym ostatnim aspekcie chodzi nie tylko o koszty postępowania sądowego, zaangażowania prawników itp., ale także o niepewny wynik dotyczący spornej należności (finalnie może się okazać, że sąd przyzna

podmiotowi dużo niższą kwotę niż żądana) czy też o skutki finansowe upływającego czasu (np. niemożność rozpoczęcia lub kontynuacji inwestycji w wyniku prowadzenia sporu).

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że sektor publiczny dysponuje ogromnymi kwotami i jest jednym z największych inwestorów na rynku oraz że realizacja zadań publicznych wiąże się z zawieraniem umów cywilnoprawnych, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że mediacje są wręcz niezbędnym elementem zarządzania w podmiotach publicznych. Niestety wykorzystanie tej instytucji w praktyce jest wciąż zbyt małe. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest obawa przed negatywnymi skutkami zawarcia ugody w postaci pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wynika ona z nieprecyzyjnej regulacji art. 54a u.f.p.¹⁰, a także jego niepełnym dostosowaniu do realiów i zasad funkcjonowania podmiotów publicznych w kontekście zasad mediacji ustalonych prawem prywatnym. Analogicznie, chociażby do doświadczeń z budżetowaniem, okazuje się, że zastosowanie w sektorze publicznym wprost instytucji lub narzędzi wypracowanych w sektorze prywatnym jest często mało efektywne i/lub mało skuteczne. W tym kontekście, jako główne bariery wykorzystania mediacji jako narzędzia usprawniania zarządzania finansami podmiotów publicznych jawią się:

- uregulowania prawne, szczególnie w zakresie bardzo lakonicznego określenia formuły koniecznej do sporządzenia analizy w przedmiocie oceny skutków ugody, która ma zostać zawarta;
- brak standardów dotyczących dokonywania ocen skutków zawarcia ugody, z wykorzystaniem zarządczych narzędzi analitycznych.

Konkludując należy jednak podkreślić, że wprowadzenie przepisu art. 54a u.f.p., który pozwala wprost na wzięcie udziału w mediacji w alternatywie do postępowania sądowego jest pierwszym krokiem w dobrym kierunku wprowadzania zmian prawnych w zakresie efektywnego udziału podmiotów publicznych w postępowaniach mediacyjnych. Po przeanalizowaniu i uwzględnieniu przez ustawodawcę wszystkich skutków funkcjonującego od prawie dwóch lat przepisu art. 54a u.f.p., doprecyzowaniu przepisów prawa¹¹ oraz przy dalszym zaangażowaniu we wprowadzanie zmian, zarówno natury prawnej, jak i społecznej (przekonanie podmiotów publicznych o efektywności postępowania

¹⁰ Zob. szeroka analiza przepisu art. 54a u.f.p.: Salachna, Skrodzka [2018, s. 8 i nast.].

¹¹ Propozycje doprecyzowania przepisów prawa w tym zakresie zostaną zaprezentowane przez autorów w kolejnych opracowaniach dotyczących badanego zagadnienia.

mediacyjnego w rozwiązywaniu sporów z ich udziałem) mediacja ma szansę stać się w przyszłości skuteczną i powszechnie wykorzystywaną alternatywą do rozwiązywania sporów z udziałem podmiotów publicznych.

Bibliografia

Gmurzyńska E. (2007), *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa.

<https://podlaskiecam.pl/baza-wiedzy/>, dostęp: 15.01.2019.

Miszkin-Wojciechowska M. (2010), *Prawne gwarancje poufności mediacji gospodarczej i cywilnej – ocena regulacji prawa polskiego na tle wybranych rozwiązań w prawie obcym*, „ADR Arbitraż i Mediacja”, nr 2, ss. 27–29.

Salachna J.M., Skrodzka M.J. (2018), *Uгода mediacyjna w sprawie należności cywilnoprawnej w kontekście oceny skutków jej zawarcia – perspektywa prywatnoprawna i publicznoprawna (art. 54a ustawy o finansach publicznych)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 7, ss. 8–14.

Skrodzka M.J. (2014), *The mediation process as an alternative and effective method of resolving civil and commercial law disputes* [w:] M. Etel, I. Kraśnicka, A. Piszcz (red.), *Court culture. Conciliation culture or litigation culture?*, Temida 2, Białystok, ss. 52–58.

Stoner J.A., Freeman R.E., Gilbert D.R. (1999), *Kierowanie, PWE, Warszawa*.

Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Sprawiedliwości (2017), *Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych* [online], <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/>, dostęp: 18.03.2019.

Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Sprawiedliwości (2018), *Postępowanie mediacyjne w świetle danych statystycznych, sądy rejonowe i okręgowe w latach 2006–2017 oraz w I półroczu 2018 roku*, 6 edycja [online], <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/>, dostęp: 18.03.2019.

Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 300 z późn. zm.).

Ustawa z 3 dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 172, poz. 1438).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 27 sierpnia 2009 r. (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 921).

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z dnia 28 grudnia 2016 r., druk sejmowy Nr 1185, ss. 3, 55–56 [online], www.sejm.gov.pl, dostęp: 1.09.2019.

Dariusz Perło

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Przedsiębiorczość w regionach peryferyjnych

Wstęp

Jednym z kluczowych problemów współczesnej polityki gospodarczej, w tym w szczególności polityki regionalnej, jest zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie przestrzennym. Zarówno poziom, jak i tempo rozwoju różnych regionów bywają bardzo różne. Regiony, w których wskaźniki gospodarcze znacznie odbiegają od liderów rozwoju oraz od średniej krajowej czy unijnej, to tzw. regiony peryferyjne. Zarówno teoretycy rozwoju regionalnego, jak i przedstawiciele podmiotów realizujących politykę regionalną prowadzą spory odnośnie do modelu niwelowania różnic rozwojowych. Ścierają się ze sobą głównie zwolennicy opierania procesów rozwoju na silnych ośrodkach metropolitarnych ze zwolennikami zmniejszania dysproporcji, a także ci, którzy uważają, że podstawą rozwoju regionu może być tylko jego wewnętrzny potencjał, z tymi, według których regiony słabsze bez pomocy zewnętrznej nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień.

Bez względu na punkt widzenia należy jednak uznać, że rozwój gospodarczy regionu nie jest możliwy bez rozwoju na jego obszarze przedsiębiorczości. Chodzi tu zarówno o przedsiębiorczość gospodarczą, wyrażającą się w liczbie funkcjonujących w regionie podmiotów gospodarczych, jak i przedsiębiorczość jako postawę, wpływającą na aktywność ekonomiczną mieszkańców.

Celem niniejszego opracowania jest zestawienie poglądów, jakie w kwestii uwarunkowań przedsiębiorczości w regionach peryferyjnych wyłaniają się z różnych teorii przedsiębiorczości oraz rozwoju regionalnego. W części empirycznej zostaną zaprezentowane wyniki analizy wskaźnika syntetycznego przedsiębiorczości, skonstruowanego przy wykorzystaniu taksonomicznej metody TOPSIS.

W szczególności zostanie dokonane porównanie pozycji, jaką z punktu widzenia tego wskaźnika mają w strukturze polskich regionów województwa Polski Wschodniej, zaliczane do grupy regionów peryferyjnych oraz jaki wpływ na rozwój przedsiębiorczości mają w ich przypadku czynniki ekonomiczne i społeczne.

Istota przedsiębiorczości

Jednym z pierwszych ekonomistów piszących o przedsiębiorczości był R. Cantillon [1959], który wymienił przedsiębiorców jako jedną z trzech kluczowych dla gospodarki grup, obok właścicieli ziemskich oraz pracowników najemnych [Brzozowska 2016, s. 459]. R. Cantillon twierdził, że przedsiębiorcy działają na ogół w warunkach niepewności, czyli w sytuacji, gdy nie ma możliwości prognozowania wszystkich następstw podejmowanych decyzji oraz oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych ich konsekwencji. Jest to więc sytuacja znacznie trudniejsza niż stan ryzyka, które można mierzyć prawdopodobieństwem wystąpienia określonych następstw. Według Cantillona pojęcie przedsiębiorcy nie jest tożsame z pojęciem kapitalisty. Kapitalista jest tylko właścicielem kapitału, natomiast przedsiębiorca, działając w warunkach niepewności, podejmuje wysiłki dla osiągnięcia zysku. Przedsiębiorca nie musi być kapitalistą, a kapitalista przedsiębiorcą [Gąsiorowska-Mącznik 2017, s. 393].

Kolejnym ekonomistą piszącym na temat przedsiębiorczości był J.B. Say [1960], który uważał, że rolą przedsiębiorcy jest przenoszenie zasobów gospodarczych z obszaru o mniejszej do większej efektywności [Białasiewicz 2008, s. 7]. Say, podobnie jak Cantillon, nie utożsamiał przedsiębiorcy z klasą społeczną kapitalistów, widząc w nim głównie menedżera. Jednak według Saya istotą przedsiębiorczości nie jest przede wszystkim podejmowanie ryzyka. Przedsiębiorca osiąga zysk dzięki wykorzystaniu specyficznych kompetencji. Chodzi tu o wiedzę o naturze określonych zjawisk, umiejętność jej wykorzystania i wytworzenia użytecznych przedmiotów [Gąsiorowska-Mącznik 2017, s. 394].

Dzisiejsze rozumienie przedsiębiorczości jest mocno związane z teorią J. Shumpetera [1960]. Shumpeter właściwie utożsamia przedsiębiorczość z innowacyjnością, twierdząc, że jej istotą jest tworzenie nowej kombinacji czynników produkcji. Tylko wykreowanie tej kombinacji po raz pierwszy jest działaniem przedsiębiorczym. Powtarzanie tych działań to rutyna [Kaliszczak 2011, s. 347]. Nowe rozwiązania możliwe są na pięciu płaszczyznach i dotyczą [Glapiński 2011, s. 5]:

- wprowadzenia na rynek nowego towaru lub nowego gatunku już znanego towaru,
- zastosowania nowej metody produkcji czy sprzedaży danego towaru,
- otwarcia nowego rynku zbytu,
- zdobycia nowego źródła surowców lub półfabrykatów,
- nowej formy organizacyjnej jakiegoś przemysłu.

W myśl teorii Shumpetera proces przedsiębiorczy jest kreatywną destrukcją, podczas której dotychczasowe rozwiązania przedsiębiorca zastępuje zupełnie innymi [Kaliszczak 2011, s. 348]. Podobnie jak wcześniej opisani autorzy, również Shumpeter nie utożsamia osoby przedsiębiorcy z osobą właściciela firmy.

Teorię Shumpetera rozwijają także przedstawiciele nauk o zarządzaniu. Rolę przedsiębiorczości w kreowaniu zmian gospodarczych podkreśla m.in. P. Drucker [1992]. Według niego przedsiębiorczość to pewna cecha wyróżniająca ludzi aktywnych, pewien sposób myślenia oraz idea, dzięki której możliwe jest przekształcanie podmiotów gospodarczych i całej gospodarki [Walczak 2013, s. 12].

Nieco inaczej na kwestię przedsiębiorczości spogląda I.M. Kirzner. Według niego przedsiębiorcy, dążąc do zysku, wyszukują różnego rodzaju okazje rynkowe. Okazje te wynikają z nierównego dostępu uczestników rynku do informacji. Możliwość działania przedsiębiorczego występuje tam, gdzie istnieje nierównowaga. Zagospodarowując okazję, przedsiębiorca doprowadza rynek do stanu równowagi. Według Kirznera nie tylko działalność innowacyjna może być zakwalifikowana jako przedsiębiorczość. Za przedsiębiorcze uznaje on także np. konkutowanie cenami [Gąsiorowska-Mącznik 2017, ss. 396–397].

Przedsiębiorczość jako postawa lub cecha jest rozpatrywana także na gruncie socjologii i psychologii. Dyscypliny te zwracają przede wszystkim uwagę na społeczne i indywidualne czynniki determinujące przedsiębiorczość. Jednostka może zostać zmuszona do podejmowania działań przedsiębiorczych przez okoliczności. Przedsiębiorczości sprzyjają specyficzne wzorce kulturowe oraz rozwinięte sieci społeczne [Brzozowska 2016, ss. 462–463].

Przedsiębiorczość jako pojęcie psychologiczno-społeczne ma swoje źródła przede wszystkim w cechach ludzkiego charakteru, które niejako wyznaczają właściwy człowiekowi sposób zaspokajania jego potrzeb życiowych. Jest to warstwa przedsiębiorczości rozwijająca się u człowieka niezależnie od otoczenia. Istnieje szereg bardziej lub mniej rozbudowanych klasyfikacji cech utożsamianych z przedsiębiorczością. Są to m.in. cechy związane z wysoką wewnętrzną motywacją zapewniającą determinację. W tym kontekście wymienia się skłonność do ryzyka, potrzebę niezależności, pomysłowość, odporność na stres. Nie bez znaczenia

są również umiejętności interpersonalne. Jeżeli opisywane cechy są wykorzystywane do osiągania dochodu, można mówić o przedsiębiorczości gospodarczej [Grzegorzewska-Mischka 2010, s. 12].

Możliwość integracji ekonomicznego, socjologicznego i psychologicznego podejścia do kwestii czynników przedsiębiorczości oferuje podejście instytucjonalne. Próbkę takiej integracji podejmują m.in. P.H. Thornton, D. Ribeiro-Soriano i D. Urbano [2011], według których na wzmacnianie lub osłabianie działalności gospodarczej oraz ducha przedsiębiorczości kluczowy wpływ mają instytucje formalne i nieformalne.

Uwarunkowania przedsiębiorczości w regionach peryferyjnych

Z perspektywy regionu uwarunkowania przedsiębiorczości gospodarczej można także podzielić z punktu widzenia różnych kryteriów. Jednym z najczęściej stosowanych jest podział na czynniki endogeniczne – rozumiane jako wewnętrzne lub znajdujące się w obszarze oddziaływania danego podmiotu (np. władz regionalnych) i czynniki egzogeniczne – rozumiane jako zewnętrzne lub znajdujące się poza sferą oddziaływania danego podmiotu. Endo- i egzogeniczne czynniki tworzą odmienny układ uwarunkowań przedsiębiorczości w wymiarze regionalnym i lokalnym.

Uwarunkowania przedsiębiorczości można podzielić też bardziej szczegółowo, na [Krajewski, Śliwa 2004, s. 16]:

- morfologiczne – wynikające z cech fizyczno-geograficznych jednostki terytorialnej (wielkość, lokalizacja, ukształtowanie terenu, klimat, warunki glebowe, wodne, geologiczne),
- demograficzne – stan zasobów ludzkich (liczba ludności i jej rozmieszczenie, struktura demograficzna, poziom wykształcenia, zdolność do pracy, siła nabywcza, mobilność osób),
- ekonomiczne – lokalny poziom rozwoju gospodarczego decydujący o możliwościach zasilania finansowego,
- strukturalne – wyrażające stopień dostosowania lokalizacji przedsiębiorstw do potrzeb rynków zbytu,
- relacyjne – odwzorowujące sieć zewnętrznych i wewnętrznych powiązań między przedsiębiorstwami i innymi podmiotami.

Czynniki te można w prosty sposób powiązać ze wskaźnikami charakteryzującymi poziom rozwoju regionalnego lub lokalnego. Regiony peryferyjne to często obszary o niekorzystnym układzie czynników morfologicznych. Ich peryferyjność

jest zwykle dosłowna – zlokalizowane są w oddaleniu od centrów gospodarczych i finansowych, często brakuje też komunikacyjnych powiązań regionów peryferyjnych z centrami. Peryferyjność jest związana z niekorzystną strukturą demograficzną. Z regionów peryferyjnych następuje odpływ ludności do regionów lepiej rozwiniętych. Z definicji w regionach peryferyjnych wyjątkowo niekorzystny układ przyjmują uwarunkowania ekonomiczne. Niskie dochody ludności prowadzą do problemów z akumulacją kapitału potrzebnego do rozwijania działalności, jak i blokują rozwój popytu wewnętrznego. Z reguły struktura gospodarcza w regionach peryferyjnych jest mniej nowoczesna i słabiej przystosowana do potrzeb rynku krajowego czy globalnego. Oprócz mniejszej liczby przedsiębiorstw mniej jest tam także powiązań pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Nie tylko „twarde” ekonomiczne wskaźniki odróżniają regiony peryferyjne od regionów wyżej rozwiniętych. Z punktu widzenia kategorii tak mocno warunkowanej czynnikami psychologicznymi i społecznymi, jak przedsiębiorczość kluczowe znaczenie mają różnice kulturowe.

Podstawy kulturowej teorii przedsiębiorczości stworzył M. Weber [1994] w pracy *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. O ile teza Webera, że protestantyzm najkorzystniej wpływa na rozwój gospodarczy jest zdecydowanym uproszczeniem i była wielokrotnie krytykowana, o tyle wpływ norm i wartości kulturowych na poziom przedsiębiorczości trudno zakwestionować.

A. Ochojski [2001] za A. Giddensem [1989] zwraca uwagę na jedną z definicji kultury przydatną z punktu widzenia analizy kulturowych uwarunkowań przedsiębiorczości. Według nich kultura to składowa sposobu życia dotycząca:

- wartości kultywowanych przez ludzi, takich jak np. potrzeba bogacenia się, szukanie ryzyka, odchodzenie od „pogoni za światem”, dom i rodzina, pomoc niesiona przyjaciom i sąsiadom, prowadzenie kampanii na rzecz zmian politycznych itp.,
- norm, za którymi ludzie podążają, takich jak np. prawo, stosunek osobisty, zaufanie, egoizm itp.,
- przedmiotów, których ludzie używają – od produktów konsumpcyjnych po budynki i urządzenia infrastruktury komunalnej.

Z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości istotne jest nie tylko to, czy kultura lokalna wzmacnia w członkach społeczności postawy prowadzące do podejmowania działalności gospodarczej, ale także to, w jaki sposób osoby prowadzące taką działalność postrzegane są przez pozostałych mieszkańców społeczności. P. Kisiel [1999, ss. 22–24] zwraca uwagę na dwie kategorie postaw wobec zbiorowości przedsiębiorców, które mają wpływ na stosunek do przedsiębiorczości

w wymiarze lokalnym: postawy wobec przedsiębiorców oraz postawy wobec bogactwa. Po pierwsze, chodzi o niejednoznaczne postrzeganie przedsiębiorców. Z jednej strony są oni traktowani przez współobywateli jako ciężko pracujący ludzie sukcesu o pewnych wyjątkowych cechach, dający zatrudnienie innym; z drugiej zaś strony bywają postrzegani jako osoby mające skłonność do „kombinacji” i wykorzystywania pracowników. Jeszcze bardziej złożone bywa podejście do bogactwa. O ile zdecydowana większość osób chciałaby być bogata, o tyle bogactwo innych (na przykład sąsiadów) dla wielu osób bywa problemem. Niechęć do bogactwa może wypływać z przeświadczenia, że jedna osoba może wzbogacić się tylko kosztem innych, w związku z tym bogactwo wiąże się z niesprawiedliwością. Jest to przejaw postawy egalitarnej

Spółeczności lokalne i regionalne są w większym stopniu skłonne do przestrzegania tradycyjnych normy i wartości, mogą w związku z tym tworzyć mniej przychylny klimat dla przedsiębiorczości.

Większość autorów za kluczowy czynnik powiązany z kulturą, który ma wpływ na przedsiębiorczość w wymiarze lokalnym, uznaje kapitał społeczny. Pojęcie to do literatury naukowej wprowadził J. Coleman [1998]. Według niego relacje między jednostkami, które powstają, gdy jednostki próbują najlepiej wykorzystać swoje indywidualne zasoby, mogą być postrzegane jako coś więcej niż tylko składniki struktury społecznej. Relacje stanowią zasób i to zarówno dla poszczególnych jednostek, jak i dla danej społeczności. Zasób ten to właśnie kapitał społeczny. Kapitał ten jest czymś więcej niż kapitał ludzki, który tworzą umiejętności, zdolności i wiedza poszczególnych pracowników. Uzewnętrznia się on w stosunkach międzyludzkich. Jego przejawami są: stosunki władzy, normy i zaufanie społeczne [Grosse 2002, ss. 42–44].

Według R.D. Putnama [1995] kapitał społeczny, przejawiający się zaufaniem, lojalnością, solidarnością czy niską przestępczością, zmniejsza koszty transakcji i zwiększa efektywność gospodarczą. To, jakim model kapitału społecznego wykształci się na danym obszarze, może mieć więc kluczowy wpływ na konkurencyjność i poziom rozwoju tego obszaru. M. Putnam z użyciem pojęcia kapitału społecznego wyjaśnia np. z powodzeniem różnicę w poziomie rozwoju Północnych i Południowych Włoch. Według niego u źródeł sukcesu północnych obszarów tego kraju leży kapitał społeczny wspólnot obywatelskich charakteryzujący się wysokim poziomem wzajemnego zaufania, normami zaangażowania na rzecz dobra publicznego i gęstą siecią stowarzyszeń publicznych. Z kolei do podstaw sukcesu regionu Doliny Krzemowej można zaliczyć model kapitału społecznego, w którym zaangażowanie obywatelskie nie ma znaczenia. Jest to kapitał pragmatycznej kooperacji i wspólnego interesu [Grosse 2002, ss. 42–44].

Wpływ kapitału społecznego i zaufania na wzrost gospodarczy został potwierdzony w badaniach P.J. Zacka i S. Knacka [1998], J.J. Sztaudyngera [2003]. Model zbudowany przez tego autora potwierdza znaczenie zaufania w procesach wzrostu.

F. Fukuyama [2002, ss. 32–34] proponuje następujące działania służące budowaniu kapitału społecznego na słabiej rozwiniętych obszarach:

- umacnianie praworządności oraz służących jej instytucji i mechanizmów politycznych, prowadzące do zmniejszenia obaw o bezpieczeństwo interesów poszczególnych grup, a w konsekwencji do przeciwdziałania tendencjom ich zamykania się na współpracę,
- działania na poziomie mikro, takie jak np. tworzenie własnych funduszy pożyczkowych bez oglądania się na instytucje zewnętrzne, co pomaga w budowie wzajemnego zaufania i umacnia regułę wzajemności, leżącą u podstaw niektórych modeli kapitału społecznego,
- działania na poziomie organizacji, czyli inwestycje w odpowiednie formy edukacji i infrastrukturę związaną z przekazywaniem władzy.

Bürcher, Habersetzer i Mayer [2015] zwracają uwagę, że czasami firmy na obszarach peryferyjnych rekompensują brak powiązań w regionie poprzez wzmocnienie stosunków pozaregionalnych.

Występowanie specyficznych uwarunkowań kulturowych przedsiębiorczości wydaje się być cechą regionów peryferyjnych. Regiony te charakteryzuje odrębność religijna, polityczna czy właśnie kulturowa [Grosse 2007, s. 28].

Jak wspomniano wcześniej, zależność pomiędzy „twardymi” ekonomicznymi uwarunkowaniami przedsiębiorczości a jej poziomem jest obustronna. Niski poziom rozwoju decyduje o niskiej przedsiębiorczości mierzonej aktywnością w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Niska przedsiębiorczość prowadzi do niskich wskaźników ekonomicznych. Podobnie jest w przypadku uwarunkowań kulturowych. Brak „kultury przedsiębiorczości” jest barierą jej rozwoju. Brak rozwoju działalności gospodarczej to brak norm i wzorców będących treścią takiej kultury.

Dyskusje na temat peryferyjności i przedsiębiorczości toczą się także w kontekście dominującej obecnie w literaturze na temat rozwoju regionalnego problematyki innowacyjności regionów oraz regionalnych strategii innowacji (RIS). Zwraca się tu szczególnie uwagę na uwarunkowania rozwoju regionalnych systemów innowacji w regionach peryferyjnych [Doloreuxy, Dionnez 2008]. Do barier utrudniających ich rozwój można zaliczyć: brak struktur klastrowych, dominację małych przedsiębiorstw, niski poziom działalności B+R, niski poziom kwalifikacji, brak struktur transferu technologii [Tödtling, Trippl 2004, s. 10]. Z drugiej jednak strony przeświadczenie o braku innowacyjności w regionach peryferyjnych może

wynikać z niedoskonałości podejřć badawczych stosowanych w tej kwestii. Egler [2018, s. 36] zwraca uwagę, że literatura na temat innowacyjności w regionach peryferyjnych wydaje się być zdominowana przez studia przypadków regionów centralnych odnoszących sukcesy. Dlatego identyfikacja kluczowych czynników innowacyjności może być tendencyjna.

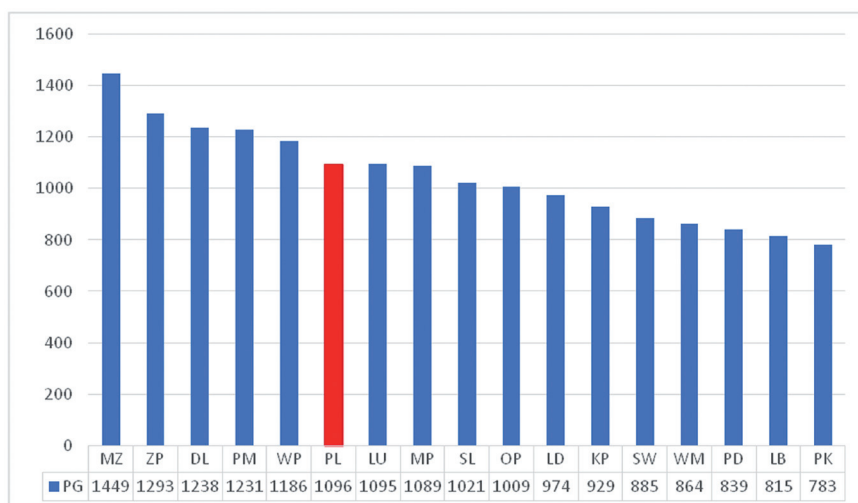
Poziom przedsiębiorczości w województwach Polski Wschodniej

Problem polaryzacji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego występuje między innymi w Polsce. Obszarem, w którym wskaźniki obrazujące poziom rozwoju odbiegają na niekorzyść od średniej krajowej, są przede wszystkim regiony tzw. Polski Wschodniej. Zalicza się do nich województwa: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. W celu ukazania poziomu przedsiębiorczości w wymienionych regionach został zbudowany syntetyczny wskaźnik rozwoju przedsiębiorczości. Do jego konstrukcji została wykorzystana taksonomiczna metoda TOPSIS, która umożliwia pokazanie przestrzennego zróżnicowania województw w Polsce ze względu na skonstruowaną cechę syntetyczną. Metoda TOPSIS należy do grupy metod wzorcowych, oparta jest na wzorcu i antywzorcu rozwoju. Punktem wyjścia jest ustalenie przedmiotu klasyfikacji i przestrzeni klasyfikacji [Hellwig, Siedlecka, Siedlecki 1997]. Przedmiotem klasyfikacji definiowanym jako przeliczalny zbiór n obiektów O_i , $i = 1, 2, \dots, n$ dowolnej natury jest szesnaście województw w Polsce. Przestrzeń klasyfikacji stanowią zmienne obserwowalne $X_1, X_2, \dots, X_m$ definiujące średni poziom rozwoju przedsiębiorczości w latach 2014–2017. Na podstawie metody TOPSIS został zbudowany syntetyczny miernik rozwoju – agregujący wszystkie indywidualne cechy. Zbiór wskaźników opisujących daną cechę niemierzalną powinien zawierać tylko takie wielkości, które mają z nią merytoryczny związek. Na podstawie analizy merytorycznej i statystycznej dokonano wyboru cech diagnostycznych (tabela 1), określono charakter ich oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości, jako pozytywny (stymulanty) lub negatywny (destymulanty) [Panek 2009; Młodak 2006, s. 17]. Jedynie średnia liczba podmiotów wykreślonych z rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców jest traktowana jako destymulanta, a więc mająca negatywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości. Wszystkie pozostałe zmienne charakteryzują się pozytywnym oddziaływaniem na konstruowany wskaźnik syntetyczny. Kształtowanie się poszczególnych cech przedstawiają wykresy 1–7.

Tabela 1. Lista cech diagnostycznych opisujących wskaźnik rozwoju przedsiębiorczości

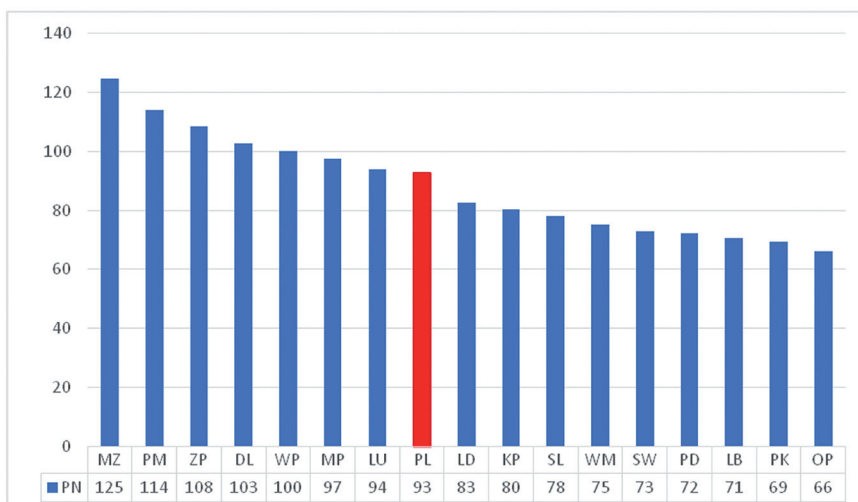
Symbol	Nazwa cechy diagnostycznej	Jednostka miary	Okres badany
PN	Średnia liczba nowych podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON	Jednostki gospodarcze/ 10 tys. mieszkańców	2014–2017
PG	Średnia liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON	Jednostki gospodarcze/ 10 tys. mieszkańców	2014–2017
PW	Średnia liczba podmiotów wykreślonych z rejestru REGON	Jednostki gospodarcze/ 10 tys. mieszkańców	2014–2017
DG	Średnia liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą	Jednostki gospodarcze/ 1 tys. mieszkańców	2014–2017
FS	Średnia liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych	Jednostki gospodarcze/ 10 tys. mieszkańców	2014–2017
SK	Średni udział nowo zarejestrowanych podmiotów z sektora kreatywnego w liczbie nowych podmiotów ogółem w latach 2014–2017 (w %)	%	2014–2017
SM	Średnie saldo migracji	Jednostki gospodarcze/ 1 tys. mieszkańców	2014–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wykres 1. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności (średnia z lat 2014–2017)

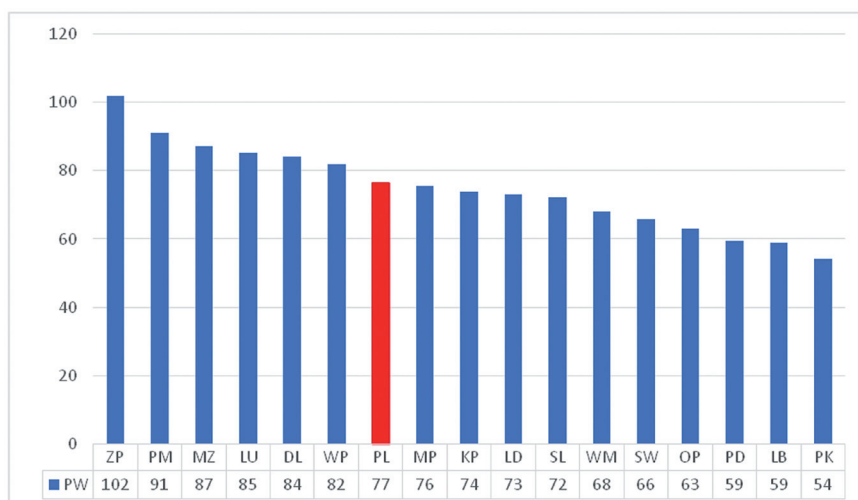
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wykres 2. Podmioty nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności (średnia z lat 2014–2017)



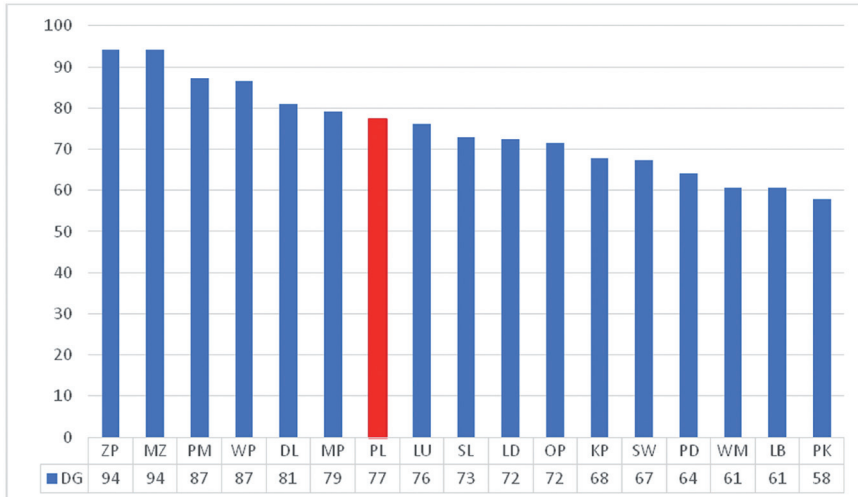
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wykres 3. Jednostki wykreślone z rejestru REGON na 10 tys. ludności (średnia z lat 2014–2017)



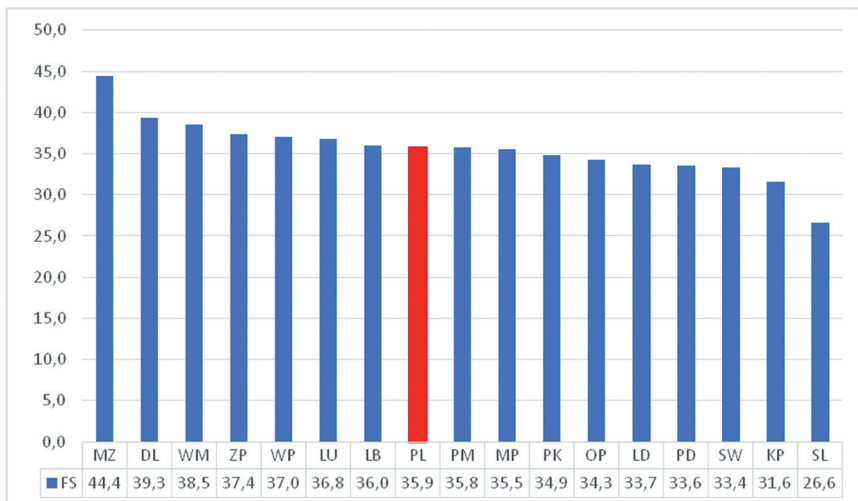
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wykres 4. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1 tys. ludności (średnia z lat 2014–2017)



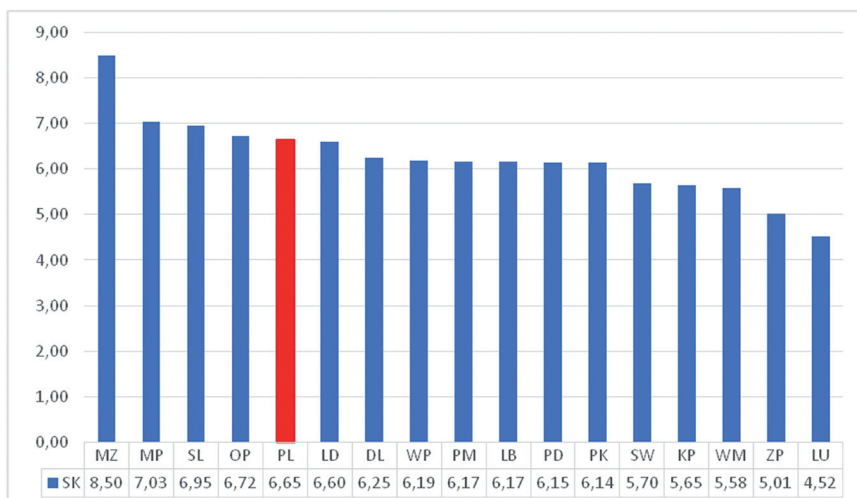
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wykres 5. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. ludności (średnia z lat 2014–2017)



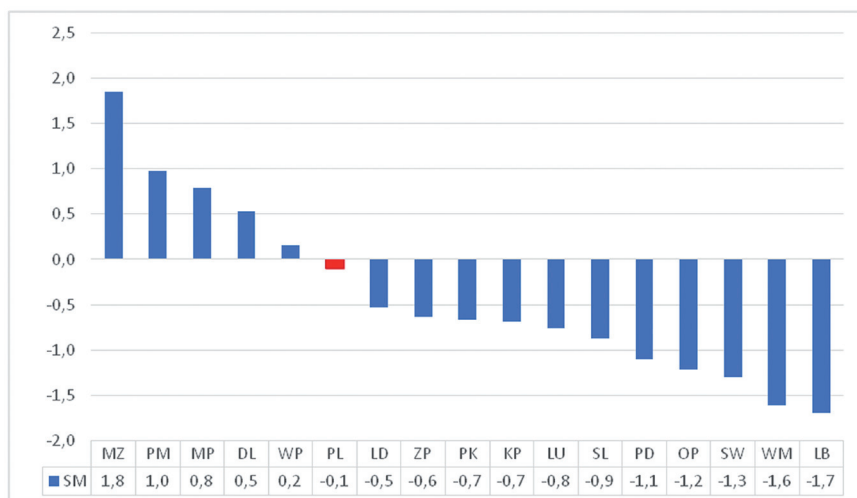
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wykres 6. Udział nowo zarejestrowanych podmiotów sektora kreatywnego w liczbie nowo zarejestrowanych podmiotów ogółem (średnia z lat 2014–2017)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>]

Wykres 7. Saldo migracji w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców (średnia z lat 2014–2017)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [<https://bdl.stat.gov.pl/>].

Wszystkie cechy doprowadzono do porównywalności poprzez ich normalizację¹. Wartość syntetyczną policzono ze wzoru:

$$q_i = \frac{d_i^-}{d_i^- + d_i^+}, \tag{1}$$

w którym:
 $d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - z_k^-)^2} = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - 0)^2}$ – odległość od antywzorca rozwoju,
 $d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - z_k^+)^2} = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - 1)^2}$ – odległość od wzorca rozwoju,
 $z_k^+ = (1, 1, \dots, 1)$ – wzorzec rozwoju,
 $z_k^- = (0, 0, \dots, 0)$ – antywzorzec rozwoju,
 $k = 1, 2, \dots, m$; $i = 1, 2, \dots, 16$.

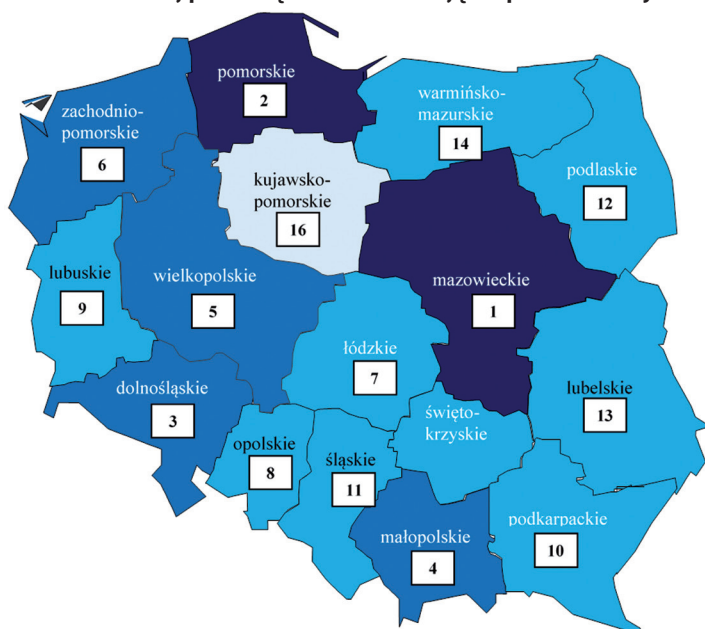
Tabela 2. Podział województw na klasy według wskaźnika syntetycznego rozwoju przedsiębiorczości

Województwo	PRZEDS_14_17	Klasa	Ranga	Klasy	
MAZOWIECKIE	0,7808	I	1	I	do 0,5813
POMORSKIE	0,5865	I	2	II	(0,5813; 0,4521>
DOLNOŚLĄSKIE	0,5803	II	3	III	(0,4521; 0,3229>
MAŁOPOLSKIE	0,5647	II	4	IV	poniżej 0,3229
WIELKOPOLSKIE	0,5569	II	5		
ZACHODNIOPOMORSKIE	0,5017	II	6		
ŁÓDZKIE	0,4085	III	7		
OPOLSKIE	0,4029	III	8		
LUBUSKIE	0,3910	III	9		
PODKARPACKIE	0,3763	III	10		
ŚLĄSKIE	0,3731	III	11		
PODLASKIE	0,3608	III	12		
LUBELSKIE	0,3562	III	13		
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	0,3401	III	14		
ŚWIĘTOKRZYSKIE	0,3312	III	15		
KUJAWSKO-POMORSKIE	0,3223	IV	16		

Źródło: opracowanie własne.

¹ Szczegółowy opis metody TOPSIS znajduje się m.in. w publikacjach: [Hwang, Yoon 1981; Perło, Roszkowska 2017].

Mapa 1. Wskaźnik rozwój przedsiębiorczości w ujęciu przestrzennym



Źródło: opracowanie własne.

Miara syntetyczna q_i jest unormowana. Przyjmuje wartości w granicach $0 \leq q_i \leq 1$. Im wyższe wartości ma wskaźnik syntetyczny q_i , tym wyższą pozycję w rankingu zajmuje i – to województwo pod względem rozwoju przedsiębiorczości. Obliczenia wykonano z wykorzystaniem programu Excel.

W oparciu o wzory na średnią arytmetyczną wzorcowej miary syntetycznej (q_i) i jej odchylenie standardowe (s) dokonano podziału na klasy uwzględniającego następujące przedziały:

Klasa I: $q_i + s$ i więcej,

Klasa II: $< q_i ; q_i + s$,

Klasa III: $< q_i - s ; q_i$),

Klasa IV: poniżej $q_i - s$.

Podział na klasy jest przydatny przy graficznej wizualizacji obiektów, a także analizie wyników uzyskanych metodą taksonomiczną.

Jak można było przypuszczać, wskaźniki przedsiębiorczości w województwach Polski Wschodniej plasują się poniżej średniej krajowej. Jednak grupa ta nie jest do końca jednorodna. Relatywnie najlepiej wygląda sytuacja w województwie podkarpackim, w którym liczba podmiotów gospodarczych jest wprawdzie stosunkowo mała, ale

dość stabilna. Natomiast lepiej niż w pozostałych województwach z omawianej grupy kształtują się tu wskaźniki: demograficzny oraz związany z działalnością sektora kreatywnego. Pozostałe regiony Polski Wschodniej wykazują duże podobieństwo z punktu widzenia omawianych wskaźników. Analiza dynamiki badanych wskaźników ukazuje, że chociaż poziom ich rozwoju wzrasta, to dystans pomiędzy nimi a przodującymi obszarami się nie zmienia. Optylizmem napawa przykład województwa podkarpackiego, którego pozycja ulega systematycznej poprawie.

Wnioski

Województwa Polski Wschodniej charakteryzują się zbliżoną liczbą nowo zarejestrowanych podmiotów przypadających na 10 tys. mieszkańców. W rankingu polskich regionów pod względem tego wskaźnika miejsca plasują się poniżej średniej krajowej i zajmują miejsca od 11. do 15. Mniejsza liczba nowych firm w przeliczeniu na mieszkańca znajduje się tylko w województwie opolskim. Nie jest w związku z tym zaskakujące, że w badanym okresie również pod względem firm wpisanych do rejestru REGON przypadających na 10 tys. mieszkańców wszystkie badane regiony zamykały ranking. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku klasyfikacji ze względu na liczbę podmiotów wykreślonych w przeliczeniu na mieszkańców. Analizowane województwa zamykają również zestawienie skonstruowane na podstawie wskaźnika opisującego udział osób prowadzących działalność gospodarczą w populacji regionu. Bardziej zróżnicowana jest natomiast badana grupa z punktu widzenia wskaźnika obrazującego aktywność społeczną. Województwo warmińsko-mazurskie znajduje się w rankingu sporządzonym według tego kryterium na wysokim 3. miejscu, województwo lubelskie na miejscu 6. Wartość dla pozostałych regionów jest poniżej średniej krajowej, choć grupa ta także nie jest jednorodna. Województwa Polski Wschodniej są bardziej rozproszone z punktu widzenia udziału nowo zarejestrowanych podmiotów sektora kreatywnego w liczbie nowo zarejestrowanych podmiotów ogółem. Jednak różnice pomiędzy wszystkimi polskimi województwami z punktu widzenia tego wskaźnika generalnie nie są duże. Wyraźnie in plus wyróżnia się jedynie województwo mazowieckie. Wszystkie badane regiony charakteryzują się ujemnym saldem migracji. Zapewne duży udział mają tu migracje za granicę. Jednak dodatniesaldomigracjiwnajsilniejszychgospodarczowojewództwach:mazowieckim, pomorskim, małopolskim, dolnośląskim i wielkopolskim, wskazuje, że są one także kierunkiem migracji z Polski Wschodniej. Na podstawie przeprowadzonej analizy można uznać, że spośród czynników wpływających na poziom przedsiębiorczości

wpływ mają przede wszystkim te o charakterze ekonomicznym. Wpływ uwarunkowań społecznych jest mniej widoczny. Potwierdzają to badania innych autorów. J. Sořys i S. Dobrocki [2016], którzy badali wskaźniki przedsiębiorczości w układzie przestrzennym i dynamicznym, wykazali, że najwyższe wartości przyjmują one na obszarach turystycznych i metropolitalnych (na poziomie gmin – w małych miastach i gminach wiejskich na tych obszarach). Wskaźniki te maleją z zachodu na wschód Polski i są wyższe w miastach niż na wsi. Autorzy wykazali bardzo słabą korelację wskaźników z wielkością miast oraz wskaźników stanu z dynamiką. Natomiast z ich badań wynika wyraźna korelacja wskaźników stanu z dochodami własnymi gmin i bardzo wysoka korelacja z PKB w układzie podregionów. Według nich świadczy to o tym, iż przedsiębiorczość w większym stopniu jest efektem niż czynnikiem.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że pobudzenie przedsiębiorczości w obszarach peryferyjnych w oparciu o wewnętrzny potencjał może okazać się trudne do zrealizowania. I choć bez przedsiębiorczości trudno o wzrost i rozwój gospodarczy, to bez silnego impulsu z zewnątrz w regionach peryferyjnych rozwój ten może być niemożliwy do osiągnięcia.

Bibliografia

Biařasiewicz M. (2008), *Przedsiębiorczość – pořądana kompetencja*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 1, ss. 7–16.

Brzozowska A. (2016), *Teorie przedsiębiorczości* [w:] *Zarządzanie, organizacje i organizowanie przegląd perspektyw teoretycznych*, wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa, ss. 459–466.

Bürcher S., Habersetzer A., Mayer H. (2015), *Entrepreneurship in Peripheral Regions: a Relational Perspective*, „Center of Regional Development Paper”, no. 6, ss. 14–15.

Coleman J.S. (1998), *Social capital in the creation of human capital*, „American Journal of Sociology”, t. 94.

Doloreuxy D., Dionnez S. (2008), *Is Regional Innovation System Development Possible in Peripheral Regions? Some evidence from the case of La Pocatière, Canada*, „Entrepreneurship & Regional Development”, no. 20, ss. 259–283.

Drucker P.F. (1992), *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.

Edler J. (2019), *Innovation in the Periphery: A Critical Survey and Research Agenda*, „International Regional Science Review”, vol. 42(2), ss. 119–146.

Fukuyama F. (2002), *Social Capital and Development: the Coming Agenda*, „SAIS Review” vol. XXII, ss. 32–34.

Gąsiorowska-Mącznik E. (2017), *Teoretyczne Podstawy Przedsiębiorczości*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 52, ss. 392–404.

Giddes A. (1989), *Sociology*, Polity Press, Cambridge.

Glapiński A. (2011), *Schumpeterowska teoria przedsiębiorcy, czyli skąd się bierze pies*, „Konsumpcja i rozwój”, nr 2, ss. 3–12.

Grosse T.G. (2002), *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(8).

Grosse T.G. (2007), *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(27).

Grzegorzewska-Mischka E. (2010), *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Hellwig Z., Siedlecka U., Siedleckim J. (1997), *Taksonometryczne modele zmian struktury gospodarczej Polski*, IriSS, Warszawa.

Hwang C.L., Yoon K. (1981), *Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications*, Springer-Verlag, New York.

Kaliszczak L. (2011), *Schumpeterowska Teoria przedsiębiorczości i jej współczesne implikacje*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 8, ss. 346–355.

Kisiel P. (1999), *Społeczne uwarunkowania przedsiębiorczości – postawy społeczne wobec przedsiębiorczości* [w:] Targalski J. (red.), *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy. Materiały konferencji naukowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

Krajewski K., Śliwa J. (2004), *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 16.

Młodak A. (2006), *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa.

Ochojski A. (2001), *Kultura przedsiębiorczości jako czynnik rozwoju lokalnego. Uwagi na temat kultury przedsiębiorczości w zarządzaniu rozwojem lokalnym* [w:] Barczyk Z., Biniński J., Ochojski A., Szczupak B., *Przedsiębiorczość. Samorządność. Rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.

Panek T. (2009), *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Perło D., Roszkowska E. (2017), *The application of soft modelling and TOPSIS method for the analysis of competitiveness of companies in urban functional areas in Poland*, OPTIMUM, Studia Ekonomiczne, 5(89).

Putnam R.D. (1995), *Demokracja w działaniu*, Znak, Fundacja im. S. Batorego, Kraków.

Say J.B. (1960), *Traktat o ekonomii politycznej*, wyd. PWN, Warszawa.

Schumpeter J. (1960), *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa.

Sołtys J., Dorocki S. (2016), *Wskaźnik przedsiębiorczości w jednostkach terytorialnych Polski – zróżnicowanie w czasie i przestrzeni*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 12, ss. 18–35.

Sztaudynger J.J. (2003), *Próby ekonometrycznego określenia wpływu kapitału społecznego na wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11–12.

Thornton P.H., Ribeiro-Soriano D., Urbano D. (2011), *Socio-Cultural Factors and Entrepreneurial Activity: An Overview*, „International Small Business Journal”, no. 29(2), ss. 105–118.

Tödtling F., Tripl M. (2004), *One Size Fits All? Towards a Differentiated Policy Approach With Respect to Regional Innovation Systems*, „SRE-Discussion Papers”, Vienna University of Economics and Business Administration, Vienna.

Walczak W. (2013), *Źródła przedsiębiorczości w praktyce gospodarczej* [w:] Flaszewska S., Lachiewicz S., Nowicki M. (red.), *Społeczne i organizacyjne czynniki rozwoju przedsiębiorczości*, Wyd. Politechniki Łódzkiej, ss. 11–25.

Weber M. (1994), *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Test, Lublin.

Zak P.K., Knack S. (2002), *Trust and Growth*, „Economic Journal”, vol. 111, no. 470.

Krystyna Leszczewska

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Przedsiębiorczość subsydiowana – trwałość podmiotów gospodarczych powstałych ze wsparciem środków UE w województwie podlaskim

Wstęp

Działalność gospodarczą i jej uruchomienie traktuje się dzisiaj jako jeden z podstawowych przejawów przedsiębiorczości. Z badania *Global Entrepreneurship Monitor* wynika, że „w przedsiębiorczość w Polsce zaangażowanych jest prawie 19% dorosłych, w Europie niewiele ponad 15%” [*Global Entrepreneurship Monitor* 2018, s. 6]. Na przedsiębiorczość poszczególnych osób oddziałuje wiele różnorodnych czynników. Realizacja nowych przedsięwzięć warunkowana jest zarówno kompetencjami osób uruchamiających działalność gospodarczą, ich cechami osobowościowymi, jak też uwarunkowaniami zewnętrznymi: sytuacją ekonomiczną, prawną, społeczną [Grzegorzewska-Mischka 2010, ss. 135–137]. Przedsiębiorczość jest czynnikiem wpływającym na sytuację ekonomiczno-społeczną poszczególnych państw (poziom PKB i sytuację na rynku pracy). Dane statystyczne wskazują, że natężenie przedsiębiorczości mierzone liczbą przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców w poszczególnych krajach, a także w regionach poszczególnych państw, jest zróżnicowane. W ostatnich latach znacznie wzrosła liczba nowo rejestrowanych przedsiębiorstw, zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach UE. Temu procesowi towarzyszyło wysokie wsparcie publiczne realizowane w formie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

Celem artykułu jest podjęcie dyskusji na temat zasadności wsparcia finansowego ze środków publicznych nowo tworzonych podmiotów gospodarczych, a w szczególności czynników wpływających na przeżywalność przedsiębiorstw powstałych przy wsparciu ze środków publicznych i dzięki efektom ubocznym

udzielonego wsparcia. Zastosowaną metodą badawczą była analiza źródeł literaturowych i analiza danych statystycznych. Pełne rozpoznanie oddziaływania wsparcia publicznego na rozwój przedsiębiorczości nie jest możliwe ze względu na niepełne informacje na temat efektów subsydiowania nowo tworzonych podmiotów gospodarczych, co wynika z obowiązującego dotychczas systemu sprawozdawczego. W artykule w szczególności skupiono się na ocenie skutków realizowanego w województwie podlaskim Działania 6.2 PO KL, którego celem było wsparcie samozatrudnienia i przedsiębiorczości.

Przedsiębiorczość subsydiowana

Analiza danych statystycznych pokazuje, że na przestrzeni ostatnich lat liczba przedsiębiorstw w Polsce systematycznie rośnie. W 2016 r. funkcjonowało 2,01 mln aktywnych przedsiębiorstw, podczas gdy w 2008 r. funkcjonowało 1,8 mln przedsiębiorstw (co oznacza wzrost o 12,6%). Przeważającą większość przedsiębiorstw w Polsce stanowią firmy zaliczane do sektora MSP (mikro, małych i średnich przedsiębiorstw) – 99,8%. Wśród nich najliczniejszą grupą są mikroprzedsiębiorstwa (96,2%; 1,94 mln). Firmy małe w strukturze polskich przedsiębiorstw stanowią 2,8% (57,2 tys.), firmy średnie – 0,8% (15,4 tys.), a firmy duże – 0,2% (3,6 tys.). Na przestrzeni lat 2008–2016 udział poszczególnych grup przedsiębiorstw w Polsce ulegał niewielkim wahaniom i utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Struktura branżowa mikro, małych i średnich przedsiębiorstw uwidacznia, że najliczniejszą grupę stanowią firmy usługowe (51,7%). Co czwarta firma działa w sektorze handlowym (24,9%), co ósma – w branży budowlanej (13,1%), a co dziesiąte przedsiębiorstwo z sektora MSP w przemyśle (10,3%). Sektor przedsiębiorstw wytwarza w Polsce 74,0% PKB, przy czym firmy sektora MSP generują 49,9% PKB (z czego mikroprzedsiębiorstwa wytwarzają około 30,5% (dane za 2015 r.)) [Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2018, ss. 12–17]. Polska pod względem liczby zarejestrowanych przedsiębiorstw zajmuje szóste miejsce wśród krajów UE.

Pierwszy rok działalności przeżywa w Polsce około dwóch trzecich podmiotów (spośród firm założonych w 2016 roku do 2017 przetrwało 69,9% podmiotów). Jeśli uwzględnimy formę prawną przedsiębiorstwa, wyższa przeżywalność pierwszego roku charakteryzuje firmy funkcjonujące jako osoby fizyczne niż prawne (odpowiednio – 70,7% do 67,5%). Wyższy wskaźnik przeżywalności występuje w przypadku większych podmiotów – 92,4% średnich i 94,7% dużych przedsiębiorstw

powstałych w 2016 r. prowadziło działalność w 2017 r. W przypadku małych firm wskaźnik ten wynosił 80,5%. Najniższa przeżywalność charakteryzuje mikroprzedsiębiorstwa – poniżej 70% [Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2018, s. 15]. Najwyższy wskaźnik aktywnych MSP odnotowano w województwach: mazowieckim (70,0), wielkopolskim (59,0), zachodniopomorskim (57,8) i pomorskim (57,4). W województwie podlaskim liczba aktywnych MSP na 1000 mieszkańców w 2016 wynosiła 40,6 (11 pozycja wśród wszystkich województw). Niski poziom przedsiębiorczości utrzymuje się w województwie podlaskim (jak i w pozostałych województwach Polski Wschodniej) przez cały okres transformacji. Regionalnych zróżnicowań poziomu przedsiębiorczości w Polsce nie udaje się niwelować mimo dużych środków finansowych w programach UE dedykowanych pobudzaniu przedsiębiorczości.

Interwencja publiczna skierowana na rozwój przedsiębiorczości ze środków UE i budżetu państwa ewoluuje w czasie. Jest to rezultatem poziomu dostępnych środków finansowych, jak i zmian dokonujących się w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Badacze zajmujący się zasadą pomocniczości wskazują, że pomoc w ramach zasady pomocniczości powinna być realizowana według modelu „pomocy dla samopomocy”, co oznacza akceptację dla niesienia pomocy, ale równocześnie zakaz ingerowania w kompetencje podmiotów, którym udzielono pomocy [Ostheimer 2013, s. 3; Jurkowska, Owsiak 2010, ss. 110–112]. Zgodnie z art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) za pomoc publiczną uznaje się pomoc udzieloną przez państwo członkowskie lub pomoc udzieloną ze źródeł państwowych, w jakiegokolwiek formie, która może prowadzić do zakłócenia konkurencji na rynku poprzez uprzywilejowanie niektórych podmiotów lub produkcji niektórych towarów, a tym samym może wpływać negatywnie na wymianę handlową pomiędzy krajami UE.

W Polsce, podobnie jak w krajach UE, pomoc publiczna dla podmiotów gospodarczych może dokonywać się za pomocą instrumentów bezpośredniego wsparcia finansowego dla poszczególnych podmiotów gospodarczych, jak i instytucji otoczenia biznesu, w którym one funkcjonują [Strużycki 2011, s. 151]. Do głównych form bezpośredniego wsparcia przedsiębiorców zalicza się m.in. następujące formy:

- dotacje na zakładanie nowych przedsiębiorstw;
- inwestycje w modernizację przedsiębiorstw, w wyniku których powstają nowe miejsca pracy;
- zwolnienia z podatków i odliczenia od podatków;
- pożyczki lub kredyty preferencyjne, poręczenia i gwarancje związane z zaciąganiem przez przedsiębiorców kredytami i pożyczkami.

Pośrednie formy wsparcia przedsiębiorstw obejmują działania wspierające rozwój instytucji oferujących usługi dla przedsiębiorców w zakresie m.in. szkoleń, edukacji oraz szeroko rozumianego doradztwa.

Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w 2016 roku wyniosła 24545,1 mln zł, co stanowiło 1,33% PKB [Raport o pomocy publicznej... 2017, s. 5]. Analiza pomocy udzielonej przedsiębiorcom w Polsce na przestrzeni kilku ostatnich lat pozwala stwierdzić, że utrzymuje się ciągle wysoka wartość pomocy udzielanej przedsiębiorstwom w formie dotacji. „Aktywne” formy pomocy publicznej (w formie dotacji) przeważały nad pomocą udzielaną w „pasywnych” formach (np. w formie ulg podatkowych). W 2016 roku największą wartość pomocy publicznej otrzymali przedsiębiorcy posiadający siedzibę firmy w województwie mazowieckim – łącznie 4 031,5 mln zł (21,4% ogólnej wartości pomocy), a najmniej pomocy publicznej otrzymały podmioty gospodarcze z województwa podlaskiego – 200,1 mln zł (1,1% ogólnej wartości pomocy). Ponieważ poziom przedsiębiorczości w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowany, bardziej miarodajnym wskaźnikiem rozmiarów pomocy publicznej dla firm z poszczególnych województw jest porównanie udziału wartości pomocy udzielonej przedsiębiorcom w poszczególnych województwach w stosunku do udziału liczby przedsiębiorstw posiadających siedzibę w danych województwach. Udział przedsiębiorstw funkcjonujących w województwie podlaskim w stosunku do ogółu firm w kraju wynosił 2,4%, a udział pomocy publicznej udzielonej podmiotom zarejestrowanym w województwie podlaskim w całkowitej wartości pomocy publicznej wynosił 1,1% [Raport o pomocy publicznej... 2017, s. 40].

W literaturze przedmiotu krajowej i zagranicznej autorzy zajmują się różnymi kwestiami związanymi z rolą przedsiębiorczości w procesach rozwoju regionalnego i lokalnego oraz wpływem zróżnicowanych warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na przedsiębiorczość. Stosunkowo słabo rozpoznane są zagadnienia związane z przedsiębiorczością w kontekście interwencji publicznej i wspieraniem osób fizycznych, które podejmują proces uruchamiania działalności gospodarczej [Gancarczyk 2007, ss. 143–155]. Wśród badaczy toczą się dyskusje dotyczące czynników utrudniających rozwój regionalny, wśród których często wskazuje się na istotną rolę w tym obszarze niedostatku kapitału finansowego. K. Kuciński podkreśla, że władze lokalne uznają znaczenie endogenicznych czynników rozwoju gospodarczego, ale oczekują ich powiązania z czynnikami egzogenicznymi, zwłaszcza tymi o charakterze kapitałowym [Kuciński 2010, s. 27]. Przedsiębiorczość wymaga stymulacji wyrażającej się w tworzeniu warunków sprzyjających pojawianiu się chęci do podejmowania

działalności gospodarczej, skłaniających do jej rzeczywistego prowadzenia. Stąd wynikają duże nadzieje na dotacje i programy pomocowe Unii Europejskiej.

Mimo oczekiwań ze strony władz lokalnych i przedsiębiorców na wsparcie kapitałowe nowo tworzonych i już funkcjonujących przedsiębiorstw, należy podkreślić, że doświadczenia innych krajów nie potwierdzają jednoznacznego pozytywnego wpływu interwencji publicznej na rozwój przedsiębiorczości [Chang 2013]. D. Jegorow stwierdza, że funkcjonujący w Polsce system dotacji przeznaczonych dla osób fizycznych, które zamierzają uruchomić własną działalność gospodarczą, jest kosztochłonny i rozbudowany, a przy tym pozbawiony rzetelnego monitoringu dofinansowywanych przedsięwzięć [Jegorow 2016, s. 60]. Zdaniem autorki trwałość przedsiębiorstw, które utworzono w ostatnich dziesięciu latach dzięki pomocy publicznej, była niewielka, co prowadzi do wniosku, że osiągnięte rezultaty są niewspółmierne do ponoszonych nakładów. Sytuacja ta jest wynikiem zarówno wadliwych regulacji prawnych w tym zakresie, jak i postaw osób korzystających z dotacji, które nie zawsze miały na celu trwałe prowadzenie przedsiębiorstwa, niekiedy traktowały dotację jako środek pozwalający na krótkookresowe zaangażowanie w prowadzenie firmy, tylko do okresu wymagań określonych w projekcie unijnym. Ponadto K. Bachnik wskazuje, że interwencja publiczna jest z reguły niezmiernie zbiurokratyzowana, co staje się szczególnie dostrzegalne w przypadku funduszy europejskich [Bachnik 2015, ss. 115–130].

Analizując zasadność pobudzania przedsiębiorczości poprzez udzielanie przedsiębiorcom wsparcia ze środków publicznych, należy także wziąć pod uwagę fakt, że dotowanie przedsięwzięć gospodarczych może prowadzić do zaburzenia konkurencji na rynku i wpływać niekorzystnie na sytuację przedsiębiorstw, które nie korzystały ze wsparcia ze środków publicznych. Analiza wskaźników przeżywalności tworzonych w Polsce podmiotów gospodarczych wskazuje, że trwałość podmiotów, które powstały dzięki dofinansowaniu środków publicznych, jest niewiele większa niż trwałość firm, które powstały bez wsparcia publicznego. Kluczowe znaczenie dla powodzenia biznesu, jak wynika z badań, ma plan działania, a nie ulgi podatkowe czy unijne dotacje [<https://biznes.newseria.pl...>]. Zdaniem badaczy analizujących to zagadnienie, korzystniejszym instrumentem pobudzania przedsiębiorczości mogłyby być nisko oprocentowane lub nieoprocentowane pożyczki z gwarantowanym uproszczonym systemem zabezpieczeń przeniesionych na państwo [Jegorow 2016, s. 61].

Trwałość podmiotów gospodarczych powstałych dzięki dofinansowaniu ze środków UE w ramach działania 6.2 POKL w województwie podlaskim w latach 2007–2013

Wśród programów UE dostępnych w latach 2007–2013 istotną rolę odgrywało Działanie 6.2 PO KL, którego celem było wsparcie samozatrudnienia i przedsiębiorczości. Program zakładał m.in. bezzwrotne wsparcie dla osób planujących podjąć działalność gospodarczą w formie: doradztwa i szkoleń z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, przyznawania środków finansowych (do 40 tys. na osobę) i wsparcia pomostowego (bezzwrotna pomoc mająca na celu pokrywanie obowiązkowych opłat w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą np.: składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne). W województwie podlaskim w latach 2007–2013 w ramach Działania 6.2 PO KL utworzono 811 nowych podmiotów gospodarczych, co stanowiło średnio około 3% nowo powstałych działalności w poszczególnych powiatach województwa¹. Podmioty te najczęściej funkcjonowały w sektorze usług. 82% podmiotów stanowiły działalności jednoosobowe, a pozostałe to firmy zatrudniające od 1 do 5 pracowników. W ramach Działania 6.2 powstało także 16 spółek cywilnych i 2 spółdzielnie socjalne. 406 spośród tych przedsiębiorstw utworzyły kobiety. Aż 48% nowych podmiotów dofinansowanych w ramach Działania 6.2 PO KL utworzyły osoby z wykształceniem wyższym.

Z działalności gospodarczych utworzonych w ramach Działania 6.2 POKL w latach 2007–2013 w województwie podlaskim zostało zamkniętych 195 przedsiębiorstw, co stanowiło 24% podmiotów utworzonych w tym programie, a 187 przedsiębiorstw (23% podmiotów utworzonych w tym programie) zostało zawieszonych. Przed upływem 1 roku (minimalny wymagany w projekcie okres funkcjonowania firmy) zamknięto 2 działalności gospodarcze, w okresie 12–24 miesiące wykreślono z ewidencji 127 firm, a po okresie 2 lat funkcjonowania działalność zakończyło 66 firm. Spośród 406 firm założonych przez kobiety w ramach tego Działania 107 działalności zamknięto (26%), a 83 zawieszono (ponad 20%). Z monitoringu prowadzonego przez Powiatowe Urzędy Pracy wynika, że znacznie wyższy odsetek zamkniętych działalności gospodarczych w województwie podlaskim odnotowano dla firm powstałych ze wsparciem środków UE w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL

¹ Dane statystyczne dotyczące firm utworzonych w ramach Działania 6.2 PO KL w województwie podlaskim pochodzą z Raportu *Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL* [2013].

[Trwałość i efektywność 2013]. Działanie to skierowane było do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (bezrobotnych, o niskich kwalifikacjach).

Na 4102 działalności gospodarcze utworzone w ramach tego programu zamknięto około 50% firm. Dane te potwierdzają wyniki zawarte w *Raporcie z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska* [2017, s. 9]. Z Raportu wynika, że 52% prowadzących działalność gospodarczą założyło firmę z powodu chęci wykorzystania szansy na biznes, uzyskania niezależności (przedsiębiorczość z powodu szansy – *Innovation Driven Opportunity*), a 27% uczestników badania stwierdziło, że prowadzą firmę z powodu braku innych możliwości pracy (przedsiębiorczość z konieczności). Przedsiębiorstwa tworzone przez osoby, które są motywowane chęcią wykorzystania szansy, częściej tworzą miejsca pracy, podejmują się bardziej ryzykownych przedsięwzięć i lepiej się rozwijają niż te, których właściciele tworzyli firmy z konieczności, z braku alternatywnych źródeł uzyskiwania dochodów. Według realizatorów Działania 6.2 PO KL wyższa trwałość działalności gospodarczych powstałych w tym programie wynika przede wszystkim z faktu, że beneficjenci, poza dotacją na utworzenie firmy, mogli otrzymać wsparcie pomostowe oraz korzystać z doradztwa w zakresie prowadzenia biznesu. Należy podkreślić także, że w tym programie występowała duża konkurencja o przyznawane dotacje, co pozwoliło na dokonywanie selekcji uczestników programu, a tym samym skierowanie środków wsparcia do osób z przemyślaną koncepcją prowadzenia działalności gospodarczej.

Tabela 1. Okres trwałości działalności gospodarczych założonych w ramach Działania 6.2 PO KL (N=195)

Czas zamknięcia działalności gospodarczej	Liczba zamkniętych działalności gospodarczych
Poniżej roku	2
Między 1 a 1,5 roku	81
Między 1,5 a 2 lata	46
Powyżej 2 lat	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu *Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL 2013*.

W województwie podlaskim występowało znaczne zróżnicowanie liczebności zakładanych podmiotów gospodarczych w ramach Działania 6.2 PO KL w poszczególnych powiatach. Najwięcej firm utworzono w większych ośrodkach miejskich – Białystok (204), Suwałki (71), Wysokie Mazowieckie (70), Łomża (68),

najmniej w powiatach grajewskim (5) i sejneńskim (9). Z analizy sytuacji firm utworzonych ze wsparciem środków UE w przekroju terytorialnym wynika, że w 8 na 17 powiatów odsetek aktywnie działających firm jest wyższy niż 50%, są to powiaty: grajewski (100%), sejneński (89%), siemiatycki (71%), łomżyński (69%), zambrowski (64%), białostocki (57%), miasto Białystok (63%) oraz miasto Łomża (62%). Najgorsza sytuacja jest w powiecie hajnowskim, gdzie udział ten wynosi jedynie 31%. Największy udział zamkniętych firm odnotowano w powiecie sokólskim (44%).

Tabela 2. Losy działalności gospodarczych powstałych w ramach działania 6.2 PO KL w poszczególnych powiatach województwa podlaskiego (N=811)

Powiat	Firmy ogółem	Firmy zamknięte	Firmy zawieszone	Firmy aktywnie działające
augustowski	16	6	4	6
białostocki	124	28	25	71
m. Białystok	204	38	38	128
bielski	46	12	12	22
grajewski	5	0	0	5
hajnowski	13	5	4	4
kolneński	17	3	8	6
łomżyński	13	1	3	9
m. Łomża	68	14	12	42
suwalski	46	17	9	20
m. Suwałki	71	21	21	29
moniecki	44	10	14	20
sejneński	9	0	1	8
siemiatycki	21	2	4	15
sokólski	32	14	6	12
wysokomazowiecki	70	24	18	28
zambrowski	11	1	3	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu *Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL 2013*.

Analiza branż, w których najczęściej zamykano lub zawieszano działalności gospodarcze, wskazuje, że nie występowała zależność między rodzajem prowadzonej działalności a trwałością przedsiębiorstwa, gdyż trwałość podmiotów powstałych dzięki wsparciu środków zewnętrznych jest warunkowana w głównej mierze indywidualnymi cechami beneficjentów programu. Pozytywnymi czynnikami wpływającymi na przeżywalność firm według realizatorów projektów są [Trwałość i efektywność 2013, s. 29]:

- predyspozycje danej osoby do prowadzenia własnej działalności,
- determinacja w dążeniu do celu,
- przygotowanie merytoryczne do prowadzenia działalności gospodarczej,
- doświadczenie w wykonywaniu określonego zawodu,
- umiejętności pozyskiwania klientów, nawiązane kontakty biznesowe,
- wniesienie do firmy wkładu własnego.

Negatywnie na przeżywalność firm utworzonych w ramach Działania 6.2 wpływały następujące czynniki:

- niedostateczne rozpoznanie rynku i oszacowanie popytu,
- wysokie koszty prowadzenia firmy i zatrudniania pracowników,
- duża konkurencja w branży,
- niski potencjał gospodarczy regionu,
- sezonowość prowadzonych działalności,
- czynniki losowe (np. choroba, urlop macierzyński i/lub wychowawczy).

Z badania ankietowego przeprowadzonego wśród 172 beneficjentów Działania 6.2 [Trwałość i efektywność 2013, s. 33], którzy nadal prowadzą firmy, wynika, że niemal połowa spośród nich ocenia kondycję rynkową i finansową firmy dobrze i bardzo dobrze (odpowiednio 35% i 10%). Według 23% respondentów kondycja jest słaba bądź bardzo słaba (odpowiednio 12% i 11%). W opinii 31% ankietowanych kondycja firmy jest średnia. Ponad 55% respondentów przewiduje w perspektywie najbliższych 3 lat rozwój firmy (10% dynamiczny rozwój, 47% umiarkowany rozwój) a 17% respondentów zamierza zamknąć działalność.

Tabela 3. Ocena perspektyw kontynuowania działalności gospodarczych powstałych w ramach działania 6.2 PO KL w województwie podlaskim (N=172)

Perspektywy funkcjonowania firmy	Odpowiedzi w %
Dynamiczny rozwój	10
Umiarkowany rozwój	47
Stagnacja	18
Recesja	7
Zamknięcie działalności	17
Trudno powiedzieć	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL 2013.

Interesującą kwestią dla oceny zasadności wspierania przedsiębiorczości jest zbadanie, czy powstałe działalności zostałyby utworzone także bez wsparcia finansowego ze środków UE tzn., czy występuje efekt *deadweight*. W analizowanym

Działaniu w opinii realizatorów bez dotacji finansowej mogłoby powstać ok. 50% firm, przy czym opóźniony mógłby być czas rozpoczęcia działalności lub zakres realizowanego przedsięwzięcia. Aż 44% respondentów stwierdziło, że ze względu na brak środków finansowych nie rozpoczęliby działalności gospodarczej.

Tabela 4. Czy podjąłby/podjęłaby Pan/Pani działalność gospodarczą bez wsparcia finansowego? (N=172)

Wyszczególnienie	Odpowiedzi w %
Tak, w niezmienionym zakresie i w tym samym terminie	5
Tak, w ograniczonym zakresie i w tym samym terminie	6
Tak, w niezmienionym zakresie, ale w późniejszym terminie	24
Tak, w ograniczonym zakresie, ale w późniejszym terminie	22
Nie	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu *Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej ramach PO KL 2013*.

Podsumowanie

W artykule podjęto próbę poszukiwania odpowiedzi na pytania: Czy wspierać przedsiębiorczość poprzez udzielanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej? Czy podmioty, które powstały dzięki wsparciu środków UE, są trwałe? Przedstawione wyniki, dotyczące funkcjonowania podmiotów gospodarczych powstałych w województwie podlaskim w latach 2007–2013 w ramach Działania 6.2 PO KL, wskazują, że trwałość utworzonych dzięki wsparciu środków UE firm jest nieznacznie większa w porównaniu do firm, które powstały bez dotacji. Jednakże w regionach o niskich wskaźnikach przedsiębiorczości wszelkie działania aktywizujące przedsiębiorczość mieszkańców należy uznać za zasadne. Dotacje na utworzenie firmy i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej mogą stać się impulsem do rozpoczęcia działalności gospodarczej dla osób, które nie posiadały zasobów finansowych. Istotne wydaje się, aby wsparcie finansowe udzielane było po dokładnej analizie koncepcji biznesu i ocenie przygotowania kandydata na przedsiębiorcę do prowadzenia firmy. Udzielanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji na rynku pracy, z niskimi kwalifikacjami, nie przynosi pożądanych efektów w postaci utworzenia firmy, która będzie prowadzona w długim okresie.

Bibliografia

Bachnik K. (2015), *Wykorzystanie funduszy unijnych a stymulowanie innowacyjności przedsiębiorstw* [w:] W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga (red.), *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność*, CeDeWu, Warszawa.

Chang H. (2013), *Rzeczy, których nie mówią ci o kapitalizmie*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.

Gancarczyk M. (2007). *Ocena polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) – aspekty metodologiczne* [w:] A. Nalepka (red.), *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz.

Grzegorzewska-Mischka E. (2010), *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

<https://biznes.newseria.pl/news/przezywalnosc-firm-w,p1777691852>, dostęp: 9.09.2018.

Jęgorow D. (2016), *Uruchamianie działalności gospodarczej przy wsparciu dotacji a rozwój przedsiębiorczości*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, SGH, nr 3(41).

Jurkowska A., Owsiak K. (2010), *Realizacja zasady pomocniczości w warunkach polskich – wybrane przykłady*, „Zeszyty Naukowe UE w Krakowie”, nr 84o.

Kuciński K. (2010), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa.

Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce 2018 (2018), PARP, Warszawa.

Ostheimer J. (2013), *Ład społeczny. Zasada pomocniczości i jej znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe KUL”, 56, nr 1(221).

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2016 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, listopad 2017.

Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce (2018), PARP, Warszawa.

Strużycki M. (red.) (2011), *Przedsiębiorstwo. Region. Rozwój*, Difin, Warszawa.

Tarnawa A., Skowrońska A. (red.) (2017), *Sektor MSP w Polsce i UE*, PARP, Warszawa.

Tarnawa A., Węclawska D., Nieć M., Zbierowski P. (2017), *Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska*, PARP, Warszawa.

Tarnawa A., Węclawska D., Nieć M., Zbierowski P. (2018), *Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska*, PARP, Warszawa.

Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL (2013), Białystok.

Józef Rogowski

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania

Cecylia Sadowska-Snarska

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych

Analiza rozkładu wynagrodzeń według płci w Polsce

Wprowadzenie

Zarówno Polska, jak i inne europejskie kraje, doświadczają problemu nierówności wynagrodzeń za pracę pomiędzy kobietami a mężczyznami (występowanie tzw. luki płacowej, ang. *gender pay gap*), pomimo istniejących rozwiązań legislacyjnych.

Zasada równego wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości została wprowadzona do wspólnotowego prawa pierwotnego już w 1957 r. Art. 119 Traktatu rzymskiego w sposób bezpośredni odnosi się do porządku prawnego każdego z krajów członkowskich, bowiem zasada równego wynagradzania kobiet i mężczyzn stanowi fundament Wspólnoty Europejskiej. Kolejne Traktaty – amsterdamski i lizboński – także zawierają zapisy mówiące o równych wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (art. 141 Traktatu amsterdamskiego oraz art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – lizbońskiego) [Lisowska 2012]. W Polsce prawo do równych zarobków gwarantuje Konstytucja RP [1997, Rozdział II, Art. 33] oraz Kodeks Pracy [1974, Rozdział 2a, Art.18^{3a}].

Nierówności w płacach są oznaką gorszej pozycji kobiet na rynku pracy [Cieślińska 2007; Gawrycka, Wasilczuk, Zwiech 2008; Haponiuk 2014; Oczki 2014; Żółty 2015; Druciarek, Przybysz 2018].

Gdy mówimy o luce płacowej w Polsce, zwłaszcza w kontekście jej monitorowania, a także podejmowanych działań systemowych (na poziomie państwa),

kluczową kwestią staje się przyjęta metodologia i zakres danych, uwzględnianych przy jej mierzeniu. W ostatnich latach najczęściej uwaga skupiona jest na danych pochodzących z Eurostatu, które są wyjątkowo optymistyczne [MRPiPS 2019] i wydaje się, że zamazują rzeczywisty obraz międzypłciowej luki płacowej.

Analiza wartości luki płacowej w UE według przyjętej metodologii¹ od wielu lat wskazuje na jej relatywnie niski poziom w Polsce na tle pozostałych krajów UE [Cukrowska-Torzewska 2014; Smoder, Mirosław 2016]. Z raportu Komisji Europejskiej z 2018 roku [Report on equality..., s. 61] wynika, że w 2016 roku luka płacowa w Polsce ukształtowała się na poziomie 7,2% wobec 16,2% średnio w UE. Niższy jej poziom odnotowano jedynie w Rumunii (5,2%), Włoszech (5,3%), Luksemburgu (5,5%) i Belgii (6,1%).

Prowadzone w Polsce badania odnośnie wynagrodzeń, z uwzględnieniem płci, jak też badania opinii społecznej, nie potwierdzają tak optymistycznych danych Eurostatu.

GUS przeprowadza badanie struktury wynagrodzeń, biorąc pod uwagę miesięczne wynagrodzenie przeciętne. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że wynagrodzenie mężczyzn jest wyższe niż kobiet średnio o około 20 pkt. proc. W 2016 roku wynagrodzenie mężczyzn kształtowało się na poziomie 4705,63 tys. zł wobec 3971,13 zł w przypadku kobiet, a więc było wyższe o 18,5%.

Tabela 1. Przeciętne wynagrodzenia brutto za październik według płci w latach 2001–2016 w Polsce

	2001	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Mężczyźni	2429,94	2425,00	2571,64	2903,68	3557,24	3831,73	4248,94	4481,75	4705,63
Kobiety	1988,78	2015,79	2150,44	2358,68	2892,88	3256,06	3539,91	3717,57	3971,13
Relacja (w %)	122,18	120,30	119,59	123,11	122,97	117,68	120,03	120,56	118,50

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane z roczników statystycznych RP z lat 2002–2018.

Badania naukowe prowadzone w Polsce, z wykorzystaniem różnych metod analitycznych, także potwierdzają, że kobiety zarabiają zdecydowanie mniej niż mężczyźni, i to niezależnie od wykształcenia, wieku, sektora gospodarki, branży,

¹ Luka płacowa w badaniach Eurostatu mierzy różnicę pomiędzy średnimi godzinowymi zarobkami kobiet i mężczyzn jedynie w firmach, które zatrudniają 10 lub więcej pracowników. Jest to tzw. luka płacowa w formie nieskorygowanej, gdyż nie uwzględnia ona wszystkich czynników, które mają wpływ na różnicę w wynagrodzeniach według płci, takich jak na przykład różnice w wykształceniu, doświadczenie na rynku pracy, liczba przepracowanych godzin czy rodzaj wykonywanej pracy.

wielkości przedsiębiorstwa [Zob. m.in. Ciesielska 2007; Gawrycka, Wasilczuk, Zwiech 2007; Jarmołowicz, Klinowska 2008; Matysiak, Baranowska, Słoczyński 2010, s. 128 i nast.; Lisowska 2012; Magda, Tyrowicz, van der Velde 2015; Nyk 2016, s. 116 i nast.; Firlit-Fesnak 2018, s. 416 i nast.; Nyk 2016, s. 116 i nast.].

Badanie opinii publicznej także potwierdza istnienie dyskryminacji kobiet pod względem zarobków [CBOS 2018]. W 2018 roku na pytanie „Czy dziś w Polsce, w porównaniu z mężczyzną, kobieta wykonująca ten sam zawód i mająca takie samo jak mężczyzna wykształcenie zarabia na ogół mniej?”, twierdząco odpowiedziało 61% respondentów (69% w 2013 roku), w tym: 53% mężczyzn (66% w 2013 roku) i aż 68% kobiet (71% w 2013 roku). Dane te świadczą, że zmiana opinii o dyskryminacji kobiet pod względem zarobków ma miejsce głównie w przypadku mężczyzn, przekonanych o większej równości płci na rynku pracy.

Z kolei w badaniu pt. *Kobiety na rynku pracy – równe szanse i elastyczność* prowadzonym w 2018 roku przez firmę Hays Poland, z udziałem 4785 osób, na pytanie „Czy pracownicy o podobnych kwalifikacjach są sprawiedliwie wynagradzani, bez względu na płeć?” aż 74% mężczyzn i 43% kobiet odpowiedziało, że nie [Łukaszuk 2018].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników pogłębionej analizy rozkładu wynagrodzeń według płci w Polsce w latach 2002–2016, z wykorzystaniem różnych charakterystyk ich rozkładu. Okres analizy zdefiniowany jest dostępnością danych GUS, będących wynikiem reprezentacyjnych badań wynagrodzeń. Wychodzimy z założenia, że rozkłady płac zależne od płci, z niższymi wynagrodzeniami kobiet w stosunku do mężczyzn, wskazują na potrzebę działań po stronie polityki państwa, jak też na szczeblu przedsiębiorstw, organizacji otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych itp.

Dane statystyczne i metoda analizy rozkładu wynagrodzeń według płci w Polsce

W swojej analizie odwołamy się do wyników reprezentacyjnych badań wynagrodzeń GUS z lat: 2001, 2002 oraz dalej co dwa lata do roku 2016, z uwzględnieniem podmiotów gospodarki narodowej zatrudniających 10 i więcej osób².

² Swoje analizy opieramy na danych odnośnie wynagrodzeń, prezentowanych w postaci szeregów rozdzielczych w rocznikach statystycznych GUS z lat 2002–2018.

Wyniki badania GUS są prezentowane w postaci szeregów rozdzielczych, w których przedziały skonstruowano, biorąc pod uwagę średnie płace m^3 w październiku danego roku (tabela 2).

Tabela 2. Konstrukcja szeregów rozdzielczych w prezentowanych wynikach badań GUS odnośnie wynagrodzeń

Nr przedziału	Przedział	Nr przedziału	Przedział
1	$0,4*m$ i niższe	9	$(1,2*m; 1,4*m]$
2	$(0,4*m; 0,5*m]$	10	$(1,4*m; 1,6*m]$
3	$(0,5*m; 0,6*m]$	11	$(1,6*m; 1,8*m]$
4	$(0,6*m; 0,7*m]$	12	$(1,8*m; 2*m]$
5	$(0,7*m; 0,8*m]$	13	$(2*m; 2,4*m]$
6	$(0,8*m; 0,9*m]$	14	$(2,4*m; 2,8*m]$
7	$(0,9*m; m]$	15	$(2,8*m; \infty)$
8	$(m; 1,2*m]$		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS z lat 2002–2008.

Należy zwrócić uwagę na różnice w treści badanej zmiennej. W danych dotyczących lat 2001, 2002 oraz 2004 dane dotyczą pełnozatrudnionych⁴, natomiast dla pozostałych lat – pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych bez przeliczania na pełnozatrudnionych, obejmujących podmioty zatrudniających więcej niż 9 osób⁵.

Ze względu na to, że przedziały pierwszy i ostatni są otwarte, proponujemy domknięcie pierwszych przedziałów w poszczególnych latach o, czyli będą one miały postać $(0; 0,4*m]$.

Pogłębiona analiza rozkładu wynagrodzeń według płci zostanie oparta na takich miarach statystycznych, jak: mediana, dominanta, kwintyle, decyle oraz pozycyjne mierniki skośności.

W celu wyznaczenia dominant płac w poszczególnych latach (z uwagi na nierówne długości przedziałów) wyznaczmy gęstości częstości poszczególnych przedziałów, czyli podzielimy częstości przez długość przedziałów [Zob. Jóźwiak, Podgórski, s. 27 oraz s. 42]:

$$D \approx x_d + h_D \frac{g_d - g_{d-1}}{g_d - g_{d-1} + g_d - g_{d+1}},$$

³ Z tym że średnia m jest średnią ogólną, niezależną od płci zatrudnionych.

⁴ Zob. Rocznik Statystyczny GUS 2002, ss. 168–169; 2004, ss. 268–269; 2005, ss. 268–269.

⁵ Zob. Rocznik Statystyczny GUS 2007, ss. 272–273; 2009, ss. 268–269; 2012, ss. 258–259; 2014, ss. 274–275; 2016, ss. 276–277 oraz 2017, ss. 274–275.

gdzie:

x_d oznacza początek przedziału, którego gęstość częstości jest większa od przedziałów sąsiednich,

h_d – długość powyższego przedziału,

g_d, g_{d-1} oraz g_{d+1} – gęstości częstości odpowiednio przedziału powyższego zawierającego dominantę, przedziału poprzedzającego powyższy oraz następującego po powyższym.

Do zbadania asymetrii zastosowane będą miary analogiczne ze współczynnikiem skośności opartym na kwartylach i medianie:

$$A = \frac{Q_3 - Me - (Me - Q_1)}{Q_3 - Q_1},$$

gdzie Q_1 , Me oraz Q_3 oznaczają odpowiednio kwartył pierwszy, medianę oraz kwartył trzeci.

Proponujemy też miary oparte na decylach (A_d) i kwintylach (A_k), czyli:

$$A_d = \frac{d_9 - Me - (Me - d_1)}{d_9 - d_1},$$

gdzie d_1 , Me oraz d_9 oznaczają odpowiednio decyl pierwszy, medianę oraz decyl dziewiąty oraz

$$A_k = \frac{k_4 - Me - (Me - k_1)}{k_4 - k_1},$$

gdzie k_1 , Me oraz k_4 oznaczają odpowiednio kwintyl pierwszy, medianę oraz kwintyl czwarty.

O ile A można interpretować jako kierunek i siłę asymetrii centralnej połowy obserwacji, to A_d oraz A_k – jako kierunek i siłę asymetrii centralnych odpowiednio 80% oraz 60% obserwacji.

W badaniu nierówności w rozkładach wynagrodzeń wykorzystane zostaną wskaźniki decylowy i kwintylowy [Malinowski 2016, s. 21], przy czym będą tu liczone ilorazy:

$$\frac{d_9}{d_1} \text{ oraz } \frac{k_4}{k_1}, \text{ oznaczenia jak wyżej.}$$

Powyższe parametry zostaną policzone dla płac kobiet i mężczyzn i będą służyły do porównania rozkładów płac kobiet i mężczyzn, a także do analizy ich zmian w czasie.

Ponieważ w każdym analizowanym roku dane jest średnie wynagrodzenie ogółem oraz według płci, to zamknąwszy przedział pierwszy o, można wyznaczyć iloczyn środka klasowego i częstości ostatniego (k -tego) przedziału:

$$\check{x}_k f_k = m \sum_{i=1}^k f_i - \sum_{i=1}^{k-1} \check{x}_i f_i,$$

gdzie $\check{x}_i$ oraz f_i są odpowiednio środkiem i -tego przedziału i jego częstością ($i=1, \dots, k$).

Wówczas możliwe jest oszacowanie współczynników Giniego wynagrodzeń państwowych ogółem oraz według płci w poszczególnych latach.

Otrzymane wyniki są oszacowaniami wymienionych wyżej parametrów, ponieważ opieramy się na szeregach rozdzielczych przedziałowych, a nie na danych oryginalnych. A to oznacza, że nie mamy do czynienia z zaobserwowanymi płacami, a jedynie z liczbami/udziałami płac należących do poszczególnych przedziałów. Przyjęty sposób szacowania wybranych parametrów pozwolił na przeprowadzenie analizy zmian parametrów w całym okresie objętym analizą⁶.

Wyniki analizy

W tej części opracowania zostanie dokonana analiza wyznaczonych wartości wybranych miar statystycznych, takich jak: mediana, dominanta, kwintyle, decyle oraz pozycyjnych mierników skośności, nazywanych charakterystykami rozkładu. Wartości charakterystyk rozkładu płac ogółem oraz płac kobiet i mężczyzn zaprezentowano w tabelach 3–11.

Tabela 3 przedstawia oszacowanie wartości środkowych płac ogółem oraz według płci w analizowanym okresie 2001–2016. We wszystkich przypadkach mediana płac mężczyzn jest wyższa niż kobiet. Największa różnica była w roku 2001 (ponad 16%), kiedy to wynagrodzenie kobiet ukształtowało się na poziomie 1693,78 zł, wobec 1968,96 zł wynagrodzenia mężczyzn. Z kolei najmniejsza (ponad 8%) w 2010 roku, przy wynagrodzeniu kobiet na poziomie 2795,03 zł i mężczyzn – 3019,85 zł. Można zauważyć nieznaczny trend malejący odnośnie różnicy median między wynagrodzeniami mężczyzn i kobiet.

⁶ Należy dodać, iż nasze oszacowania mogą różnić się od tych parametrów wyznaczonych na podstawie danych otrzymanych przez GUS w latach 2014–2016 [Zob. *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*, GUS 2016; *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*, GUS 2018].

Tabela 3. Mediana wynagrodzeń według płci w latach 2001–2016 w Polsce

	2001	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Ogółem	1829,24	1826,92	1911,34	2129,55	2642,49	2906,47	3112,76	3295,41	3524,15
Mężczyźni	1968,96	1929,15	2015,94	2262,33	2827,17	3019,85	3304,80	3486,90	3706,69
Kobiety	1693,78	1715,58	1802,57	2009,95	2459,04	2795,03	2959,58	3101,33	3341,30
$Me_m/Me_k \times 100$	116,25	112,45	111,84	112,56	114,97	108,04	111,68	112,43	110,94

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS 2002 [ss. 168–169], 2004 [ss. 268–269], 2005 [ss. 2168–269], 2007 [ss. 272–273], 2009 [ss. 268–269], 2012 [ss. 258–259], 2014 [ss. 274–275], 2016 [ss. 276–277] oraz 2017 [ss. 274–275].

W analizie posłużono się także miarą, jaką jest dominanta, czyli wartością, wokół której występuje skupienie wynagrodzeń brutto ogółem oraz z uwzględnieniem płci. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, iż w poszczególnych latach najbardziej dominująca płaca mężczyzn była wyższa w stosunku do dominującej płacy kobiet. Największa różnica w wynagrodzeniu miała miejsce w 2012 roku (aż ponad 39%, przy wynagrodzeniu mężczyzn w wysokości 2816,86 zł i kobiet – 2025,77 zł). Najmniejsza różnica w dominancie (blisko 220 zł), choć w dalszym ciągu wysoka, wystąpiła w 2004 roku – 16,16%.

Tabela 4. Dominanta wynagrodzeń według płci w latach 2001–2016 w Polsce

Lata	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	$(D_m/D_k) \times 100$
2001	1440,76	1573,84	1307,71	120,35
2002	1397,34	1502,18	1263,55	118,89
2004	1465,51	1578,97	1359,32	116,16
2006	1592,48	1796,64	1433,28	125,35
2008	2086,11	2359,44	1741,74	135,46
2010	2007,98	2605,52	1913,49	136,17
2012	2170,47	2816,86	2025,77	139,05
2014	1927,35	1913,28	1943,23	98,46
2014 ⁷	2505,70	2837,98		146,05 ⁸
2016	2056,37	2030,61	2086,74	97,31
2016 ⁹		2897,82		138,87 ¹⁰

Źródło: jak w tabeli 3.

⁷ W 2014 roku wystąpiły dwie dominanty wynagrodzeń wśród wszystkich badanych i wśród mężczyzn. W obu przypadkach pierwsza dominanta jest absolutna, a druga – lokalna.

⁸ Jest to iloraz drugiej dominanty wynagrodzeń mężczyzn i dominanty wynagrodzeń kobiet.

⁹ W 2016 roku wystąpiły dwie dominanty wynagrodzeń mężczyzn: niższa absolutna oraz niższa lokalna.

¹⁰ Jest to iloraz drugiej dominanty wynagrodzeń mężczyzn i dominanty wynagrodzeń kobiet.

Zauważyć należy, że w roku 2014 oraz 2016 występują dwie dominanty płac męczyzn, z czego niższe są dominantami absolutnymi (występuje wokół nich największe zagęszczenie zaobserwowanych płac), a wyższe lokalnymi (wokół nich następuje większe zagęszczenie płac niż w obszarach sąsiednich). Podobna sytuacja wystąpiła w roku 2016 w przypadku płac niezależnych od płci. Co ciekawe, w przypadku powyższych dwóch lat, dominująca absolutnie płaca mężczyzn była niższa od dominującej płacy kobiet (o 2–3%).

Jednak, jeśli uwzględnimy w roku 2014 i 2016 dominanty lokalne płac mężczyzn, to okazuje się, że są one wyższe od płac dominujących kobiet (o 46% w 2014 r. oraz o 39% w roku 2016). Zatem biorąc pod uwagę te płace dominujące mężczyzn, można zauważyć zwiększającą się różnicę między płacami mężczyzn i kobiet. Natomiast biorąc pod uwagę dominanty absolutne, należy zauważyć ich dość gwałtowny spadek w stosunku do płac kobiet w latach 2014 i 2016.

W tabeli 5 przedstawiono poziom wynagrodzeń ogółem oraz według płci w dwóch skrajnych grupach decylowych, a mianowicie w grupie o najniższych wynagrodzeniach (pierwszy decyl) i najwyższych wynagrodzeniach (decyl dziewiąty).

Tabela 5. Decyl pierwszy i dziewiąty wynagrodzeń według płci w latach 2001–2016 w Polsce

	2001	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Decyl pierwszy wynagrodzeń według płci									
Ogółem	974,78	931,56	963,38	1001,56	1313,91	1470,74	1604,12	1858,26	1986,02
Mężczyźni	1020,27	940,13	976,61	1030,73	1329,77	1463,42	1600,53	1870,28	1988,89
Kobiety	945,59	925,26	956,35	973,99	1304,17	1473,18	1610,23	1845,41	1981,83
$(d_{1M}/d_{1K}) \times 100$	107,90	101,61	102,12	105,83	101,96	99,34	99,40	101,35	100,36
Decyl dziewiąty wynagrodzeń według płci									
Ogółem	3684,06	3760,93	3969,32	4521,17	5394,21	5889,54	6594,90	6968,96	7234,25
Mężczyźni	4088,30	4150,86	4366,33	5053,46	6033,20	6585,00	7448,62	7804,67	8113,95
Kobiety	3168,36	3266,36	3552,78	3981,20	4717,08	5275,88	5813,61	6017,26	6290,02
$(d_{9M}/d_{9K}) \times 100$	129,04	127,08	122,90	126,93	127,90	124,81	128,12	129,70	129,00

Źródło: jak w tabeli 3.

Z analizy danych wynika, iż największa płaca – z 10% najmniejszych płac – w przypadku mężczyzn była większa niż w przypadku kobiet, poza latami 2010 oraz 2012, w których ta pierwsza stanowiła więcej niż 99% drugiej. Największa różnica (prawie 8%) wystąpiła w 2001 roku, by po wahaniach spaść prawie do zera w roku 2016.

Zdecydowanie większa różnica w poziomie wynagrodzeń pomiędzy kobietami i mężczyznami jest widoczna, jeśli porówna się wartości decyli wyższych rzędów.

Najmniejsze wynagrodzenie 10% najlepiej zarabiających mężczyzn było o ponad 29% wyższe w 2001 roku w stosunku do analogicznej płacy kobiet. Ten sam poziom dysproporcji można dostrzec także w latach 2014–2016. Dane zawarte w tabeli 4 świadczą o zdecydowanie wyższym i utrzymującym się wysokim poziomie nierówności w rozkładzie płac mężczyzn w stosunku do kobiet.

Kolejną miarą statystyczną wykorzystaną do analizy rozkładu wynagrodzeń z uwzględnieniem płci są kwintyle. Z tabeli 5, przedstawiającej kwintyle pierwsze, wynika, że najwyższa płaca z 20% najniższych we wszystkich badanych latach w przypadku mężczyzn była wyższa niż w przypadku kobiet (od 2,7% w roku 2016 do 35,5% w 2004 r.), z zarysowanym nieznacznie trendem malejącym.

Należy też zauważyć, iż kwintyl drugi płac mężczyzn był w całym okresie wyższy niż w przypadku kobiet, ale w porównaniu z kwintylem pierwszym różnice względne są na wyższym poziomie, poza rokiem 2004.

Porównanie najwyższej płacy spośród 60% płac najniższych (kwintyl trzeci) w przypadku mężczyzn i kobiet wskazuje na podobne zachowanie, jak w przypadku kwintyla 2, z tym, że ponownie różnice są tu większe. Największa różnica (16,6%) występuje w roku 2001, a najmniejsza (8%) w 2010 r.

Bardzo podobne jak w przypadku poprzedniego parametru zachowuje się w badanym okresie różnica względna między najniższą płacą spośród najwyższych 20% płac męskich i analogiczną płacą kobiet (kwintyl czwarty). Jednak różnice w tym przypadku są większe o około 5 pkt. proc. w porównaniu do kwintyli trzecich.

Tabela 6. Kwintyle wynagrodzeń według płci w latach 2001–2016 w Polsce

	2001	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Kwintyl pierwszy wynagrodzeń według płci									
Ogółem	1207,50	1170,65	1222,25	1329,67	1662,21	1842,62	1984,61	2092,98	2272,17
Mężczyźni	1298,64	1222,55	1277,96	1394,19	1775,54	1901,68	2062,96	2149,39	2306,75
Kobiety	1143,19	1130,96	1179,79	1279,25	1587,69	1798,33	1934,87	2049,77	2245,28
$(k_{1M}/k_{1K}) \times 100$	113,60	108,10	135,53	108,98	111,83	105,75	106,62	104,86	102,74
Kwintyl drugi wynagrodzeń według płci									
Ogółem	1612,81	1593,04	1662,90	1850,08	2305,77	2541,30	2730,82	2871,53	3069,90
Mężczyźni	1736,66	1686,29	1760,52	1965,18	2480,12	2648,85	2892,28	3039,71	3234,36
Kobiety	1494,85	1499,35	1572,94	1747,30	2141,98	2435,29	2593,63	2716,05	2927,78
$(k_{2M}/k_{2K}) \times 100$	116,18	112,47	111,93	112,47	115,79	108,77	111,51	111,92	110,47
Kwintyl trzeci wynagrodzeń według płci									
Ogółem	2071,42	2091,90	2194,83	2449,69	3011,14	3324,36	3560,26	3771,12	4004,45
Mężczyźni	2234,57	2217,58	2314,11	2606,87	3219,95	3454,91	3798,33	4006,43	4229,73
Kobiety	1916,40	1963,25	2074,60	2305,39	2808,31	3193,75	3370,46	3540,03	3796,48
$(k_{3M}/k_{3K}) \times 100$	116,60	112,95	111,54	113,08	114,66	108,18	112,69	113,18	111,41

	2001	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Kwintyl czwarty wynagrodzeń według płci									
Ogółem	2821,61	2878,47	3038,02	3416,73	4131,81	4555,93	4975,39	5253,25	5476,92
Mężczyźni	3092,62	3116,28	3244,87	3725,99	4500,96	4866,41	5432,37	5728,30	5979,73
Kobiety	2538,24	2615,80	2800,67	3118,61	3760,44	4246,53	4576,59	4786,38	5026,17
$(k_{4M}/k_{4K}) \times 100$	121,84	119,13	115,86	119,48	119,69	114,60	118,70	119,68	118,97

Źródło: jak w tabeli 2.

Tabela 7 przedstawia oszacowane współczynniki skośności oparte na decylach oraz kwintylach. W obydwu przypadkach asymetria 80% oraz 60% środkowych płac jest dodatnia oraz silniejsza w przypadku mężczyzn niż kobiet. Oznacza to, że większa liczba mężczyzn osiąga płace niższe od średniej płacy mężczyzn. Podobnie w przypadku kobiet, większość kobiet otrzymuje także płace mniejsze od ich średniej płacy, przy czym w przypadku mężczyzn ta nierównowaga udziału płac po obu stronach płacy średniej jest większa. Od roku 2002 do 2012 różnice między tymi wskaźnikami zachowywały się podobnie, natomiast w roku 2016 nastąpił w stosunku do 2012 r. wzrost różnicy siły asymetrii 80% części centralnej płac mężczyzn niż kobiet, a w przypadku siły asymetrii 60% centralnych płac nastąpił spadek, co potwierdza dywergencję płac wyższych kobiet i mężczyzn, na korzyść tych drugich.

Tabela 7. Współczynniki skośności wynagrodzeń mężczyzn i kobiet

Lata	Współczynnik skośności A_d			Współczynnik skośności A_k		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
2001	0,37	0,38	0,33	0,23	0,26	0,21
2002	0,37	0,38	0,32	0,23	0,25	0,21
2004	0,37	0,39	0,35	0,24	0,25	0,23
2006	0,36	0,39	0,31	0,23	0,26	0,21
2008	0,35	0,36	0,32	0,21	0,23	0,20
2010	0,35	0,39	0,30	0,22	0,25	0,19
2012	0,40	0,42	0,36	0,25	0,26	0,22
2014	0,44	0,46	0,40	0,24	0,25	0,23
2016	0,41	0,44	0,37	0,22	0,24	0,21

Źródło: jak w tabeli 3.

W tabeli 8 przedstawione są oszacowane wartości współczynników nierówności i koncentracji wynagrodzeń ogółem oraz według płci.

Tabela 8. Współczynniki nierówności i koncentracji

Lata	d_9 / d_1			k_4 / k_1			Współczynnik Giniego			
	Ogółem	M	K	Ogółem	M	K	Ogółem	M	K	Relacja
2001	3,78	4,01	3,35	2,34	2,38	2,22	0,33	0,34	0,31	110,0
2002	4,04	4,42	3,53	2,46	2,55	2,31	0,35	0,36	0,32	114,19
2004	4,12	4,47	3,71	2,49	2,54	2,37	0,36	0,37	0,33	113,05
2006	4,51	4,90	4,09	2,57	2,67	2,44	0,37	0,38	0,33	116,23
2008	4,11	4,54	3,62	2,49	2,53	2,37	0,35	0,37	0,33	113,16
2010	4,00	4,50	3,58	2,47	2,56	2,36	0,35	0,37	0,32	116,77
2012	4,11	4,65	3,61	2,51	2,63	2,37	0,36	0,38	0,33	115,16
2014	3,75	4,17	3,26	2,51	2,67	2,34	0,32	0,34	0,28	120,00
2016	3,64	4,08	3,17	2,41	2,59	2,24	0,31	0,33	0,28	119,31

Źródło: jak w tabeli 2.

Jeśli chodzi o miary zmienności, będące ilorazem najmniejszej płacy spośród 10% płac najwyższych i największej płacy spośród 10% płac najniższych (parametr d_9/d_1), to można zauważyć, że we wszystkich badanych okresach miara zmienności płac mężczyzn była większa od płac kobiet (o 19,7% w roku 2001 do 28,7% w roku 2016), co świadczy o wzroście zróżnicowania środkowych 80% płac mężczyzn niż kobiet.

Jeśli porównamy najniższe płace 20% płac najwyższych mężczyzn i kobiet oraz najwyższe płace 20% płac najniższych obu płci (czyli k_4/k_1), to otrzymamy podobne wnioski, jak w przypadku parametru d_9/d_1 , z tym że różnice w poszczególnych latach między tymi miarami są mniejsze – od 7,2% w 2001 r. do 15,6% w 2016 r. Zatem w ciągu badanego okresu zmienność centralnych 60% płac mężczyzn rosła szybciej niż kobiet.

W tabeli 8 zawarto także wyliczenia odnośnie współczynnika Giniego płac ogółem oraz według płci, który informuje o stopniu rozłożenia ogólnego funduszu wynagrodzeń pomiędzy poszczególnych pracowników. Może przyjąć wartości od 0 do 1, przy czym pierwsza wartość oznacza brak koncentracji, a druga koncentrację zupełną, czyli im wyższy poziom współczynnika Giniego, tym większe nierówności w dochodach.

Z danych wynika, iż koncentracja płac mierzona miarą Giniego, po wzroście z 0,33 w roku 2001 do 0,37 w roku 2006, od roku 2012 (0,36) maleje do 0,31 w 2016 roku. Można więc stwierdzić, że oszacowania tego parametru wskazują na malejącą koncentrację płac ogółem. Jednak we wszystkich latach koncentracja wynagrodzeń mężczyzn jest wyższa niż kobiet, co więcej ta względna różnica rośnie w czasie.

Reasumując otrzymane powyżej wyniki, można stwierdzić, że kobiety uzyskują przeciętnie niższe płace, jak też należy zauważyć, iż rozkłady płac zależą od płci, zarówno pod względem mediany, płac dominujących, wybranych decyli, kwantyli,

zmienności oraz siły asymetrii. O ile w przypadku płac najniższych zauważyć można zbliżanie się rozkładów, o tyle w przypadku ich wyższego poziomu występuje wzrost różnicowania, na korzyść płac męczyzn.

Działania na rzecz ograniczenia różnicowania wynagrodzeń według płci

W UE od wielu lat wyeliminowanie różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć pozostaje jednym z głównych zadań w ramach nadrzędnego celu polegającego na osiągnięciu równouprawnienia płci oraz realizacji celów zrównoważonego rozwoju w UE [zob. *Przeciwdziałanie różnicy...* 2014].

Realizacja tego zadania jest priorytetem politycznym Komisji Europejskiej, która w dokumencie *Strategiczne zaangażowanie na rzecz równouprawnienia płci na lata 2016–2019* [2016] zwraca uwagę na pilną potrzebę zmniejszania różnicowania wynagrodzenia, zarobków i emerytur ze względu na płeć, co wymaga w szczególności znacznego zmniejszenia nierówności w sektorach gospodarczych oraz w zawodach, zwiększenia ogólnej liczby płatnych godzin pracy kobiet, zwiększenia świadomości i skutecznego wdrażania przepisów dotyczących równości wynagrodzeń.

W praktyce, jak podkreśla Komisja Europejska, znalezienie rozwiązań problemu różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn spoczywa głównie w rękach rządów krajowych członków UE i partnerów społecznych. Ważną rolę odgrywa także opinia publiczna w państwach członkowskich UE.

Jedną z ostatnich inicjatyw UE w zakresie zmniejszania różnicowania wynagrodzenia, do wdrożenia w ciągu najbliższych trzech lat przez kraje członkowskie UE, w tym Polskę, jest przegłosowana przez Parlament Europejski w dniu 5 kwietnia 2019 r. Dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów (uchylająca Dyrektywę Rady 2010/18/UE). Główne jej założenia to wdrożenie minimum czteromiesięcznego urlopu rodzicielskiego (i dla ojca, i dla matki), z tego minimum dwa miesiące płatne i nieprzekazywalne między rodzicami, oraz minimum 10 dni urlopu ojcowskiego.

Przesłanką przyjęcia dyrektywy było różnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy, najmocniej odczuwalne w przypadku rodziców i osób (głównie kobiet), na których spoczywają obowiązki opiekuńcze nad małym dzieckiem, starszymi lub niesamodzielnymi członkami rodziny. Z powodu obowiązków opiekuńczych kobiety dużo częściej pracują też w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ma to istotny wpływ na różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć (sięgające

w niektórych państwach 28%), które narasta podczas życia zawodowego, skutkując zróżnicowaniem emerytur ze względu na płeć (średnio 40% w UE) oraz wyższym ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród kobiet, zwłaszcza w starszym wieku. Uznano, iż jedną z najważniejszych przyczyn tego problemu jest nieodpowiednia polityka w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Wykazano, że obecne ramy prawne na poziomie Unii i państw członkowskich oferują ograniczone środki dla mężczyzn chcących równo podzielić się obowiązkami opiekuńczymi z kobietami.

Wdrożenie w Polsce wspomnianej dyrektywy staje się dużym wyzwaniem. Bo w dniu 22 czerwca 2017 roku Sejm przyjął uchwałę uznania projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE za niezgodny z zasadą pomocniczości.

Analiza doświadczeń krajów członkowskich UE wskazuje, że rządy i partnerzy społeczni podejmują szereg działań i środków ukierunkowanych na likwidację różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, które należy traktować jako dobre praktyki do wykorzystania w Polsce, dotyczące wdrożenia [Przeciwdziałanie różnicy w wynagrodzeniu... 2014; Jankowska-Gilberg 2015; Smoder, Mirosław 2016]:

1. strategii dotyczących równości kobiet i mężczyzn, obejmujących środki służące pomocy w likwidacji różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (Estonia, Finlandia, Portugalia, Litwa);
2. sprawozdań, w ramach których bada się kwestię różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (Belgia);
3. programów na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz audytów umożliwiających przedsiębiorstwom mierzenie ich postępów w zakresie wdrażania równości kobiet i mężczyzn oraz równych płac (Szwecja, Austria, Belgia);
4. przepisów dotyczących przejrzystości płacy lub układów zbiorowych i równych płac (Portugalia, Francja);
5. narzędzi do zwiększenia przejrzystości systemów płac oraz identyfikowania różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (Niemcy, Luksemburg, Szwajcaria, Austria);
6. organizacji Dni Równych Płac, w celu rozpowszechniania informacji na temat różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, organizowania imprez oraz spotkań z przedstawicielami rządu (Belgia, Czechy, Estonia, Hiszpania);
7. metod oceny pracy/klasyfikacji stanowisk bez różnicowania ze względu na płeć (Portugalia, Wielka Brytania);

8. etykiet, kart i nagród równości. Przykładowo Certyfikat Równych Płac (ang. *Equal Salary Certification*) przyznawany jest przez Equal Salary Foundation, niezależną organizację non-profit z siedzibą w Szwajcarii. Certyfikacja odbywa się na podstawie wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych (projekt Global Compact) i jest uznawana przez Komisję Europejską. Procedura certyfikacji obejmuje analizę statystyczną danych dotyczących wynagrodzeń oraz szczegółowy audyt, przeprowadzany przez firmę doradczą PwC, oceniający zaangażowanie kierownictwa firmy w równe wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn, integrację zasad i praktyk równego wynagrodzenia w ramach procesów i polityk HR, a także postrzeganie praktyk HR firmy przez pracowników.

Zróżnicowanie wynagrodzeń ze względu na płeć pracowników jest nie tylko jednym z głównych problemów polityki zatrudnienia, lecz także ważnym zagadnieniem w kontekście nowoczesnego zarządzania przedsiębiorstwem. Różnice pomiędzy zarobkami kobiet i mężczyzn na równorzędnych stanowiskach nabierają również szczególnego znaczenia w świetle polityki równych szans promowanej przez Unię Europejską [Kalinowska-Nawrotek 2004; Śliwiczki 2015; Zwiech 2010].

Z tego punktu widzenia szczególnie ważne stają się rekomendacje wynikające z badań w ramach projektu UE *Równość szans w biznesie – praktyczne narzędzia realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w przedsiębiorstwach*, gdzie zwraca się uwagę m.in. na [Druciarek, Przybysz 2018]:

1. wprowadzenie na poziomie organizacji, ale również na poziomie państwowej legislacji, wymogu jawności i przejrzystości płac¹¹ w połączeniu ze szczegółowymi opisami stanowisk pracy, opisującymi kompetencje, jakie są niezbędne do wykonywania danej pracy;
2. wprowadzenie przejrzystych zasad przyznawania wynagrodzeń oraz dodatków do wynagrodzeń. Do każdego stanowiska pracy należy przyporządkować określone wynagrodzenie albo widełki wynagrodzenia o małej rozpiętości (na przykład 10%). Ważne staje się precyzyjne opisanie zasad przyznawania dodatków do wynagrodzeń, aby każdy z pracowników rozumiał, z czego wynikają określone kwoty;

¹¹ Badania prowadzone w Danii, gdzie 11 lat temu uchwalono *Equal Pay Act*, potwierdzają pozytywny wpływ jawności zarobków na wyrównanie wynagrodzeń [Antosiewicz 2018]. Tym bardziej, że z badań Komisji Europejskiej [*Report on equality between women and men... 2018*] wynika, że 64% pracowników jest za wprowadzeniem jawności zarobków.

3. wprowadzenie szczegółowego opisu stanowisk wraz z kompetencjami, które są niezbędne do wykonywania danej pracy. Ścieżki awansu powinny być również przejrzyste opisane. Określenie takich informacji ułatwia pracownikom i pracownikom planowanie kariery, ponadto przynajmniej w pewnym zakresie stanowi ochronę przed dyskryminacją podczas rekrutacji i podejmowania decyzji dotyczących awansu;
4. upowszechnienie korzystania z narzędzia służącego do badania luki płacowej, które zostało przygotowane przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [<https://www.mpips.gov.pl/narzedzie-do-mierzenia-luki-placowej>]¹².

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wartości wybranych miar statystycznych, nazywanych charakterystykami rozkładu, odnośnie rozkładu płac ogółem oraz płac kobiet i mężczyzn, wynika, iż wszystkie miary pozycyjne rozkładu wskazują na to, że płace mężczyzn są w zdecydowanej większości przypadków przeciętnie wyższe niż płace kobiet. Różnice wartości tych samych miar w badanych zbiorowościach nie są jednak jednakowe.

Rozkład płac zależy od płci, zarówno pod względem płac dominujących, wybranych kwantyli, zmienności oraz siły asymetrii. O ile w przypadku płac najniższych zauważyć można zbliżanie się rozkładów, o tyle w przypadku ich wyższego poziomu występuje wzrost zróżnicowania na korzyść płac mężczyzn. Kobiety uzyskują przeciętnie niższe płace, a także rozkłady tych płac charakteryzują się mniejszym poziomem koncentracji.

Uzyskane wyniki analizy potwierdzają potrzebę działań o charakterze legislacyjnym (poziom państwa), przy czym przykłady z różnych państw dowodzą, że nie zawsze jest to skuteczne, jeśli w ślad za tym nie idą działania mające na celu zwiększenie świadomości w społeczeństwie czy też włączenie przedsiębiorstw do realizacji zasady równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn.

¹² Z badań wynika, iż w Polsce zaledwie 7% firm (14% -dużych i 5% średnich) prowadzi monitoring wynagrodzeń kobiet i mężczyzn [Lisowska, Sznajder 2013, s. 19].

Bibliografia

Antosiewicz M. (2018), *Jawność zarobków ogranicza dyskryminację kobiet na rynku pracy*, „Newsweek”, 12 grudnia.

CBOS (2018), *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*, Komunikat z badań nr 128, Warszawa.

Ciesielska M. (2007), *Wynagrodzenia kobiet i mężczyzn* [w:] E. Lisowska (red.), *Gender Index. Monitorowanie równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy*, UNDP, Warszawa.

Cukrowska-Torzewska E. (2014), *Luka płacowa w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, „INFOS zagadnienia społeczno-gospodarcze”, nr 19(179).

Druciarek M., Przybysz I. (2018), *Działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn w średnich firmach. Raport z badań jakościowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (2017), Komisja Europejska, Bruksela.

Firlit-Fesnak G. (2018), *Równe traktowanie i praktyki dyskryminacyjne w świecie pracy* [w:] G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa.

Gawrycka M., Wasilczuk J., Zwiech P. (2007), *Szklany sufit u ruchome schody – kobiety na rynku pracy*, CeDeWu.pl Wydawnictwo Fachowe, Warszawa.

Haponiuk M. (2014), *Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce*, Instytut Obywatelski, Warszawa, Analiza 2.

Jankowska-Gilberg M. (2015), *Metody zwalczania luki płacowej*, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa.

Jarmołowicz W., Kalinowska B. (2008), *Praca i płaca kobiet na polskim i unijnym rynku pracy* [w:] W. Jarmołowicz (red.), *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.

Łukaszuk P. (2018), *Kobiety na rynku pracy – równe szanse i elastyczność*, „Rynek Pracy”, nr 3(166).

Magda I., Tyrowicz J., van der Velde L. (2015), *Nierówności płacowe kobiet i mężczyzn. Pomiar, trendy, wyjaśnienia*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Malinowski G.M. (2016), *Nierówności i wzrost gospodarczy. Sojusznicy czy wrogowie*, PWN, Warszawa.

Matysiak A., Baranowska A., Słoczyński K. (2010), *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy* [w:] M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

MRPiPS (2019), *Coraz mniejsza luka płacowa. Różnice wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w Polsce są jedne z najniższych w UE* [<https://www.gov.pl/web/rodzina/coraz-mniejsza-luka-placowa>, 28.01.2019].

Nyk M. (2016), *Polityka wynagrodzeń w Polsce. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.

Oczki J. (2014), *Nierówności na rynku pracy ze względu na płeć i formę zatrudnienia*, „INFOS zagadnienia społeczno-gospodarcze”, nr 23(183).

Przeciwdziałanie różnicy w wynagrodzeniu dla kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej (2014), Komisja Europejska, Luksemburg.

Report on equality between women and men in EU 2018 (2018), Komisja Europejska, Luksemburg.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS, Warszawa 2004.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, GUS, Warszawa 2005.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007, GUS, Warszawa 2007.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009, GUS, Warszawa 2009.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, GUS, Warszawa 2012.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014, GUS, Warszawa 2014.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016, GUS, Warszawa 2016.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017, GUS, Warszawa 2017.

Smoder A., Mirosław J. (2016), *Luka płacowa (gender pay gap). Pojęcie, metody pomiaru, sposoby ograniczania*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3–4 (110–111).

Strategiczne zaangażowanie na rzecz równouprawnienia płci na lata 2016–2019 (2016), Komisja Europejska, Luksemburg.

Lisowska E., Sznajder A. (2013), *Zarządzanie różnorodnością w miejscu pracy. Raport z I edycji Barometru Różnorodności*, Konfederacja Lewiatan, Warszawa.

Zwiech P. (2010), *Dyskryminacja kobiet na rynku pracy w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 20, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.

Żółty K. (2015), *Promowanie równej płacy dla zmniejszenia różnic w emeryturach pomiędzy płciami, zapobiegania biedzie i wykluczeniu społecznym*, Fundacja Ja Kobieta, Warszawa.

Stanisław Kaczyński

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Konstytucja Biznesu pomocą czy przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej?

Wprowadzenie

Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce w dzisiejszych czasach staje się coraz trudniejsze. Wynika to z wielu czynników, m.in.: występowania w każdym sektorze coraz silniejszej i liczniejszej konkurencji, która wymaga od zarządzających firmami intensywnych działań w celu przyciągnięcia klienta właśnie do siebie; mocnego osadzenia w polskiej gospodarce konkurencji międzynarodowej, która posiada sprawdzone sposoby postępowania na rynku z klientami i zachęcania ich do zakupu; konieczności wychodzenia przez polskie firmy z ofertą na rynki międzynarodowe; umiejętności posługiwania się argumentami przemawiającymi za popytem i podażą produktów i in. Czynniki te wymagają od osób zajmujących się prowadzeniem firmy ciągłego uczenia się, zdobywania nowych uprawnień i kompetencji, które zapewnią nie tylko trwanie na rynku, ale także dynamiczny rozwój. Wszystkie przedsiębiorstwa pragną rozwoju, jednak nie zawsze wiedzą, jaką drogę rozwoju wybrać. Elementem sprzyjającym rozwojowi jest stabilne i przejrzyste prawo danego kraju, które wspiera przedsiębiorstwa w uczciwej walce konkurencyjnej. Polskie przedsiębiorstwa muszą mierzyć się z zachodnią konkurencją i wytwarzać produkty nie tylko najtańsze, lecz także innowacyjne [Kaczyński, s. 91]. Zmiany prawne powinny służyć ogólnopojętemu rozwojowi, również temu poprzez innowacje.

W tym gąszczu zmian ekonomicznych wynikających z zasad gospodarki rynkowej bardzo istotna w całym procesie staje się rola państwa. Państwo może za pośrednictwem władzy ustawodawczej (Sejm), a następnie wykonawczej (rząd) stymulować proces rozwoju bądź przyczyniać się do stagnacji przedsiębiorstw.

Rola tych instytucji jest bardzo ważna, a rozwiązania prawne, jakie te instytucje kreują odnośnie do działalności gospodarczej i procesów rynkowych, mogą stanowić o stabilnym i dynamicznym rozwoju polskich firm, ich innowacyjności oraz pozycji na rynku nie tylko krajowym, ale i międzynarodowym.

Pomocnicza rola państwa wobec przedsiębiorstw powinna być jednakowa dla wszystkich i powinna zapewniać możliwość rozwoju każdemu przedsiębiorstwu na takich samych zasadach, niezależnie od formy własności czy wielkości firmy. Subsydiarność w ujęciu społecznym często jest postrzegana inaczej przez różne grupy społeczne (zazwyczaj jako pomoc socjalna państwa), a inaczej przez przedsiębiorców (jako pomoc w tworzeniu skutecznych przepisów prawa, zapewniających bezpieczny rozwój i stabilność przez dłuższy czas). Częste zmiany prawa utrudniają prowadzenie firmy, ponieważ zaburzają stabilność i tworzą atmosferę ciągłej niepewności.

Niniejszy artykuł ma na celu wyjaśnienie, na czym polega pomocnicza rola państwa wobec przedsiębiorstw w świetle nowych przepisów z 2018 r. (Konstytucji Biznesu), zdefiniowanie pojęcia subsydiarności, ukazanie najistotniejszych zmian, które są wprowadzane dla przedsiębiorstw. Autor przedstawił opinie przedsiębiorców z regionu łomżyńskiego, a także z Polski, które zostały zebrane podczas wywiadu bezpośredniego oraz na podstawie informacji z ogólnodostępnych raportów na temat zmian w prawie w momencie ich wejścia w życie. Po kilku latach od wejścia przepisów będzie można określić, czy te opinie były słuszne, czy też nie. Jest to materiał wyjściowy do dalszych badań, które należałoby przeprowadzić na tej samej grupie wybranych przedsiębiorców za jakieś 3–5 lat od wprowadzenia w życie wszystkich zapisów ustawy Konstytucja Biznesu. Wtedy dopiero będzie można ocenić ich skuteczność i subsydiarność.

Konstytucja Biznesu oraz wyjaśnienie pojęcia subsydiarności

Subsydiarność lub jak mówią niektórzy – „pomocniczość”, jest pojęciem znanym od dawna. Jednak w przypadku przedsiębiorstw nabiera ono trochę innego znaczenia, szczególnie w ostatnich latach.

Według encyklopedii PWN [łac. *subsidium* – ‘pomoc’, ‘wsparcie’] idea subsydiarności głosi, że każda władza, a w szczególności władza polityczna powinna mieć znaczenie pomocnicze (wspierające) i pobudzające w stosunku do wysiłków podejmowanych przez autonomiczne i samodzielne jednostki, które ją ustanowiły (aspekt pozytywny subsydiarności). Gdziekolwiek jest to możliwe i konieczne, państwo nie powinno odbierać ludziom władzy (rodzicielskiej, służbowej,

politycznej na wszystkich szczeblach), którą są oni w stanie sprawować z własnej woli i za pomocą własnych środków, i za której pośrednictwem mogą z pożytkiem realizować się zarówno dla interesu ogółu, jak i własnego (aspekt negatywny subsydiarności). Naczelnym motywem każdej społecznej interwencji winno być niesienie pomocy członkom społeczeństwa, a nie zastępowanie bądź niszczenie ich własnej aktywności [Encyklopedia PWN 2015]. Zatem zgodnie z tą definicją państwo powinno w ramach swoich możliwości pomagać, a nie przeszkadzać przedsiębiorstwom oraz pobudzać je do działań kreatywnych i rozwojowych.

Według innego ujęcia zasada subsydiarności, nazywana również zasadą pomocniczości, stanowi w Polsce zasadę konstytucyjną. Ma ona bezpośredni związek z samorządem terytorialnym oraz z pojęciem decentralizacji. Służy jako podstawa do wyodrębnienia oraz rozdziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych, a także dotyczy metod ich realizacji. Zasada subsydiarności zawarta została w preambule Konstytucji RP, gdzie podkreślono jej podstawową funkcję, tj. wzmacnianie „uprawnień obywateli i wspólnot”. To właśnie na niej oparte są przepisy zawarte w Konstytucji RP. W rozdziale VII dotyczącym samorządu zgodnie z art. 163 Konstytucji „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Zasada subsydiarności oznacza, że zadania publiczne powinny być powierzone do zrealizowania wspólnocie jak najniższego szczebla, która posiada odpowiednie kompetencje, przez co może je skutecznie i efektywnie wykonać. Istnieje domniemanie właściwości gminy, gdyż jest to podstawowa jednostka podziału terytorialnego kraju. Jej zadania mogą zostać przejęte przez samorząd wyższego szczebla tylko wtedy, kiedy jednostka nie radzi sobie z przekazanymi zadaniami bądź ich realizacja na tym szczeblu jest nieracjonalna. Wynika z tego, że administracja państwowa koncentruje się na zadaniach, które nie mogą być wykonane przez samorząd terytorialny [https://mfiles.pl, 2018].

Zasada subsydiarności to jedna z ważniejszych reguł działania obecnej Unii Europejskiej. Tak zwana pomocniczość w kontekście zjednoczonej Europy oznacza, iż ma ona działać w interesie państw należących do Unii Europejskiej, w momencie kiedy dany kraj nie jest w stanie indywidualnie realizować określonych zadań. Szczebel wyższej władzy powinien wykonywać więc jedynie zobowiązania, których szczebel władzy niższej lub społeczeństwo nie są w stanie zrealizować. Z łacińskiego słowo *subsidium* oznacza pomoc, rezerwę, wsparcie. W dzisiejszym rozumieniu termin ten pojawił się w społecznej nauce Kościoła katolickiego. W traktacie z Lizbony nadano temu słowu dużą rangę, co wpłynęło również na obraz Unii Europejskiej w świecie. W prawie pierwotnym Unii istnieje od traktatu

z Maastricht i nieprzerwanie staje się obiektem zainteresowania polityków, prawników, jak i wszystkich obywateli państw członkowskich [Musialik 2013, ss. 147–159].

Według M. Spiekera zasada subsydiarności dotyczy przede wszystkim relacji państwo–społeczeństwo (chodzi o stosunek państwa zarówno do poszczególnych obywateli, jak i do rodzin, grup oraz przedsiębiorstw) i oznacza, że: „państwo nie powinno czynić więcej, ale też nie mniej niż tylko wspomagać je w autonomii”. W myśl poglądów M. Spiekera zasada subsydiarności jest więc strukturalną zasadą porządku społecznego, porządku wolnego i godnego człowieka. Zobowiązuje do działania albo do samoograniczenia się. Generalnie jej adresatem jest państwo, ale także kraje, gminy [Spieker 1995, s. 36].

Nowoczesna koncepcja demokratycznego państwa prawa wywodzi się z zasady pomocniczości, która ustala wewnętrzny porządek w państwie. Po pierwsze, stanowi ona ochronę dla obywatela przed nadmierną ingerencją ze strony państwa, a po drugie, w pewnym sensie legitymizuje także istnienie różnorodnych struktur pośrednich pomiędzy obywatelem a państwem (w szczególności struktur w postaci jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i samorządów województw). Zastosowanie idei pomocniczości umożliwia sprawowanie władzy w sposób bliższy obywatelowi, zapobiega alienacji społecznej i sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Zasadę pomocniczości określa się mianem fundamentu nowoczesnego państwa i zjednoczonej Europy. Wskazuje się na jej zalety w postaci: „przyczyniania się do przezwyciężenia centralizmu państwowego, poszerzania zakresu wolności wszystkich podmiotów życia społeczno-politycznego w skali krajowej i międzynarodowej, powrotu do personalizmu i stawianie na pierwszym miejscu praw człowieka” [Łuczak 2006, ss. 311–321].

Zatem zgodnie z zasadą subsydiarności państwo powinno wspomagać podmioty gospodarcze w rozwoju i nie utrudniać im funkcjonowania. Temu celowi ma właśnie służyć Konstytucja Biznesu.

Konstytucja Biznesu to najważniejsza reforma polskiego prawa gospodarczego od prawie 30 lat. Została zapowiedziana w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i ma na celu poprawę środowiska prawno-instytucjonalnego, w którym działają polscy przedsiębiorcy. Podstawowe cele pakietu Konstytucja Biznesu to:

1. urzeczywistnienie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej,
2. wsparcie polskiej przedsiębiorczości, w tym stworzenie lepszych warunków do rozpoczynania działalności gospodarczej,
3. oparcie relacji między administracją publiczną i przedsiębiorcami na zaufaniu i partnerstwie,
4. zmniejszenie „szarej strefy”,

5. stworzenie jasnych i przejrzystych procedur tworzenia prawa gospodarczego i jego przeglądu,

6. zapewnienie wsparcia instytucjonalnego dla przedsiębiorców poprzez powołanie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców [Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii 2018 kwiecień].

Ustawy z pakietu Konstytucja Biznesu zaczynają obowiązywać 30 kwietnia 2018 roku. W zakresie przepisów prawnych wprowadzają one dość duże zamieszanie. Przedsiębiorcy są zmuszeni do zapoznania się z nowymi przepisami i nauczania się ich stosowania. W następnym punkcie zostaną przybliżone te najważniejsze zmiany.

Zmiany, jakie wprowadza Konstytucja Biznesu w życie gospodarcze przedsiębiorstw

Nowy zestaw przepisów wprowadza szereg zmian, które mają być pomocne dla przedsiębiorców w ich codziennej pracy i ułatwiać, usprawniać, prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Poniżej w sposób skompensowany przedstawiono zmiany, jakie wprowadza nowa Konstytucja Biznesu, zwrócono także uwagę na te przepisy, które zastępuje. Oto one:

I. Ustawa – Prawo przedsiębiorców

A. Stosowanie prawa

1. ustalenie podstawowych zasad prawnych odnoszących się do przedsiębiorców:

- zasada wolności działalności gospodarczej,
- zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”,
- zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy,
- zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*),
- zasada odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa,
- zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy,
- prawo do oceny jakości obsługi w urzędzie,
- zasada pogłębiania zaufania, bezstronności i równego traktowania,
- zasada proporcjonalności,
- zasada pewności prawa,
- zasada uczciwej konkurencji oraz poszanowania dobrych obyczajów i słuszných interesów innych przedsiębiorców konsumentów,
- zasada udzielania informacji,
- zasada współdziałania organów,

- zasada szybkości działania,
 - zasada polubownego rozwiązywania kwestii spornych;
- 2.** działalność nierejestrowa – działalność na najmniejszą skalę (przychody miesięczne do 50% minimalnego wynagrodzenia) nie będzie uznawana za działalność gospodarczą – dotyczy zwłaszcza drobnego handlu, dorywczo świadczonych usług (np. sporadycznie udzielanych korepetycji) – urzeczywistnienie zasady wolności działalności gospodarczej;
- 3.** prawo pisane językiem zrozumiałym dla obywatela – w przypadkach skomplikowanych przepisów organy administracji będą wydawać napisane prostym, przystępnym językiem „objaśnienia prawne” – zastosowanie się przedsiębiorcy do takich objaśnień będzie chroniło go przed negatywnymi konsekwencjami;
- 4.** ulga na start – zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne dla początkujących przedsiębiorców przez pierwsze 6 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej – zachęta do podejmowania pierwszej działalności gospodarczej;
- 5.** odformalizowanie komunikacji urząd–przedsiębiorca – za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy sprawy urzędowe (lub poszczególne czynności, np. wezwania do uzupełnienia braków formalnych) będą mogły być załatwiane przez telefon, e-mail lub za pomocą innych środków komunikacji;
- 6.** likwidacja numeru REGON – przedsiębiorca w kontaktach z urzędami będzie posługiwał się wyłącznie numerem NIP;
- 7.** nowe definicje pojęć „przedsiębiorca” oraz „działalność gospodarcza”;
- 8.** przedsiębiorca będzie mógł oceniać jakości obsługi w urzędach oraz pracę urzędników;
- 9.** likwidacja zgód i licencji jako odrębnych form reglamentacji działalności gospodarczej;
- 10.** wydawanie zezwoleń w trybie „milczącej zgody” – jeśli organ nie rozpatrzy wniosku o zezwolenie w określonym terminie, uznaje się zezwolenie za wydane;
- 11.** możliwość bezterminowego zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej;
- 12.** likwidacja obowiązku prowadzenia ksiąg kontrolnych;
- B.** Tworzenie prawa
- 13.** uregulowanie podstawowych zasad tworzenia prawa regulującego warunki wykonywania działalności gospodarczej:
- projektowanie nowego prawa tylko jeśli dane cele nie mogą być osiągnięte za pomocą innych środków;

- przy tworzeniu nowego prawa obowiązek ograniczania obciążeń publicznych nakładanych na adresatów tego prawa;
- obowiązek konsultacji projektu aktu prawnego, z zachowaniem zasad powszechności, przejrzystości, responsywności i przewidywalności;
- obowiązek uprzedniej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektu (tarcza deregulacyjna);
- zobowiązanie właściwych organów do przeprowadzania przeglądów prawa w ich zakresach kompetencji, w celu np. ograniczenia obciążeń dla przedsiębiorców;
- obowiązek ograniczania obciążeń publicznych w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw (test MŚP) lub wyjaśnienie o braku takich możliwości;
- test zgodności z Prawem przedsiębiorców, który powinna przechodzić każda nowo tworzona ustawa gospodarcza;

C. Gwarancje instytucjonalne

14. utworzenie Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców

- stałe forum dyskusji i współpracy pomiędzy ministerstwami a przedstawicielami przedsiębiorców;
- opiniowanie aktów prawnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej;

15. utworzenie Rzecznika Przedsiębiorców

- organ interwencyjny w sprawach, gdzie mogą być naruszane prawa przedsiębiorców;
- w przypadku skomplikowanych, niejednoznacznych przepisów prawa na wniosek Rzecznika Przedsiębiorców urzędy będą zobowiązane do wydawania „objaśnień przepisów”;
- prawo do wstrzymania dowolnej kontroli, jeśli zaistnieje poważne podejrzenie naruszenia prawa przez urzędników;
- pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji;
- w swoich działaniach będzie w szczególności uwzględniał mikro-, małych i średnich przedsiębiorców;

II. Ustawy niezbędne do wdrożenia „Prawa przedsiębiorców”

- ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców;
- ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz o Punkcie Informacji dla Przedsiębiorców;
- ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym – kompleksowo regulująca

zasady uczestnictwa podmiotów zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP, w tym integrująca dotychczasową ustawę o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

III. Ustawa o uproszczeniach podatkowych dla przedsiębiorców

- pakiet zmian znoszących bariery regulacyjne i zbędne wymogi biurowe w obszarze prawa podatkowego i rachunkowości;

IV. Ustawa o uproszczeniu procedur wydatkowania funduszy UE

- uproszczenie i przyspieszenie procedur związanych z wydatkowaniem środków europejskich;

V. Ustawa o uproszczeniach w prawie gospodarczym

- zniesienie barier regulacyjnych i zbędnych wymogów biurowych w poszczególnych obszarach prawa związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej – II tranza działań uproszczeniowych zainicjowanych pakietem „100 zmian dla firm”;
- możliwość opiniowania aktów prawnych dotyczących przedsiębiorców, taka opinia Rzecznika Przedsiębiorców do projektu ustawy będzie „towarzyszyła” projektowi na każdym etapie procesu legislacyjnego;

VI. Ustawa o deregulacji działalności gospodarczej

- poszerzenie sfery wolności działalności gospodarczej poprzez:
- zniesienie wybranych zezwoleń i wymogów wpisu do rejestru działalności regulowanej;
- ograniczenie wymogów dla wybranych koncesji, zezwoleń i wymogów wpisu do rejestru działalności regulowanej;

VII. Ustawa o elektronizacji gospodarki

- zmiany pozwalające na zwiększenie obrotu bezgotówkowego oraz upowszechnienie elektronicznej formy komunikacji;

VIII. Uchylenie ustawy z 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne

- uchylenie ww. ustawy jako anachronicznej i niepotrzebnie gmatwującej polski porządek prawny;
- dodatkowo – oczyszczenie polskiego prawa z pozostałości PRL (odwołania w ustawach do „Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”);

IX. Zniesienie obowiązku posługiwania się pieczęcią przez przedsiębiorcę

- kompleksowy przegląd rozporządzeń pod kątem wyeliminowania obowiązku posługiwania się pieczęcią przez przedsiębiorcę;

- instrukcja dla tworzących przepisy wskazująca, jak rzetelnie liczyć koszty projektowanych regulacji [Ministerstwo Rozwoju 2018].

Jak widzimy, zmian, które weszły w życie, jest bardzo dużo. Przedsiębiorca ma obowiązek zapoznać się z nimi i stosować je w praktyce. Wymaga to dużego nakładu sił całej załogi przedsiębiorstwa oraz dostosowania programów finansowo-księgowych, aby rozliczać się zgodnie z wymogami ustawodawcy. Oczywiście nie wiadomo do końca, co nowe zmiany wniosą do życia gospodarczego, tak naprawdę dopiero z biegiem czasu, po kilkuletnim okresie obowiązywania będziemy mogli ocenić ich rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Zdania przedsiębiorców na ich temat na starcie obowiązywania przepisów są bardzo podzielone. W poniższym rozdziale autor przedstawił wybrane, zarówno pozytywne, jak i negatywne, opinie przedsiębiorców na temat zmian, jakie wprowadza Konstytucja Biznesu.

Praktyczny aspekt zmian i opinie przedsiębiorców na temat Konstytucji Biznesu

Wszystko, co nowe zazwyczaj budzi pewnego rodzaju obawy. W przypadku Konstytucji Biznesu zmian bardziej obawiają się małe i średnie przedsiębiorstwa, które traktują je jako nowy obowiązek biurokratyczny, z kolei duże przedsiębiorstwa (zgodnie z klasyfikacją zatrudnienia na poziomie powyżej 250 osób), w których forma zarządzania jest sformalizowana, często wypowiadają się o nich pozytywnie i traktują zmiany w prawie jako ułatwienie, a nie przeszkodę.

Według prezesa firmy Fakro Konstytucja Biznesu to zespół regulacji zmierzających w dobrym kierunku, umożliwiających poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju. Nowe regulacje stwarzają szanse na to, że przedsiębiorca nie będzie już dla urzędników intruzem, a partnerem, którego inicjatywę należy wspierać, aby nasza gospodarka mogła się szybciej rozwijać. Żeby stało się to realne, potrzebna jest także poprawa nastawienia urzędników do przedsiębiorców i przedsiębiorczości.

Podobną opinię wyraził prezes firmy Cedrob S.A., który uważa, że ustawa Prawo Przedsiębiorców wnosi do systemu prawnego zasady ułatwiające funkcjonowanie przedsiębiorców. Ustawa jest nowością ze względu na skalę regulacji – liczbę wyrażnie ustanowionych zasad, które mogą mieć ogromne znaczenie dla praktyki stosowania prawa. Oczywiście nie należy oczekiwać, że wraz z wprowadzeniem przepisów od razu wszystko się zmieni, proponowane rozwiązania stanowią jednak duży krok w stronę ucywilizowania na wzór zachodni, nie wschodni, wzajemnych relacji

między państwem a przedsiębiorcami. Prezes podkreślił, że mamy wspólny cel, do osiągnięcia którego potrzebne są wzajemne zaufanie i współpraca. Najwyższy czas zerwać ze złymi stereotypami państwa łupieżcy i przedsiębiorcy kombinatora.

Pozytywnie, chociaż z dozą niepewności, o nowych przepisach wyraża się prezes zarządu Asseco Poland S.A., który uważa, że Konstytucja Biznesu to pakiet ustaw od lat oczekiwanych przez środowisko polskich przedsiębiorców. Jeżeli rzeczywiście doczekamy się ustaw, dzięki którym będą przestrzegane zasady domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, przyjaznej interpretacji przepisów i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy, to obecny rząd zrealizuje postulaty, o które przez ostatnie 27 lat walczyły wszystkie organizacje. Będzie to również oznaczało, że po raz pierwszy w naszej najnowszej historii dostrzeżono, że polscy przedsiębiorcy odgrywają znaczącą rolę w budowaniu naszego państwa i zapewnianiu mu konkurencyjności w światowej gospodarce.

Prezes Fundacji Firm Rodzinnych uważa, że dla przedsiębiorców, w ogromnej większości firm rodzinnych, najważniejsze jest przede wszystkim stabilne, proste i zrozumiałe prawo oraz opodatkowanie na poziomie pozwalającym reinwestować zyski w przyszłość. Dlatego należy docenić proponowane zmiany. Z jednej strony dają one bowiem szansę na zmniejszenie liczby obowiązków administracyjnych po stronie przedsiębiorców, a z drugiej na zagwarantowanie określonych warunków prowadzenia biznesu. Jednakże, co należy podkreślić, dzisiaj niezbędny jest twardy reset systemu, gdyż samo powtórzenie klauzul generalnych – cały czas przecież istniejących – niewiele przyniesie. Bez wyraźnej zmiany nastawienia administracji do przedsiębiorców nawet najlepsze przepisy pozostaną martwe. Dzisiaj o naszych przedsiębiorców zabiegają inne państwa, dlatego polski rząd powinien stworzyć im lepsze warunki niż w Czechach, Niemczech czy Wielkiej Brytanii. Czym innym są intencje twórców, a czym innym praktyka stosowania prawa, wprowadzenie objaśnień czy obowiązku wydawania interpretacji ogólnych. Możliwe, że poprawi to sytuację przedsiębiorców w przyszłości, ale jednocześnie należałoby zapytać, dlaczego zwlekamy ze stanowieniem prostego i przyjaznego prawa. Warto już teraz zadbać o przestrzeń dialogu, który tworzy przecież płaszczyznę do współistnienia wszystkich obywateli na pokolenia.

Z kolei prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców podkreśla, że pakiet Konstytucji Biznesu przynosi nam długo oczekiwaną nową ustawę o działalności gospodarczej. Prawo przedsiębiorców napisane jest zrozumiałym językiem i przenosi z Konstytucji szereg praw przedsiębiorców dotychczas niechronionych zapisami w ustawach. Z punktu widzenia przedsiębiorców najważniejsza jest klauzula pewności prawa. Pakiet zawiera też szereg innych ułatwień dotyczących

nieuregulowanych wcześniej kwestii, które dotąd niepotrzebnie komplikowały życie przedsiębiorcom. Prezes wyraził nadzieję, że jest to początek nowych, opartych na zaufaniu relacji państwo–przedsiębiorcy.

Z kolei prezes Pracodawców RP uważa, że Konstytucja Biznesu to szansa dla polskich przedsiębiorców czekających od wielu lat na profesjonalną administrację państwową oraz samorządową. Polska przedsiębiorczość od dawna oczekuje efektywności, przewidywalności i kompetencji ze strony polskiego państwa. Warunkiem do tego, aby Konstytucja nie pozostała tylko dokumentem pozbawionym praktycznego znaczenia, jest zmiana sposobu myślenia urzędników o przedsiębiorcach. Klucz do sukcesu stanowi postrzeganie przedsiębiorców jako partnerów i traktowanie ich z szacunkiem. Należy mieć bowiem na względzie, że to oni wypracowują ogromną część PKB. Takie zasady w relacjach przedsiębiorca–urzędnik staną się właściwym fundamentem Konstytucji Biznesu. Zdaniem Pracodawców RP jej sukces będzie sukcesem zarówno państwa, jak i przedsiębiorców [Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii 2018].

Więcej obaw i zastrzeżeń mają przedsiębiorcy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw z regionu łomżyńskiego, z którymi przeprowadzono wywiad bezpośredni. Autor jest członkiem Łomżyńskiej Izby Przemysłowo-Handlowej i członkiem Społecznego Forum Gospodarczego. Właśnie z właścicielami firm, które są członkami tych stowarzyszeń, został (w terminie od końca 2017 do maja 2018 roku) przeprowadzony wywiad bezpośredni w celu poznania ich opinii na temat nowych rozwiązań prawnych. Przeprowadzono około 40 wywiadów z podmiotami, które stanowią reprezentację lokalnego biznesu. Właściciele firm uważają nowe prawo za nadmierną i częściowo niepotrzebną biurokrację, która nakłada na nich nowe obowiązki. Mają na myśli obowiązek składania przez wszystkich JPK niezależnie od wielkości firmy i wprowadzenie płatności podzielonej. Uważają, że tak wiele zmian na raz w krótkim czasie wywoła chaos w ich działalności. Jednak dostrzegają także i pozytywy, takie jak wprowadzenie ciągłości funkcjonowania małych firm, tych mających najprostszą formę prawną, w przypadku śmierci właściciela. Do tej pory życie takich firm kończyło się wraz ze śmiercią właściciela, co było bardzo złym rozwiązaniem. Zwrócono także uwagę na ograniczenie kompetencji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w stosunku do pierwotnej wersji ustawy. Dotyczy to szczególnie wpływu na liczbę kontroli u przedsiębiorców. Tymczasem, jeśli instytucja rzecznika ma zakorzenić się w świadomości przedsiębiorców oraz służyć im realną pomocą, należałoby go raczej wyposażać w dodatkowe uprawnienia, a nie odbierać te, które – z punktu widzenia przedsiębiorców – są najbardziej praktyczne.

Przedsiębiorcy uważają, że pakiet ustaw Ministerstwa Finansów zawiera pewne ułatwienia, jak np. wydłużenie możliwego czasu zawieszenia działalności gospodarczej oraz większe ulgi w składkach na ZUS dla nowych przedsiębiorców, jednak podobne nowelizacje przepisów były wprowadzane już wiele razy. Nazywanie tych zmian Konstytucją Biznesu i zapowiadanie nowej rzeczywistości gospodarczej może okazać się nieco na wyrost.

Podsumowanie

Nowe prawo, podobnie jak każda nowość wzbudza wiele emocji. W niniejszym artykule wykazano jednak, że przedsiębiorcy przyjmują pakiet Konstytucji Biznesu raczej pozytywnie, choć mają też wiele obaw:

- Przepisy są dobrze ukierunkowane, jednak wszystkie przepisy muszą być jeszcze respektowane przez ludzi z administracji państwowej. Największy niepokój budzi więc, czy urzędnicy zmienią swoje podejście do przedsiębiorców, tak jak zakłada to ustawa.
- Zapoczątkowane zmiany należy kontynuować i budować nową, europejską rzeczywistość gospodarczą niezależnie od aktualnej opcji rządzącej, ponieważ prowadzenie działalności gospodarczej musi być apolityczne.
- Należy zerwać ze złymi stereotypami: państwa łupieżcy i przedsiębiorcy kombinatora.
- Przedsiębiorcy bardzo liczą na skuteczność działań rządu we wdrażaniu Konstytucji Biznesu. Jeśli tak się nie stanie, większość zapisów pozostanie martwa.
- Zmiany przepisów powinny być przemyślane w taki sposób, aby mogły funkcjonować dłuższy czas, co zapewni stabilność od strony prawnej w prowadzeniu firmy.

Ochrona krajowych przedsiębiorców od strony prawnej oraz wprowadzenie prostych i przejrzystych przepisów przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości w Polsce, zwiększenia ogólnego PKB, wpływów do budżetu oraz podniesienia konkurencyjności całej gospodarki na arenie międzynarodowej. Jeśli nowe prawo nie przyniesie pozytywnych zmian, będzie to oznaczało, że państwo nie wywiązało się ze swej roli i subsydiarność państwa pozostanie tylko pustą deklaracją. Na efekty zmian należy jednak poczekać kilka lat, aby móc z odpowiedniej perspektywy dokonać oceny funkcjonowania Konstytucji Biznesu.

Bibliografia

Encyklopedia PWN (2015), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kaczyński S. (2017), *Wpływ innowacyjności polskich przedsiębiorstw na ich konkurencyjność*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVIII, z. 9, cz. II, wyd. SAN, Łódź–Warszawa.

Łuczka K. (2006), *Zasada pomocniczości jako fundament nowoczesnego państwa*, „Resovia Sacra”, R. 13, Rzeszów.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (marzec 2018), *Konstytucja Biznesu i inne ułatwienia dla firm*, Warszawa.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (kwiecień 2018), *Konstytucja Biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju, *Konstytucja Biznesu* (2018), Warszawa.

Musiałik T. (2013), *Stosowanie zasady pomocniczości na gruncie traktatu z Lizbony*, „Modern Management Review”, vol. XVIII(4).

Spieker M. (1995), *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo”, nr 1.

<https://mfiles.pl/pl/index.php/Subsydiarno%C5%9B%C4%87>, 2018, dostęp: 11.07.2019.

Krystyna Leszczewska

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Magdalena Forfa

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Anna Bagińska

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Wsparcie postaw przedsiębiorczych studentów przez społeczność lokalną i akademicką (na podstawie badań empirycznych)

Wstęp

Przedsiębiorczość zarówno w Polsce, jak i na całym świecie, jest przedmiotem wielu badań, czego powodem jest jej istotne znaczenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego państw oraz to, że jest ona podstawą procesów prowadzących do zwiększania dobrobytu społeczeństw [Postuła, Glinka, Pasieczny (red.) 2014, s. 31; Porzak 2016, s. 107]. W historii badań nad przedsiębiorczością jako dyscypliną naukową można wyodrębnić kilka etapów, w których badacze skupiali się na różnych jej aspektach [Glinka, Gudkova 2012, ss. 559–560]. Początkowy okres badań charakteryzował dominujący wpływ ekonomistów na sposób postrzegania tej problematyki, co spowodowało, że koncentrowano się wówczas na analizie roli przedsiębiorcy w gospodarce. W kolejnym etapie badań uwagę zogniskowano na cechach osobowych przedsiębiorców. Oba te podejścia badawcze poddano krytyce, uznano bowiem, że analiza tego rodzaju jest jednostronna. Od początku lat 90. XX w. w badaniach nad przedsiębiorczością dominują 2 nurty, a mianowicie:

- nurt koncentrujący się na kontekście działań przedsiębiorczych
- nurt koncentrujący się na kompetencjach przedsiębiorczych.

Ze względu na to, że przedsiębiorczość jest zjawiskiem wielowymiarowym, należy przyjąć, że do badania przedsiębiorczości wskazane jest stosowanie różnorodnych perspektyw badawczych [Moczydłowska, Leszczewska 2018, ss. 79–91]. Przedsiębiorczość może być rozpatrywana m.in. z perspektywy metodologicznej nauk o zarządzaniu, ekonomii, socjologii czy psychologii. W ujęciu przedsiębiorczości z perspektywy psychologicznej łączy się przedsiębiorczość z osobą przedsiębiorcy lub szerzej: człowieka przedsiębiorczego. Definiuje się przedsiębiorczość zatem wtedy jako zbiór cech, postaw i umiejętności. Wśród badaczy toczą się dyskusje na temat tego, czy przedsiębiorczość jest wrodzoną predyspozycją, czy też cechą nabytą w procesie uczenia się i rozwoju. Niektórzy autorzy, jak np. R. Bell, uznają, że przedsiębiorczość jest nabytą postawą osób, inni natomiast, jak np. M. Romanowska, że postawy przedsiębiorcze są wrodzoną cechą umysłu i charakteru człowieka [Romanowska 2008, s. 151; Bell 2016, ss. 2–17]. Drugi nurt badania przedsiębiorczości, właściwy dla nauk ekonomicznych (w tym nauk o zarządzaniu), zakłada, że przedsiębiorczość to proces [Kolonowska-Matynia, Palinkiewicz 2013, ss. 29–35]. W tym ujęciu przedsiębiorczość jest procesem organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej i podejmowania związanego z nią ryzyka [Griffin 1996]. Według J.A. Schumpetera przedsiębiorca to osoba realizująca przedsięwzięcia prowadzące do wytworzenia nowych wyrobów bądź usług, które są efektem innowacyjnego zastosowania zasobów [za: Plawgo 2005, s. 14]. Niektórzy badacze traktują przedsiębiorczość w sposób eklektyczny jako złożoną kompetencję [Anderson, Kreiser, Kuratko i in. 2015, ss. 1579–1596.] T. Piecuch definiuje przedsiębiorczość z perspektywy 3 aspektów, wzajemnie ze sobą powiązanych i komplementarnych [Piecuch 2010, ss. 37–44]. Te aspekty to: postawa, zachowanie i proces.

Istotnym obszarem badań nad przedsiębiorczością jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jakie czynniki wpływają na kształtowanie się postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie. Czy postawy przedsiębiorcze zależne są od obowiązujących w danym kraju przepisów prawnych, czy też od systemu edukacji i sposobu kształcenia dla przedsiębiorczości lub od odpowiedniego klimatu kulturowego i wsparcia społecznego, które pozwalają ludziom wykorzystywać pojawiające się w otoczeniu szanse [Harrison, Huntington 2003; Glinka 2010]? Postawy przedsiębiorcze poszczególnych osób mają większą szansę ujawnienia i rozwoju w społeczeństwie, w którym przedsiębiorczość jest ugruntowana w kulturze i ma wsparcie społeczne. Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

prezentuje wyniki międzynarodowego projektu badawczego na temat postaw i zachowań przedsiębiorczych społeczeństw z różnych krajów [Tarnawa, Węclawska, Nieć 2018]. Porównywanie wielu gospodarek na różnym poziomie rozwoju, odległych geograficznie i kulturowo, pozwala zidentyfikować czynniki kształtujące przedsiębiorczość w poszczególnych krajach. Wyniki badania wskazują, że niemal 80% Polaków uważa, że własna firma to dobra ścieżka kariery zawodowej, co daje Polsce 5. miejsce wśród 54 analizowanych państw [Tarnawa, Węclawska, Nieć i in. 2018, s. 4]. Rzeczywista skala realizacji działań przedsiębiorczych, rozumianych jako podjęcie własnej działalności gospodarczej, jest jednak w Polsce zdecydowanie mniejsza od deklarowanej. Spośród czynników wpływających na kształtowanie postaw i zachowań przedsiębiorczych w Polsce najniżej oceniana jest edukacja przedsiębiorcza (niższe oceny niż w innych krajach Unii Europejskiej). Można to uznać za najistotniejsze ograniczenie dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Znaczące oddziaływanie edukacji ukierunkowanej na rozwijanie przedsiębiorczości wykazali także M.L. Harris i S.G. Gibson [Harris, Gibson 2008, ss. 568–581]. Artykuł ma na celu prezentację wyników badań dotyczących wsparcia postaw przedsiębiorczych studentów Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości (PWSIIP) w Łomży przez społeczność lokalną i akademicką.

Cel i metody badawcze

Głównym celem realizowanych badań jest ocena wsparcia postaw przedsiębiorczych studentów Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży przez społeczność lokalną i akademicką. W ramach celu głównego sformułowano następujące zadania badawcze:

1. Określenie determinacji studentów PWSIIP w Łomży do dążenia bycia przedsiębiorcą w podziale na płeć.
2. Rozpoznanie wpływu środowiska akademickiego na postawy przedsiębiorcze.
3. Zbadanie oddziaływania środowiska lokalnego na postawy przedsiębiorcze.

Do realizacji celu posłużono się metodą badawczą w postaci ankiety przeprowadzonej w ramach międzynarodowego projektu badawczego – Global University Entrepreneurial Spirit Students' Survey (GUESSS) [<http://www.guesssurvey.org/>, dostęp: 28.07.2018]. Celem tego realizowanego od 2003 r. projektu jest diagnoza skłonności do przedsiębiorczości wśród studentów. Ostatnie badanie GUESSS przeprowadzone w 2016 r. objęło studentów z 50 krajów, z ponad 1000 szkół wyższych. W badaniu uczestniczyło ponad 122 000 respondentów. Koordynatorem

międzynarodowym projekcie jest Uniwersytet St. Gallen w Szwajcarii, natomiast w Polsce – Instytut Biznesu Rodzinnego w Poznaniu [Sieger, Fueglistaller, Zellweger 2017].

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży uczestniczyła w badaniach dwukrotnie (w 2014 i 2016 r.). W badaniu w 2016 r. wzięło udział 338 studentów PWSiP, w tym 57,0% kobiet (193 osoby) i 43,0% mężczyzn (145 osób). Ta próba badawcza składała się głównie ze studentów kierunków technicznych – 28,1% oraz nauk o zdrowiu – 28,1%. Niemal 14,0% to studenci kierunków związanych z prowadzeniem firmy (prawo, administracja, zarządzanie). Badane kobiety głównie studiowały kierunki związane z naukami o zdrowiu – 45,1%, natomiast mężczyźni to studenci kierunków technicznych – 55,9% (zob. tab. 1).

Tabela 1. Badani studenci w zależności od profilu studiów w podziale na płeć (liczba wskazań w %)

Płeć	Studia filologiczne	Studia techniczne	Nauki o zdrowiu	Prawo, administracja, zarządzanie	Pozostałe nauki społeczne	Inne
Kobieta	5,7	7,3	45,1	15,0	6,2	20,7
Mężczyzna	6,2	55,9	5,5	12,4	1,4	18,6
Razem	5,9	28,1	28,1	13,9	4,1	19,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wyniki badań

Badanie dotyczyło także oceny przez studentów własnych umiejętności i kompetencji w zakresie postaw przedsiębiorczych. Opinie respondentów w tym zakresie zostały przedstawione poniżej (zob. tab. 2). Większość studentów oceniła swoje umiejętności i kompetencje w zakresie przedsiębiorczości na poziomie umiarkowanym i wyższym (72–83%). Badani studenci najlepiej ocenili swoje kompetencje w zakresie bycia liderem i osobą komunikatywną (83%) oraz umiejętności komercjalizacji nowych pomysłów (80%). Średnio 87% mężczyzn stwierdziło, że na poziomie umiarkowanym i wyższym posiada umiejętności bycia liderem i osobą komunikatywną. Natomiast średnio 80% kobiet podobnie oceniło swoje umiejętności w tym zakresie. W przypadku oceny rozwoju i komercjalizacji nowych pomysłów to mężczyźni lepiej niż kobiety ocenili swoje kompetencje (mężczyźni – 85%, kobiety – 76%). Najgorzej ankietowani ocenili swoje umiejętności dotyczące tworzenia nowych produktów i usług (72%) oraz zarządzania innowacjami w firmie (74%).

Średnio 77–79% badanych studentów stwierdziło, że na poziomie umiarkowanym i wyższym mają umiejętności w zakresie:

- znajdowania nisz rynkowych – 77%
- efektywnego zarządzania biznesem – 78%
- budowania profesjonalnej sieci kontaktów – 79% (zob. tab. 2).

Tabela 2. Opinia studentów PWSliP w Łomży dotycząca oceny własnych umiejętności w zakresie postaw przedsiębiorczych* (liczba wskazań w %)

Wyszczególnienie	Kobieta	Mężczyzna	Razem
Znajdowanie nowych możliwości do tworzenia biznesu	75	80	77
Tworzenie nowych produktów i usług	67	78	72
Zarządzanie innowacjami w firmie	67	82	74
Bycie liderem oraz osobą komunikatywną	80	87	83
Budowanie profesjonalnej sieci kontaktów	76	82	79
Rozwój i komercjalizacja nowych pomysłów	76	85	80
Efektywne zarządzanie biznesem	76	80	78

*Możliwe odpowiedzi: 1–7, gdzie 1 = bardzo niskie kompetencje, a 7 = bardzo wysokie kompetencje. W tabeli zostały zaprezentowane odpowiedzi tylko od poziomu 5 (5 = raczej wysokie umiejętności, całkiem wysokie umiejętności, bardzo wysokie umiejętności).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Studentów poproszono w badaniu także o ocenę wsparcia postaw przedsiębiorczych przez środowisko akademickie. Najwięcej studentów stwierdziło, że na uczelni są zachęcani do brania udziału w inicjatywach z zakresu przedsiębiorczości – 67%. Kobiety w większym stopniu niż mężczyźni odczuwały wsparcie uczelni przy podejmowaniu decyzji o inicjatywach z zakresu przedsiębiorczości (kobiety – 68%, mężczyźni – 65%). Najmniej studentów wskazało, że atmosfera panująca na uczelni inspirowała do tworzenia pomysłów na nowy biznes (47%). Obszar ten lepiej ocenili mężczyźni niż kobiety: mężczyźni – 48%, kobiety – 46%. Średnio 56% badanych studentów stwierdziło, że co najmniej zgadza się ze stwierdzeniem, iż na uczelni panuje sprzyjający klimat do tego, aby móc stać się przedsiębiorcą. Także ten obszar został lepiej oceniony przez mężczyzn niż przez kobiety: mężczyźni – 48%, kobiety – 46% (zob. tab. 3).

Tabela 3. Opinia studentów PWSliP w Łomży dotycząca oceny wsparcia postaw przedsiębiorczych przez środowisko akademickie* (liczba wskazań w %)

Wyszczególnienie	Kobieta	Mężczyzna	Razem
Atmosfera panująca na uczelni inspiruje mnie do tworzenia pomysłów na nowy biznes	46	48	47
Na uczelni panuje sprzyjający klimat do tego, aby móc stać się przedsiębiorcą	55	58	56
Studenci są zachęcani do brania udziału w inicjatywach z zakresu przedsiębiorczości	68	65	67

* Możliwe odpowiedzi: 1–7, gdzie 1 = „w ogóle się nie zgadzam”, a 7 = „bardzo się zgadzam”. W tabeli zostały zaprezentowane odpowiedzi tylko od poziomu 5 (5 = „raczej się zgadzam”, „całkiem się zgadzam”, „bardzo się zgadzam”).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Respondentów poproszono w badaniu również o wyrażenie opinii na temat wpływu edukacji realizowanej na uczelni na postawę przedsiębiorczą. Najwięcej studentów, bo aż 62% badanych, stwierdziło, że dzięki przedmiotom i zajęciom na uczelni wzrósł ich potencjał dostrzegania nowych możliwości w tym zakresie. W większym stopniu (różnica 2 punkty procentowe) taką odpowiedź wskazywali badani mężczyźni (63%) niż kobiety (61%). Najmniej studentów, bo tylko 44%, wskazało, że nauka na uczelni spowodowała, że zrozumieli, jakie należy przedsięwziąć kroki, aby założyć swój własny biznes. Mniej respondentów (45%), stwierdziło, że wiedza zdobyta na zajęciach zwiększyła ich kompetencje z zakresu zarządzania, niezbędne do stworzenia własnej firmy. Średnio 49–50% badanych studentów oświadczyło, że przedmioty i zajęcia, na które uczęszczali, spowodowały wzrost zrozumienia postaw, wartości i motywacji przedsiębiorczych (49%) oraz rozwój umiejętności pozyskiwania nowych kontaktów. Kobiety bardziej niż mężczyźni doceniały, że dzięki nauce na uczelni wzrosło ich zrozumienie postaw, wartości i motywacji przedsiębiorczych (kobiety – 50%, mężczyźni – 49%), ponadto bardziej rozumiały to, jakie należy przedsięwziąć kroki, aby założyć własny biznes (kobiety – 51%, mężczyźni – 39%). Również to kobiety w większym stopniu wskazywały, że dzięki zajęciom na studiach zwiększyły swoje kompetencje z zakresu zarządzania, niezbędne do stworzenia własnej firmy: kobiety – 48%, mężczyźni – 44%, czy też rozwinęły swoje umiejętności pozyskiwania nowych kontaktów: kobiety – 51%, mężczyźni – 49% (zob. tab. 4).

Tabela 4. Opinia studentów PWSliP w Łomży dotycząca wpływu nauki na uczelni na postawę przedsiębiorczą

Przedmioty i zajęcia, na które uczęszczałam(em) spowodowały:	W ogóle się nie zgadzam	Całkiem się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Nie mam zdania	Raczej się zgadzam	Całkiem się zgadzam	W pełni się zgadzam
	1	2	3	4	5	6	7
• wzrost zrozumienia postaw, wartości i motywacji przedsiębiorczych							
mężczyzna	4	9	15	23	22	16	11
kobieta	3	3	13	31	26	13	11
razem	4	7	14	26	24	14	11
• zrozumienie tego, jakie należy przedsięwziąć kroki, aby założyć swój własny biznes							
mężczyzna	10	8	15	27	15	13	11
kobieta	8	6	12	24	24	15	12
razem	9	7	14	26	19	14	11
• zwiększenie moich kompetencji z zakresu zarządzania, niezbędnych do stworzenia własnej firmy							
mężczyzna	9	5	20	22	17	14	13
kobieta	7	6	13	26	22	13	13
razem	8	5	17	24	19	13	13
• rozwój moich umiejętności pozyskiwania nowych kontaktów (sieciowania)							
mężczyzna	6	9	16	21	18	20	11
kobieta	5	6	11	28	23	17	11
razem	5	7	14	24	20	19	11
• wzrost potencjału dostrzegania nowych możliwości							
mężczyzna	3	3	10	22	28	13	22
kobieta	3	3	8	25	28	15	18
razem	3	3	9	23	28	14	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Studentów PWSliP w Łomży zapytano także o ich opinię na temat wsparcia postaw przedsiębiorczych przez środowisko lokalne. Średnio 78% badanych stwierdziło, że w środowisku, w którym żyją, rodzice są dumni z osiągnięć swoich dzieci. Bardziej odczuwają to kobiety (81%). Mężczyźni w większym stopniu wskazywali, że w środowisku, w którym żyją ludzie są zachęcani do dążenia do ciągłej poprawy wyników (średnio 50% badanych mężczyzn). Spośród ogółu respondentów takiej odpowiedzi udzieliło 48% badanych. Średnio 47% badanych studentów stwierdziło, że większość ludzi z ich otoczenia lokalnego prowadzi zaplanowane, silnie ustrukturyzowane życie, z kilkoma niespodziewanymi wydarzeniami. Ponadto badani wyrazili opinię, że osiągnięcie i utrzymanie stabilizacji odbywa się często kosztem rezygnacji z innowacji (46%). Tak uznało 51% mężczyzn i 42% kobiet (zob. tab. 5).

Tabela 5. Opinia studentów PWSliP w Łomży dotycząca oceny wsparcia postaw przedsiębiorczych przez środowisko lokalne* (liczba wskazań w %)

Wyszczególnienie	Kobieta	Mężczyzna	Razem
W środowisku, w którym żyję:			
• dzieci są dumne z osiągnięć swoich rodziców	69	71	70
• rodzice są dumni z osiągnięć swoich dzieci	81	74	78
• rodzice w starszym wieku mieszkają ze swoimi dziećmi	56	57	57
• dzieci zazwyczaj mieszkają ze swoimi rodzicami, aż do czasu, gdy wezmą ślub	68	62	65
• osiągnięcie i utrzymanie stabilizacji odbywa się często kosztem rezygnacji z innowacji	42	51	46
• większość ludzi prowadzi zaplanowane, silnie ustrukturyzowane życie, z kilkoma niespodziewanymi wydarzeniami	48	47	47
• powszechnie znane są obowiązki i wymagania wobec mieszkańców i z tego powodu dokładnie wiedzą, czego się od nich wymaga	56	60	58
• ludzie są zachęceni do dążenia do ciągłej poprawy wyników	46	50	48

*Możliwe odpowiedzi: 1–7, gdzie 1 = „w ogóle się nie zgadzam”, a 7 = „bardzo się zgadzam”. W tabeli zostały zaprezentowane tylko odpowiedzi z ocenami od poziomu 5 (5 = „raczej się zgadzam”, „całkiem się zgadzam”, „bardzo się zgadzam”).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Studenci oceniali także zachowania i wyznawane wartości etyczne społeczności lokalnej przy wspieraniu postaw przedsiębiorczych. Średnio 66% badanych stwierdziło, że w społeczeństwie, w którym żyją, władza jest skoncentrowana wokół jednostek. Więcej kobiet wskazało taką odpowiedź niż mężczyzn (kobiety – 67%, mężczyźni – 64%). Ponad połowa respondentów (53%) oceniła, że siła wpływu na człowieka w lokalnym środowisku zależy głównie od stopnia władzy i pozycji tej osoby. Zaledwie 19% ankietowanych stwierdziło, że zależy to od umiejętności i wkładu w życie społeczności, a także szacunku do tego, czego dana osoba dokonała dla społeczeństwa. Lepiej ten obszar ocenili mężczyźni niż kobiety (mężczyźni – 22%, kobiety – 17%).

Pejoratywnie większość ankietowanych oceniła sytuację, w której młodzi pracownicy muszą być podporządkowani przełożonym bez możliwości zadawania pytań (57%). Tyko co piąty ankietowany stwierdził, że od młodego pracownika wymaga się zadawania pytań swoim przełożonym, jeśli mają jakieś wątpliwości co do ich decyzji. Większość badanych studentów przyznała, że w społeczeństwie lokalnym bycie innowacyjnym w celu poprawy wyników jest istotnie nagradzane (42%), a nagrody zależą tylko od efektywności działania (47%). Lepiej również i te obszary oceniali mężczyźni niż kobiety (zob. tab. 6).

Tabela 6. Opinia studentów PWSliP w Łomży dotycząca oceny zachowań i wyznawanych wartości etycznych społeczności lokalnej przy wspieraniu postaw przedsiębiorczych* (liczba wskazań w %)

Wyszczególnienie	Siła wpływu na człowieka, jaką wywierają inni zależy głównie od:						
	• ich umiejętności i wkładu, a także szacunku do tego, czego dokonali dla społeczeństwa			• nie wiem	• stopnia władzy i pozycji tej osoby		
	1	2	3	4	5	6	7
Mężczyzna	7	10	5	25	10	18	25
Kobieta	3	4	10	28	23	18	14
Razem	5	7	7	26	15	18	20

Wyszczególnienie	Od młodych pracowników wymaga się, by:						
	• zadawali pytania swoim przełożonym, gdy mają wątpliwości co do podejmowanych przez nich decyzji			• nie wiem	• podporządkowali się decyzjom przełożonych bez zadawania pytań		
	1	2	3	4	5	6	7
Mężczyzna	6	7	5	24	14	23	21
Kobieta	5	3	10	25	22	21	14
Razem	6	5	7	24	17	22	18
Wyszczególnienie	Władza w społeczeństwie:						
	• jest w rękach wszystkich			• nie wiem, do kogo należy	• jest skoncentrowana wokół jednostek		
	1	2	3	4	5	6	7
Mężczyzna	8	5	5	17	15	22	27
Kobieta	4	4	6	19	22	25	20
Razem	7	5	5	18	18	24	24
Wyszczególnienie	W moim środowisku lokalnym nagrody zależą:						
	• nie tylko od czynników związanych z efektywnością działania, ale np. od stażu pracy			• nie wiem	• tylko od efektywności działania		
	1	2	3	4	5	6	7
Mężczyzna	14	7	10	23	19	15	13
Kobieta	9	8	10	26	19	18	10
Razem	12	7	10	24	19	16	12
Wyszczególnienie	W moim środowisku lokalnym bycie innowacyjnym w celu poprawy wyników jest ogólnie:						
	• nienagradzane			• nie wiem	• istotnie nagradzane		
	1	2	3	4	5	6	7
Mężczyzna	6	7	11	31	20	14	10
Kobieta	6	7	10	39	24	12	3
Razem	6	7	11	35	22	13	7

*Możliwe odpowiedzi: 1-7, gdzie: 4 = „nie wiem”.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań dotyczących oceny wparcia postaw przedsiębiorczych studentów przez społeczność lokalną i akademicką sformułowano następujące wnioski:

1. Większość studentów na poziomie umiarkowanym i wyżej oceniła swoje umiejętności i kompetencje w zakresie postaw przedsiębiorczych (72–83%). Badani studenci najlepiej ocenili swoje kompetencje w zakresie bycia liderem i osobą komunikatywną (83%) oraz umiejętności w rozwoju i komercjalizacji nowych pomysłów (80%). Najgorzej ocenili swoje umiejętności dotyczące tworzenia nowych produktów i usług (72%) oraz zarządzania innowacjami w firmie (74%). Średnio 77–79% badanych studentów stwierdziło, że dysponują na poziomie umiarkowanym i wyższym umiejętnościami w zakresie znajdowania nisz rynkowych (77%), efektywnego zarządzania biznesem (78%) oraz budowania profesjonalnej sieci kontaktów. W każdym z tych obszarów mężczyźni lepiej oceniali swoje umiejętności i kompetencje niż kobiety.
2. W największym stopniu badani studenci stwierdzili, że są zachęceni do brania udziału w inicjatywach z zakresu przedsiębiorczości. Ten obszar kobiety oceniły lepiej niż mężczyźni (kobiety – 68%, mężczyźni – 65%). Najgorzej respondenci ocenili atmosferę panującą na uczelni, która powinna inspirować do tworzenia pomysłów na nowe biznesy – zaledwie 47% badanych oceniło ją raczej pozytywnie i wyżej. Lepiej ten obszar wpływa na mężczyzn (48%) niż na kobiety (46%). Ponad 56% ankietowanych wskazało, że co najmniej zgadzają się ze stwierdzeniem, iż na uczelni panuje sprzyjający klimat, aby móc stać się przedsiębiorcą.
3. Średnio 44–62% badanych studentów doceniało wpływ nauki na uczelni na takie obszary jak: wzrost zrozumienia postaw, wartości i motywacji przedsiębiorców; zdobycie wiedzy dotyczącej zakładania własnego przedsiębiorstwa; zwiększenie kompetencji z zakresu zarządzania, niezbędnych do stworzenia własnej firmy; rozwój umiejętności pozyskiwania nowych kontaktów czy też wzrost potencjału dostrzegania nowych możliwości. W większym stopniu kobiety niż mężczyźni doceniały zdobyte umiejętności w tych obszarach. Mężczyźni w większym stopniu niż kobiety twierdzili, że dzięki zajęciom na uczelni wzrósł ich potencjał dostrzegania nowych możliwości.
4. Co drugi z badanych studentów stwierdził, że w środowisku, w którym żyją, ludzie są zachęceni do dążenia do ciągłej poprawy wyników. Bardziej to odczuwają mężczyźni niż kobiety.

5. Większość badanych studentów stwierdziła, że siła wpływu na człowieka w środowisku, w którym żyją, zależy głównie od stopnia władzy i pozycji danej osoby. Niewielu, zaledwie 19%, oceniło, że zależy to od umiejętności i wkładu pracy, a także szacunku do tego, czego dokonała dana osoba dla społeczeństwa. Tylko co piąty ankietowany stwierdził, że od młodego pracownika wymaga się zadawania pytań swoim przełożonym, gdy ma co do ich decyzji wątpliwości. Większość badanych studentów stwierdziła, że w społeczeństwie lokalnym bycie innowacyjnym w celu poprawy wyników „jest istotnie nagradzane” (42%), a nagrody zależą tylko od efektywności działania (47%).

Bibliografia

Anderson B.S., Kreiser P.M., Kuratko D.F. i in. (2015), *Reconceptualizing Entrepreneurial Orientation*, „Strategic Management Journal”, vol. 36, no. 10.

Bell R. (2016), *Unpacking the Link between Entrepreneurialism and Employability: An Assessment of the Relationship between Entrepreneurial Attitudes and Likelihood of Graduate Employment in a Professional Field*, „Education & Training”, vol. 58, no. 1.

Glinka B. (2010), *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Kraków.

Glinka B., Gudkova S. (2012), *Wykorzystanie teorii ugruntowanej do badań przedsiębiorczości* [w:] B. Glinka, S. Gudkova (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.

Griffin R. (1996), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Harris M.L., Gibson S.G. (2008), *Examining the Entrepreneurial Attitudes of US Business Students*, „Education & Training”, vol. 50, no. 7.

Harrison J.E., Huntington S.P. (2003), *Kultura ma znaczenie*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań.

Kolonowska-Matynia M., Palinkiewicz J. (2013), *Przedsiębiorczość w teorii ekonomicznej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Politechniki Koszalińskiej”, nr 17.

Leszczewska K., Moczydłowska J.M. (2018), *Wybrane uwarunkowania przedsiębiorczości studentów (w świetle wyników badania GUESS)*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, nr 2(48).

Piecuch T. (2010), *Przedsiębiorczość. Postawy teoretyczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Pławgo B. (red.) (2005), *Lokalne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości*, Wydawnictwo PWSliP w Łomży, Łomża.

Porzak R. (2016), *Orientacja przedsiębiorcza i kształcenie kompetencji przedsiębiorczych w Polsce – zalecenia dla modelu kształcenia studentów PROFEDU*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: EKONOMIA”, nr 12 (2).

Postuła A., Glinka B., Pasieczny J. (red.) (2014), *Oblicza przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Romanowska M. (2008), *Kształtowanie postaw przedsiębiorczych na studiach ekonomicznych* [w:] J. Dietl, Z. Sapijaska (red.), *Studia ekonomiczne – czy tylko wiedza i umiejętności?*, Fundacja Edukacji Przedsiębiorczości, Łódź.

Sieger P., Fueglistaller U., Zellweger T. (2017), *International GUESS Report 2016*, [online] <http://www.guesssurvey.org/resources/PDF>, dostęp: 24.07.2017.

Tarnawa A., Węclawska D., Nieć M. i in. (2018), *Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska*, PARP, Warszawa.

Strony WWW

<http://www.guesssurvey.org/>, dostęp: 28.07.2017.

Mariusz Chmielewski

Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania

Joanna Pioch

Sopocka Szkoła Wyższa, Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Joanna Sadkowska

Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania

Analiza korzyści i kosztów społecznych w realizacji regionalnych projektów infrastrukturalnych

Wstęp

Infrastruktura jest jednym z czynników, które warunkują stabilny rozwój społeczny regionu, jest również konieczna, aby można było kreować silną i konkurencyjną gospodarkę danego regionu. Według badań McKinsey Global Institute utrzymanie dużego tempa rozwoju ekonomicznego i społecznego w Polsce do 2030 r. wymagało będzie zwiększenia poziomu inwestycji infrastrukturalnych o ok. 60% w stosunku do aktualnie realizowanego [McKinsey Institute 2019]. Rosnące koszty projektów infrastrukturalnych, ograniczone możliwości finansowania oraz różnorodne interesy poszczególnych interesariuszy powodują, iż spośród dostępnych możliwości inwestycyjnych należy dokonać wyboru takich projektów, które będą generować największe korzyści dla danego regionu. W celu dokonania właściwej oceny poszczególnych projektów infrastrukturalnych, nie wystarczy uwzględnienie parametrów finansowych związanych z ich realizacją i zakończeniem. Wydaje się, iż wobec różnorodnych celów interesariuszy projektów infrastrukturalnych, konieczny jest rozwój zaawansowanych metod ewaluacyjnych stosowanych do oceny korzyści i kosztów społecznych.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie narzędzia opracowanego w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) wykorzystywanego do oceny korzyści i kosztów społecznych generowanych przez potencjalny projekt infrastrukturalny (na przykładzie rozbudowy Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego). Realizacja takich projektów, cechujących się wysoką złożonością, wielokrotnie kończy się niepowodzeniem lub – co najmniej – znacznym ich opóźnieniem. Specyfika projektów infrastrukturalnych – w tym źródeł ich finansowania – powoduje, że porażka oddziałuje w istotny sposób na wszystkie grupy interesariuszy projektu. Ważnymi beneficjentami tych projektów są społeczności lokalne, które mają korzystać z rezultatów planowanego przedsięwzięcia. Jeśli projekt jest opóźniony, pociąga to za sobą powstanie dodatkowych, niezaplanowanych kosztów związanych z koniecznością zastosowania rozwiązań zastępczych albo prowadzi do powstania utraconych korzyści dla regionu. Do optymalizacji i oceny efektywności projektów, w tym zwłaszcza tych, które realizowane są przez jednostki sektora finansów publicznych, niezbędnie potrzeba narzędzi mierzących nie tylko finansową wartość projektów, ale także umożliwiających identyfikację ich społecznych korzyści i kosztów. Uwzględnienie takiego podejścia do mierzenia efektów i nakładów w projektach sprawia, że realizowane projekty nie są oceniane z wykorzystaniem jedynie wskaźników ekonomicznych, ale ocena zostaje wzbogacona o pomiar społecznych aspektów tych projektów z punktu widzenia różnych grup interesariuszy. Porównanie zidentyfikowanych korzyści i kosztów interesariuszy pozwala ocenić to, czy z punktu widzenia tych grup społecznych projekt jest korzystny. Celem artykułu jest przedstawienie próby szacunku społecznych korzyści i kosztów społecznych dla projektu infrastrukturalnego (rozbudowy Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego), które stały się na kolejnym etapie jego realizacji podstawą wyboru strategii zarządzania interesariuszami. Uwzględnienie korzyści i kosztów społecznych umożliwia wskazanie ewentualnej pomocniczości analizowanego projektu dla rozwoju regionu, w którym został on zrealizowany.

Finansowanie projektów infrastrukturalnych – definicja pojęcia i źródła

W teorii zarządzania projektami projekt zazwyczaj jest definiowany jako tymczasowe przedsięwzięcie, które realizowane jest w celu wytworzenia unikalnego produktu lub usługi. Definicja powyższa opiera się na dwóch charakterystycznych cechach występujących w projekcie, a mianowicie:

- tymczasowości (każdy projekt ma początek i koniec)
- celowości (projekt realizowany jest po to, aby osiągnąć jakiś – bardzo często unikalny – cel).

W literaturze przedmiotu, poza wskazanymi wyżej, wymienia się wiele cech, za pomocą których opisywane są poszczególne projekty. I tak wśród najważniejszych cech projektów wymienić należy m.in.:

- interdyscyplinarność – w trakcie realizacji projektów wykorzystywana jest wiedza z różnych dziedzin nauki
- wykorzystywanie różnorodnych zasobów – w zależności od określonego celu projektu
- wykorzystywanie zespołu – projekty zazwyczaj realizowane są w organizacjach ponad podziałami organizacyjnymi i funkcjonalnymi w specjalnie stworzonych do ich realizacji zespołach, a do realizacji projektu powoływany jest zespół, w którym istnieje utworzona na jego potrzeby hierarchia
- niepewność – realizacja ostatecznie zaplanowanego wyniku wiąże się z trudnością dokładnego oszacowania głównych parametrów charakteryzujących projekt (czas, koszty, zakres)
- istnienie grupy docelowej – produkty powstałe w ramach projektu przeznaczone są dla konkretnej grupy docelowej, która jest odbiorcą ostatecznym efektów projektu [Nicholas, Stein 2012, ss. 27–29].

W otaczającej nas rzeczywistości znajdziemy bardzo wiele różnych projektów. Jednym z charakterystycznych rodzajów projektów, z którym się na co dzień spotykamy, to projekty infrastrukturalne, czyli takie, których celem podstawowym jest powstanie obiektów z zakresu infrastruktury. Za źródło słowa „infrastruktura” uważane są łacińskie słowa: *infra* i *structura*, które oznaczają „podstawę określonego układu lub konstrukcji, podbudowę, fundament” [Ratajczak 1999, s. 11]. W literaturze nie ma jednej uniwersalnej definicji pojęcia „infrastruktura”, zaś poszczególni autorzy tworzą ją, kładąc nacisk na różne jego aspekty. Jedna z definicji charakteryzuje infrastrukturę jako dobro publiczne mające charakter dóbr podstawowych o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i społeczeństwa, umożliwiające poprawę jakości życia oraz prowadzenie biznesu w jego pobliżu [Kozłowski 2012, s. 10]. Z uwagi na zakres zainteresowania pojęciem infrastruktury w naukach ekonomicznych istnieje wiele definicji skupiających się na jego ekonomicznych aspektach. Według W. Grzywacza „infrastruktura to podstawowe urządzenia i instytucje wraz z niezbędnym wyposażeniem rzeczowym i osobowym służącym do zapewnienia materialnych i społecznych warunków jakiegokolwiek działania w ramach całej gospodarki narodowej lub jej poszczególnych działów, gałęzi i jednostek podstawowych” [Grzywacz 1982, s. 34].

Natomiast A. Piskozub definiuje infrastrukturę jako „stworzone przez człowieka trwale zlokalizowane liniowe i punktowe obiekty użytku publicznego stanowiące podbudowę życia społeczno-gospodarczego, z uwagi na ich funkcję osób i ładunków (transport), wiadomości (łączność), energii (energetyka) oraz wody (gospodarka wodna)” [Piskozub 1998, s. 25]. Definicja zaproponowana w ostatnich latach określa infrastrukturę jako „dobra publiczne mające charakter dóbr podstawowych o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki i społeczeństwa, umożliwiające przemieszczanie mediów, osób, rzeczy, udostępnianie bezpłatnie lub za odpłatnością częściową, pozostające w gestii władz publicznych, na których spoczywa obowiązek tworzenia infrastruktury i utrzymania jej w odpowiednim stanie” [Brzozowska 2009, s. 12].

Zaprezentowane definicje infrastruktury wskazują, iż jest ona określana jako jeden z czynników układu społeczno-gospodarczego, który warunkuje rozwój gospodarczy danego regionu. Potencjalny inwestor, chcąc ulokować jakikolwiek obiekt gospodarczy w danym regionie, bierze pod uwagę wiele czynników o charakterze polityczno-prawnym, ekonomicznym, technologicznym i społecznym. Ich zakres jest różnorodny i zależy od planowanej inwestycji, ale niewątpliwie zalicza się do nich m.in.: stabilność polityczną, aktywność społeczną, dochody potencjalnych klientów, stopień aktywności gospodarczej, fazę cyklu gospodarczego oraz stan istniejącej w danym regionie infrastruktury.

W wyniku realizacji – zazwyczaj przez władze lokalne – poszczególnych projektów infrastrukturalnych powstają obiekty charakteryzujące się specyficznymi cechami ekonomicznymi i społecznymi, do których można zaliczyć przede wszystkim:

- wysoką kapitałochłonność – powstanie obiektów infrastrukturalnych wymaga poniesienia znaczących wydatków
- wysokie koszty utrzymania obiektów infrastrukturalnych
- służebny charakter – obiekty infrastrukturalne świadczą usługi dla różnego rodzaju podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w ich pobliżu
- nieprzenośność – zazwyczaj obiekty infrastrukturalne nie mogą być przeniesione na inny obszar
- powszechność świadczonych usług – dostęp do świadczonych w ramach obiektu infrastrukturalnego usług jest duża i ma charakter masowy
- bardzo długi okres użytkowania [Brzozowska 2009, s. 15].

Wyróżnia się 2 rodzaje obiektów powstałych w wyniku realizacji projektów inwestycyjnych:

- obiekty infrastruktury gospodarczej, do których zalicza się obiekty infrastruktury: transportowej, wodno-kanalizacyjnej, energetycznej, gospodarki odpadami oraz obiekty infrastruktury mieszkaniowej

- obiekty infrastruktury społecznej, w tym: edukacyjnej, kulturalnej, sportowo-rekreacyjnej oraz infrastrukturę ochrony zdrowia [Council of Europe Development Bank 2017].

Wśród źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych w Europie można wskazać: dochody samorządów terytorialnych, transfery z budżetu państwa, pożyczki z rynku finansowego, obligacje komunalne, partnerstwo publiczno-prywatne – PPP, wspólne finansowanie np. projektów metropolitalnych (kilka gmin), specjalne strefy ekonomiczne (przyciągające kapitał), specjalne obligacje o charakterze społecznym, fundusze prywatne [Council of Europe Development Bank 2017].

W państwach członkowskich UE inwestycje infrastrukturalne są finansowane głównie ze środków publicznych [Raport Factors... 2015]. Potwierdzają to m.in. badania przeprowadzane po kryzysie finansowym z lat 2007–2009, kiedy odnotowano, iż finansowanie publiczne lekko wzrosło, podczas gdy prywatne, zwłaszcza przy wykorzystaniu PPP, znacząco się obniżyło, odwracając wcześniejszy trend średnio-terminowy wzrostu udziału finansowania prywatnego [Wagenvoort, De Nicola, Kappeler 2010].

Inną wskazywaną w literaturze przedmiotu specyfiką finansowania inwestycji jest to, że jednostki samorządu terytorialnego odgrywają coraz większą rolę w finansowaniu wydatków infrastrukturalnych [Council of Europe Development Bank 2017]. Samorządy wykazują także preferencje w finansowaniu społecznej infrastruktury publicznej (np. budownictwo socjalne, ochrona środowiska naturalnego czy usługi komunalne). Stopień decentralizacji wydatków poszczególnych państw członkowskich (relacja środki centralne – środki lokalne) wpływa znacząco na priorytety finansowania projektów infrastrukturalnych [Council of Europe Development Bank 2017]. Historyczne uzasadnienie finansowania tworzenia infrastruktury przez państwo łączy się z tezami interwencjonizmu państwowego wskazującymi na możliwość redukcji kosztów produkcji dla firm, rozwoju kapitału ludzkiego czy tworzenia bogactwa społeczeństwa [Council of Europe Development Bank 2017].

Ekonomia dobrobytu a geneza analizy korzyści i kosztów

Infrastruktura publiczna i wydatki na nią od lat łączone są z teorią ekonomii dobrobytu. Uzasadnieniem finansowania infrastruktury ze środków publicznych są korzyści społeczne – początkowo (lub zamiennie) określane jako „pozytywne efekty zewnętrzne” lub „korzyści zewnętrzne”. A. Mirski zalicza do nich m.in. dobra publiczne oraz wysoką jakość życia, stanowiące podstawowe elementy

koncepcji ekonomii dobrobytu. Twórcą tej teorii był A.C. Pigou, który posługiwał się pojęciem „krańcowa korzyść społeczna”, czyli „krańcowa użyteczność zewnętrzna”, zarówno dla jednostek, jak i społeczeństwa w konsumpcji określonego produktu [za: Mirski 2012, ss. 47–53]. Według A. Mirskiego ważnym założeniem współczesnej ekonomii dobrobytu jest to, że dostatek materialny nie jest elementem wyłącznym oceny, która powinna zostać uzupełniona o inne wartości (korzyści społeczne) zależne od indywidualnej lub społecznej skali (priorytetów) wartości [Mirski 2012].

Wśród tez związanych z pojęciami: „korzyści społeczne” i „koszty społeczne” pojawia się pogląd o konieczności kompensacji strat części podmiotów rynkowych z zysków osiągniętych przez innych uczestników rynków. Idea ta zmaterializowała się w postaci tzw. podatku Pigou, który polega na uwzględnieniu w kosztach wewnętrznych kosztów zewnętrznych powstałych przez działania podmiotu rynkowego. Ma to prowadzić do wyrównania kosztów prywatnych i społecznych. W przypadku np. zanieczyszczenia środowiska podatek Pigou wskazuje koszty, jakie ponosi otoczenie ze względu na zniszczenie dóbr rzadkich (czystego powietrza, wody itp.) i prowadzi do wyrównania strat w otoczeniu spowodowanych przez podmiot szkodzący.

Z teorią Pigou wiąże się także kryterium efektywności Kaldora-Hicksa [Chrupczalski 2010]. Występuje ono, gdy korzyści osób zyskujących w wyniku wprowadzenia zmiany przewyższają straty osób w wyniku tego poszkodowanych. Kryterium to znajduje zastosowanie w praktyce optymalizacji alokacji zasobów, która jest oceniana jako efektywna, gdy podmioty osiągające korzyść mają możliwość zrekompensowania strat poszkodowanym lub też gdy ci, którzy ponieśli stratę, nie są w stanie przekonać zyskujących, aby powrócili oni do stanu poprzedniego. Jest to klasyczna sytuacja występowania kosztów i korzyści społecznych [Lissowski 2015, ss. 56–57].

Ważna dla rozwoju teorii ekonomii dobrobytu jest także myśl A. Sena, który wskazuje, że wolność jest istotą rozwoju, ale też wpływa istotnie na jakość życia i dobrostan jednostki i społeczeństwa [za: Płachciak 2010]. W jego opinii wolność zakłada też samoograniczenie dla wyższego dobra: czy to jednostek, czy społeczeństwa [za: Płachciak 2010, ss. 149–156]. Zdaniem A. Sena analiza kosztów i korzyści powinna być przeprowadzana według fundamentalnych zasad, do których zalicza: jawność wartościowania; założenie kompletności oceny wszystkich konsekwencji; uznanie tego, że wartość czynów zależy od ich konsekwencji, a ich ocena dotyczy procesów rynkowych z uwzględnieniem wykorzystania gotowości do zapłaty i zasady potencjalnej kompensacji, zaś koszty i korzyści winny być oceniane we wspólnych jednostkach, pozwalających na ich dodawanie i odejmowanie [za: Lissowski 2015, s. 50].

Ekonomia dobrobytu budowana na podstawie rozważań ekonomicznych, społecznych, czy – nawet – filozoficznych, prowadzi nieuchronnie do idei zrównoważonego rozwoju, który zakłada, że nie powinno się pozwalać na nadmierne korzystanie z dóbr wspólnych kosztem innych użytkowników, w tym kosztem przyszłych pokoleń. Ideę zrównoważonego rozwoju streszcza pierwsze zdanie raportu WCED z 1987 r. zatytułowanego *Nasza wspólna przyszłość*: „Na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie” [WCED 1987; WCED 1991].

W analizie opłacalności projektów infrastrukturalnych stosuje się metody dostosowane do rodzaju inwestora. Jeśli jest to inwestor prywatny, kryteriami wyboru opcji inwestycyjnej będą korzyści i koszty finansowe analizowane na podstawie prognozowanych przepływów gotówkowych z projektu [Dyduch 2011, ss. 95–108]. Mogą to być wskaźniki finansowe, takie jak np.: stopa zwrotu, okres zwrotu, wewnętrzna stopa zwrotu, wartość bieżąca netto (NPV), stosunek zdyskontowanych korzyści do kosztów (B/C). W przypadku analizy korzyści i kosztów społecznych (AKK) stosuje się metodykę uwzględniającą nie tylko elementy finansowe, ale także społeczne. Analiza nabiera więc wymiaru finansowego, ale również posługuje się licznymi narzędziami szacowania zmiennych jakościowych, takich, które dopiero należy przekształcić w zmienne mierzalne i dokonać ich monetaryzacji. Najczęściej nazywa się ją „analizą społeczno-ekonomiczną pełną”, bo uwzględnia całościowy obraz możliwych rezultatów zrealizowania konkretnego projektu. Wśród kosztów i korzyści społecznych wskazuje się, takie jak:

- bezpośrednie i pośrednie
- zamierzone i niezamierzone
- rzeczowe i finansowe [Lissowski 2015, s. 51].

Właściwa ocena potencjału oraz możliwych zagrożeń płynących z realizacji inwestycji infrastrukturalnych różnego typu wymaga przeanalizowania wielu zagadnień, w tym np.:

- okresu występowania skutków (natychmiast po realizacji, oddalone w czasie)
- dystrybucji korzyści między beneficjentami (ustalenie tego, czy pożądana jest równomierność, czy projekt jest skierowany do konkretnych odbiorców)
- narażenia beneficjentów (analiza tego, czy można wycenić ludzkie zdrowie, życie lub np. wyginięcie gatunku zwierząt w wyniku realizacji inwestycji infrastrukturalnej).

Stosując AKK do oceny projektów infrastrukturalnych, należy wyeliminować m.in. zniekształcenia cen rynkowych w wyniku zastosowania cen dualnych,

pamiętając że wartość społeczna każdego dobra w projekcie wynosi tyle, ile ktoś jest gotów zapłacić za jego uzyskanie (ang. *Willingness to Pay*, WTP) lub ile mu trzeba wypłacić rekompensaty za jego utratę (ang. *Willingness to Accept*, WTA), jak również transfery płatności redystrybuowanych do społeczeństwa, np. podatków [Dyduch 2011; za: Lissowski 2015, s. 53]. Ważnym zagadnieniem jest sposób ustalenia społecznej stopy dyskontowej używanej do obliczeń wartości aktualnej. Pomocny może także być rachunek opcji realnych, gdy np. rozpatrujemy 2 warianty rozwoju sytuacji w regionie (inwestycja zostanie zrealizowana lub też nie zostanie). Zazwyczaj pełna procedura AKK projektów infrastrukturalnych obejmuje kilka etapów. Są to:

1. Opis projektu lub alternatywnych projektów.
2. Ustalenie interesariuszy projektu.
3. Zestawienie czynników ryzyka realizacji projektu.
4. Przewidywanie wielkości wpływu wszystkich czynników.
5. Przedstawienie wszystkich kosztów i korzyści w postaci monetarnej.
6. Zdyskontowanie aktualnej wartości przyszłych kosztów i korzyści.
7. Obliczenie NPV analizowanego projektu.
8. Analiza wrażliwości i ryzyka.
9. Ocena i rekomendacja realizacji projektu.

AKK w tak zaproponowanym układzie badania projektu infrastrukturalnego nakłada duże znaczenie na parametry finansowe charakteryzujące takie projekty. W przypadku projektów infrastrukturalnych należy zwrócić szczególną uwagę na parametry o charakterze nie tylko finansowym. Określenie ich oddziaływania na projekt, a w konsekwencji na ocenę analizowanego projektu infrastrukturalnego, możliwe jest dzięki opracowaniu specjalnych narzędzi, które nie ograniczają tylko do badania parametrów finansowych opisujących projekt infrastrukturalny, ale uwzględniają specyfikę tego typu projektów. Jedną z charakterystycznych cech projektów infrastrukturalnych jest niewątpliwie duża liczba interesariuszy, którzy są związani z każdym tego rodzaju przedsięwzięciem. Ich oddziaływanie na projekt oraz oddziaływanie projektu na interesariuszy niewątpliwie należy włączyć do procesu oceny projektu infrastrukturalnego.

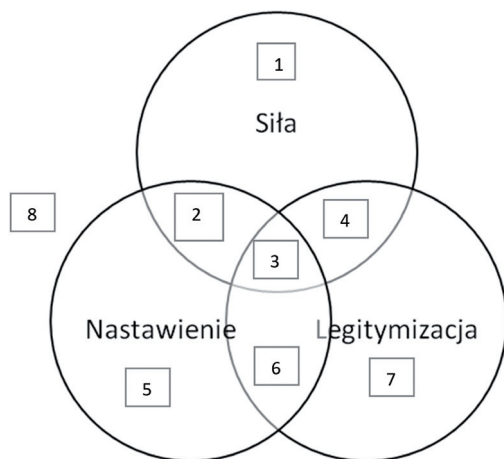
Model społecznych korzyści i kosztów projektów infrastrukturalnych

Model społecznych korzyści i kosztów powstał jako efekt projektu badawczego realizowanego dzięki wsparciu finansowemu z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) w ramach programu Innowacji Społecznych [Umowa Nr/IS-2/88/NCBiR2015]. W przypadku tego narzędzia podstawą oceny projektu infrastrukturalnego – jego społecznej użyteczności – jest analiza korzyści i kosztów powstałych w wyniku realizacji projektu z punktu widzenia różnych grup interesariuszy. W celu określenia korzyści i kosztów analizowanego projektu infrastrukturalnego w jego ramach prowadzone są badania ankietowe wśród grup interesariuszy istotnych z punktu widzenia realizacji tegoż projektu. W pierwszej kolejności w ramach wykorzystania modelu społecznych korzyści i kosztów należy dokonać identyfikacji kluczowych dla analizowanego projektu infrastrukturalnego interesariuszy. Zidentyfikowani interesariusze poddani zostają badaniu ankietowemu w kolejnym etapie badania. Umożliwia ono sporządzenie mapy interesariuszy projektu infrastrukturalnego, która w modelu uwzględnia 4 parametry opisujące poszczególnych interesariuszy, a mianowicie:

- siłę oddziaływania interesariusza na projekt infrastrukturalny
- legitymację, czyli prawne, zwyczajowe lub moralne uzasadnienie związków interesariusza z analizowanym projektem infrastrukturalnym
- nastawienie interesariusza do analizowanego projektu infrastrukturalnego
- pilność realizacji projektu infrastrukturalnego z punktu widzenia interesariusza.

Poziom wymienionych parametrów charakteryzujących poszczególnych interesariuszy pozwala ustalić typy interesariuszy występujących w analizowanym projekcie infrastrukturalnym oraz ich postawę wobec projektu. Typ interesariuszy określany jest na podstawie 3 pierwszych wymienionych parametrów. Kombinacja tych parametrów daje podstawę wyznaczenia 8 grup interesariuszy projektu. Na schemacie zamieszczonym poniżej przedstawiono typy interesariuszy zależne od nasilenia wielkości poszczególnych parametrów (zob. rys. 1).

Rysunek 1. Klasyfikacja interesariuszy ze względu na posiadane przez nich atrybuty



Źródło: [Hester, Bradley, Adams 2012].

Na podstawie liczby posiadanych przez poszczególnych interesariuszy atrybutów, a także ich rodzajów, można wyróżnić następujące rodzaje interesariuszy:

1. Interesariusze uśpieni – posiadają siłę umożliwiającą narzucenie swojej woli, ale nie mają uzasadnionych relacji legislacyjnych ani pilnych roszczeń wobec projektu.
2. Interesariusze groźni – nie mają żadnego tytułu prawnego, ale posiadają odpowiednią siłę oddziaływania i ukierunkowane nastawienie do projektu.
3. Interesariusze ostateczni – mają zarówno tytuł prawny, nastawienie do projektu, jak i odpowiednią siłę oddziaływania na niego.
4. Interesariusze dominujący – posiadają odpowiednie umocowanie prawne, aby wpływać na losy projektu infrastrukturalnego oraz siłę oddziaływania na niego.
5. Interesariusze roszczeniowi – eksponują swoje nastawienie do projektu (zazwyczaj są to roszczenia, które mogą być eksponowane w sposób natarczywy), ale nie mają odpowiedniej siły oddziaływania ani uzasadnionych związków z projektem infrastrukturalnym.
6. Interesariusze zależni – mają pilne i uzasadnione nastawienie do projektu poparte legitymizacją, ale nie posiadają odpowiedniej siły oddziaływania.
7. Interesariusze uznaniowi – posiadają tytuł prawny, ale nie są wyposażeni w odpowiednią siłę, aby wpływać na projekt oraz nie są zdeterminowani w stosunku do projektu.

8. Interesariusze neutralni – nie wykazują zaangażowania i nie posiadają wpływu ani umocowania prawnego [Mitchell, Agle, Wood 1997, s. 874].

Kombinacja atrybutów, takich jak: nastawienie, pilność i legitymizacja wskazuje na potencjalną postawę, jaką wobec projektu mogą przyjąć poszczególni interesariusze. Może być to postawa wspierająca, neutralna lub antagonistyczna wobec projektu.

Dzięki określeniu typu oraz postawy poszczególnych interesariuszy, można określić strategię postępowania wobec nich [Rudnicka 2012, s. 114]. Wyróżnia się 4 strategie oddziaływania na interesariuszy, a są nimi:

- angażowanie
- współpraca
- obrona
- monitorowanie.

Wykorzystanie modelu korzyści i kosztów pozwala zatem wybrać rodzaj oddziaływania. Należy pamiętać, iż atrybuty poszczególnych interesariuszy w wyniku realizacji projektu, zwłaszcza infrastrukturalnego (z uwagi na zazwyczaj długi czas jego realizacji), oraz w wyniku zmian zachodzących w całym otoczeniu projektu mogą ulegać weryfikacji, co powinno w przypadku dużych zmian w wartościach atrybutów powodować zmianę postępowania wobec interesariuszy.

Model, poza możliwością zmapowania interesariuszy (co jest podstawą wyboru sposobu postępowania z nimi), daje szansę porównania w projekcie korzyści i kosztów, jakie w nim powstają w ujęciu społecznym. W pierwszej kolejności identyfikowane są potencjalne korzyści oraz koszty społeczne, wypełniając ankiety, interesariusze subiektywnie wyceniają oba parametry. Podczas badania ankietowego interesariusze mają możliwość wskazania korzyści i kosztów społecznych, które ich zdaniem są istotne dla tego projektu. Interesariusze wyceniają także ich znaczenie. Po pierwszym badaniu ankietowym i uwzględnieniu ewentualnych wskazanych przez interesariuszy korzyści i kosztów badanie jest powtarzane. Otrzymane subiektywne wyniki dotyczące korzyści i kosztów związanych z analizowanym projektem infrastrukturalnym podlegają korekcie – czynnik korygujący uwzględnia zależności występujące pomiędzy interesariuszami, co pozwala na uzyskanie skorygowanych wartości korzyści i kosztów społecznych. Porównanie otrzymanej wartości skorygowanych zarówno korzyści, jak i kosztów umożliwia ocenę tego, czy w analizowanym projekcie infrastrukturalnym istnieje przewaga korzyści nad kosztami. Może to być wykorzystywane w przypadku wyboru projektu, który powinien być realizowany. Do realizacji wybierany powinien być projekt charakteryzujący się nadwyżką korzyści nad kosztami. Należy zwrócić uwagę

na to, iż analiza projektu infrastrukturalnego dokonywana jest – w przypadku wykorzystania modelu – nie na danych finansowych dotyczących tego projektu, ale na korzyściach i kosztach społecznych.

Wykorzystanie modelu do szacunku korzyści i kosztów projektu infrastrukturalnego rozbudowy Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego

Projektem infrastrukturalnym, który podlegał badaniu z wykorzystaniem modelu społecznych korzyści i kosztów była rozbudowa Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego (GPNT). Zakres projektu zakładał budowę 2 budynków o charakterze biurowo-laboratoryjnym o łącznej powierzchni 29 496 m². Celem głównym tego projektu infrastrukturalnego było zapewnienie przedsiębiorcom wysokiej jakości usług i infrastruktury służącej wzmacnianiu ich potencjału innowacyjnego. W ramach projektu budowano pomieszczenia laboratoryjne, w których po uruchomieniu projektu zlokalizowano 8 nowoczesnych laboratoriów. Powstała w ramach projektu infrastruktura umożliwia współpracę z przedsiębiorstwami z różnych sektorów przemysłu, placówkami badawczymi oraz ośrodkami naukowymi, co pozwala na komercjalizację badań naukowych oraz zapewnia efektywniejszą współpracę pomiędzy sektorem B+R i przedsiębiorcami w regionie. Jako głównych interesariuszy analizowanego projektu infrastrukturalnego wskazano:

- Urzędy: Urząd Miasta Gdańska i Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego – są to podmioty bezpośrednio zainteresowane rozwojem przedsiębiorczości, której sprzyja wzrost innowacyjności (8 osób)
- Agencje – osoby reprezentujące podmioty zazwyczaj państwowe działające na rynku i wspomagające funkcjonowanie przedsiębiorstw. Są to podmioty, które zainteresowane są rozwojem przedsiębiorczości. W analizowanym przypadku były to: Agencja Rozwoju Pomorza, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2 osoby)
- Przedsiębiorcy – osoby reprezentujące podmioty gospodarcze prowadzące działalność w GPNT lub podmioty, które zgłaszały chęć wykorzystania powierzchni zlokalizowanej na jego terenie do swojej działalności. Są to podmioty, które bezpośrednio wykorzystują lub chcą wykorzystywać powstałą w ramach projektu infrastrukturę (34 osoby)
- Realizatorzy – osoby reprezentujące podmioty gospodarcze, które zaangażowane były w rozbudowę GPNT oraz Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna

jako podmiot realizujący projekt rozbudowy. Podmioty te bezpośrednio uczestniczyły w realizacji tego projektu (10 osób)

- Uczelnie – osoby reprezentujące uczelnie Trójmiasta (Politechnika Gdańska, Uniwersytet Gdański, Gdański Uniwersytet Medyczny). Oprócz przedsiębiorców uczelnie są jednym z głównych odbiorców pakietu usług oferowanego przez powstały obiekt infrastrukturalny (27 osób)
- Mieszkańcy – osoby reprezentujące mieszkańców dzielnicy, w której zlokalizowany jest analizowany obiekt infrastruktury. W trakcie etapu realizacji projektu oraz późniejszego etapu, czyli podczas jego eksploatacji, mieszkańcy byli grupą, która bezpośrednio odczuwała skutki tego procesu (33 osoby).

W związku z realizacją analizowanego projektu infrastrukturalnego zidentyfikowano następujące – związane z tym – korzyści społeczne:

- powstanie nowych wysokospecjalistycznych miejsc pracy
- wzrost potencjału technologicznego regionu
- wzrost wdrożeń efektów prac naukowych
- zwiększenie liczby patentów i wynalazków
- wyeliminowanie podtopień okolicznych terenów.

Do kosztów społecznych zaliczono:

- zwiększone natężenie ruchu w okolicach obiektu
- wzrost zagrożenia skażeniem środowiska
- wzrost zanieczyszczenia powietrza
- wzrost hałasu
- trudności ze znalezieniem miejsc parkingowych.

Zidentyfikowane korzyści i koszty społeczne były wynikiem przeprowadzonego wśród interesariuszy badania wstępnego. W wyniku tego badania poszczególni zidentyfikowani interesariusze analizowanego projektu otrzymali odpowiednie wartości atrybutów ich opisujących. Średnie wartości tych atrybutów dla poszczególnych grup interesariuszy przedstawione zostały poniżej (zob. tab. 1).

Tabela 1. Średnie wartości parametrów w poszczególnych grupach interesariuszy projektu rozbudowy GPNT

Interesariusz	Nastawienie	Siła	Pilność	Legitymizacja
Agencje	4,50	4,00	4,30	4,40
Firmy	4,90	2,80	4,70	4,20
Mieszkańcy	3,90	1,90	3,50	3,30
Realizatorzy	4,90	4,90	5,00	4,90

Interesariusz	Nastawienie	Siła	Pilność	Legitymizacja
Uczelnie	4,30	1,90	3,50	2,90
Urzędy	4,30	1,80	3,80	2,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Otrzymane wartości wyodrębnionych atrybutów pozwoliły zarówno określić typ poszczególnych interesariuszy, jak i ich postawę wobec rozbudowy GPNT. Typ interesariusza oraz jego szacowana postawa daje możliwość określenia strategii postępowania wobec niego. Poniżej przedstawiono strategię postępowania wobec zidentyfikowanych interesariuszy jakie należałoby podjąć na podstawie danych otrzymanych z modelu (zob. tab. 2).

Tabela 2. Charakterystyka interesariuszy a strategia zarządzania w projekcie rozbudowy GPNT

Interesariusz	Typ	Postawa	Strategia
Agencje	ostateczny	wspierająca	angażowanie
Firmy	zależny	wspierająca	angażowanie
Mieszkańcy	zależny	wspierająca	angażowanie
Realizatorzy	ostateczny	wspierająca	angażowanie
Uczelnie	roszczeniowy	neutralna	monitorowanie
Urzędy	roszczeniowy	neutralna	monitorowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z przeprowadzonej analizy interesariuszy projektu wynika, iż na etapie eksploatacji rozbudowanego GPNT wobec poszczególnych grup interesariuszy należy podjąć 2 strategie działania związanego z komunikacją z nimi – 4 grupy trzeba angażować w działalność GPNT, a 2 grupy powinno się poddać procesowi monitorowania.

Z punktu widzenia określenia przydatności projektu infrastrukturalnego dla rozwoju regionu pomocne jest wykorzystanie wskaźnika społecznych korzyści i kosztów opierającego się na zidentyfikowanych dla tego projektu korzyściach i kosztach społecznych. Zgodnie z metodyką zaproponowaną w ramach modelu w pierwszej kolejności wielkość zidentyfikowanych korzyści i kosztów podlegała subiektywnej ocenie poszczególnych grup interesariuszy, a następnie, wykorzystując model zależności pomiędzy interesariuszami, skorygowano otrzymane wartości korzyści i kosztów. Otrzymane wyniki korzyści i kosztów społecznych w podziale na interesariuszy zaprezentowane zostały poniżej (zob. tab. 3).

Tabela 3. Wskaźnik społecznych korzyści i kosztów dla projektu rozbudowy GPNT

Interesariusz	Wyjściowe		Waga	Skorygowane		Różnica
	korzyści	koszty		korzyści	koszty	
Agencje	0,68	0,38	0,17	0,11	0,06	0,05
Firmy	0,72	0,50	0,29	0,21	0,15	0,06
Mieszkańcy	0,66	0,62	0,17	0,11	0,10	0,01
Realizatorzy	0,75	0,41	0,55	0,41	0,23	0,18
Uczelnie	0,66	0,57	0,17	0,11	0,10	0,01
Urzędy	0,65	0,49	0,25	0,16	0,12	0,04
Średnia				0,19	0,13	0,06

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Biorąc pod uwagę otrzymane średnie wartości skorygowanych korzyści i kosztów, należy stwierdzić, iż istnieje nieznaczna przewaga korzyści, co wskazywałoby na racjonalność podjętej decyzji o rozbudowie tego obiektu infrastrukturalnego. Analizując sytuację z punktu widzenia regionu, w którym jest on zlokalizowany, trzeba zauważyć, że wpływa on na jego rozwój. Jest to szczególnie istotne, jeżeli uwzględni się parametry finansowe związane z realizacją tego obiektu. Dokonana na etapie studium wykonalności projektu analiza jego rentowności sporządzona na podstawie wskaźników finansowych bazujących na przepływach pieniężnych tego projektu wykazała, iż finansowa bieżąca wartość inwestycji była ujemna i wynosiła –115 987 487 zł. W ujęciu finansowym zatem projekt generuje stratę finansową. Ale jeśli weźmie się pod uwagę korzyści społeczne tego projektu dla rozwoju regionu, jest on jednak korzystny – oszacowane korzyści społeczne projektu infrastrukturalnego są większe aniżeli związane z nim koszty społeczne.

Zakończenie

Projekty infrastrukturalne charakteryzują się zazwyczaj wysokimi nakładami na ich realizację oraz zróżnicowaną grupą interesariuszy (osób lub instytucji), którzy mają wpływ na działania podejmowane w trakcie realizacji projektu, ale także sami podlegają różnego rodzaju związanym z tym wpływom. Grupa interesariuszy projektu infrastrukturalnego zwiększa się wraz z wchodzeniem projektu w kolejne fazy. Realizacja projektów infrastrukturalnych wpływa na rozwój regionu, w którym są one zlokalizowane. Z uwagi na ograniczony dostęp do środków finansowych, jakimi dysponują podmioty finansujące inwestycje infrastrukturalne,

wyduje się, iż powinny one realizować przede wszystkim projekty charakteryzujące się najlepszymi parametrami. Ze względu na znaczenie infrastruktury dla regionu nie można oceny ograniczać jedynie do parametrów finansowych, ale należy uwzględnić także korzyści społeczne, jakie generuje projekt infrastrukturalny, nie zapominając wszakże o kosztach społecznych, które są z nim związane. Model badania społecznych korzyści i kosztów pozwala dokonać takiej oceny w przypadku projektów infrastrukturalnych. Na podstawie przeprowadzonej analizy projektu infrastrukturalnego, jakim była rozbudowa Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego wykazano, iż parametry finansowe opisujące ten projekt nie mogłyby wskazać wszystkich korzyści, ale również kosztów, jakie ten projekt wygenerował w kontekście lokalnym. Chcąc zobrazować wpływ projektu infrastrukturalnego na region, należy wykorzystywać narzędzia wykorzystujące nie tylko parametry finansowe. Zaprezentowany model wskazuje korzyści dla regionu, w którym znajduje się analizowany projekt infrastrukturalny oraz, jak przedstawiono to w niniejszym artykule, może zostać wykorzystany do zarządzania interesariuszami. Działanie takie niewątpliwie powinno wpłynąć osłabiająco na ryzyko związane z realizacją analizowanego projektu infrastrukturalnego. Umiejętne zarządzanie interesariuszami, zwłaszcza tymi najistotniejszymi z punktu widzenia całego projektu, pozwala ograniczyć jego ryzyko, co z kolei powinno wpływać pozytywnie zarówno na budżet, jak i czas jego realizacji. Umiejętne zarządzanie interesariuszami niewątpliwie wpłynie także na zakres projektu infrastrukturalnego, umożliwiając na etapie planowania właściwe jego określenie (wymagane z punktu widzenia kluczowych interesariuszy), a następnie sprawną jego realizację.

Bibliografia

Brzozowska K. (2009), *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadzie project finance*, CeDeWu, Warszawa.

Chrupczalski S. (2010), *Sprawiedliwość a efektywność ekonomiczna*, [online] https://www.nbpportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczetek/sprawiedliwosc_a_efektywnosc_ekonomiczna, dostęp: 8.11.2018.

Dyduch J. (2011), *Wykorzystanie analizy kosztów i korzyści do oceny projektów inwestycyjnych*, „Ekonomia Menedżerska”, nr 10.

Grzywacz W. (1982), *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa.

Hester P.T., Bradley J.M., MacGAdams K. (2012), *Stakeholders in Systems Problems*, „International Journal of System of Systems Engineering”, [online] <https://www.researchgate.net/publication/264818485>, dostęp: 17.10.2018.

Council of Europe Development Bank (2017), *Investing in Public Infrastructure in Europe. A Local Economy Perspective*, [online] https://coebank.org/media/documents/Investing_in_Public_Infrastructure_in_Europe_27dc1Pg.pdf, dostęp: 20.07.2018.

Kozłowski W. (2014), *Ocena inwestycji infrastrukturalnych w aspekcie zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 365.

Lissowski G. (2015), *Spółeczne aspekty analizy kosztów i korzyści*, „Decyzje”, nr 23.

McKinsey Institute (2019), *Polska 2030. Szansa na skok do gospodarczej ekstraklasy*, <https://www.mckinsey.com/pl/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Polska%202030/Raport%20Polska%202030%20McKinsey%20Forbes.ashx>, dostęp: 29.07.2019.

Mirski A. (2012), *Zarządzanie w sektorze gospodarki kreatywnej*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 4.

Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J. (1997), *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „The Academy of Management Review”, vol. 22, no. 4.

Nicholas J.M., Steyn H. (2012), *Zarządzanie projektami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Piskozub A. (1998), *Funkcje przemieszczania jako cecha wspólna infrastruktury*, „Problemy Ekonomiki Transportu”, nr 2.

Płachciak A. (2010), *Sensacyjna koncepcja rozwoju jako wolności a idea sustainable development*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, vol. 13, nr 1.

Raport Factors Determining Real Convergence (2015), [online] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/p144_en.pdf, dostęp: 20.11.2018.

Ratajczak M. (1999), *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Rudnicka A. (2012), *CSR doskonalenie relacji społecznych w firmie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Wagenvoort R., De Nicola C., Kappeler A. (2010), *Infrastructure Finance in Europe: Composition, Evolution and Crisis Impact*, „EIB Papers”, vol. 15, no. 1.

WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

WCED (1991), *Nasza wspólna przyszłość: raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Adam Miara

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Finansowanie rozwoju firm z branży rolno-spożywczej Polski Wschodniej

Wprowadzenie

Dostęp do finansowania jest dla przedsiębiorstw z sektora rolno-spożywczego czynnikiem stymulującym wprowadzanie nowych produktów, usług czy rozwiązań technologicznych. Każda inwestycja rzeczowa wymaga zgromadzenia odpowiedniego kapitału potrzebnego do jej realizacji. Problem ten występuje już na etapie organizowania działalności, a kwestia dostępności i wyboru źródeł finansowania jest bardzo istotna z punktu widzenia dalszego jej rozwoju. Podejmując decyzję inwestycyjną, przedsiębiorstwo staje przed podobnym dylematem i musi ustalić, w jaki sposób inwestycję sfinansować. Najczęściej w literaturze przedmiotu stosowany jest podział na finansowanie wewnętrzne i zewnętrzne. Finansowanie wewnętrzne traktowane jest jako podstawowe źródło finansowania. Może ono jednak znacząco ograniczać i spowalniać rozwój przedsiębiorstwa [Miara 2016a, s. 75]. W związku z tym firmy coraz częściej poszukują finansowania zewnętrznego w postaci dofinansowań bezzwrotnych. Jest to pomoc udzielana zazwyczaj na projekty innowacyjne ze środków Unii Europejskiej (UE).

Celem artykułu jest wskazanie źródeł finansowania bezzwrotnego działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa branży rolno-spożywczej z Polski Wschodniej. Artykuł został opracowany na podstawie wtórnych źródeł informacji pochodzących głównie z opracowań statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Agencji Rozwoju Innowacji (ARI), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i innych instytucji monitorujących ten sektor.

Inteligentne specjalizacje województw Polski Wschodniej

Idea inteligentnej specjalizacji, choć jest relatywnie nowym instrumentem w polityce spójności, to bazuje na teoriach obecnych od wielu lat w myśli ekonomicznej [Miara 2016b, s. 293].

Pojęcie „inteligentna specjalizacja” obejmuje nową generację polityki badawczej i innowacyjnej. Rozumie się je jako proces transformacji gospodarczej przez przedsiębiorcze odkrywanie [Foray 2011, s. 1]. Jest to również narzędzie w zakresie polityki innowacyjności służące do określenia i budowania obecnego i przyszłego miejsca (pozycji) regionu lub państwa w gospodarce opartej na wiedzy [David, Foray, Hall 2007, s. 1]. Zadania, jakie polityka innowacyjności powinna wypełniać to:

- ukierunkowywanie inwestycji na kluczowe wyzwania i potrzeby w celu zapewnienia rozwoju opartego na wiedzy
- wykorzystywanie mocnych stron, przewag konkurencyjnych i potencjału doskonałości każdego kraju
- wspieranie wszystkich form innowacji
- aktywne angażowanie partnerów w proces współtworzenia strategii
- analizowanie faktów (danych) oraz wprowadzanie systemu monitoringu i bieżącej oceny [National... 2013, s. 2].

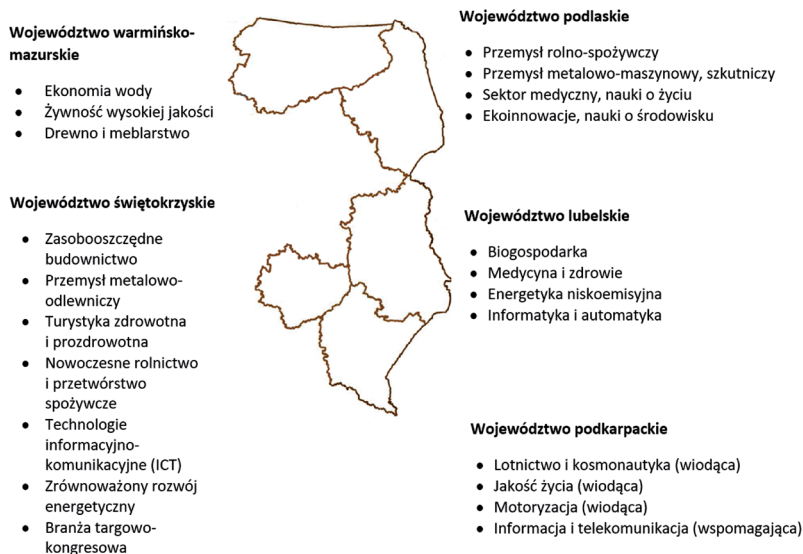
Zidentyfikowanie inteligentnych specjalizacji powinno pozwolić przede wszystkim na stymulowanie rozwoju organizacji na bazie innowacji stanowiących przewagi konkurencyjne. Nie jest to proces narzucony odgórnie, lecz efekt pogłębionych analiz w zakresie potencjału endogenicznego oraz współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi [Miara 2016b, s. 295]. Przyczyniają się one do transformacji przedsiębiorstw i gospodarki w wyniku jej unowocześniania i zróżnicowania produktów oraz usług dzięki efektywnemu finansowaniu inwestycji w tych dziedzinach, które przyniosą rzeczywiste efekty gospodarcze. Każdy region powinien posiadać opracowane inteligentne specjalizacje. Województwa Polski Wschodniej również je opracowały.

Dla województw Polski Wschodniej najbardziej charakterystyczne są obecnie specjalizacje oparte na dziedzinach związanych z zasobami przyrodniczymi, takich jak: żywność, biogospodarka, przetwórstwo rolno-spożywcze, zdrowie (zob. rys. 1). Nazwy specjalizacji odwołują się wprost do kluczowych sektorów (turystyka, zdrowie, przemysł) lub są sformułowane w sposób ogólny, np. za pomocą opisywania wzajemnych powiązań między branżami w formie łańcucha dostaw.

Analiza wskazuje, że w każdym z proponowanych obszarów, w ramach inteligentnych specjalizacji, znajdują się elementy wspólne dla wszystkich województw

Polski Wschodniej. Najwięcej wspólnych obszarów można zauważyć w branżach i sektorach bazujących na zasobach naturalnych Polski Wschodniej (ekologia, produkcja i przetwarzanie żywności). W nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 finansowanie prac B+R warunkowane jest zgodnością planowanych badań z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami (zob. rys. 1).

Rysunek 1. Poglądowy wykaz inteligentnych specjalizacji województw Polski Wschodniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów strategii RIS 3 poszczególnych województw Polski Wschodniej.

Wymóg wpisywania się w obszar inteligentnych specjalizacji dotyczy również części konkursów związanych z dofinansowaniem projektów inwestycyjnych ogłaszanych w regionalnych programach operacyjnych poszczególnych województw czy z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Niestety założeniem inteligentnych specjalizacji jest rozwijanie tylko niektórych gałęzi przemysłu, co niewątpliwie stanowi zagrożenie dla części organizacji, których działalność nie przynależy do w ten sposób określonego obszaru. Dlatego tak istotne jest, aby branża rolno-spożywcza włączyła się w inteligentne specjalizacje. Umożliwia to ubieganie się o pozyskanie środków pomocowych z Unii Europejskiej.

Źródła i formy finansowania przedsiębiorstw z branży rolno-spożywczej Polski Wschodniej

Z badań dotyczących finansowania działalności przedsiębiorstw, w tym innowacji, wynika że większość, bo aż 61,54% jednostek, korzystała z mieszanych form finansowania, łącząc finansowanie zewnętrzne z wewnętrznym. Niemal co trzeci podmiot gospodarczy (29,49%) korzystał wyłącznie z własnego kapitału, natomiast 8,97% firm stosowało zewnętrzne formy finansowania [Filip, Grzebyk 2012, s. 49].

Przedsiębiorstwa korzystały ze środków własnych w przedziale: od 76% w 2014 r. do 82% dwa lata wcześniej. Łącznie na innowacje przeznaczyły 81 mld zł środków własnych. Natomiast podmioty z sektora usług wykorzystały ponad 47 mld zł własnych zasobów finansowych, przy czym w dwóch pierwszych latach korzystały z kapitału własnego w 86%, a w 2014 r. już tylko w 70%, co odzwierciedlało istotny spadek udziału tego źródła w finansowaniu innowacji [GUS 2017].

Malejący udział środków własnych w finansowaniu nakładów na innowacje kompensowano kredytami bankowymi oraz dotacjami unijnymi. Kredyty bankowe stanowiły od 6% w 2012 r. do (maksymalnie) 11% w 2011 i 2014 r. udziału w finansowaniu, ale pomimo wzrostu udziału środków pochodzących z kredytów ich wykorzystanie było nadal mniejsze niż dotacji unijnych [Kokot-Stępień 2016]. Wzrost znaczenia środków publicznych wynikał z tego, że wiele funduszy strukturalnych na rozwój przedsiębiorstw powiązanych było z procesem innowacyjnym.

Dofinansowania bezzwrotne Unii Europejskiej są bardzo ważną propozycją finansowania inwestycji dla przedsiębiorstw z sektora rolno-spożywczego. Trwający obecnie proces przyznawania środków na lata 2014–2020 stwarza ogromną szansę dla przedsiębiorców. W sumie, Polska – w ramach polityki spójności – w latach 2014–2020 otrzyma 82,5 mld euro [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/2014_2020/strony/start.aspx, dostęp: 29.10.2018]. Istotną część tej sumy skierowana będzie do przedsiębiorców z branży rolno-spożywczej z Polski Wschodniej.

Dotacje są możliwe do uzyskania w ramach 2 programów operacyjnych (Program Operacyjny Innowacje i Rozwój oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej) zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju oraz 5 programów regionalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw Polski Wschodniej.

Pierwszym programem, z którego przedsiębiorcy z branży rolno-spożywczej mogą uzyskać dofinansowanie, jest Program Operacyjny Polska Wschodnia (POPW). Osią priorytetową dedykowaną dla przedsiębiorców jest Oś Priorytetowa I:

Przedsiębiorcza Polska Wschodnia [Program Polska... 2015, ss. 11–22]. Środki te przeznaczone są na rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości. Kompleksowe wsparcie kierowane jest do osób mających pomysł na nowatorski biznes. Pieniądze z POPW służą m.in. rozwojowi innowacyjnej przedsiębiorczości. Przedsiębiorcy mogą otrzymać pomoc w tworzeniu i rozwijaniu w Polsce Wschodniej firm typu startup (działanie 1.1: Platformy startowe dla nowych pomysłów).

Internacjonalizacja MŚP (działanie 1.2) to narzędzie, dzięki któremu małe i średnie przedsiębiorstwa z branży rolno-spożywczej są w stanie pozyskać dofinansowanie na usługi doradcze w zakresie opracowania nowego modelu biznesowego związanego ze zwiększaniem aktywności na zagranicznych rynkach (czyli internacjonalizacją). Przedsiębiorcy mogą skorzystać z usług doradczych, np. w zakresie wyszukiwania, selekcji i nawiązywania kontaktów z partnerami zagranicznymi, przygotowania produktu lub usługi dopasowanej do potrzeb rynku docelowego, jak również pozyskać wsparcie finansowe na udział w międzynarodowych targach gospodarczych i branżowych (jeśli jest to zgodne z wcześniej opracowanym modelem biznesowym).

Firmy należące do ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych (grupa minimum 5 firm współpracujących ze sobą w pokrewnych branżach) mogą uzyskać dotację na 2 rodzaje projektów. Pierwszy (poddziałanie 1.3.1: Wdrażanie innowacji przez MŚP) obejmuje przedsięwzięcia prowadzące do powstania innowacyjnych produktów lub usług poprzez wdrożenie własnych bądź nabytych wyników prac badawczo-rozwojowych (B+R). Drugi rodzaj projektów (poddziałanie 1.3.2: Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP) dotyczy innowacyjnych ponadregionalnych produktów sieciowych wpisujących się w zakres regionalnych inteligentnych specjalizacji wspólnych dla przynajmniej 2 województw Polski Wschodniej, o których była mowa na początku artykułu.

Przedsiębiorcy z branży rolno-spożywczej mogą zwiększać swą innowacyjność także dzięki umiejętnemu wykorzystaniu wzornictwa (działanie 1.4: Wzór na konkurencję). Dofinansowanie jest przeznaczone na przeprowadzenie audytu wzorniczego oraz opracowanie planu wykorzystania wzornictwa w firmie. W dalszej kolejności wsparciem objęte zostanie projektowanie wzornicze związane z opracowaniem innowacyjnego produktu bądź usługi.

Drugim programem, z którego mogą korzystać przedsiębiorcy z branży rolno-spożywczej Polski Wschodniej, jest Program Operacyjny Inteligentny Rozwój. Jest to największy w Unii Europejskiej program finansujący badania, rozwój i innowacje oraz drugi pod względem budżetu krajowy program na lata 2014–2020. Na jego realizację przeznaczono ok. 8,6 mld euro z Funduszy Europejskich (FE), a więc ponad

36 mld zł. Dzięki tym środkom naukowcy i przedsiębiorcy zyskają nowe możliwości prowadzenia wspólnych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, a wyniki prac B+R znajdują praktyczne zastosowanie w gospodarce, czyli – w konsekwencji – będzie mógł z nich skorzystać każdy z nas.

„Od pomysłu do rynku” to hasłowe ujęcie głównego założenia programu [Program innowacyjny... 2015, s. 1]. Jego ideą jest bowiem wsparcie całego procesu powstawania innowacji: od tworzenia koncepcji niespotykanych produktów, usług lub technologii, przez przygotowanie prototypów (linii pilotażowych), po ich komercjalizację. W praktyce program wspiera finansowo przedsiębiorstwa z branży rolno-spożywczej w działalności, takiej jak:

- projekty B+R
- tworzenie warunków infrastrukturalnych dla prowadzenia działalności B+R
- inwestycje w infrastrukturę B+R
- transfer technologii („otwarte innowacje”)
- wdrożenia wyników prac B+R
- działania promocyjne oraz wejście na rynki zagraniczne
- badania naukowe i prace rozwojowe.

Dofinansowanie przedsięwzięć B+R powiązane jest z obszarami inteligentnej specjalizacji.

Oprócz wskazanych powyżej programów operacyjnych, z pomocy których mogą korzystać przedsiębiorstwa z branży rolno-spożywczej, każde województwo należące o Polski Wschodniej ma swój program operacyjny. Każdy z tych programów ma trochę inne priorytety i cele, jednak w przypadku działań inwestycyjnych i prac badawczo-rozwojowych ich założenia są zbliżone. W przypadku dofinansowań na badania i rozwój niezbędne jest, aby przedmiot dofinansowania wpisywał się w inteligentne specjalizacje, a projekty inwestycyjne muszą dotyczyć wdrażania innowacji w przedsiębiorstwie. Różnice mogą – ewentualnie – dotyczyć minimalnej i maksymalnej wartości projektu.

Cykl życia projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej

Sięgnięcie po fundusze unijne oznacza dla przedsiębiorcy konieczność przejścia przez proces składający się z 7 etapów, którymi są: przygotowanie dokumentacji, ocena projektu, umowa o dotację, realizacja projektu, rozliczenie projektu, wypłata dotacji, utrzymanie celów projektu [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 1. Przygotowanie dokumentacji

Wszystko zaczyna się od skompletowania i przygotowania wymaganej dokumentacji. Podstawowym dokumentem jest Wniosek o dotację. Koniecznością jest również przygotowanie wielu załączników (ich liczba zależy od programu), zaświadczeń itp. Jednym z najważniejszych załączników (prawie zawsze wymaganym) jest Biznesplan lub – w przypadku projektów systemowych – Studium wykonalności. Czasami różnie bywa on nazywany (Plan projektu, Plan operacji), różne są także wymagania co do jego zakresu i objętości. Przygotowywanie dokumentacji aplikacyjnej należy traktować jedynie jako zakończenie procesu planowania i optymalizowania przedsięwzięcia pod kątem rzeczywistych potrzeb przedsiębiorcy oraz wymagań wybranego instrumentu wsparcia. Takie podejście pozwala na zmaksymalizowanie szans na uzyskanie dotacji [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 2. Ocena projektu

Po złożeniu wniosku w odpowiedniej instytucji następuje ocena projektu. Dokonują jej różne instytucje – zależnie od danego programu unijnego. Może to być np. Urząd Marszałkowski danego Województwa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARIMR) lub inne. Zasady oceny są określone dla poszczególnych programów i mogą się różnić. Generalnie, ocena może być dokonywana w dwojaki sposób, a mianowicie:

- w trybie ciągłym
- w trybie konkursowym.

Tryb ciągły polega na tym, że wnioski są przyjmowane i oceniane na bieżąco – dominuje zasada: „Kto pierwszy, ten lepszy”. Tryb konkursowy to taki, w którym raz na jakiś czas ogłaszany jest nabór wniosków – zainteresowani przedstawiają wtedy swoje przedsięwzięcia, pomysł na projekt jest oceniany wówczas na tle innych projektów. Na tym etapie istotne jest wpisanie się złożonego projektu w kryteria programowe oraz dołączenie wymaganej dokumentacji. Następnie podlega on ocenie pod względem formalnym i merytorycznym. Niekiedy dokonywana jest również ocena strategiczna.

Jeśli chodzi o ocenę formalną, to na tym etapie oceniania sprawdza się, czy projekt jest gotowy do wdrożenia, a beneficjent posiada wszystkie niezbędne pozwolenia. Ocenie podlega zarówno sposób złożenia wniosku, jego kompletność, jak i to, czy wnioskodawca należy do grupy uprawnionych beneficjentów. Projekty, które nie spełnią kryteriów formalnych, nie podlegają dalszej ocenie.

W przypadku oceny merytorycznej kryteria (merytoryczne) różnią się w zależności od rodzaju programu operacyjnego oraz konkursu. Dzielą się one na

z rodzaje: kryteria dopuszczające oraz kryteria jakościowe. Każdy z projektów ocenianych na tym etapie musi spełnić wszystkie kryteria dopuszczające. Jednocześnie otrzymuje ocenę według kryteriów jakościowych, które są kryteriami punktowymi. W ramach oceny na tym poziomie projekt może maksymalnie uzyskać 100 punktów. Aby mógł otrzymać wsparcie, musi otrzymać (w zależności od programu operacyjnego) 30–60 punktów. Sposób oceny wniosku oraz dokładne kryteria oceny zawiera zawsze dokumentacja konkursowa.

Ocena strategiczna jest dokonywana najczęściej w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Ocena strategiczna ma na celu wsparcie tych przedsięwzięć, które są szczególnie ważne z punktu widzenia regionu. W ramach kryteriów strategicznych projekt może uzyskać dodatkowe 20 punktów.

Doświadczenie pokazuje, iż największą liczbę punktów w ocenie merytorycznej uzyskują te wnioski, które są odzwierciedleniem skrupulatnie przeprowadzonego procesu przygotowania przedsięwzięcia, jeszcze na długo przed momentem wypełniania formularza wniosku o dofinansowanie. W tym zakresie znaczenie mają również aspekty formalne, takie jak np. zdobycie dokumentów urzędowych, często niezbędnych już przy składaniu wniosku o dofinansowanie, co wymaga od przedsiębiorcy znacznie wcześniejszego podjęcia działań [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 3. Umowa o dotację

Po otrzymaniu pozytywnej oceny przedsięwzięcia beneficjent zostaje zaproszony do podpisania umowy o dotację. Drugą stroną umowy jest zazwyczaj instytucja, w która dokonywała oceny (np. PARP, ARIMR, Urząd Marszałkowski). Umowa zobowiązuje beneficjenta do realizacji tego, co było zawarte we wniosku o dotację [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 4. Realizacja projektu

Po podpisaniu umowy beneficjent może już realizować projekt, czyli od tego momentu można dokonywać zakupów czy rozpoczynać budowę. W niektórych przypadkach (co zależy od danego programu) realizację można rozpocząć już po złożeniu wniosku – bez czekania na ocenę. Należy jednak pamiętać, że wtedy inwestycja jest realizowana na własne ryzyko. W przypadku, gdy rozpoczęty już projekt nie spodoba się z jakichkolwiek względów komisji oceniającej, należy liczyć się z tym, że nie uzyska on dofinansowania. Z wnioskiem i załącznikami wiążą się takie kwestie, jak: lokalizacja, zakres rzeczowy i cel projektu, jego kosztorys, harmonogram oraz – przede wszystkim – wskaźniki projektu, a także te wszystkie elementy, które były

podstawą przyznania punktów na etapie oceny merytorycznej. W trakcie realizacji projektu dopuszczalny jest pewien zakres zmian, np. przesunięcia harmonogramu czy też określone zmiany w kosztorysie, jednak nie mogą one zwiększyć przyznanej już dotacji oraz wymagają zawsze zgłoszenia w formie pisemnej, a w wielu wypadkach również sporządzenia aneksu do umowy. Niedozwolone, co do zasady, są natomiast zmiany, które powodują, iż projekt przestaje spełniać wymogi formalne, czy też zmniejsza się jego punktacja przyznana na etapie oceny merytorycznej. Wystąpienie takich okoliczności może być podstawą do rozwiązania umowy z beneficjentem oraz skutkować koniecznością zwrotu otrzymanej dotacji z odsetkami [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 5. Rozliczenie projektu

Po zakończeniu realizacji, czyli wtedy, kiedy wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia i zadania w projekcie udało się zrealizować, należy przystąpić do rozliczenia projektu. Rozliczenie polega na wykazaniu, że projekt został zrealizowany dokładnie w zaplanowanej formie, a należności dla wykonawców i dostawców są w pełni zapłacone. Najważniejszym dokumentem, który jest tworzony na tym etapie, jest Wniosek o płatność. Do Wniosku o płatność należy załączyć szereg załączników, wśród których najważniejsze to: faktury od wykonawców i dostawców, dowody zapłaty należności z tych faktur [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 6. Wypłata dotacji

Po weryfikacji zgodności złożonych dokumentów oraz zgodności z wnioskiem i z zaplanowanymi zadaniami (harmonogramem realizacji projektu) beneficjent może uzyskać dotację. Oczywiście wcześniej można spodziewać się kontroli w miejscu realizacji projektu. Kontrola sprawdzi, czy rzeczywistość zgadza się z opisem we wniosku, spisz numerów urządzeń i sprzętów zakupionych w ramach realizowanego projektu, sfotografuje je dokładnie i dokona ich inwentaryzacji. Sprawdzi także, czy właściwie oznakowano zakupione w ramach realizowanego projektu maszyny (urządzenia) lub oznakowano właściwie miejsca, gdzie realizowany był projekt. Jeśli wszystkie zaplanowane działania zostały zrealizowane zgodnie z założeniem, wówczas środki finansowe trafią na konto beneficjenta. Dotacja może być odebrana, jeżeli projekt jest realizowany m.in. niezgodnie z założeniami, o których napisano we Wniosku o dofinansowanie, lub nie osiągnięto zamierzonego celu (np. nie kupiono tego, o czym pisano we wniosku, czy też nie zatrudniono takiej liczby osób, jaką zadeklarowano) [Makowiec 2011, ss. 71–75].

Etap 7. Utrzymanie celów projektu

Należy pamiętać, iż projekt uważa się za całkowicie zakończony i rozliczony dopiero po zakończeniu okresu trwałości inwestycji. Tak więc najpierw przedsiębiorca przeprowadza działania inwestycyjne i składa końcowy Wniosek o płatność – w tym momencie zaczyna płynąć okres trwałości projektu wynoszący 3 lata dla MŚP i 5 lat dla dużych przedsiębiorstw (moment, od którego liczy się okres trwałości, może się różnić nieznacznie w poszczególnych działaniach). Przez okres trwałości należy utrzymać cele projektu oraz środki trwałe, wartości niematerialne i prawne objęte dotacją, nie można ich w tym czasie również dzierżawić lub wynajmować. Wymiana urzędzeń, co do zasady, może nastąpić jedynie w przypadku zużycia i zamiany zamortyzowanych przedmiotów na nowe, spełniające co najmniej takie same parametry jak środki trwałe nabyte w ramach projektu. Jeżeli dotacja przyznana została na nowe miejsca pracy, również muszą być one we wspomnianym okresie utrzymane. Przez ten okres realizacja projektu przez beneficjenta może podlegać różnym kontrolom. Tak naprawdę zupełną swobodę działań beneficjent uzyskuje (najczęściej) po 5 latach od dnia wypłaty dotacji [Makowiec 2011, ss. 71–75].

W celu prawidłowego przeprowadzenia całej procedury potencjalni wnioskodawcy powinni zapoznać się z szeregiem dokumentów, bez których niemożliwe jest prawidłowe zrealizowanie projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Sposób finansowania przedsięwzięć zależy w dużej mierze od pozycji podmiotu na rynku, jego możliwości rozwojowych, struktury kapitału, dostępu do danego źródła finansowania, a także od poziomu ryzyka towarzyszącego innowacji. Struktura finansowania działalności innowacyjnej w Polsce wskazuje znaczącą przewagę finansowania ze środków własnych jednostki gospodarczej. Spada również znaczenie kredytów bankowych jako źródła finansowania nakładów na innowacje, przy jednoczesnym wzroście bezzwrotnego finansowania. Wykorzystanie środków unijnych stymuluje niewątpliwie wzrost nakładów na działalność B+R i działalność innowacyjną. Dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej to bardzo popularna forma finansowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Jest to jeden z głównych instrumentów UE związanych z udzielaniem pomocy firmom w rozwoju ich działalności. Niestety proces aplikowania o środki unijne jest bardzo skomplikowany,

co zostało zaprezentowane w niniejszym artykule. Powoduje to rezygnację części przedsiębiorstw ze starań o uzyskanie dofinansowania. Znaczne uproszczenie procedur umożliwiłoby łatwiejszy dostęp do środków finansowych większej liczbie firm z branży rolno-spożywczej w Polsce Wschodniej.

Bibliografia

David P., Foray D., Hall B. (2007), *Smart Specialisation. The Concept*, „Knowledge Economists Policy”, vol. 9 [online], http://ec.europa.eu/investinresearch/pdf/download_en/kfg_policy_brief_nog.pdf, dostęp: 1.09. 2018.

Filip P., Grzebyk M. (2012), *Nowoczesne koncepcje finansowania działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Foray D., David P.A., Bronwyn H. (2011), *Smart Specialization, from Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in its Implementation* [online], http://infoscience.epfl.ch/record/170252/files/MTEI-WP-2011-001-Foray_David_Hall.pdf, dostęp: 21.10.2018.

GUS (2017), *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2014–2016*, GUS [online], <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolescenstwo-informacyjne/nauka-i-technika/dzialalnosc-innowacyjna-przedsiębiorstw-w-polsce-w-latach-2014-2016,14,4.html>, dostęp: 25.10.2018.

Kokot-Stępień P. (2016), *Finansowanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie”, vol. 1, nr 24.

Miara A. (2016a), *Alternatywne formy finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, „Przedsiębiorstwo i Finanse”, nr 3(14).

Miara A. (2016b), *Regionalne specjalizacje województwa podlaskiego – przykład budowania specjalizacji polskich regionów*, „Specjalizacja Regionalna – Współczesne Podejścia”, t. 170.

Makowiec M. (2011), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy unijnych – doświadczenia praktyczne* [w:] J. Teczek, J. Czekaj, B. Mikuła i in. (red. nauk.), *Nauka i gospodarka w dobie destabilizacji*, „Biuro Projektu Nauka i Gospodarka”, Kraków.

National/Regional Innovation Strategies For Smart Specialisation (RIS3) (2015) [online], <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>, dostęp: 25.10.2018.

Program Inteligentny Rozwój 2014–2020 (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [online], <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/program-inteligentny-rozwoj-dokument/>, dostęp: 22.10.2018.

Program Polska Wschodnia 2014–2020. Broszura informacyjna (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [online], https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/10954/POPW_broszura.pdf, dostęp: 23.10.2018.

Strony WWW

https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/2014_2020/strony/start.aspx, dostęp: 29.10.2018.

Tadeusz Kowalewski

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Subsydiarne znaczenie edukacji dorosłych w środowisku lokalnym. Innowacyjne rozwiązania. Studium przypadku

Wstęp

Funkcjonowanie środowiska lokalnego wspomagane jest przez działalność różnorodnych instytucji społecznych. Odbywa się to subsydiarnie wobec społeczności lokalnej w obszarze relacji społecznych. W społeczności lokalnej proces regulacji wzajemnych relacji społecznych, kulturalnych i gospodarczych dokonuje się w swoim, niepowtarzalnym tempie [Foucault 1977]. Intensywność procesu zmian lokalnych zależy od kondycji szkolnych i pozaszkolnych instytucji kształcących. Dzięki kształceniu oraz samokształceniu społeczności lokalne w trudnych chwilach były w stanie nie tylko przetrwać, ale również odtworzyć się i dalej się rozwijać. Było to możliwe dzięki stosowaniu zasady pomocniczości (subsydiarności) w funkcjonowaniu społeczności lokalnych w różnych jego wymiarach, co sprzyjało innowacyjnym rozwiązaniom. Edukacja dorosłych pomaga mieszkańcom odnaleźć się w turbulentnym – wewnętrznym i zewnętrznym – otoczeniu społeczności lokalnej. Celem niniejszego artykułu jest analiza środowiska lokalnego w kontekście edukacji dorosłych i jej subsydiarnego znaczenia dla rozwoju społeczności lokalnej na przykładzie Łomży, a studium przypadku jest zastosowaną do jego realizacji metodą badawczą.

Istota zasady pomocniczości

Idea subsydiarności, będąca z natury rzeczy istotą wszelkich organizacji społecznych, znana jest od starożytności i przewijała się wielokrotnie w historii filozofii i myśli politycznej, lecz tak nazwano ją dopiero niedawno. Jako jedna z głównych zasad życia społecznego została po raz pierwszy sformułowana w 1931 r. przez Ojca Świętego Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno* [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931.html, dostęp: 22.10.2018]. Jest ona ugruntowana w społecznej naturze człowieka. Reguluje wzajemne relacje pomiędzy jednostkami (osobami), grupami społecznymi, społecznościami niższego i wyższego rzędu. Zasada pomocniczości swym zasięgiem obejmuje różne wymiary działalności obywateli i grup pośrednich. Dotyczy ona również życia politycznego, kulturalnego i religijnego. Określając obowiązki i uprawnienia podmiotów życia społecznego, zasada ta może przyczynić się do uniknięcia niebezpieczeństw i zagrożeń w skali globalnej i lokalnej, w wyniku ograniczenia zbyt daleko posuniętej interwencji państwa w różne obszary życia społecznego. Uniwersalny i personalistyczny charakter zasady pomocniczości daje możliwość nałożenia na większe społeczności zobowiązania do uzupełniającego i wspomagającego działania na rzecz mniejszych grup, a wszystkie – do pomocy osobie ludzkiej uznawanej za źródło, fundament i cel życia społecznego.

Bez uwzględnienia zasady pomocniczości nie jest możliwe kompleksowe rozpoznanie wyzwań pojawiających się w społeczności lokalnej w obszarze potrzeb kształcenia ustawicznego. Interesującą ścieżką poszukiwań intelektualnych wydaje się zbadanie, na ile zasada pomocniczości stać się może kluczem do analizy genezy struktury społecznej dawniej i obecnie. Ważna jest zatem odpowiedź na pytanie o to, czy można stwierdzić za L. Schneiderem, że społeczeństwo funkcjonujące zgodnie z zasadą pomocniczości skuteczniej oraz efektywniej osiąga swoje cele i staje się społeczeństwem sukcesu (niem. *erfolgreiche Gesellschaft*) [Schneider 1990].

Pomocnicza koncepcja państwa sprzyja rozwiązaniom wzmacniającym osobiste zaangażowanie człowieka w społeczność lokalną. Zasada pomocniczości ma zatem wpływ na postrzeganie różnorodnych sposobów zaspokajania potrzeb edukacyjnych mieszkańców społeczności lokalnej.

Wymiary edukacji dorosłych

Edukacja w środowisku lokalnym, a zwłaszcza edukacja dorosłych, odbywa się w różnych wymiarach. Ponad pół wieku temu zostało to opisane przez R. Kidę [Kid 1996].

Dorośli po etapie kształcenia certyfikowanego w szkole podstawowej, średniej czy wyższej korzystają z innych form certyfikowanych, jakimi są, chociażby, studia podyplomowe czy kursy specjalizacyjne. Do połowy lat 90. ubiegłego wieku monopol na te usługi miały ośrodki akademickie zlokalizowane w metropoliach. Dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego i jego decentralizacja w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku doprowadziły do zmian w tym zakresie. Kilkaset powstałych nowych uczelni, od lat 90. XX w. ulokowanych także w mniejszych ośrodkach miejskich, przedstawiało konkurencyjną ofertę kształcenia. Tego typu kształcenie w środowisku lokalnym proponują szkoły i uczelnie lokalne. Jego uzupełnieniem jest samokształcenie dorosłych w różnych dziedzinach życia społecznego, nauki i kultury, a odbywa się ono wskutek pobudzania i zachęcania ludzi do aktywności. Ten wymiar kształcenia zależy od motywacji. Dzięki aktywnej postawie dorośli kształtują swój styl życia w zgodzie z ideą ustawicznego kształcenia oraz kulturalnego wykorzystania czasu wolnego.

Tradycje edukacyjne środowiska lokalnego

Środowiskiem lokalnym będącym przedmiotem analizy w tym opracowaniu jest Łomża położona na północnym Mazowszu, na styku kultury mazowieckiej i kurpiowskiej. Jest to miasto średniej wielkości. Tego typu ośrodek jest lepszym miejscem obserwacji niż np. metropolia, gdyż procesy lokalne są tu bardziej widoczne i wobec tego społeczność lokalną charakteryzuje znacznie większa „przejrzystość społeczna” [Jałowiecki 1989, s. 199].

Łomża ma 600-letnią tradycję jako miasto i prawie 1000-letnią historię jako środowisko lokalne. Osada, która zapoczątkowała powstanie miasta Łomża, rozwijała się intensywnie przez wieki. Począwszy od IX w. położenie tego grodu na szlaku handlowym do Prus, Wilna, na Ruś i na zachód Europy oraz na szlaku rzecznym Narew – Wisła doprowadziło do nadania jej praw miejskich, co miało miejsce 15 czerwca 1418 r. Łomża była ważnym ośrodkiem administracyjnym, gospodarczym i duchowym. Tu prawdopodobnie ewangelizował św. Brunon z Kwerfurtu, który jest obecnie patronem diecezjalnej struktury kościoła katolickiego. Jeszcze przed nadaniem praw miejskich, bo już w 1410 r., istniała w Łomży szkoła parafialna, która była kierowana przez rektora mianowanego przez Akademię Krakowską. Jej ukończenie pozwalało łomżyńskim absolwentom na podejmowanie na dalszym etapie kształcenia studiów na Akademii Krakowskiej. Oddziaływanie silnego na ówczesne czasy Kolegium Pułtuskiego spowodowało w 1614 r. powstanie w Łomży pierwszej szkoły średniej, przekształconej później

w Kolegium Łomżyńskie, w której prefektem (zwanym wówczas „dyrektorem”) był w latach 1639–1642 św. Andrzej Bobola. Pomimo zniszczeń w wyniku wojny polsko-szwedzkiej w 1655 r. miasto odradzało się dzięki Kolegium Łomżyńskiemu prowadzonemu przez jezuitów a później przez pijarów (od 1773 r.) [Malanowska 1994, ss. 113–165]. Nie doprowadziło to jednak do całkowitego odzyskania dawnej świetności [Godlewska 1962].

Dalsze wydarzenia, takie jak m.in. wojny napoleońskie, powstanie listopadowe, powstanie styczniowe i ich skutki nie zdołały całkowicie powstrzymać ogromnej woli rozwoju społeczności lokalnej. W tym okresie powstały pierwsze fabryki lokalne (garbarnia, browar, rafineria cukru, przędzalnia). Pobudowano w tym czasie: ratusz, gmach poczty, szpital, klasztor sióstr Benedyktynek. Wzniesiono także synagogę i cerkiew, sierociniec i dom starców, obiekty wojskowe, więzienie oraz inne obiekty użyteczności publicznej. Nie zapomniano o szkołach: powstały z gimnazja – męskie i żeńskie [Jemielity 1994, ss. 126–133].

Rozwijały się handel i rzemiosło. Łomża pod koniec XIX w. stała się siedzibą władz gubernialnych. Jako miasto wieloetniczne i wielowyznaniowe, w którym oprócz Polaków mieszkali: Żydzi, Niemcy i Rosjanie sprzyjało dynamicznemu życiu kulturalnemu i społecznemu. Działały tu liczne towarzystwa, takie jak: Towarzystwo Kredytowo-Ziemskie, Towarzystwo Muzyczne „Lutnia”, Towarzystwo Wioślarskie, Towarzystwo Dobroczynności, Biblioteka Publiczna, Kasa Pożyczkowo-Oszczędnościowa, Straż Pożarna i znacznie jeszcze więcej instytucji. Działalność wielu z nich, jakbyśmy to dzisiaj powiedzieli, sprzyjała kształceniu ustawicznemu, które odbywało się pomimo sprzeciwu ówczesnych władz carskich [Bzura 2018, ss. 119–122].

W kilka lat po odzyskaniu niepodległości, wraz z powstaniem struktur kościelnych diecezji łomżyńskiej w 1925 r., powstała pierwsza wyznaniowa uczelnia, czyli Wyższe Seminarium Duchowne, co wpłynęło na wzrost prestiżu Łomży [Jemielity 2005a]. W okresie międzywojennym Łomża była nie tylko miastem rzemiosła, handlu, drobnego przemysłu, ale też siedzibą licznych szkół [Godlewska 1978].

Po II wojnie światowej przed społecznością lokalną pojawiło się nowe wyzwanie społeczne. Jak podają źródła, 6 lat po zakończeniu wojny na terenie Łomży w miejskim rejestrze odnotowano 453 analfabetów i półanalfabetów, z tego ponad połowę (283 osoby) zwolniono z obowiązku chodzenia do szkoły z powodu podeszłego wieku i niemożności fizycznej jego wykonania. Inne osoby nie ukończyły programu szkoły podstawowej i dla tych zorganizowano szkołę dla dorosłych, z której często korzystali ludzie powracający z przymusowej wywózki na Syberię. Warto przypomnieć, że jeszcze w 1947 r. tłumaczono niewielką liczbę dzieci

chodzących do szkoły, tym, że rodzice posyłają je do pracy zarobkowej. Ponadto stan szkół był niezadowolający, a wręcz katastrofalny (i to pod każdym względem), co powodowało realną groźbę ich zamknięcia. Te dzieci, które chodziły do szkoły, były zmuszone przynosić własne taborety, ponieważ w innym przypadku nie miałyby na czym tam siedzieć. Ówczesny burmistrz Łomży uzasadniał taki stan rzeczy tym, iż przy odbudowie miasta przyjął następujące priorytety: najpierw łaźnia, potem wodociągi i później dopiero szkoła [Jemielity 2005a].

Powołanie województwa łomżyńskiego w czerwcu 1975 r. spowodowało dynamiczne zwiększenie liczby ludności, a to z kolei pobudziło rozwój budownictwa mieszkaniowego i rozwój szkolnictwa branżowego (zawodowego). Zaczęły powstawać nowe obiekty użyteczności publicznej, takie jak np. szpital wojewódzki, i zwiększyła się liczba szkół podstawowych i średnich wraz z ich infrastrukturą budowlaną. Powstał pierwszy basen pływacki przy Szkole Podstawowej nr 10, hala sportowa przy Szkole Podstawowej nr 9 i wiele innych obiektów. Tego typu sytuacja sprzyjała powstaniu wielu instytucji kulturalnych i naukowych, takich jak np.: Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe im. Wagów, Łomżyńska Orkiestra Kameralna (obecnie: Filharmonia Kameralna im. Witolda Lutosławskiego), Państwowy Teatr Lalek, Biuro Wystaw Artystycznych. Liberalizacja zasad tworzenia szkół wyższych w 1990 r. spowodowała powstanie 6 szkół wyższych i dalszy rozwój Wyższego Seminarium Duchownego w Łomży.

Struktura edukacyjna w środowisku lokalnym

Łomżyńska struktura edukacyjna obejmuje takie instytucje kształcenia, jak: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja (wygaszane od 2017 r.), szkoły ponadgimnazjalne, szkoły wyższe, bursy, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną, Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Ośrodek Doskonalenia Zawodowego. Ważną instytucją wspierającą funkcjonowanie szkół jest Okręgowa Komisja Edukacyjna oraz Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Nauczycieli (teraz: Centrum Kształcenia Nauczycieli). Obecnie w Łomży są 4 zespoły szkół ponadgimnazjalnych i Zespół Centrów Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego. W mieście rozwinięte jest także kształcenie na poziomie policealnym, które oferowane jest przez 12 szkół policealnych. Aktualnie, tj. w 2018 r., funkcjonuje w mieście 5 szkół wyższych świeckich i jedna wyznaniowa szkoła wyższa. Są nimi: Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości, Wyższa Szkoła Agrobiznesu, Uczelnia im. Bogdana Jańskiego, Wyższa Szkoła Zawodowa Ochrony Zdrowia Towarzystwa Wiedzy Powszechnej (TWP) oraz Wyższe Seminarium Duchowne. W roku

akademickim 2013/2014 studiowały w Łomży 4354 osoby (ogółem), w następnym (2015/2016) – 3343 osoby, natomiast w kolejnym (2016/2017) – 3241 osób.

Funkcjonowanie uczelni wyższych jest czynnikiem kreującym aktywność mieszkańców Łomży za pomocą takich form kształcenia dorosłych, jak Uniwersytet Złotego Wieku WSA w Łomży (istnieje od 19 lat), Uniwersytet Otwarty PWSliP w Łomży (istnieje od 3 lat) i Wszechnica Zdrowego i Sprawnego Seniora. Te instytucje przyuczelniane tworzą perspektywę subsydiarnego wspomagania środowiska lokalnego.

Zajęcia dla seniorów organizują w Łomży również inne podmioty, m.in.: Centrum Sportu, Zdrowia i Rehabilitacji (oferuje ćwiczenia dla tej grupy mieszkańców), Radio Nadzieja (prowadzi comiesięczne spotkania autorskie), Katolickie Stowarzyszenie Civitas Christiana, Łomżyńskie Bractwo Historyczne, Łomżyński Klub Myśli Patriotycznej, Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Diecezji Łomżyńskiej, Akademia Społeczna, Polonia Christiana (organizują spotkania otwarte dla dorosłych o różnorodnej tematyce).

W Łomży w czasie, w którym nie było jeszcze świeckiego ośrodka naukowego, funkcjonowało już Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe im. Wągów (ŁTN). Prowadzi ono od ponad 40 lat działalność popularyzatorską w zakresie nauki, inspirowała oraz przeprowadza badania naukowe uwzględniające w sposób szczególny ziemię łomżyńską i obszar Polski północno-wschodniej. Istotny element działalności statutowej ŁTN to „gromadzenie materiałów naukowych ze szczególnym uwzględnieniem ziemi łomżyńskiej, jej przeszłości historycznej, dorobku, a także odrębności kulturowych i językowych” [Statut... 2018, rozdz. II, § 8, p. 3]. ŁTN im. Wągów organizuje dla dorosłych konferencje, udostępnia bogatą w zbiory bibliotekę (15 000 woluminów), ma w swojej strukturze sekcje naukowe prowadzące badania naukowe, seminaria naukowe i działalność wydawniczą. ŁTN w ciągu 40 lat działalności opublikowało ponad 100 pozycji [Rembiszewska 2006].

Łomżyński rynek edukacyjny uzupełniają placówki niepubliczne, wśród których wymienić należy: przedszkola, szkoły podstawowe, licea, szkoły branżowe, w tym technika i szkoły policealne. Są to szkoły i placówki dla młodzieży i dla dorosłych. W wielu przypadkach są uzupełnieniem oferty edukacyjnej miasta, zwłaszcza na poziomie oświaty zawodowej [Urząd Miasta Łomża 2018, ss. 25–27]. Tradycje szkolnictwa zawodowego sięgają w Łomży ponad 100 lat. Znane w wymiarze pozalokalnym były szkoły, np. Państwowa Szkoła Miernicza (od roku szkolnego 1919/1920), która w 1924 r. zmieniła nazwę i stała się Państwową Szkołą Mierniczą i Przemysłowo-Leśną, a od roku szkolnego 1934/1935 istniała jako Państwowa Szkoła Przemysłu Leśnego im. Marszałka Józefa Piłsudskiego, by ostatecznie w 1938 r. przekształcić

się w Państwowe Liceum Przemysłu Drzewnego im. Marszałka Józefa Piłsudskiego [Jemietlity 1991, ss. 36–37]. W 1922 r. powstała Szkoła Handlowa Towarzystwa Chrześcijańskiego, a także (jako jej kontynuacja) Szkoła Handlowa Polskiej Macierzy Szkolnej i żeńska Szkoła Zawodowa Związku Pracy Obywatelskiej Kobiet w Łomży. Funkcjonowały również: Męskie Gimnazjum UNITAS, Szkoła Rzemiosł, Seminarium Nauczycielskie Męskie (Pedagogium) [Rainko 2016, ss. 16–20]. Warto też wspomnieć o Kolegium im. Świętego Fidelisa, prowadzonym przez braci kapucynów w Łomży. Szkoła ta rozpoczęła swą działalność w 1920 r., a w latach 1924–1927 zbudowano dla niej, według projektu architekta S. Szyllera, specjalny budynek po drugiej stronie kościoła klasztorного. Funkcjonowała do wybuchu II wojny światowej jako szkoła średnia przygotowująca kandydatów do zakonu [Kowalewski 2001, s. 139].

Pozaszkolne formy kształcenia

Pozaszkolne formy kształcenia w środowisku lokalnym Łomży realizowane są dzięki szerokiemu wachlarzowi propozycji edukacyjnych instytucji prowadzonych przez samorząd lokalny i organizacje NGO. W 2017 r. na terenie Łomży funkcjonowało 177 organizacji pozarządowych, w tym:

- 44 kluby i stowarzyszenia sportowe
- 5 stowarzyszeń zwykłych
- 25 fundacji
- 75 stowarzyszeń zarejestrowanych w KRS
- 28 jednostek terenowych stowarzyszeń i fundacji.

Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem oparta była na zapisach Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dokumentach strategicznych, programach określających politykę miasta oraz uchwalanym corocznie Rocznym Programie Współpracy Miasta Łomży z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami [Rada Miejska Łomży 2017; Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 688, 1570]. Organizowanie społeczności lokalnej było skupione wokół licznych inicjatyw, takich jak np. projekt ABC Zdrowego Seniora (cykl warsztatów i spotkań z ekspertami z dziedziny medycyny i dietetyki), inicjatywa „Akcja: e-motywacja seniorzy rock’ują” prowadzona przez Miejską Bibliotekę Publiczną od 2015 r., program „Babcia, dziadek i ja” wdrażany przez Fundację Leonardo (obejmował on osoby 60+, m.in. słuchaczy Uniwersytetu Złotego Wieku w Łomży, a także seniorów skupionych w Radzie Seniora oraz dzieci i młodzież szkolną). Wśród tych inicjatyw należy wymienić również propozycje Komendy Miejskiej Policji w Łomży, a mianowicie cykl

działań, wśród których znalazła się oferta dla osób starszych, czyli projekt Bezpieczny Senior, w ramach którego odbywały się spotkania prewencyjne z tą grupą mieszkańców. Ponadto Urząd Miejski w Łomży realizuje poprzez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej swoje zadania statutowe w zakresie pomocy społecznej, w ramach których świadczone są usługi pielęgnacyjne i opiekuńcze dla osób starszych. Organizacje i ruchy katolickie obok działań formacyjnych podejmują działania kształtujące i integrujące dorosłych. Oprócz systematycznie działających grup parafialnych w Łomży funkcjonują takie ruchy i stowarzyszenia katolickie, jak: Ruch Światło-Życie, Domowy Kościół, Odnowa w Duchu Św., Gloriosa Trinita, Ruch Rodzin Nazaretańskich, Ruch Focolari, Rodzina Radia Maryja, Ruch Equipes Notre-Dame, Ruch Spotkania Mażeńskie, Wspólnoty dla Intronizacji Najświętszego Serca Jezusowego, Bractwo Trzeźwości im. M. Kolbego w Łomży, Stowarzyszenie Theoforos, Akcja Katolicka, Katolickie Stowarzyszenie Civitas Christiana, Akademia Społeczna, Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Diecezji Łomżyńskiej, Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży, Katolickie Stowarzyszenie „Pokój i Dobro”. Warto podkreślić, że Katolickie Stowarzyszenie Civitas Christiana w Łomży i Akademia Społeczna prowadzą na rzecz dorosłych od 24 lat Łomżyńskie Dni Społeczne ukazujące ważne problemy społeczne przez pryzmat katolickiej nauki społecznej. Jest to swego rodzaju *community education* (kształcenie społeczności i edukacja wspólnotowa) [McConnell 2002]. To – prawdopodobnie – najrzadziej wymieniana metoda rozwijania społeczności lokalnej, pomimo że zarówno w Europie (zwłaszcza w Niemczech i krajach skandynawskich), jak i w Polsce ma długą tradycję [Tett 2006]. Szkoły i uniwersytety ludowe, czytelnice, towarzystwa i wszechnice oświatowe są – nie tylko w perspektywie historycznej, ale także i obecnie – znaczący potencjałem rozwojowym tego środowiska [Mierzwa 2007].

Samorząd łomżyński w wyniku utworzenia Centrum Aktywności Turystycznej i Kulturalnej „Domek Pastora” stworzył nieodpłatną bazę spotkań, a Kościół katolicki użycza sale Centrum Kultury przy Szkołach Katolickich oraz Centrum Katolickiego im. Jana Pawła II przy parafii pw. Krzyża Świętego w Łomży, natomiast CEM SpesMediaGroup prowadzi rozgłośnię radiową – Radio Nadzieja, tygodnik – *Głos Katolicki* i portal społecznościowy – „wzasiegu”.

Aktywizacja społeczności lokalnej następuje szczególnie intensywnie w obszarze kształtowania i animacji społeczno-kulturowej (ang. *social-cultural animation*) [Foth 2008]. W Łomży jest to możliwe dzięki funkcjonowaniu różnorodnych instytucji kultury. Są nimi: Miejski Dom Kultury, Dom Środowisk Twórczych z Galerią pod Arkadami, Filharmonia Kameralna im. Witolda Lutosławskiego, Miejska Biblioteka Publiczna (z oddziałem dla dzieci oraz 4 filiami), Teatr Lalki i Aktora, Muzeum Północno-Mazowieckie z Galerią Sztuki Współczesnej, Skansen Kurpiowski im.

A. Chętnika w Nowogrodzie, Muzeum Przyrody w Drozdowie, Regionalny Ośrodek Kultury w Łomży, Muzeum Diecezjalne, Grupa Medialna SpessMedia, Grupa Medialna Narew, Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe im Wagów, Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej. Działalność tych instytucji wykracza poza lokalne środowisko. Z najbardziej znanych przedsięwzięć kulturalnych o zasięgu ponad lokalnym wymienić należy m.in.: Międzynarodowy Festiwal Teatralny „Walizka” (TLiA), Międzynarodowy Festiwal Muzyczne Dni Drozdowo – Łomża, Festiwal Sacrum et Musica, Ogólnopolskie Dni Kultury Kurpiowskiej w Nowogrodzie, Gościniec Łomżyński, Ogólnopolski Festiwal Anglojęzycznych Piosenek Filmowych SOUND-TRACK, Ogólnopolski Turniej Tańca Młodzieżowego „Wirująca Strefa”, Ogólnopolski Turniej Tańca Towarzyskiego.

Warto wspomnieć o integrującej funkcji, jaką pełni Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej (TPZŁ) w Łomży. Towarzystwo organizuje od 28 lat co roku, w dniach 1–2 listopada, kwestę na rzecz ratowania zabytków łomżyńskiego cmentarza. Angażują się w nią przedstawiciele różnych organizacji społecznych, samorządowcy, działacze niektórych partii i ugrupowań politycznych oraz niezrzeszeni mieszkańcy miasta. W kwestie bierze udział ok. 100 kwestarzy. Z zebranych środków finansowana jest rekonstrukcja i renowacja oraz prace konserwatorskie wielu zabytków cmentarnych XIX-wiecznego cmentarza łomżyńskiego. Jest to jeden z kilku najstarszych cmentarzy w Polsce [Szerszeń 1991]. Towarzystwo organizuje liczne konkursy i wystawy, które są także skierowane do dorosłych. Jednym z nich był przeprowadzony ostatnio (w 2017 r.) konkurs fotograficzny „Założenie”, poświęcony tematyce Łomży i jego społeczeństwu. W 2017 r. TPZŁ przeprowadziło kolejną (piątą z kolei) edycję ogólnopolskiego konkursu na wspomnienia, refleksje, pamiętniki, zdjęcia, komiksy (i inne formy) pod hasłem „W mieście, co było mi rajem...”. Konkurs jest adresowany do wszystkich, którzy chcą podzielić się swoimi wspomnieniami związanymi z Łomżą. Kontynuowana jest praca nad zbiorem biogramów mieszkańców żyjących i pracujących na terenie ziemi łomżyńskiej pod roboczym tytułem *Żyli wśród nas* [TPZŁ 2018].

Subsydiarność innowacyjnej lokalnej polityki senioralnej

Kluczowym dokumentem określającym stosunek samorządu miasta Łomży do seniorów są *Założenia polityki senioralnej* [Rada Miejska Łomży 2018]. *Założenia polityki senioralnej* zawarte w załączniku do uchwały Rady Miejskiej Łomży mają charakter ramowy i są jednocześnie zestawem konkretnych i koniecznych do

podjęcia działań w obszarze polityki senioralnej kierowanych do społeczności lokalnej [Rada Miejska Łomży 2018]. Odbiorcami działań zawartych w tym dokumencie są instytucje, które pozwolą na odpowiednie zagospodarowanie kapitału społecznego, kulturowego i intelektualnego osób starszych, co wiąże się z wydłużaniem życia ludzkiego. Określenie w taki sposób adresatów działań w obszarze polityki senioralnej daje gwarancję skuteczności poprawy sytuacji osób starszych i właściwe ich przygotowanie do godnego starzenia się w dobrym zdrowiu. Główne działania w tym zakresie w społeczności łomżyńskiej prowadzą m.in:

1. Dzienny Dom Senior+ – działający od 13 lutego 2017 r. Placówka jest otwarta 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu. Z usług Dziennego Domu Senior+ w 2017 r. skorzystało (według wydanych decyzji) 60 osób w wieku 60+ nieaktywnych zawodowo. Ogółem, w ciągu roku, z oferty skorzystało 95 osób. Zajęcia odbywają się według ustalonego harmonogramu i są to: codzienna gimnastyka, warsztaty plastyczne i muzyczne, zajęcia taneczne oraz kulinarne i krawieckie. Seniorzy mogą korzystać z komputera, konsultacji psychologa, dietetyka i prawnika. Organizowane są zabawy taneczne, występy oraz urodziny seniorów. W ramach działalności kulturalno-oświatowej seniorzy chodzili na koncerty do Filharmonii Kameralnej, zwiedzali Muzeum Północno-Mazowieckie, Galerię Sztuk pod Arkadami. Zorganizowany był także wyjazd do sanktuariów: w Częstochowie, w Niepokalanowie i w Myszyńcu. W październiku delegacja seniorów brała udział w II Spotkaniu Seniorów Dziennych Domów Senior+ w Warszawie zorganizowanym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Seniorzy współtworzą gazetkę pt. „Aktywny Senior”.
2. Klub Seniora – klub mieści się przy ul. Mickiewicza 4 i działa na zasadach placówki dziennego pobytu. Jego zadaniem jest zaspokojenie potrzeb osób starszych. Klub Seniora w Łomży jest miejscem otwartym dla wszystkich osób starszych. W ciągu roku średnio z klubu korzysta ok. 90 osób w wieku 60+. W ramach działalności organizowane są cykliczne zajęcia plastyczne, muzyczne, kulturalno-oświatowe. Uczestnicy klubu organizowali także Walentynki, Dzień Kobiet, uroczystości Wielkanocne, wycieczki seniorów, Sylwestra, Dzień Matki i Dzień Ojca. Zorganizowana była także wycieczka do Giżycka i rejs statkiem. W 2017 r. ważnym wydarzeniem były obchody 25-lecia działalności Klubu Seniora w Łomży, które odbyły się w czerwcu z udziałem władz Miasta.

Polityka senioralna obejmuje także: usługi opiekuńcze (którymi w 2017 r. objęto 104 osoby, w tym 92 osoby w wieku 60+ i 12 osób poniżej 60 roku życia), środki PFRON na rehabilitację społeczną, nieodpłatną pomoc prawną (na terenie miasta utworzono 3 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej), projekty socjalne, np.

Świadomy Senior – Profilaktyka Społeczna i Zdrowotna Osób Starszych. We wspomnianym wyżej projekcie uczestniczyło 15 osób w wieku 60+ (9 kobiet i 6 mężczyzn). Zostały one wytypowane spośród mieszkańców korzystających z pomocy MOPS. Projekt realizowany był w MOPS w kwietniu i czerwcu 2017 r.

Projekty i działania realizowane przez organizacje pozarządowe i instytucje w obszarze wzmacniającym potencjał edukacyjny społeczności lokalnej, w których uczestniczą seniorzy, to m.in.:

1. **Podlascy Seniorzy – Wpływamy na Zmiany.** Jest to projekt realizowany w ramach programu ASOS przez Stowarzyszenie Szukamy Polski z Białegostoku. W działaniach projektowych wzięło udział 10 osób. Uczestnicy uczyli się dziennikarstwa obywatelskiego, uczestniczyli w szkoleniach komputerowych, komunikacyjnych, dziennikarskich i partycypacyjnych, tworzyli Redakcję Seniora i stronę WWW (www.podlaskisenior.pl), którą wspólnie wypełniają treścią, pisząc o tym, co ciekawe, ważne i wartościowe.
2. **Aktywni w Działaniu.** Jest to projekt realizowany w ramach programu ASOS przez Stowarzyszenie Przyjaciół Osób Starszych i Niepełnosprawnych Człowiek Nie Wiek z Zambrowa w partnerstwie z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Łomży. W ramach tego projektu zorganizowano 3-dniowy pobyt dla 30 seniorów w Termach Warmińskich zlokalizowanych w Lidzbarku Warmińskim, zajęcia jogi, ognisko integracyjne z dziećmi niepełnosprawnymi w Kisielnicy, wyjazdy na grzyby, spotkania z dietetykiem, wyjścia do kina, zajęcia rękodzielnicze. Spotkanie kończące projekt połączone z wystawą prac odbyło się 19 grudnia 2017 r. w Klubie Seniora w Łomży.
3. **Współczesny Senior – Warsztaty Edukacyjno-Integracyjne dla Osób Starszych.** Projekt ten był realizowany w Centrum Katolickim przy Parafii pw. Krzyża Świętego w Łomży i obejmował m.in. działania aktywizujące osoby starsze, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i społecznemu np. w obszarze zdrowia, bezpieczeństwa, polityki miasta i państwa wobec osób starszych, zaspokajania potrzeb seniorów, życia rodzinnego.
4. **Działania Parafii pw. Krzyża Świętego w Łomży,** która organizuje raz w tygodniu spotkania dla seniorów, głównie rękodzielnicze. Udział w zajęciach jest nieodpłatny. Pod okiem instruktorów uczestnicy uczą się nowych technik i tworzą małe arcydzieła.
5. **Działania Oddziału Regionalnego Towarzystwa Uniwersytetów Ludowych w Łomży.** W przedsięwzięciach oświatowych i kulturalnych organizowanych przez tę instytucję uczestniczy ok. 60 osób. Są to osoby starsze, które dzięki udziałowi w wykładach i innych wydarzeniach poszerzają swoją

wiedzę, zwiększając aktywność, wnoszą wiele nowego w życie Łomży. Spotkania odbywają się raz w miesiącu.

6. Działania Łomżyńskiej Społecznej Rady Seniorów. Rada została powołana na mocy Zarządzenia Nr 274/2015 Prezydenta Miasta z 25 września 2015 r. w sprawie powołania Łomżyńskiej Społecznej Rady Seniorów [https://kipdf.com/rejestr-umow-urzedu-miejskiego-w-omy-2015-rok_5ab1784b1723dd499c63905e.html, dostęp: 21.10.2018]. Radę tworzą przedstawiciele osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, zwłaszcza przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz dwóch członków wskazanych przez Prezydenta Miasta. Rada Seniorów jest organem doradczym Prezydenta Miasta Łomża w sprawach dotyczących seniorów.

Podsumowanie

W kontekście zarysowanego w tytule niniejszego artykułu zagadnienia powyższe rozważania i analizy są wstępem do szerszego opracowania, którego środowisko lokalne jeszcze nie posiada. Edukacja dorosłych w przestrzeni środowiska lokalnego w Łomży jest o tyle istotna, że ciągle starzejące się społeczeństwo będzie wymagało nie tylko akcyjnego działania wobec seniorów, ale stworzenia profesjonalnego programu działania na podstawie zasady subsydiarności. Zasada subsydiarności wyzwala innowacyjne rozwiązania widoczne zwłaszcza w polityce senioralnej. Edukacja dorosłych w dużej mierze opiera się na wsparciu samorządowym. Wsparcie pozasamorządowe zapewnia działalność licznych stowarzyszeń, organizacji, ruchów społecznych, religijnych na rzecz aktywizacji środowiska lokalnego. Jednak wiele innowacyjnych rozwiązań nie jest w sposób wystarczający dokumentowanych i analizowanych. Wymaga to natychmiastowej zmiany, a więc pełnego udokumentowania i ewaluacji podejmowanych działań, co przyczynić się może do większej integracji i przedsiębiorczości środowiska lokalnego.

Bibliografia

Barwijk A. Marecki H. (1965), *Zarys gospodarczy powiatu łomżyńskiego*, Wydawnictwo Lubelskie, Warszawa–Białystok.

Białobrzeski H. (1978), *Społeczeństwo Łomży*, Wydawnictwo Ośrodek Badań Naukowych, Białystok.

Brodzicki Cz. (2004), *Łomża i powiat łomżyński w latach drugiej wojny światowej i trudnych latach powojennych (do 1957 r.)*, Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej. Zarząd Główny, Warszawa.

Bzura D. (2018), *Od zaborów do odzyskania niepodległości [w:] K. Sychowicz (red.), Łomża na przestrzeni dziejów. Monografia opracowana w 600-lecie nadania praw miejskich, Urząd Miejski w Łomży, Łomża.*

Ciesielski S., Hryciuk G., Srebrakowski A. (2003), *Masowe deportacje ludności w Związku Radzieckim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Foth M. (2008), *Sociocultural Animation*, Queensland University of Technology, Australia.

Foucault M. (1977), *Archeologia wiedzy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Godlewska D. (1962), *Dzieje Łomży od czasów najdawniejszych do rozbiorów Rzeczypospolitej (XI w. – 1795 r.)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Godlewska D. (1978), *Łomża dla niecierpliwych: kromka Łomży od wieku XI do roku 1978*, Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej, Łomża.

Godlewska D. (2007), *Dzieje Łomży od czasów najdawniejszych do rozbiorów Rzeczypospolitej: XI w. – 1795 r.*, Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej, Łomża.

Gut V. (2004), *Józef Franczak ps. „Lalek”. Ostatni partyzant poakowskiego podziemia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Jałowiecki B. (1989), *Rozwój lokalny*, UW Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.

Jemielity W. (1991), *Szkoły średnie i zawodowe w województwie białostockim w latach 1919–1939*, Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe im Wagów, Łomża.

Jemielity W. (1994), *Szkolnictwo w Guberni Łomżyńskiej*, Wydawnictwo ATK, Warszawa.

Jemielity W. (2005a), *Dzieje Łomży tysiącletnie*, Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe im. Wagów, Łomża.

Jemielity W. (2005b), *Utworzenie diecezji łomżyńskiej* [w:] T. Kowalewski, J. Łupiński (red.), *Biskupi Diecezji Łomżyńskiej. Działalność społeczna, polityczna, religijna*, Fundacja Narwiańska, Łomża.

Kidd R.J. (1966), *The Implications of Continuous Learning*, Gage, Toronto.

Korneć G. (2007), *Początki okupacji Kresów Wschodnich przez Związek Sowiecki (1939–1941)*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny”, t. 4.

Kowalewski T. (2001), *Autowizerunek studenta Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego w Łomży. Analiza empiryczna*, „Zeszyty Naukowe WSZiP im. B. Jańskiego”, nr 6.

Malanowska A. (1994), *Pijarskie szkoły w Łomży (1774–1807)* [w:] *380 lat szkoły średniej ogólnokształcącej*, Wydawnictwo Fundacji „Historia pro Futuro”, Warszawa.

McConnell Ch. (2002), *Community Learning and Development: The Making of an Empowering Profession*, 3 wyd., Community Learning Scotland, Edynburg.

Mierzwa J. (2007), *Postawy religijno-społeczne słuchaczy Ludowego Uniwersytetu Katolickiego Archidiecezji Przemyskiej*. Studium Socjologiczne, WSD w Rzeszowie, Rzeszów.

Rada Miejska Łomży (2018), *Załącznik do Uchwały Nr 489/LIII/18 Rady Miejskiej Łomży z dnia 25.04.2018 r.*, Rada Miejska Łomży, Łomża.

Rainko E. (2016), *Szkolnictwo zawodowe w Łomży w latach 1918–1939*, „Studia Łomżyńskie”, t. 26.

Rembiszewska D.K. (2006), *30 lat Łomżyńskiego Towarzystwa Naukowego im. Wagów (1975–2005)*, ŁTN im. Wagów, Łomża.

Statut Łomżyńskiego Towarzystwa Naukowego im. Wagów (2018) [online], <http://ltn2.nazwa.pl/wp/statut/>, dostęp: 30.10.2018.

Szerszeń E. (1991), *Zabytkowe cmentarze – woj. łomżyńskie*, Fundacja Ochrony Zabytków, Warszawa.

Urząd Miasta Łomża (2016), *Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomża lata 2016–2021*, Urząd Miasta Łomża, Łomża.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 688, 1570).

Szerszeń E. (1991), *Zabytkowe cmentarze – woj. łomżyńskie*, Fundacja Ochrony Zabytków, Warszawa.

Tett L. (2006), *Community Education, Lifelong Learning & Social Inclusion*, Dunedin Academic Press, Edynburg.

TPZŁ (2018), *Sprawozdanie z działalności Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej za 2017 rok*, TPZŁ, Łomża.

Zarządzenie Nr 274/2015 Prezydenta Miasta z 25 września 2015 r. w sprawie powołania Łomżyńskiej Społecznej Rady Seniorów [online], https://kipdf.com/rejestr-umow-urzedu-miejskiego-w-omy-2015-rok_5ab1784b1723dd499c63905e.html, dostęp: 21.10.2018.

Strony WWW

https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931.html, dostęp: 22.10.2018.

Diagnoza funkcjonalna – element skutecznej pomocy dzieciom i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi

Człowiek jako istota skomplikowana i funkcjonująca jednocześnie w różnych obszarach życia społecznego może w każdym z nich radzić sobie w odmienny sposób, w innym zakresie i z różnym poziomem własnego zadowolenia z wykonywanych czynności. Permanentnie zmieniająca się rzeczywistość oddziałuje na każdego człowieka w różny sposób, i człowiek dostosowuje się do tej rzeczywistości w swoisty sposób i/lub na swój specyficzny sposób ją kreuje. Ponadto stan zdrowia, niepełnosprawność, przewlekłe choroby determinują odczuwanie potrzeb i dążenie lub nie do ich zaspokojenia.

Osoby trzecie często mają lub uzurpują sobie prawo do znaczącego decydowania o możliwościach np. zawodowych, edukacyjnych, ale także tych dotyczących dnia codziennego osób dotkniętych dysfunkcjami. W sytuacjach trudnych, np. w niepełnosprawności, dziecko czy człowiek dorosły poddawani są, w celu poprawy ich funkcjonowania, różnego typu diagnozie, a w jej następstwie terapii. Nadal jest to jednak często diagnoza jednostronna, oparta na deficytach, brakach i trudnościach. Często wsparcie skoncentrowane jest na dążeniu do zniwelowania deficytów, przy jednoczesnym pomijaniu lub marginalizowaniu zasobów jednostki. To podejście nie daje podstaw do spektakularnych zmian dotyczących stanu zdrowia, jakości życia, podniesienia poczucia własnej wartości, utwierdzania się w przekonaniu, że warto się starać.

Innowacyjne narzędzie, jakim jest diagnoza funkcjonalna, daje podstawy do optymalnego określenia szeregu czynników determinujących funkcjonowanie zwłaszcza dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Uwzględnianie w procesie diagnozy aspektów środowiskowych i poziomu aktywności oraz uczestniczenia, charakterystyczne dla Klasyfikacji ICF, mogą istotnie poprawić efektywność diagnozy, a w konsekwencji adekwatność i skuteczność pomocy.

Specjalne potrzeby rozwojowe i edukacyjne

Dzieci i młodzież w toku swojego życia poddawane są wpływowi osób dorosłych w różnych, skorelowanych obszarach życia. Jakość i liczba działań opiekuńczych oraz wychowawczych uzależniona jest od m.in. od wieku, stanu zdrowia, deficytów i zasobów dziecka, ale też możliwości i chęci osób dorosłych. Z każdym etapem życia i współwystępującymi trudnościami i zasobami związane są specyficzne /specjalne potrzeby.

W literaturze przedmiotu od wielu lat pojawiają się pojęcia: specjalne potrzeby rozwojowe (SPR) i specjalne potrzeby edukacyjne (SPE), które doczekały się licznych definicji. Zespół Ekspertów ds. Specjalnych Potrzeb Edukacyjnych, powołany w 2008 roku przez Ministra Edukacji Narodowej, zaproponował definicje:

- Dzieci i młodzież ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi to te, u których stwierdza się spektrum objawów utrudniających lub uniemożliwiających funkcjonowanie: ruchowe, sensoryczne, poznawcze, w zakresie komunikacji, emocjonalno-społeczne i/lub psychiczne, determinujące jakość życia i realizowanie ról społecznych teraz i/lub w przyszłości.
- Dzieci i młodzież ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi to te, u których stwierdza się zagrożenie niepełnosprawnością, różne dysfunkcje, dysharmonie lub niesprawności, mogące mieć negatywny wpływ na dalszy rozwój.

Zespół Ekspertów przyjął też kryterium wieku, uznając, że:

- Dzieci ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi to dzieci od urodzenia do rozpoczęcia nauki w szkole. Dzieci i młodzież od momentu rozpoczęcia nauki w szkole do jej ukończenia określa się mianem dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi; dzieci ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi to dzieci od urodzenia do 3. roku życia. Dzieci od 3. roku życia i młodzież do ukończenia nauki w szkole określa się mianem dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (takie kryterium, jak i definicja, obowiązują obecnie w wielu krajach Unii Europejskiej) [Zaremba 2014, s. 15].

Specjalne potrzeby edukacyjne mogą mieć m.in. charakter przejściowy, pojawiają się na każdym etapie edukacyjnym. Zwykle ustępują, gdy uczeń podejmuje dodatkową pracę własną lub nauczyciel obejmuje ucznia działaniami dydaktyczno-wyrównawczymi. Mogą też mieć charakter pogłębiający się, zwłaszcza w sytuacji, gdy uczeń przez dłuższy czas doświadcza braku sukcesu. Często rodzice i/lub nauczyciel stawiają przed dzieckiem wymagania, którym ono nie jest w stanie sprostać. SPE mogą też utrzymywać się w dłuższym czasie, także wtedy, gdy podejmowane są dodatkowe oddziaływania dydaktyczno-wyrównawcze i korekcyjno-kompensacyjne.

Trudności w nauce mogą też mieć charakter specyficzny (przypisane są do jednego przedmiotu, np. matematyki) – występują one u dzieci w normie intelektualnej, które, mimo podjętych różnych działań wspierających, nie potrafią rozwiązać nawet prostych działań [Skalik 2018, ss. 7–8].

Na świecie rośnie liczba dzieci, u których: stwierdza się ograniczone możliwości radzenia sobie z wymaganiami szkolnymi, mających niską samoocenę, trudności w koncentracji, niską motywację i specyficzne trudności w uczeniu się. Coraz więcej dzieci ma zdiagnozowane specyficzne potrzeby edukacyjne, posiada orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Wiele spośród nich wymaga nie tylko wsparcia psychologiczno-pedagogicznego i terapeutycznego, ale też, co niezmiernie ważne, dydaktycznego i merytorycznego w kwestii form, metod oraz zakresu przedmiotów, których nauczaniem objęty jest uczeń [Sozańska 2018, s. 5].

Dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi powinny mieć zagwarantowane: dostosowanie celów, treści, zasad, metod i form pracy; objęcie pomocą psychospołeczną; dostosowanie infrastruktury szkoły (wszystkich pomieszczeń, z których korzystają); przygotowanie grupy rówieśniczej i ich rodziców na włączenie do społeczności klasowej dziecka ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi [Sozańska 2018, s. 6].

Specjalne potrzeby edukacyjne determinują przetwarzanie wiedzy przez ucznia oraz jego nieharmonijny rozwój. Dokonując swego rodzaju typologii, można wyróżnić dziedziny:

- komunikacja społeczna i kontakty międzyludzkie (np. Zespół Aspergera, zaburzenia ze spektrum autyzmu),
- procesy myślowe i przyswajanie informacji (np. dysleksja, dyspraksja, Zespół Aspergera, uczniowie ponadprzeciętnie zdolni, zaburzenia semantyczno-pragmatyczne, Zespół Downa),
- zachowanie, emocje i rozwój społeczny (np. ADD, ADHD, zaburzenia obsesyjno-kompulsywne, zaburzenia zachowania),
- rozwój zmysłów i/lub rozwój fizyczny (np. wady wzroku, wady słuchu, niepełnosprawność ruchowa, dzieci z przewlekłą chorobą)” [Sozańska 2018, s. 6].

Konieczność wsparcia dzieci w toku realizacji przez nie obowiązku szkolnego wynika przede wszystkim z naturalnej troski dorosłych o dzieci, poczucia realizacji misji, będącej elementem zawodu nauczyciela, ale jest też warunkowana zapisami prawa.

Minister Edukacji Narodowej w Rozporządzeniu z dnia 30 kwietnia 2013 roku w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach [Dz. U. z 2013 r., poz. 532], w paragrafie 3. ust. 1. określił, że pomoc psychologiczno-pedagogiczna udzielana

uczniowi w przedszkolu, szkole i placówce polega na rozpoznaniu i zaspokajaniu jego indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz rozpoznaniu indywidualnych możliwości psychofizycznych.

Specjalne potrzeby rozwojowe i specjalne potrzeby edukacyjne, jak wskazano, mogą swe źródło mieć w niepełnosprawności, która jest doświadczeniem danego dziecka i/lub młodego człowieka.

Niepełnosprawność

Ważnym elementem życia człowieka, niezależnie od wieku, jest doświadczanie lub nie niepełnosprawności, dlatego analizując specjalne potrzeby rozwojowe i edukacyjne dzieci, a także młodzieży, warto zatrzymać się chwilę nad samym pojęciem, którego definiowanie nastrocza niekiedy dużych trudności. Niepełnosprawność jest zjawiskiem składającym się zarówno z komponentów medycznych, jak i społecznych. Z powodu choroby, urazu lub różnego rodzaju dysfunkcji niesie ze sobą wymierne skutki społeczne i funkcjonalne. Wielowymiarowość i złożoność zjawiska, jakim jest niepełnosprawność, powoduje, że jest ono definiowane, klasyfikowane i mierzone w różny sposób [Golinowska 2004, s. 19]. Pojęcie niepełnosprawności obecne jest w języku nauk społecznych stosunkowo krótko, a i to nadal ewoluuje.

„Definicja niepełnosprawności uwikłana jest zawsze w przyjętą wcześniej koncepcję człowieka. Mówiąc więc o *sprawności* czy *niepełnosprawności*, przyjmuje się pewien modelowy obraz jednostki, do którego się go przyrównuje” [Garbat 2013, s. 30]. Model dotyczy jakiejś całości, a każdy doświadcza swojej niepełnosprawności zupełnie inaczej, na swój specyficzny sposób. Każdy człowiek, doświadczając własnej niepełnosprawności, ma też własne jej poczucie, czy i na ile czuje się osobą z niepełnosprawnością.

Od czasu przyjęcia przez WHO nowej definicji niepełnosprawności oraz zaprezentowania jej w klasyfikacji ICF, coraz częściej odchodzi się od podmiotowego ujmowania niepełnosprawności na rzecz podejścia relacyjnego, czyli analizowanego w kontekście oddziaływania bliższego i dalszego otoczenia, w którym jednostka funkcjonuje. Stąd też niepełnosprawność można określić jako: skutek lub wynik złożonych skorelowanych związków zachodzących między stanem zdrowia jednostki i czynnikami osobowymi a czynnikami zewnętrznymi, czyli warunkami, w jakich jednostka żyje [Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia. ICF, WHO 2001, s. 17].

W nowym ujęciu niepełnosprawności podkreśla się kwestie:

- nie tylko stan zdrowia podmiotu warunkuje jego niepełnosprawność;
- istotnym elementem zasobów podmiotu, determinującym stopień niepełnosprawności, są, poza stanem zdrowia, czynniki osobowe (zasoby poznawcze, wartości, zainteresowania, sposoby spędzania wolnego czasu, kompetencje emocjonalno-społeczne itp.);
- niepełnosprawność jest zjawiskiem, które „dzieje się” w przestrzeni relacji społecznych, tworzonej przez jednostkę i jej zasoby oraz inne osoby, także zarządzające własnymi zasobami;
- niepełnosprawność nie jest stanem chronicznym, a dynamika i nasilenie zależne są od stanu zdrowia jednostki, aktualnej kondycji jej zasobów oraz możliwości i barier, jakie stwarza jej otoczenie (które także zmienia się oraz jest zmieniane przez sam podmiot) [Knopik 2018, s. 9].

Obecnie na świecie do analizy kwestii niepełnosprawności przyjmuje się model biopsychospołeczny, w którym próbuje się łączyć aspekty postrzegania człowieka, takie jak: medyczny, poznawczy, emocjonalny, motywacyjny, duchowy, uwzględniając ciągłość jego egzystowania w grupie społecznej [Knopik 2018, s. 8].

Model ten wskazuje na kluczowe obszary, oznaczone w definicji ICF:

- bio (B) – stan zdrowia podmiotu;
- psycho (P) – zasoby psychiczne stanowiące komponent zasobów osobowych podmiotu;
- społeczny (S) – odnoszący się do relacji podmiotu z otoczeniem i oddziaływań środowiska na podmiot. Holistyczne podejście zobowiązuje do indywidualizacji, ponieważ każdy z wyodrębnionych obszarów (B, P i S) nieustannie się zmienia i pozostaje w różnych konfiguracjach. Konieczność indywidualizacji determinuje wymóg przeformułowania celów edukacji oraz przeformułowania i zmodyfikowania dotychczasowych metod i podejść psychopedagogicznych [Knopik 2018, s. 10].

Uczeń z niepełnosprawnością to uczeń posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wydane z uwagi na niepełnosprawność. Zgodnie z obowiązującym prawem, kształcenie specjalne organizuje się dla dzieci i młodzieży posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wydane przez publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne ze względu na:

- niesłyszenie, słabe słyszenie,
- niewidzenie, słabo widzenie,
- niepełnosprawność ruchową, w tym z afazją,
- niepełnosprawność intelektualną,

- autyzm, w tym z zespół Aspergera,
- niepełnosprawność sprzężoną (jeśli u ucznia występują co najmniej dwie z niepełnosprawności wymienionych powyżej) [Dz. U. z 2014 r., poz. 414; Dz. U. z 2014 r., poz. 392].

Wymienione powyżej typy niepełnosprawności wymagają precyzyjnej i wielowątkowej analizy. Trudności wynikające z niepełnosprawności mogą ograniczać także inne możliwości i potencjały, ale też koncentracja tylko na niepełnosprawności uniemożliwia ujawnienie często ukrytych i/lub nieuświadomionych uzdolnień. Wieloaspektowość ujęcia biopsychospołecznego stanowi istotę diagnozy funkcjonalnej, rozumianej jako dynamiczny i kompleksowy proces rozpoznawania potencjału człowieka i barier w jego rozwoju, służący opracowaniu i realizacji optymalnego procesu wsparcia podlegającego stałej ocenie i modyfikacji [Knopik 2018, s. 8].

Diagnoza funkcjonalna

Istotną przyczyną niekorzystnej sytuacji dziecka są bariery zarówno w dostępie do środowiska społeczno-przyrodniczego, jak też ograniczenia i nieprawidłowości w procesie podejmowania czynności poznawczych oraz zaburzenia procesów neuropsychicznych, które stanowią podstawę biologiczną podejmowanych czynności. Rzetelna, wnikliwa, adekwatna diagnoza czynników hamujących rozwój umożliwia włączenie takich działań z obszaru edukacyjno-terapeutycznego, które pozwalają na niwelowanie barier, a w konsekwencji prowadzą do harmonijnego rozwoju [Krakowiak 2017, s. 5].

Pojawienie się diagnozy funkcjonalnej w diagnostyce psychologiczno-pedagogicznej łączy się z potrzebą oceny zachowania FBA (*functional behavior assessment*) [Knopik 2018, s. 18].

Diagnoza funkcjonalna może być traktowana zarówno jako wielowymiarowy proces, który opisuje ucznia, jak i zbiór metod, dzięki którym gromadzi się informacje o przyczynach trudnego zachowania (*antecedents* – A), jego charakterystyce (*behavior* – B) i skutkach (*consequences* – C), co ma doprowadzić do rozpoznania funkcji danego zachowania. Istotą tak rozumianej diagnozy funkcjonalnej powinno być zaprojektowanie strategii oddziaływań terapeutycznych, których celem jest redukcja problemowych zachowań i stymulowanie pożądanych [Domagała-Zyśk, Knopik, Oszwa 2017, s. 52]. „Celem diagnozy funkcjonalnej jest jak najpełniejsze poznanie barier i utrudnień, które zaburzają harmonię tych relacji i przyczyniają się do zahamowania integralnego – biologicznego, poznawczego, społeczno- emocjonalnego i moralno-duchowego – rozwoju dziecka/ucznia” [Krakowiak 2017, s. 13].

Wsparcie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z wykorzystaniem diagnozy funkcjonalnej możliwe jest na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, które definiuje zadania pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Pomoc psychologiczno-pedagogiczna udzielana uczniowi w przedszkolu, szkole i placówce polega na rozpoznawaniu i zaspokajaniu indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych ucznia oraz rozpoznawaniu indywidualnych możliwości psychofizycznych ucznia i czynników środowiskowych wpływających na jego funkcjonowanie w przedszkolu, szkole i placówce, w celu wspierania potencjału rozwojowego ucznia i stwarzania warunków do jego aktywnego i pełnego uczestnictwa w życiu przedszkola, szkoły i placówki oraz w środowisku społecznym.

Takie podejście wskazuje szczególnie na kwestie: rozgraniczenia potrzeb rozwojowych i edukacyjnych; rozgraniczenia potrzeb i możliwości ucznia; wyodrębnienia czynników osobowych (tj. możliwości psychofizycznych, potrzeb rozwojowych i edukacyjnych) oraz środowiskowych (determinujących funkcjonowanie dziecka w przedszkolu, szkole i placówce), cel pomocy, czyli aktywne i pełne uczestnictwo w życiu przedszkola, szkoły i placówki oraz w środowisku społecznym [Knopik 2018, ss. 18–19].

Aby rozpoznać potencjał ucznia gromadzi się dane na temat jego zachowań za pomocą trzech rodzajów metod. Pierwsza to pośrednia – polega na analizie wytworów, skal obserwacyjnych i wywiadów środowiskowych. Druga metoda – bezpośrednia – polega na systematycznej i permanentnej obserwacji ucznia w jego warunkach naturalnych oraz podczas wykonywania przez niego zadań diagnostycznych. Trzecia metoda – eksperymentalna – polega na zastosowaniu eksperymentu psychopedagogicznego i manipulacji zmiennych, po to, aby wskazać związki przyczynowo-skutkowe, jakie między nimi zachodzą [Domagała-Żyśk, Knopik, Osza 2017, s. 55].

W sposób szczególny należy podkreślić zasady postępowania diagnostycznego:

- **Pozytywny charakter diagnozy** – wskazywane są zarówno trudności, deficyty i zaburzenia, ale też, co szczególnie ważne, mocne strony, zdolności, zasoby psychologiczne i wyjątkowe (szczególne) talenty, także te z zakresu zdolności wchodzenia w relacje z innymi osobami oraz nietuzinkowe umiejętności praktyczne. Wskazane zasoby pozwolą na przygotowanie programu wsparcia i terapii.
- **Prowadzenie diagnozy przez specjalistów legitymujących się właściwymi kwalifikacjami** – optymalnym rozwiązaniem jest opracowywanie diagnozy

przez zespół osób posiadających niezbędne kwalifikacje, doświadczenie oraz umiejętności doboru i wykorzystywania narzędzi.

- **Dobór diagnosty** – poza kwalifikacjami, diagnosta powinien także posiadać tzw. kompetencje miękkie (komunikatywność, kreatywność, innowacyjność, umiejętność współpracy).

- **Kompleksowość** – w procesie diagnozy powinny być wykorzystywane różne narzędzia oraz optymalnym jest, aby prowadzona ona była przez specjalistów z różnych dziedzin. Należy jednak pamiętać, aby ów dobór co do ilości był optymalny, niezasadne jest stosowanie zbędnych w danym procesie testów.

Kompleksowość wiąże się także z włączeniem do procesu diagnozy rodziców dziecka, nauczycieli i wychowawców. Dzięki temu rodzice czują się współodpowiedzialni za wynik diagnozy, a nauczyciele dopełniają diagnozę o informacje, których nie pozyska się w gabinecie poradni.

- **Język** – w procesie diagnozy należy posługiwać się takimi sformułowaniami, aby były one zrozumiałe dla dziecka i jego rodziców (opiekunów). Polecenia oraz instrukcje powinny zawierać pojęcia adekwatne do aktualnego poziomu rozwoju językowego dziecka, adekwatne do języka używanego w środowisku domowym lub kulturowym (szczególnie dotyczy to reemigrantów i dzieci obco-krajowców), powinny także uwzględniać trudności wynikające np. z dysfunkcji słuchu, zaburzeń komunikacji charakterystycznych dla dzieci z autyzmem czy niepełnosprawnością intelektualną.

- **Znaczenie dla rozwoju** – właściwie narzędzie diagnostyczne to takie, które daje możliwość zobaczenia zarówno identyfikacji problemów, zasobów oraz stwarza podstawy do nabywania kolejnych kompetencji [Domagała-Zyśk, Dłużniewska 2017, ss. 58–60].

Przestrzeganie tych zasad daje podstawy do wyciągania rzetelnych wniosków ze zgromadzonego, wielowątkowego materiału.

Diagnoza funkcjonalna jest diagnozą holistyczną, gdzie uwzględnia się obszary obejmujące deficyty ucznia, jak też funkcje zachowane oraz zasoby. Zasoby determinują wspomaganie rozwoju, stymulację oraz budowanie pozytywnego obrazu siebie. W procesie diagnozy opisywane są skorelowane wymiary, należą do nich: rozwój fizyczny, choroby somatyczne oraz rozwój motoryczny, motoryka duża i mała; rozwój poznawczy (z uwzględnieniem spostrzegania, funkcji wzrokowych, słuchowych, pamięci, uczenia się, uwagi, myślenia); rozwój językowy (mowa, kompetencje językowe i komunikacyjne); rozwój społeczny, moralny oraz emocjonalny; rozwój tożsamości i osobowości. Ważnym jest też fakt, że w procesie diagnozy można uwzględniać oddziaływania interwencyjne, rozwojowe oraz

wspomagające. Diagnozę funkcjonalną można ujmować jako cykl diagnostyczno-terapeutyczny, gdzie diagnoza pozwala na terapię, a terapia służy pogłębianiu diagnozy oraz jej dynamizowaniu, dzięki czemu możliwe jest podejmowanie działań wspierających. Na podstawie diagnozy funkcjonalnej możliwe jest ujęcie pełnego oraz zmieniającego się profilu dziecka, który uwzględni mocne i słabe strony. W procesie diagnozy ważne jest też to, aby, o ile to możliwe, prowadzona była ona w środowisku, które jest znane dziecku [Domagała-Zyśk, Knopik, Osza 2017, ss. 53–54], w którym czuje się bezpiecznie, a jego zachowania są naturalne.

Podsumowanie

Funkcjonowanie dziecka w określonej dziedzinie jest interakcją między stanem zdrowia a czynnikami kontekstowymi, czyli środowiskowymi i osobowymi. Działanie odnoszące się do jednego poziomu może potencjalnie powodować zmiany w innych. Te interakcje mają specyficzny charakter i trudno przewidywać skutki. Warto pamiętać, że ograniczenie możliwości w jakimś obszarze wynika z jednej lub kilku przyczyn. Należy gromadzić dane, które obejmują szereg niezależnych informacji, ale do opisu stanu potrzebne są wszystkie elementy. Stąd też np. oszpece nie po poparzeniu nie może mieć wpływu na zdolności, trudności w wykonywaniu prostych, codziennych czynności, które są skutkiem wielu chorób, natomiast stygmatyzacja może powodować ograniczenia zdolności do wykonywania różnych czynności itp. [*Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia. ICF, WHO 2001, s. 19*].

Diagnoza funkcjonalna jest narzędziem dość nowym (nie w pełni w Polsce wykorzystywanym), ale o potwierdzonej na świecie skuteczności. Wsparcie dzieci i młodzieży dotkniętych dysfunkcjami wymaga kooperacji wielu specjalistów i rodziców. Wszyscy zaangażowani w proces diagnozy są równoprawnymi jednostkami, a głos każdego ma taką samą wagę. Dopiero suma wniosków i spostrzeżeń daje rzetelną diagnozę. Zaangażowanie w jej proces wielu osób z otoczenia dziecka czy młodego człowieka oraz jego samego, przyczynia się z jednej strony do przyjęcia współodpowiedzialności za jej przeprowadzenie, a z drugiej strony zapewnia potencjalnie wysoką jakość. Pozwala dostrzec dziecko jako niezależną, twórczą jednostkę, a nie osobę niepełnosprawną z określonym przez orzeczników stopniem niepełnosprawności. Diagnoza funkcjonalna staje się elementem skutecznej pomocy uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Bibliografia

Domagała-Zyśk E., Dłużniewska A. (2017). *Zasady postępowania diagnostycznego w badaniach uczniów ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi [w:] Diagnostyka specjalnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i młodzieży. Standardy, wytyczne oraz wskazówki do przygotowywania i adaptacji narzędzi diagnostycznych dla dzieci i młodzieży z wybranymi specjalnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi*, red. K. Krakowiak, ORE, Warszawa

Domagała-Zyśk E., Knopik T., Oszwa U. (2017), *Troska. Diagnostyka funkcjonalna rozwoju społeczno-emocjonalnego uczniów w wieku 9–13 lat*, ORE.

Golinowska S. (2004), *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań*, Warszawa, s. 19.

Garbat M. (2013), *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami. Bariery i koszty*, Zielona Góra.

Knopik T. (2018), *Diagnostyka funkcjonalna Planowanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej Działania postdiagnostyczne*, ORE, Warszawa.

Krakowiak K. (2017), *Założenia koncepcji diagnostyki specjalnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i młodzieży [w:] Diagnostyka specjalnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i młodzieży. Standardy, wytyczne oraz wskazówki do przygotowywania i adaptacji narzędzi diagnostycznych dla dzieci i młodzieży z wybranymi specjalnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi*, red. K. Krakowiak, Warszawa.

Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia. ICF, WHO 2001.

Skalik K. (2018), *Specjalne potrzeby edukacyjne a matematyka. Materiały merytoryczne z zakresu podnoszenia kompetencji nauczycieli matematyki pracujących z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi na II etapie edukacyjnym w szkołach ogólnodostępnych*, ORE, Warszawa.

Sozańska A. (2018), *Rady nie od parady, czyli jak uczyć języka obcego dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*, ORE, Warszawa.

Zaremba L. (2014), *Specjalne potrzeby rozwojowe i edukacyjne dzieci i młodzieży Identyfikowanie SPR i SPE oraz sposoby ich zaspokajania*, ORE, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 roku w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 414).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 roku w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U. z 2014 r., poz. 392).

Wacława Starzyńska

Maria Curie Skłodowska University in Lublin, Department of Statistics and Econometrics, Faculty of Economics

Magdalena Panasiuk

Maria Curie Skłodowska University in Lublin, Department of Statistics and Econometrics, Faculty of Economics

Mateusz Hałka

Maria Curie Skłodowska University in Lublin, Department of Statistics and Econometrics, Faculty of Economics

JEL: H40, H57

Tools Conductive to the Innovative Public Procurement and Developing Public-Private Partnership

Introduction

Innovation policy has been identified as a priority by the European Commission in the Europe 2020 strategy. The main focus is concentrated close relation between innovation and stimulating the development of a modern and sustainable economy. It was emphasized that one of the fields where innovation should be implemented is the system of public procurement, which combines the state administration and private entities through the pecuniary interest contract, concluded for the fulfillment of a public work [Europa 2020 2010].

The notion of innovation or the innovative procurement itself were not specified precisely for a long time in the Public Procurement Law from 2014 (PPL). The amendment of 2016 defined the importance of the innovation in public procurement in the description of a new procedure of awarding a public contract. Article 73a, paragraph 3 of PPL underlines that: “An innovative product, service, or work

shall mean a new or significantly improved product, service, or process, including manufacturing, construction, or installation process, or a new marketing method or a new organizational method in business activities, work organization or external relations” [Public Procurement Law 2018].

The present paper focuses on public procurement and public-private partnership (PPP) as including both changes and processes aimed at increasing the quality of works of social interest. Through engaging appropriate modern technologies, capital, and suitable managing methods, the public-private partnership becomes an innovation supporting local and regional growth.

The aim of the paper is to present the potential still unlocked in the public procurement system and the public-private partnership (PPP) in possibilities of purchasing products, being the subject of innovative solutions, by the public sector. The innovation was based on the Polish and European legislation, reports of institutions responsible for public procurement and PPP, and literature which concerns functioning and evaluating the public procurement system.

Aspects of public procurements conducive to the innovation

An increased politic interest focused on the public spending conducive to sustainable growth, environmental protection, promotion of social interest and supporting innovation, may be observed in the European Union in recent years. Public procurement is in line with the broad strategy of an innovative economy, as it may motivate the development and the way how the innovative solutions are implemented [Panasiuk, Kłoda 2010].

Supporting the innovativeness within the procedure of awarding a public contract may be provided in different aspects. Main elements regarding these actions may be observed in:

- the description of the subject-matter of the contract;
- the procedure of awarding the contract;
- the description of the criteria of the offer;
- other actions, focused particularly on the behavior and actions of the parties, participating in the procedure of awarding a public contract.

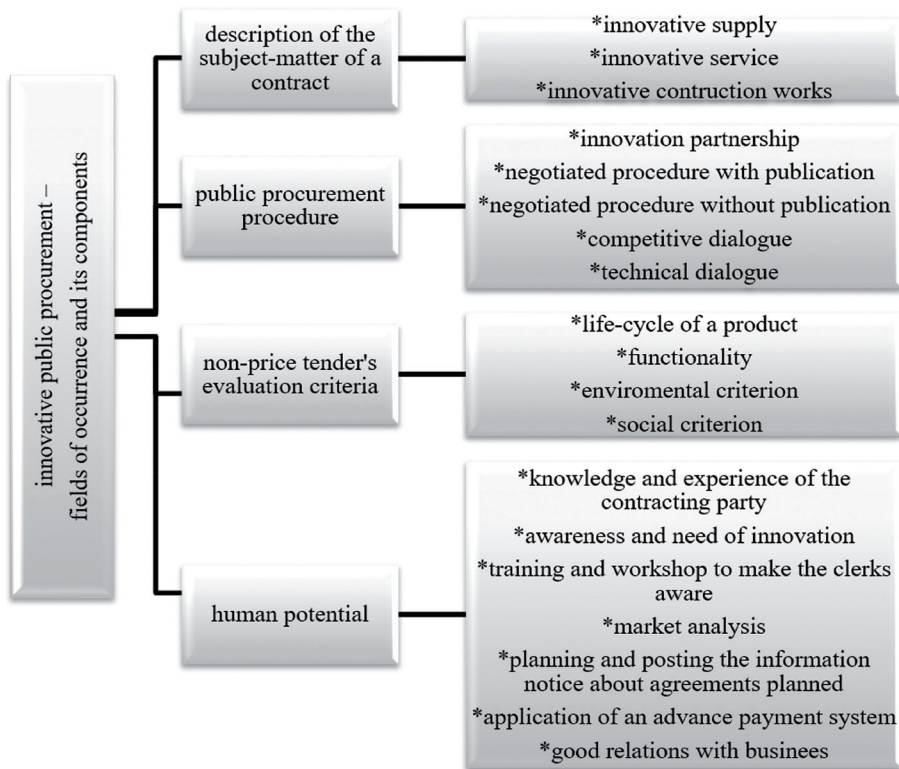
The most visible sign of innovativeness in public procurement is an appropriate description of the subject-matter of the contract. This subject-matter may be a supply, service or construction works.

According to the interpretation by A. Borowiec, an innovative supply may be a supply of a material or a non-material innovation [Borowiec 2015]. The first one is

related to the supply of a completely new, previously unknown product, or a product which was considerably improved. Non-material innovation is related to a copyright, i.e. the author's economic rights or industrial property rights, which have not been used in the institution so far. These include inventions, industrial designs, utility models, improvement proposals, topographies of integrated circuits.

An innovative service is in practice a contract for conducting research. The aim of this service is to study new processes or methods for the organization, whereas the subject-matter of the contract does not have to be a new one, for it may cause an improvement in a solution that currently exists. An example of this can be an implementation of a software enabling the introduction of a new way of institution's functioning or organizational systems, not previously used [Sienna Sp. z o.o. 2007].

Figure 1. Innovative public procurement – fields of occurrence and its components



Source: own study.

Innovativeness in public procurement does not only manifest itself in the description of the subject-matter of the contract. Neighboring aspects should also be analyzed, for example how the procedure of awarding a public contract is followed and if appropriate procedures are used. Awarding an innovative contract is not connected with one particular procedure, but the way how the procedures are constructed has a stimulating impact on innovation. These procedures include those based on negotiated procedure, dialogue or innovation partnership.

The particular emphasis should be put on the innovation partnership. It was introduced in an amendment in 2016 and is purely directed at innovative solutions and procurement. Its sense is explained in Article 73a, paragraph 1 of PPL: “Innovation partnership is a contract award procedure type as part of which, in response to a public contract notice, the contracting authority invites economic operators admitted to the procedure to submit initial offers and negotiates with them, and then invites them to tender for the development of an innovative product, services, or works unavailable on the market, and sales of these products, services, or works.” [Public Procurement Law 2018]. The partnership is based on steps mirrored in a research-development process. An element that distinguishes this procedure, is a possibility to choose a few tenders made by the contractors, which leads to concluding a contract with many contractors. Consequently, the main risk of the contractor, regarding innovative actions, i.e. incurring the R&D expenses, when the competitor/rival is awarded the contract, is decreased. 2017 was the first full year of this procedure’s functioning. Only 0.01% of all the procedures were under the innovation partnership [Urząd Zamówień Publicznych 2018]. Other procedures include negotiated procedure with publication, negotiated procedure without publication, technical dialogue, and competitive dialogue. However, similarly to the innovation partnership, these procedures have an insignificant share in the market. Only the negotiated procedure with publication was used in 1% of the cases, other procedures did not exceed the level of 1% of all the concluded public procurement contracts.

When the subject-matter of the contract and the procedure are determined, one has to determine the evaluation criteria for the offers. Innovativeness is not driven by the criterion “100% price”, therefore in innovative procurement, the multi-criteria models, based on tenders most economically advantageous, are used. To emphasize the innovativeness, one may use [PARP 2011]:

- the criterion of Life Cycle Cost (LCC) – this approach shall include, apart from the purchase cost, the cost of use, maintenance, and recycling;
- the criterion of functionality – in this approach, the subject-matter of the contract shall have specified functions or fulfill specified aims, having influence for

example on the efficiency, maintainability, reliability, capacity, and possibility to be further developed;

- the criterion of the environment – means the use of the best available technologies (or finding new ones) in environmental impact;
- the criterion of society – means that social issues, e.g. help for specified social groups in the area, shall be included in the public procurement. Through a comparison of social issues and innovativeness, one may give an example of new solutions concerning the help for the disabled.

It is vital, apart from defining these non-price criteria, to set a high percent importance of them in the offer's evaluation so that the contractors will find it rewarding to put an emphasis on the innovative aspect of the offers.

The elements discussed above provide tools for using innovation in the public procurement procedure. Although, how they are used is not a fixed solution, and here the people start to play a crucial role. Data unambiguously show that innovative procedures are used only sporadically [Urząd Zamówień Publicznych 2018]. The main problem is not the lack of legal procedures, but the lack of an ability to apply them. State administration employees choose tried schemes, based on open tendering with the high importance of the price and the subject-matter of the procurement that is unambiguous and does not support the new solutions, instead of generating demand for innovation through public procurement. Such a solution guarantees the simplicity of the procedure and minimizes the risk of failure. The contracting parties often lack in knowledge and experience of how to interpret the PPL provisions. Another problematic aspect is also a long-term planning and awareness of potential profits from innovations, as it is connected with an early disclosure of the contractor's intentions so that the interested contractors will have enough time for preparing a suitable offer. PPL provides a possibility of issuing a prior information notice about agreements planned. This notice can be posted in the contractor's seat, in the local or nationwide press, or in information notice about agreements planned in the Official Journal of the European Union (Article 13(1) PPL). This possibility should become an obligation in the case of innovative procurement. Issuing an information notice does not exempt the contracting party from the obligation of further information notices regarding particular procurement.

To enable the best possible preparation of the contractors' tenders, the contracting entities should set the longest time limit for submission of tenders, despite the fact that from the legal point of view issuing an information notice about agreements planned enables the contracting entities setting shorter time limits for submission of tenders in further procedures. Barriers to innovativeness are

also present by the contracting entities' side, but more often they are caused by the behavior of the contracting parties or the legal system of public procurement.

Identification of variables in innovative public procurement procedures

In statistical theory, the main division of variables includes quantitative and qualitative ones [Starzyńska 2009]. Quantitative (measurable) variables are presented with numbers, while qualitative (immeasurable) ones are presented with a description.

Because of the complexity of the innovative procedures, variables in those procedures are hard to classify. Apart from the description of the variables, the legal framework is a cluster of procedures and guidelines/provisions, which are hard to be measured, as they have a binary character.

In quantitative variables' classification, one may distinguish elements describing particular public procurement in numbers and evaluation criteria for tenders. Quantitative variables are needed for setting appropriate requirements for tenders (technical parameters of procurement) and preparing statistics concerning the functioning of public procurement system (e.g. number of offers, number of contractors, number of offer's evaluation criteria, duration of a procedure, number of appeals, etc.). The basic variable for evaluation is the price as a fundamental evaluation criterion. Indicators as Value for Money (VfM) or models using many variables (as percentage shares) are used in innovative procedures. VfM shows the relation between the cost and the value of the contract. The cost is based on the life cycle of a product, whereas the value is calculated on the basis of the quantity, quality or the level of fulfillment of a particular procurement. The usage of VfM is very broad, especially in Western Europe, and enable to evaluate offers, so that they fulfill the requirements of a contracting party in the best way [Ministerstwo Rozwoju 2017].

Qualitative variables concern the functioning of the public procurement system. The procedures of public procurement, recommendations for changes of legal provisions and subject matter of the contract may be distinguished within the legal system. These serve to determine the features and functions of the offer. Another aspect is determining the level of knowledge and competence of market entities. Ordinal variables play here particularly significant role. These can be used for the description of the part of offers' evaluation criteria, especially those basing on the procurement's quality and functionality.

Innovative procedures are characterized by many elements that include both quantitative and qualitative variables. Relations between the contracting party and business and evaluation of an influence of public procurement on the environment are examples of these. In such aspects, elements describing economic side – quantitative – are mixed with qualitative ones, which describe mostly social and environmental aspects.

Innovative public-private partnership

Public-private partnership describes a situation in which a public and a private entity undertake a venture together and they share both tasks and risks [Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym 2008]. Public-private partnership (PPP) is one the most popular innovative public procurements procedures in reorganizing public procurement, especially in the case of big public investments [Ng, Wong, Wong 2013]. In procedures basing on a public-private partnership, the supplier is responsible for the purchased product or service for a longer time. The public sector sets final aims but does not determine a priori how they should be achieved [Yescombe 2007].

A public-private partnership, because of the engagement of private entities and risk division between the parties, leads to an increase in innovativeness of an economy through the development of the financial system and guarantees of risky innovative ventures [Grudzewski, Hejduk 2000]. According to A. Pomykański, everything that inspires the human to change is a source of innovation [Pomykański 2001].

Examining innovativeness from the point of view of entities, PPP enables to increase the quality of fulfilled public procurement. Public-private partnership influences attractiveness and strengthens competitiveness between regions, as far as enticing key partners is concerned. Enterprises, which focus on their closest environment, fulfill their strategic aims thanks to the cooperation with the public sector. They implement innovative processes and follow the state's policy [Książek, Wereda 2012].

Three kinds of innovation may be distinguished in Polish public-private partnership [Sobiech-Grabka 2014]:

- innovation concerning project financial strategy,
- innovation concerning the remuneration arrangement for project's members,
- innovation concerning project management.

In traditional public procurement, contrary to a public-private partnership, the division of obligations between the parties is not equal. PPP enables to share obligations connected with the project, which leads to determining better features

of a procurement and know-how by the side of both the contracting party and the supplier [Krtalic, Kelebuda 2010]. In the case of infrastructural projects, the higher responsibility of the supplier may include for example planning, financing, maintaining, and additional services connected with the purchased real estate.

Profits, arising from the implementation of PPP, concern both parties and include an improvement in cost-effectiveness, quality, efficiency, risk evaluation and transparency throughout the process of awarding a contract [Majamaa, Junnila, Doloid, Niemisto 2008, Yescomble 2007]. According to E.I. Hoppe and P.W. Schmitz, PPP encourages to implement innovative solutions both in the case of public infrastructure and services [Hoppe, Schmitz 2013]. Although the potential of innovative methods of awarding a contract is commonly believed to be the most innovative, the decision about the innovative procedure of awarding a contract is frequently determined by financial savings that can be achieved [Uyarra, Edler, Garcia-Estevez, Georghiou, Yeow 2014]. Finances, as a dominating criterion, lead to applying solutions, which are not suitable for real users of a service. In consequence, financial losses occur, and they are covered by the contracting party and the suppliers, because of the higher adjustment costs and lower life-cycle costs caused by the consumer dissatisfaction [Satish, Shah 2009].

If the procedure was chosen mainly on the basis of value gained by the users, the cooperation, engagement, and networks would be more frequently taken as the main advantages of a model, not as financial arguments [Lähdesmäki, Kilkki 2008]. The most crucial barrier in innovative PPP projects includes the lack of interaction between the entities, usage of strict provisions on the contrary to the specification based on results, low competence of the contracting party and poor risk management [Uyarra, Edler, Gee, Georghiou, Yeow 2013]. Active cooperation with final users can be perceived as a promising solution, enabling solving all these problems. According to Uyarra et al. both the contracting party and the contractor may be blamed for possible barriers. The contracting party often refuses to fully introduce innovations through procurements, whereas the suppliers cannot see the potential of the public sector as a consumer. An additional barrier is a cooperation between the entities which may be time- and resource-consuming, which in consequence makes the process unsuccessful.

Tools conducive to choose between traditional public procurement and public-private partnership, and tools conducive to prepare PPP projects

The research team of Harvard Kennedy School of Government developed a tool supporting the state and local administration's staff in determining when to choose a traditional public procurement and when to decide on a public-private partnership. This tool is to be found on webpage www.P3Guide.com. The manual has been created on the basis of experiences and interviews with clerks responsible for public procurement, practitioners of the financial market, engineering practitioners and suppliers of infrastructure. The research team, who invented P3 Guide tool, studied also literature on PPP and analyzed cases of big public procurement, and procurements within PPP procedure from the United States and abroad.

Questions and answers are prepared for procurements within the large-scale basic infrastructure, e.g. within transport, roads, bridges, social infrastructure, ports, and airports. These can be also used for other kinds of infrastructure, i.e. schools, apartments or an Internet connection. "Decision tree" within the tool defines different structures of PPP and enables the viewer an access to decision-making tools. These tools provide him or her with a set of questions connected with four main analytical aspects of decision-making: legislation, finances, technical requirements, and policy. Basing on the answers, the system provides the viewer with a suitable procurement and methodology. This can be a starting point for an analysis and making a decision, whether a PPP model is suitable for a particular project [Public-Private Partnerships Guide].

European PPP Expertise Centre developed a tool which makes preparing a project based on PPP easier for public entities. The aim of the tool is to help in systemizing the process of organizing PPP and enabling an evaluation of own readiness to start the procedure.

The evaluation of readiness to start a project within the PPP procedure is based on an analysis of answers provided by the public entity, concerning their expectations. The tool generates the result, basing on the answers to question asked in the questionnaire and summarizes the readiness of the project and indicates possible gaps in the procedure. This tool is concentrated on the actions undertaken before initializing the procedure, which are aimed at choosing the right private partner. Two main aspects of the project preparation are researched: determining the scope of the investment and preparation of the project as a PPP. The main actions include: building a project team, project risk analysis, evaluation of the PPP in comparison to other procedures of fulfilling an investment, and preparation

of a procedure of a private partner. The majority of PPP project's crucial aspects occur at the phase of its creation, therefore the tool developed by EPEC may be used to evaluate projects from different sectors or different investment values [Narzędzie wspierające przygotowanie projektu PPP 2016].

The tool may be downloaded from the website www.ppp.gov.pl. To use it, the user has to have a spreadsheet – for MS Excel 2010. The sequence of actions is presented in Figure 2. The green frames present detailed questions concerning actions connected with the preparation of the project, whereas the yellow frames check, whether the project is ready to proceed to the next step.

Figure 2. Structure of the questionnaire supporting the preparation of PPP projects



Public-private partnership contributes to the improvement of public investments, as it diversifies sources of financing the investment, introduces the tools, which are aimed at increasing the effectiveness of a private partner functioning or uses the private entity's organizational skills. After conducting an appropriate analysis, with the usage of tools supporting PPP, this kind of partnership may have significant, measurable profits.

Conclusions

Public procurement is recently viewed as having an important potential to drive innovation. In the paper some elements like competences procedures and relationships in public procurement influence suppliers' ability to innovate are presented. It is hard to identify and classify variables which could be appropriate to describe the complexity of the innovative procedures. Among them some indicators like the value of public procurement number of potential suppliers, tender specifications like evaluation criteria for tenders, duration of a procedure can be found. However, most variables are qualitative. They concern mainly the functioning of the public procurement system. Another aspect is determining the level of knowledge and buyer-supplier interaction.

In many countries, limitations upon the public funds available for infrastructure have led governments to invite private sector entities to enter into long-term contractual agreements for the financing, construction and/or operation of capital-intensive projects. Public-private partnerships reflect market principles and constitute a strategy for improving public management. In the article mentioned tools to support employees of state and local government in determining when to choose the traditional public procurement and when to decide on public-private partnership. The tools through sequentially asked questions help public entities make the right decision. After conducting an appropriate analysis, with the usage of tools supporting PPP, this kind of partnership may have significant, measurable profits.

References

Act of 29 January 2004 – Public Procurement Law, as amended, Journal of Laws 2018, item 1986, Poland.

Borowiec A. (2015), *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań, pp. 50–52.

Europa 2020 (2010), *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela.

Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2000), *Wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw*, “Organizacja i Kierowanie”, No. 3, Warszawa.

Hoppe E.I., Schmitz P.W. (2013), *Public-private partnerships versus traditional procurement: Innovation incentives and information gathering*, “RAND Journal of Economics”, No. 44, (1), pp. 56–74.

Krtalic S., Kelebuda M. (2010), *The role of the public-private partnership in providing of public goods: Possibilities and constraints*, Fifth International Conference of the School of Economics and Business in Sarajevo (ICES2010), pp. 1–19.

Książek E., Wereda W. (2012), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami*, “Współczesne Zarządzanie”, No. 2, pp. 133.

Lähdesmäki K., Kilkki S. (2008), *New Public Management Principles and Practices in Producing Public Utilities and Services*, “Administrative Management Public”, No. 10, pp. 114–125.

Majamaa W., Junnila S., Doloid H., Niemistö E. (2008), *End-user oriented public-private partnerships in real estate industry*, “International Journal of Strategic Property Management”, No. 12 (1), pp. 1–17.

Ministerstwo Rozwoju (2017), *Ocena współczynnika Value for Money – VfM*, “Przegląd podejść i kluczowych koncepcji”, Warszawa, pp. 7–9.

Narzędzie wspierające przygotowanie projektów PPP, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego [online], https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Narzedzie_wspierajace_przygotowanie_projektu_PPP.aspx access: 6.10.2018.

Ng S.T., Wong J.M.W., Wong K.K.W. (2013), *A public private people partnerships (P4) process framework for infrastructure development in Hong Kong*, “Cities”, No. 31, pp. 370–381.

Panasiuk A, Kłoda Z. (2010), *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa, p. 5.

PARP (2011), *Pozacenowe kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego*, Warszawa.

Pomykalski A. (2001), *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź.

Public-Private Partnerships Guide [online], <https://www.P3Guide.com>, access: 06.10.2018.

Satish D., Shah P. (2009), *A Study of Public Private Partnership Models*, “IUP Journal of Infrastructure”, No. 7 (1), pp. 22–38.

Sienna Sp. z o.o. (2007), *Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom*, Warszawa.

Sobiech-Grabka K. (2014), *Innowacje w świadczeniu usług publicznych: partnerstwo publiczno-prywatne* [in:] M. Bryx, *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa, p. 165.

Starzyńska W. (2009), *Podstawy statystyki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, pp. 22–24.

Urząd Zamówień Publicznych, (2018), *Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 roku*, Warszawa.

Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2017.0.1834).

Uyarra E., Edler J., Gee S., Georghiou L., Yeow J. (2013), *Public procurement for innovation: the UK case* [in:] L. Lember, T. Kalvet, R. Kattel (eds.), *Public Procurement Policy for Innovation: International Perspectives*, New York, Springer, pp. 233–257.

Uyarra E., Edler J., Garcia-Estevez J., Georghiou L., Yeow J. (2014), *Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective*, “Technovation”, Vol. 34, No. 10, pp. 631–645.

Yescombe E.R. (2007), *Public-private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier, Amsterdam.

ISBN 978-83-64971-75-4



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ

www.san.edu.pl