

Zeszyty Naukowe WSEI

seria: EKONOMIA

6 (1/2013)

Zeszyt tematyczny

Kierowanie rozwojem regionu

Lublin 2013

ZESZYTY NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE
6(1/2013)

Zeszyt tematyczny
Kierowanie rozwojem regionu

Rada naukowa:
prof. WSEI dr hab. Adam Szafarczyk, prof. WSEI dr hab. Zdzisław Szymański

Redaktor naukowy:
prof. WSEI dr Marian Stefański

Recenzenci:
prof. zw. dr hab. Antoni Kukliński, prof. zw. dr hab. Jan Sulmicki

Redaktorzy prowadzący:
Sylwia Skrzypek-Ahmed, Marek Szczodrak

Skład, łamanie i projekt okładki:
Marek Szczodrak, Anna Konieczna, Paulina Kamińska

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie
całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Mełgiewska 7-9
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISSN 2081-8009
ISBN 978-83-62074-80-8

Spis treści

Jacek Szlachta

- Europejski wymiar rozwoju Polski Wschodniej w latach 2014-2020. 5*
Development of Eastern Poland in years 2014-2020 – an European perspective

Marek W. Kozak

- Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce 27*
Multi-Level Governance: possibilities for implementation in Poland

Anna Gąsior-Niemiec, Anna Kołomycew

- Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego). 51*
New modes of governance – challenges for Eastern Poland. Limitations of network- and partnership-based approaches in the governance of local development (The case of Podkarpackie Voivodship)

Tomasz Grzegorz Grosse

- Europeizacja polityki rozwoju w Polsce. Porównanie z chińskim modelem endogenicznego rozwoju. 75*
Europeanization of development policy in Poland: comparison with the Chinese model of endogenous growth

Danuta A. Tomczak

- Polityka równości drogą do innowacji w regionach? 103*
Channels to innovation in regions – can equality policy contribute?

Kamila Ćwik, Andrzej Zbroja

- Kompetencje osób rozpoczynających działalność gospodarczą w województwie lubelskim na przykładzie działania 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. 125*
Competence of persons beginning the business activity on the example of measure 6.2 Support and promotion of entrepreneurship and self-employment of the Operational Programme Human Capital of Lubelskie Voivodeship

Teresa Szot-Gabryś

- Programowanie rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym 155*
Programming the development of enterprise at a local level

Robert Porzak, Mariusz Sagan

- Nadzieja i przedsiębiorczość – psychologiczne aspekty zarządzania*. 179
Hope and entrepreneurship – psychological aspects of management

Adam Szafarczyk, Michał Paweł Szafarczyk

- Konkurencja podmiotów gospodarczych Lubelszczyzny – analizy SWOT studentów WSEI* 195
Competition in Lublin Region – SWOT analysis by WSEI students

Jan Zwolak, Karol Tarkowski

- Zmiany w działalności badawczej i rozwojowej oraz innowacyjnej w województwie lubelskim*. 223
Changes in research, development and innovative works in Lublin district

Krzysztof Trojanowski

- Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*. 245
Municipal companies' activity – city as an entrepreneur

Adam Szafarczyk, Michał Paweł Szafarczyk

- Oddziały bankowe w lubelskiej niszy rynkowej – badania terenowe studentów WSEI*. 263
Bank branches in Lublin region – analysis by WSEI students

Monika Wawrzeńczyk-Kulik

- Symulacyjna gra decyzyjna, jako narzędzie wspomagające nauczanie w ramach przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości”* 303
Simulation game as a tool supporting the teaching process within the “Basics of entrepreneurship” subject

Genowefa Sobczyk

- Zachowania konsumenckie w warunkach kryzysu (na przykładzie województwa lubelskiego)* 323
Consumer behavior during the crisis (on the example of the Lublin province)

Viktoriia Vovk

- Specyfika i formy odznaczania w ramach międzynarodowych, krajowych i regionalnych nagród jakości* 347
Specific character and forms of marks of distinctions in frame of international, national and regional quality awards

Europejski wymiar rozwoju Polski Wschodniej w latach 2014-2020

Development of Eastern Poland in years 2014-2020 – an European perspective

Jacek Szlachta

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Streszczenie

Opracowanie składa się między innymi z części wstępnej, w której przedstawiono podstawy europejskiej polityki spójności. W kolejnej części opisano ewolucję tej polityki w ostatnich kilkunastu latach, wynikającą z inspiracji teoretycznych i praktycznych nowej geografii ekonomicznej. Na tym tle scharakteryzowano najważniejsze prawidłowości rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski Wschodniej oraz przesłanki i rekomendacje interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce Wschodniej. Podstawowym przesłaniem tego opracowania jest określenie dlaczego i na jakich warunkach powinny być alokowane w Polsce Wschodniej fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania, obejmującym lata 2014-2020.

Summary

This paper comprise inter alia introduction to the subject, which presents the basics of the European Cohesion Policy. The further sections explores the evolution of the aforementioned policy over the recent years, which arouse from theoretic and empirical inspirations of new economic geography. In light of the above, it attempts to explain the main regularities of socio-economic development of voivodships in Eastern Poland as well as rationale and recommendations for structural interventions of the European Union in Eastern Poland. The paper highlights the need to determine why and on what terms and conditions the structural funds and the cohesion Fund should be allocated in Eastern Poland in the future programming period 2014-2020.

Słowa kluczowe: polityka spójności, polityka regionalna, rozwój regionalny, Polska Wschodnia

Keywords: cohesion policy, regional policy, Eastern Poland

1. Podstawy europejskiej polityki spójności

Unia Europejska od czasu reformy Delorsa, przeprowadzonej w 1988 roku, programuje swój budżet i polityki w wieloletnim horyzoncie czasowym. Poprzednie wieloletnie perspektywy budżetowe dotyczyły okresów: 1989-1993, 1994-1999 i 2000-2006. Obecne ramy finansowe dotyczą lat 2007-2013, a kolejne będą obejmowały lata 2014-2020. Na tej podstawie przyjmowane są coroczne budżety Unii Europejskiej, które muszą być zrównoważone ze względu na wielkość dochodów i wydatków.

Rozwiązanie takie uznawane jest za bardzo korzystne dla kształtowania polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej, bowiem umożliwia państwom członkowskim skuteczne wdrażanie działań o charakterze strukturalnym, podejmowanych w oparciu o perspektywiczne, a nie bieżące przesłanki. Dlatego w Traktacie Lizbońskim, który wszedł w życie po ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie w grudniu 2009 roku, przesądzono, że Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, jednak nie krótszym niż pięć lat¹. Sądzi się dość powszechnie, że po roku 2020 kolejne takie perspektywy budżetowe będą pięcioletnie, bowiem zostaną dostosowane do długości kadencji najważniejszych wybieralnych instytucji Wspólnoty Europejskiej: Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego. Generalnie kraje będące największymi beneficjentami polityk europejskich dążą do długiego horyzontu programowania, czyli siedmiu lat, natomiast płatnicy netto do budżetu Wspólnoty Europejskiej dążą do skrócenia tej perspektywy do pięciu lat.

Podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć rozwojowych z budżetu Unii Europejskiej jest europejska polityka spójności². Po wprowadzeniu reformy Delorsa udział tej polityki w wydatkach budżetowych Wspólnoty Europejskiej zwiększył się z około 5% do ponad 1/3. W przeciwieństwie do Wspólnej Polityki Rolnej, stanowiącej obecnie niemal równorzędną pozycję wydatków i w przypadku dominującego w nakładach ponoszonych w jej ramach pierwszego filara zorientowanego socjalnie, europejska polityka spójności ma zarówno efekt po-

¹ Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.

² Ta sfera interwencji Wspólnoty Europejskiej posługuje się trzema, traktowanymi najczęściej niemal równorzędnie, pojęciami: (1) polityka strukturalna, najstarszy termin, który pojawił się w roku 1957 w związku z Traktatem Rzymskim konstytuującym Wspólnotę Europejską, zakładający wspieranie zmian strukturalnych; (2) polityka regionalna, ze względu na fakt, że podstawowym jej ukierunkowaniem jest rozwój regionalny, przesłanki wyboru obszarów problemowych są regionalne oraz duża część środków jest zarządzana na poziomie regionalnym, a także (3) polityka spójności, co wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie zróżnicowań w układach terytorialnych.

pytowy (zwiększają się wydatki publiczne co poprawia koniunkturę gospodarczą), ale także znacznie ważniejszy efekt podażyowy, bowiem poprawia się jakość infrastruktury i kapitału ludzkiego, wyposażenie przedsiębiorstw w czynniki wytwórcze, jakość otoczenia biznesowego oraz warunki dla rozwoju lokalnego. W krajach będących beneficjentami europejskiej polityki spójności wprowadzano nowoczesne rozwiązania w zakresie: programowania, finansowania, zarządzania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Interwencja Wspólnoty Europejskiej została zorientowana na wspieranie rozwoju regionalnego, a podstawowymi jednostkami terytorialnymi wdrażania tej polityki stały się obszary typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), natomiast pomocnicze znaczenie przypisano obszarom typu NUTS 3³.

W ramach europejskiej polityki spójności (EPS) wyróżnia się Cele i Inicjatywy Wspólnoty. Środki uruchamiane w ramach Celów, które stanowiły w poszczególnych wieloletnich okresach ponad 90% alokacji, były przekazywane państwom członkowskim jako tzw. koperty krajowe, natomiast Inicjatywy Wspólnoty dotyczące horyzontalnych priorytetów pozostawały w dyspozycji Komisji Europejskiej. Nowa generacja Inicjatyw Wspólnoty wprowadzona od roku 2007 czerpie środki z alokacji krajowych. Priorytetem europejskiej polityki spójności są regiony Celu konwergencja, czyli przede wszystkim obszary najbiedniejsze, które koncentrują około $\frac{3}{4}$ środków budżetowych europejskiej polityki spójności. Są one identyfikowane dla funduszy strukturalnych na podstawie wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nieprzekraczającego 75% średniej Unii Europejskiej, na poziomie obszarów typu NUTS 2. W przypadku Funduszu Spójności alokowanego na poziomie państw podstawą uzyskania dostępności jest Dochód Narodowy Brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekraczający 90% średniej Unii Europejskiej.

Unia Europejska w ramach europejskiej polityki spójności posługuje się obecnie dwoma funduszami strukturalnymi: Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Społecznym oraz dodatkowo Funduszem Spójności. Są one podstawą udzielania bezzwrotnych dotacji (grantów), wymagających jednak współfinansowania po stronie państw i regionów beneficjentów, w przypadku obszarów Celu konwergencja na poziomie przynajmniej 15%. Uzupełniające znaczenie mają miękkie kredyty (oprocentowane poniżej poziomów rynkowych) i gwarancje kredytowe udzielane przede wszystkim w ramach ak-

³ W Unii Europejskiej obowiązuje uniwersalna regionalizacja państw członkowskich i kandydatów na pięć poziomów zwanych obszarami typu NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics* czyli Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej) oraz LAU 1 i LAU 2, (*Local Administration Units*), które zostały nazwane w Polsce NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). W Unii Europejskiej wyróżniono na poszczególnych poziomach NUTS odpowiednio: 97, 271 oraz 1303 jednostek terytorialnych. W Polsce obszary typu NUTS 1 to makroregiony (6 jednostek), obszary typu NUTS 2 to województwa (16 jednostek), a obszary typu NUTS 3 to podregiony (66 jednostek). LAU 1 to powiaty, natomiast LAU 2 to miasta i gminy.

tywności Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Bardzo ograniczone znaczenie mają instrumenty inżynierii finansowej, w tym różnego typu partnerstwa (w tym publiczno-prywatne i publiczno-społeczne), pomimo apelowania o coraz szersze ich wykorzystywanie. Wynika to prawdopodobnie ze złożoności samej europejskiej polityki spójności, która wymaga montażu finansowego środków krajowych, często pochodzących z różnych źródeł oraz funduszy europejskich.

Kierując się ograniczonymi, ze względu na potencjał absorpcyjny, możliwościami efektywnego i sprawnego zagospodarowania środków czterech funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pułap średniorocznych transferów określono początkowo na poziomie 4% produktu krajowego brutto państwa beneficjenta. W latach 2007-2013 średnioroczny pułap transferów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (tylko ekwiwalent dawnej Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej), Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Funduszu Spójności zróżnicowano w zależności od poziomu dochodu narodowego na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, co oznaczało dla Polski ekwiwalent 3,71% wolumenu produktu krajowego brutto⁴.

W okresach programowania na lata 1994-1999 i 2000-2006 warunkiem otrzymania wsparcia było przygotowanie przez państwo, będące beneficjentem europejskiej polityki spójności, wieloletniej strategii zwanej Narodowym Planem Rozwoju. Po negocjacjach z Komisją Europejską powstawał wspólny dokument sygnowany przez Komisję Europejską i Rząd państwa członkowskiego nazwany Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Od roku 2007 jako odniesienie dla tej polityki pojawiły się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty w sprawie spójności, przygotowywane przez Komisję Europejską i akceptowane przez Parlament Europejski. Zawierały one trzy wytyczne problemowe: (1) poprawę atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego, (2) rozwój wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego oraz (3) większą liczbę lepszych miejsc pracy. Dodatkowo wyszczególniono trzy wytyczne o charakterze terytorialnym: (1) wkład miast w rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, (2) wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz (3) współpracę transgraniczną trojakiego typu: przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną.

Na tej podstawie wszystkie kraje członkowskie uzgadniały z Komisją Europejską dokument zatytułowany National Strategic Ramy Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013, określający wieloletnią strategię wykorzystania środków europejskiej polityki spójności w danym kraju. NSRO były wdrażane za pomocą programów operacyjnych: sektorowych, regionalnych, makroregionalnych, współ-

⁴ Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and Official Texts, The European Union, Brussels, January 2007.

pracy transgranicznej oraz pomocy technicznej. Tradycyjnie w Unii Europejskiej wyróżniano jako wiodące trzy kierunki interwencji w ramach tej polityki: infrastrukturę, kapitał ludzki oraz sektor przedsiębiorstw, a kluczowe znaczenie miało określenie najbardziej prorozwojowej proporcji tych wydatków.

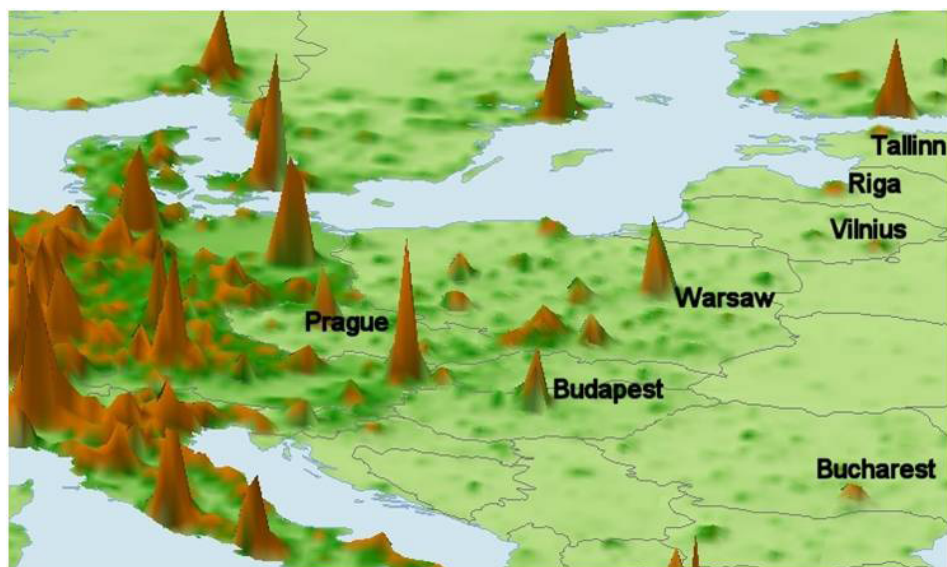
Jednym z podstawowych założeń europejskiej polityki spójności jest stabilność regulacji prawnych i rozwiązań operacyjnych w trakcie całego wieloletniego okresu programowania. Równocześnie roczne transze budżetowe poszczególnych funduszy generalnie bazują na ustaleniach wieloletniej perspektywy. Daje to pewność i stabilność finansowania ze źródeł Wspólnoty, co jest szczególnie istotne w przypadku biedniejszych państw Unii Europejskiej, między innymi takich jak Polska. Aby uelastyczyć wdrażanie europejskiej polityki spójności wprowadzono w latach 2007-2013 opcjonalną możliwość tworzenia przez kraje członkowskie dwóch rezerw interwencyjnych: pierwszej, zwanej wykonania, przeznaczonej na programy wdrażane z największą skutecznością, drugiej zorientowanej na nieprzewidziane okoliczności. Kryzys gospodarczy spowodował po raz pierwszy w trakcie wieloletniego okresu modyfikację rozporządzeń od roku 2009, co służyło lepszemu ukierunkowaniu EPS na podjęcie interwencji antykryzysowej.

2. Ewolucja europejskiej polityki spójności

Ważne implikacje teoretyczne i praktyczne do dyskusji na temat przyszłości polityki spójności wniosła na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku doktryna nowej geografii ekonomicznej, która w istotny sposób zwróciła uwagę na znaczenie lokalizacji i przestrzeni w rozwoju gospodarczym regionu i państwa. Prace P. Krugmana⁵, M. Fujity, P. Krugmana, A. Venablesa⁶ i innych przywróciły znaczenie przestrzeni rozumianej geograficznie do rozważań makroekonomicznych i wzmocniły znacząco argumentację na rzecz zasadności prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu regionalnym. Potwierdzeniem uznania dla terytorialnego podejścia do zagadnień rozwoju społeczno-ekonomicznego jest przyznanie P. Krugmanowi Nagrody Nobla w 2008 roku.

⁵ Krugman P., *Development, Geography, and Economic Theory*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1995.

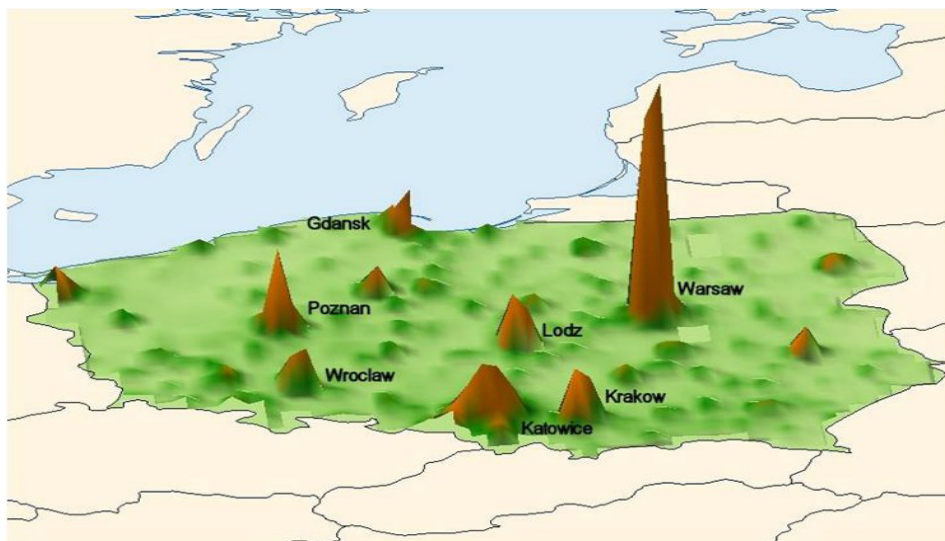
⁶ Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London, 2001.

Mapa 1. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Europie Środkowej w 2008 roku

Źródło: Gill J., *Regional development Policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington D. C., October 2010

Organizacje międzynarodowe, takie jak OECD i Bank Światowy, starają się przełożyć teoretyczne nurty nowej geografii ekonomicznej na rozwiązania polityki regionalnej. Bank Światowy wskazał na potrzebę zasadniczego przewartościowania podstaw polityki rozwojowej, wskazując na znaczenie największych metropolii dla polityki wielu krajów świata⁷. Wielkość produktu krajowego brutto odniesiona do powierzchni (na kilometr kwadratowy) ilustruje wiodącą rolę dużych miast w generowaniu dochodu narodowego. W Europie Środkowej dokumentowana jest silna pozycja metropolii Warszawy, konkurującej z Berlinem, Wiedniem, Pragą i Budapesztem (Mapa 1). Pozycja największych ośrodków miejskich Europy Środkowej jest bardzo słaba w porównaniu z ośrodkami miejskimi Europy Zachodniej. Obszar Polski Wschodniej jest praktycznie płaski, co oznacza marginalne znaczenie jego potencjału rozwojowego rozpatrywanego w skali całej Unii Europejskiej.

⁷ *Reshaping Economic Geography. World development report*, World Bank, Washington D.C., 2008.

Mapa 2. Produkt krajowy brutto na kilometr kwadratowy w Polsce w roku 2008

Źródło Gill J., *Regional development Policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington D. C., October 2010.

W Polsce oznacza to koncentrację potencjału rozwojowego w największych ośrodkach miejskich, takich jak przede wszystkim Warszawa oraz Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań i Wrocław (Mapa 2). Szczególnie poszkodowane ze względu na słabość potencjału gospodarczego są regiony Polski Wschodniej, a zdecydowanie największy potencjał rozwojowy koncentrują stolice tych województw: Białystok, Kielce, Lublin, Olsztyn i Rzeszów. Potencjał gospodarczy znajdujący się bezpośrednio za wschodnią granicą Polski jest marginalny.

OECD, skupiająca wysoko rozwinięte kraje świata, przywiązuje wielką wagę do kształtowania w państwach członkowskich nowoczesnych polityk publicznych, w tym także polityki regionalnej⁸. Regularnie co pięć lat odbywają się konferencje ministrów do spraw polityki regionalnej państw członkowskich OECD. W materiałach przygotowanych na ostatnią taką konferencję, jaka odbyła się w roku 2009 w Paryżu, sformułowano propozycje odnośnie nowego paradygmatu rozwoju regionalnego, uwzględniającego między innymi: cele, jednostki terytorialne interwencji, charakter strategii, instrumenty oraz aktorów (Table 1). W ostatnich latach w katalogu kluczowych pojęć polityk publicznych pojawiają się między innymi takie terminy jak: społeczeństwo informacyjne, gospodarka oparta na wiedzy, technologie komunikacyjne i informacyjne, uczące się regiony oraz dyfuzja procesów rozwojowych. W rezultacie mamy do czynienia z przesunięciem pola aktywności polityki regionalnej z tradycyjnej funkcji wyrównawczej na rzecz wy-

⁸ *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 30-31 March 2009.

korzystania endogenicznego potencjału rozwojowego różnych obszarów. Polityka regionalna zostaje zorientowana na wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych, usuwanie barier rozwoju i generalnie na nowoczesne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tablica 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cele	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności
Jednostka interwencji	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	Podejście sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Mix twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	Rząd centralny	Wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

Źródło: *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 30-31 March 2009.

W ostatnich latach na gruncie naukowym i publicystycznym podejmowana była szeroka krytyka europejskiej polityki spójności⁹. Reakcja Unii Europejskiej na te wyzwania oraz rosnącą krytykę europejskiej polityki spójności w sytuacji, gdy podstawowym źródłem dochodów budżetowych Wspólnoty Europejskiej są wpłaty państw członkowskich, służyła obronie tej polityki. Polityczne uwarunkowania w wielu krajach członkowskich, będących płatnikami netto do budżetu Wspólnoty, wzmacniają partie i siły polityczne proponujące oszczędności na transferach finansowych na rzecz Unii Europejskiej. Dlatego może mieć miejsce negatywny scenariusz, polegający na zasadniczym ograniczeniu skali interwencji europejskiej polityki spójności, pod pretekstem jej niskiej efektywności oraz braku możliwości współfinansowania ze strony krajów beneficjentów.

Takie niebezpieczeństwo jest dostrzegane przez Dyрекję Generalną REGIO Komisji Europejskiej oraz wielu ekspertów, a także państwa członkowskie i regiony korzystające w szerokim zakresie z tych transferów finansowych. Parlament Europejski ze względu na swoją konstrukcję jest generalnie sojusznikiem europejskiej polityki spójności, walczącym z ewentualną deterioracją tej polityki. Próby przeciwdziałania erozji europejskiej polityki spójności prowadzą do często nieskoordynowanych działań, które czasami powodują generowanie dodatkowych kosztów oraz obniżają jej wewnętrzną logikę. Głównymi kierunkami takich działań są między innymi:

⁹ Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels, 2003.

1. Poszerzanie bazy politycznej beneficjentów europejskiej polityki spójności. Już od roku 2007 przyjęto założenie, że wszystkie regiony Wspólnoty typu NUTS 2 będą korzystały z transferów finansowych. W projektach regulacji na lata 2014-2020 zaproponowano wprowadzenie nowej kategorii regionów przejściowych o wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej od 75% do 90% średniej UE27. Te kraje i regiony stają się aktywnymi obrońcami tej polityki. Efektem ubocznym jest zmniejszenie strumieni finansowych dla najbiedniejszych regionów i państw Unii Europejskiej.
2. Szybkie dostosowywanie europejskiej polityki spójności do zasadniczej zmiany kontekstu rozwoju społeczno-gospodarczego Europy i świata. Wyrazem tego jest wyjątkowa elastyczność i sprawność tej polityki w przejmowaniu i adaptowaniu nowych idei, takich jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, informacyjne i komunikacyjne technologie, uczące się regiony, innowacyjność itd. Wyrazem tego jest podporządkowanie tej polityki strategii Europa 2020 oraz ograniczanie tradycyjnych kierunków interwencji tej polityki dotyczących infrastruktury, a także ustalanie na poziomie Unii Europejskiej struktury wydatków w ramach europejskiej polityki spójności w krajach i regionach Wspólnoty.
3. Eliminowanie nieprawidłowości wdrażania. Ponieważ różne przypadki nieprawidłowości są szeroko eksponowane przez media systematycznie poszerza się zakres różnych działań ograniczających możliwości niegospodarności i nadużyć. Wyrazem tego jest między innymi: poszerzenie zakresu monitoringu w układzie rzeczowym i finansowym, rozwijanie ewaluacji w układzie ex ante, on going i ex post, dowartościowanie funkcji audytu, poszerzanie zakresu kontroli, w tym bezpośrednie kontrolowanie przez Komisję Europejską dużych projektów. Oznacza to jednak spowolnienie procedur wdrażania, zwiększanie kosztów administracyjnych oraz generalnie rosnące przeregulowanie bardzo odległe od idei uproszczenia.
4. Operacjonalizacja kategorii spójności terytorialnej, jaka zyskała wymiar traktatowy od 1 grudnia 2009 roku. Europejska polityka spójności zakłada od roku 2014 znacznie szersze wprowadzenie instrumentów: wymiaru miejskiego, rozwoju lokalnego, prognoz oddziaływania terytorialnego. Kwestie dostępności, sieciowania oraz terytorialnych standardów usług stają się kluczowe. Dzięki temu europejska polityka spójności w coraz większym stopniu będzie obecna w układach lokalnych i regionalnych Unii Europejskiej stając się najważniejszym sojusznikiem instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Takie elastyczne adaptowanie europejskiej polityki spójności do nowych wyzwań przyczyni się prawdopodobnie do jej kontynuacji w latach 2014-2020 w odpowiednio zmodyfikowanym kształcie. Jednak poszerza to także znakomicie pole

krytyki europejskiej polityki spójności w przyszłości, bowiem staje się ona w latach 2014-2020 jeszcze bardziej eklektyczna niż dotychczas.

3. Prawidłowości rozwoju Polski Wschodniej

Podstawowym miernikiem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej pozostaje w dalszym ciągu produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. W Polsce ta kategoria ekonomiczna jest zestawiana w układzie szesnastu województw od roku 1997, a najnowsze dane pochodzą z roku 2009 (Tablica 2). Dane te potwierdzają bardzo niekorzystną pozycję regionów Polski Wschodniej, bowiem w roku 2009 zajmują one pięć ostatnich pozycji w Polsce, a wskaźnik ten w roku 2009 w relacji do średniej UE27 wynosił od 47,2% w świętokrzyskim do 40,9% w lubelskim. Zmiany, jakie rejestrujemy w Polsce Wschodniej w latach 1997-2009, były znacznie mniejsze niż przeciętnie w kraju, w największym stopniu swoją pozycję wobec UE27 poprawiło świętokrzyskie, bo o 13,9 punktu procentowego, w pozostałych czterech województwach było to poniżej 10 punktów procentowych, a w lubelskim nastąpiła poprawa zaledwie o 7,3 punktu procentowego. Ilustruje to zwiększający się systematycznie dystans rozwojowy pomiędzy województwami związanymi z dużymi ośrodkami metropolitalnymi a innymi regionami Polski. Ponieważ ta tendencja jest w Polsce trwała nie należy oczekiwać zasadniczych zmian trajektorii rozwojowych regionów Polski Wschodniej w obecnej dekadzie.

Analiza kształtowania się tego miernika w układzie obszarów typu NUTS 3 (Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej) potwierdza znacznie lepszą pozycję podregionów związanych ze stolicami województw oraz negatywne konsekwencje bezpośredniego położenia przy granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. W roku 2009 wielkość produktu krajowego brutto na mieszkańca, według parytetu siły nabywczej w relacji do UE27, wynosiła w poszczególnych podregionach typu NUTS 3 związanych ze stolicami województw Polski Wschodniej: białostockim – 52,5%, kieleckim – 51,0%, lubelskim – 53,4%, olsztyńskim – 50,1% i rzeszowskim – 48,8%. W pozostałych podregionach typu NUTS 3 było to odpowiednio w: białskim – 35,0%, chełmsko-zamojskim – 34,7%, puławskim – 34,4%, krośnieńskim – 36,6%, przemyskim – 33,3%, tarnobrzeckim – 43,9%, sandomiersko-jędrzejowskim – 41,2%, łomżyńskim – 38,7%, suwalskim – 39,8%, elbląskim – 42,9% oraz ełckim – 37,2%. Podregiony przygraniczne w komplecie należą do najsłabszych w układzie 66 podregionów Polski typu NUTS 3.

Tablica 2. Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w porównaniu z UE27=100 w latach 1997-2009

Region	1997	2008	2009	Zmiana
Mazowieckie	62,9	89,9	97,3	+34,4
Śląskie	49,9	61,6	65,2	+15,3
Wielkopolskie	46,3	59,5	64,6	+18,3
Dolnośląskie	46,0	61,3	66,3	+20,3
Zachodniopomorskie	44,3	51,7	53,4	+9,1
Pomorskie	43,5	54,1	59,2	+15,7
Lubuskie	40,5	48,9	51,9	+11,4
Opolskie	40,1	48,3	49,7	+9,6
Kujawsko-Pomorskie	39,0	49,2	51,5	+12,5
Łódzkie	39,0	53,1	55,5	+16,1
Małopolskie	39,0	49,2	52,2	+13,2
Podlaskie	35,4	41,6	44,8	+9,4
Warmińsko-Mazurskie	35,2	42,3	44,9	+9,7
Lubelskie	33,6	39,6	40,9	+7,3
Podkarpackie	33,4	39,3	41,6	+8,2
Świętokrzyskie	33,3	45,6	47,2	+13,9
Polska	44,2	57,0	60,8	+16,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2009, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warsaw-Katowice, 2011 i wcześniejsze wydania

Istotne znaczenie ma pozycja polskich regionów w Unii Europejskiej na tle pozostałych obszarów typu NUTS 2 pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, co zostało szczegółowo przedstawione w piątym raporcie kohezyjnym¹⁰. Generalnie wszystkie województwa Polski z wyjątkiem mazowieckiego klasyfikowane są bardzo nisko, a województwa Polski Wschodniej plasują się najczęściej w komplecie w najgorszych przedziałach, co dotyczy około połowy z 15 zestawionych mierników. Szczególnie niepokojące są bardzo niekorzystne wskaźniki decydujące o nowoczesności gospodarki (produktywność, innowacyjność, konkurencyjność, wydatki i zatrudnienie w sektorze B&R, zatrudnienie w sektorze wysokich technologii).

¹⁰ *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, Brussels, November 2010 and *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Foreword. Summary. Conclusions. Maps and Comments*, European Commission, Brussels, November 2010.

Tablica 3. Pozycja polskich regionów, szczególnie Polski Wschodniej w Piątym raporcie kohezyjnym

Lp.	Wskaźnik	1	2	3	4	5	6
1	Produktywność siły roboczej w przemyśle i usługach w 2007 – 6 przedziałów	-	-	-	1	2	13 L Pd Pk Ś WM
2	Jakość rządów w 2009 – 5 przedziałów	-	-	-	9 L Pk Ś WM	7 Pd	
3	Gospodarstwa domowe z dostępem do szerokopasmowej sieci w 2009 0 6 przedziałów	-	-	12 WM	4 L Pd Pk Ś	-	-
4	Wskaźnik konkurencyjności – 6 przedziałów	-	-	2	5	8 L Pd Pk Ś	1 WM
5	Ludność w wieku 30-34 o wykształceniu wyższym w 2008 – 5 przedziałów	1	-	10 L Pd Pk Ś	5 WM	-	-
6	Wskaźnik zatrudnienia dla ludności 20-64 w 2008 – 6 przedziałów	-	-	1	5 Pd Ś	9 L Pk Ś	1
7	Wcześniej kończący edukację w grupie wiekowej 18-24 w 2007-2009 – 6 przedziałów	14 L Pd Pk Ś WM	2	-	-	-	-
8	Wydatki na B+R w 2007 – 5 przedziałów	-	-	1	5 L	10 Pd Pk Ś WM	
9	Wskaźnik bezrobocia w 2008 – 5 przedziałów	-	1	8	4 Pd	3 L Pk Ś WM	
10	Ludność zagrożona ubóstwem w 2008 – 5 przedziałów	-	2	3	7 Pd	4 L Pk Ś WM	
11	Potencjał w zakresie oczyszczania ścieków miejskich w 2007 – 6 poziomów	7 L Pd Ś	1	2 Pk	4 WM	2	-
12	Inwestycje publiczne na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w 2002-2006 – 6 przedziałów	-	-	-	-	2	14 L Pd Pk Ś WM
13	Wskaźnik regionalnej innowacyjności w 2006 – 5 przedziałów	-	-	-	5	11 L Pd Pk Ś WM	
14	Zasoby ludzkie w sektorze nauka i technologia w 2008 – 5 przedziałów	1	1	5	9 L Pd Pk Ś WM	-	
15	Zatrudnienie w sektorze wysokiej technologii w 2008 – 5 przedziałów	1	1	1	6	7 L Pd Pk Ś WM	

Źródło: *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, Brussels, November 2010 and *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Foreword. Summary. Conclusions. Maps and Comments*, European Commission, Brussels, November 2010. Wskaźnik jakości rządów został usunięty z ostatecznej wersji raportu. Najkorzystniejszy jest poziom 1, najmniej korzystny szósty i piąty.

L – Lubelskie, Pd – Podlaskie, Pk – Podkarpackie, Ś – Świętokrzyskie, WM – Warmińsko-Mazurskie.

Ta szczególnie niekorzystna sytuacja województw Polski Wschodniej została zauważona z perspektywy Unii Europejskiej, gdy w roku 2006 bezpośrednio przed akcesją Bułgarii i Rumunii było to pięć najbiedniejszych regionów typu NUTS 2 w Unii Europejskiej. Dlatego w kluczowym dokumencie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia dla Polski na lata 2007-2013, zaproponowano powołanie specjalnego instrumentu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej¹¹. W pierwszej kolejności przygotowano Strategię Rozwoju Polski Wschodniej do roku 2020, a równolegle opracowywano odpowiedni makroregionalny program operacyjny. Jako osie priorytetowe interwencji w ramach programu operacyjnego określono: (1) nowoczesną gospodarkę, (2) infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego, (3) wojewódzkie ośrodki wzrostu, (4) infrastrukturę transportową, (5) zrównoważony rozwój potencjału turystycznego oparty o warunki naturalne oraz (6) pomoc techniczną.

4. Przesłanki i rekomendacje dotyczące interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce Wschodniej

Na wstępie należy zwrócić uwagę na kluczowe uwarunkowania nowej generacji europejskiej polityki spójności. Istotna jest odpowiedź na pytanie, dlaczego polityka regionalna nie redukuje różnicowań¹²:

- fundusze mogą być niewystarczające w porównaniu z wiodącymi w gospodarce siłami i skalą problemów,
- polityka regionalna jest zbyt zbiurokratyzowana i przeregulowana,
- mechanizm wdrażania jest często zbyt scentralizowany i aprzestrzenny,
- wiele innych polityk europejskich i narodowych (badań i rozwoju, przemysłowa, konkurencji, edukacyjna itd.) sprzyja wzrostowi różnicowań,
- w większości przypadków siły rynkowe są silniejsze niż odpowiedzi polityki,
- w większości przypadków polityka regionalna idzie za rynkiem, a nie kształtuje go,
- polityki są najtrudniej wdrażane w regionach, które potrzebują ich najbardziej.

G. Petrakos dokumentuje, że ilustrowanie nieskuteczności i nieefektywności interwencji europejskiej polityki spójności rosnącymi różnicowaniami regionalnymi jest nadużyciem intelektualnym.

¹¹ Poland. *National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support of growth and jobs*, adopted by European Commission on 7-th May 2007, Ministry of Regional Development, Warsaw, 2007.

¹² Petrakos G., *Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas In the European Union*, [in] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Ostroda, 18-19 July 2011,

Aby skutecznie oddziaływać na trajektorie rozwojowe słabych regionów, autor ten proponuje pewne istotne rozwiązania do uwzględnienia w założeniach rewizji polityki regionalnej na lata 2014-2020. Są one następujące:

- koncentracja uwagi na słabszych miejscach: niektóre z proponowanych kluczowych priorytetów (migracja, dzieci, starzenie się) mogą transformować politykę spójności w politykę socjalną, powodując brak uwzględnienia terytorialnych wymiarów polityk publicznych,
- uniknięcie jednolitości priorytetów i kompozycji polityki: paneuropejskie podejście powinno pozostawiać wystarczająco przestrzeni na od dołu i podejście oparte na miejscach,
- dopuszczenie różnorodności: nie ma jednej ścieżki czy też a priori zestawu narzędzi pasującego dla wszystkich miejsc,
- dopuszczenie do elastyczności i adaptacyjności w planowaniu,
- drastyczne zredukowanie biurokracji na wszystkich poziomach (UE, krajowym, regionalnym) i poprawienie wrażliwości,
- uniknięcie makroekonomicznej warunkowości, która jest sprzeczna z podstawami polityki spójności i zagraża jej wdrażaniu: nie ma sensu karanie słabszych za brak zdolności do radzenia sobie z problemami strukturalnymi.

Można na tej podstawie sformułować rekomendacje dotyczące interwencji EPS w latach 2014-2020 w Polsce Wschodniej.

W czerwcu 2010 roku Rada przyjęła Strategię Europa 2020 jako kolejną generację programowania procesów społeczno-gospodarczych we Wspólnocie Europejskiej, zastępującą Strategię z Lizbony i Goeteborga oraz Odnowioną Strategię Lizbońską¹³. Strategia Europa 2020 ma być podstawą kształtowania polityk Wspólnoty, w tym także europejskiej polityki spójności, w obecnym dziesięcioleciu. Jako priorytety Strategii Europa 2020 określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu; zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Zestaw celów na poziomie Wspólnoty Europejskiej określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64, (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój, (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%), (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30-34 kończącej edu-

¹³ *Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, Brussels, 3.3.2010 KOM(2010)2020 final. Dokument wydany został po polsku jako: *Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

kację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w Unii Europejskiej w strefie ubóstwa do 100 milionów, oczywiście klasyfikowanych w taki sposób w ramach poszczególnych państw członkowskich. Zadania związane z realizacją tych celów dla poszczególnych państw zostają zróżnicowane, co oznacza w przypadku Polski nieco niższe wskaźniki. Strategia Europa 2020 ma być wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa, (2) młodzi w ruchu, (3) digitalna agenda dla Europy, (4) oszczędzająca zasoby Europa, (5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji, (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia Europa 2020 stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Wspólnoty Europejskiej, które mają stymulować pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020 będzie miała kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami i instrumentami.

Krytyczna ocena Strategii Europa 2020 formułowana w różnych dyskusjach dotyczy między innymi: zestawu celów, które nie są spójne wewnętrznie, formalnego jedynie zmodyfikowania założeń wielu tradycyjnych sfer interwencji (przykładem polityka przemysłowa), odniesienia rekomendacji do sytuacji i poziomu rozwoju bogatszych państw członkowskich Wspólnoty, postulatu zwiększenia mobilności siły roboczej w Unii Europejskiej rozumianego jako wysysanie najbardziej wartościowych zasobów siły roboczej i studentów między innymi z państw takich jak Polska, a wreszcie całkowitym pominięciu kwestii znaczenia jakości infrastruktury jako celu strategicznego. Przyjęcie jako wiodącej podstawy europejskiej polityki spójności strategii Europa 2020 stanowi bardzo istotne zagrożenie dla polityki regionalnej w słabszych i peryferyjnych regionach, bowiem w ich przypadku w dalszym ciągu trzeba inwestować w tradycyjne elementy gospodarki generujące rozwój społeczno-gospodarczy. Zarazem interwencja w najnowocześniejsze czynniki rozwoju może być efektywniej podejmowana w układach sektorowych niż regionalnych, a konkurencyjność słabych regionów w dostępie do programów sektorowych jest znacznie niższa.

Zgodnie z propozycjami dotyczącymi budżetu europejskiej polityki spójności alokacje przeznaczone w latach 2014-2020 na tę politykę mają być nieznacznie mniejsze niż środki dostępne w latach 2007-2013¹⁴. W cenach stałych z 2011 roku jest proponowane w sumie 336 mld euro w porównaniu z 354,8 mld euro w poprzednim okresie, czyli około 5% mniej. Z drugiej strony zakłada się znaczące zwiększenie alokacji na konkurencyjność (z 77,8 mld euro do 114,9 mld euro) i infrastrukturę (z 12,9 mld euro do 40,0 mld euro). W latach 2014-2020 podstawowa część alokacji funduszy strukturalnych ma trafić do kategorii sła-

¹⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 Part I and II, SEC (2011)867-868 final, Brussels 29.6.2011 COM (2011)500 final.*

biej rozwiniętych regionów, czyli o poziomie PKB per capita poniżej 75% UE27. Proponuje się alokowanie w tych regionach 162,6 mld euro, co stanowi znaczący spadek z 202,3 mld euro obecnie. Drugą pozycją wydatków będzie Fundusz Spójności przysługujący krajom o poziomie dochodu narodowego brutto na mieszkańca poniżej 90% średniej UE27, dysponujący w latach 2014-2020 68,7 mld euro w porównaniu z 70,3 mld euro obecnie. Spowoduje to spadek udziału najbiedniejszych państw i regionów w alokacji z około 77% obecnie do około 69% w latach 2014-2020. Jednak ze względu na zmniejszające się zróżnicowania regionalne średnioroczne alokacje funduszy strukturalnych per capita na obszary regionów konwergencji w cenach stałych z 2011 roku rosną z około 188 euro do około 195 euro, a Funduszu Spójności rosną z około 61 euro do około 79 euro. Głównym beneficjentem tych przesunięć byłyby regiony pośrednie o PKB per capita w relacji do średniej UE27 od 75% do 90%, których alokacja w porównaniu z dotychczasowymi regionami wygasającej pomocy przejściowej powinna zwiększyć się z około 26,2 mld euro do około 39,0 mld euro. Przy przeliczaniu na ceny bieżące w kolejnych latach, w dalszym ciągu będzie obowiązywała formuła 2% średniorocznej inflacji.

W projekcie regulacji na lata 2014-2020 zakłada się koncentrację tematyczną kierunków interwencji. Jednym z problemów europejskiej polityki spójności, występującym już od czasu reformy Delorsa, było bardzo długie menu kierunków interwencji wymieniane w rozporządzeniach, obejmujące także działania o bardzo ograniczonym prorozwojowym oddziaływaniu. Państwa członkowskie w negocjacjach z Komisją Europejską dotyczących pakietu prawnego walczyły na ogół skutecznie o maksymalne rozszerzenie tej listy. Następnie w krajach korzystających z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wszystkie układy sektorowe, wymienione w rozporządzeniach jako potencjalni beneficjenci, żądały uwzględnienia ich potrzeb w alokacjach przewidywanych w ramach programów operacyjnych. Prowadziło to do rozproszenia środków funduszy na wiele bardzo drobnych kierunków i brak efektów wielu działań ze względu na niedostateczną intensywność interwencji. Dlatego koncentracja tematyczna była postulatem formułowanym bardzo często w trakcie dyskusji nad rozwiązaniami na lata 2014-2020. Zarazem jednak wskazywano słusznie, że EPS musi uwzględniać bardzo zróżnicowane uwarunkowania poszczególnych państw i regionów europejskich wynikające między innymi z: różnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zróżnicowanych struktur społeczno-gospodarczych i terytorialnych, specyfiki potencjałów i barier rozwojowych, dotychczasowych trajektorii rozwojowych. Dlatego Komisja Europejska zaproponowała listę tematycznych celów uwzględniającą 11 obszarów interwencji: (1) wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji, (2) wzmacnianie dostępu do (i) wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii, (3) wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (EFRROW) oraz ry-

bołówstwa i sektora akwakultury (Europejski Fundusz Morski i Rybołówstwa), (4) wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki, (5) promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem, (6) ochranianie środowiska i promowanie efektywności zasobów, (7) promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej, (8) promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej, (9) promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia, (10) inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie, a także (11) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Wszystkie te tematyczne obszary interwencji mają oczywiście głęboki sens, co oczywiście będzie prowadziło do uzasadnionej merytorycznymi przesłankami koncentracji środków Wspólnoty w tych jedenastu obszarach kierunku interwencji konwergencji, chociaż są one dopasowane do specyfiki starych państw członkowskich Wspólnoty. Dlatego problemem Polski będzie ukształtowanie właściwej proporcji wydatków na te obszary tematyczne oraz przede wszystkim uzyskanie prorozwojowej struktury wydatków w ich ramach. Taka ilość priorytetowych obszarów tematycznych może niestety prowadzić także do niedostatecznej masy krytycznej interwencji w poszczególnych obszarach tematycznych.

Najważniejsze rekomendacje dotyczące stymulowania w ramach europejskiej polityki spójności rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w latach 2014-2020 są następujące:

1. Niezbędne jest kontynuowanie w latach 2014-2020 makroregionalnego programu operacyjnego dotyczącego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej. Jednak w porównaniu z takim programem wdrażanym w latach 2007-2013 powinny nastąpić następujące modyfikacje: (1) powinny zostać wykorzystane możliwości wynikające z wielofunduszowego podejścia, (2) osie priorytetowe i działania powinny zostać w jeszcze większym stopniu niż obecnie skierowane na problemy makroregionalne i międzywojewódzkie, (3) skuteczniej niż dotychczas trzeba podjąć problem tworzenia sieci współpracy różnych partnerów oraz rozwijania potencjału w zakresie sieciowania oraz (4) znacznie lepiej niż dotąd rozwiązać problem własności, bowiem do tej pory urzędy marszałkowskie nie czują się współodpowiedzialne za ten instrument polityki regionalnej. Wydaje się, że wymieniona już wcześniej dotychczasowa siatka osi priorytetowych mogłaby zostać utrzymana.

2. Istotne znaczenie w polityce regionalnej Polski odgrywają wojewódzkie programy operacyjne. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego zakłada wzrost udziału środków zarządzanych na poziomie regionalnym z 36% w latach 2007-2013 do 50% w latach 2014-2020¹⁵. Jest to bardzo korzystne dla słabych woje-

¹⁵ *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipiec 2010.

wództw Polski Wschodniej, które mają ograniczony potencjał dostępu do środków programów sektorowych. Istotne znaczenie będzie miał algorytm podziału alokacji pomiędzy województwa. Dla województw Polski Wschodniej istotne znaczenie ma utrzymanie dotychczas obowiązującego algorytmu, w którym: 80% alokacji zależy od liczby ludności, 10% od niskiego poziomu produktu krajowego brutto na mieszkańca, a uczestniczy w tym pięć województw Polski Wschodniej i 10% zależy od wysokiego bezrobocia (ludność powiatów, w których wskaźnik ten przekracza o przynajmniej 50% średnią krajową). Istotne jest, aby powrócić do modelu wielofunduszowych programów operacyjnych (finansowanych równocześnie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego), bowiem oznacza to integrację *hardware* i *software* polityki rozwojowej w ramach jednego instrumentu, co ma szczególne znaczenie dla najsłabszych regionów.

3. Struktura wydatków w ramach europejskiej polityki spójności powinna zostać za każdym razem dostosowana do lokalnego kontekstu rozwojowego. Niestety, Komisja Europejska proponuje zastosowanie w latach 2014-2020 formuły, która zakłada, że jedno rozwiązanie pasuje do wszystkich. Wyrazem tego są między innymi zapisy dotyczące słabiej rozwiniętych regionów¹⁶: „Przynajmniej 50% zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w słabiej rozwiniętych regionach zostaje skupione na efektywności energetycznej i energetyce odnawialnej, badaniach i innowacjach i wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw, z czego 6% na efektywności energetycznej i energetyce odnawialnej. Przynajmniej 5% na zintegrowane akcje na rzecz trwałego rozwoju obszarów zurbanizowanych” i “Przynajmniej 20% alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego powinno zostać poświęcone promowaniu integracji społecznej i walce z biedą, w słabiej rozwiniętych regionach kraje członkowskie powinny koncentrować przynajmniej 60% na: (1) promocji zatrudnienia i wspierania mobilności siły roboczej, (2) inwestycji w edukację, umiejętności i edukację przez całe życie, (3) promocji integracji społecznej i walki z biedą i (4) doskonalenie zdolności i potencjałów instytucjonalnych i efektywnej administracji publicznej”. Oczywiście dla województw Polski Wschodniej minimalne pułapy wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego jeśli nadamy im charakter obligatoryjny, a nie indykatywny, będą wielkim wyzwaniem i mogą prowadzić do koncentracji środków w stolicy województwa i ośrodkach podregionalnych. Dodatkowo problemem jest zasadniczy wzrost udziału alokacji

¹⁶ Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, European Commission, Brussels, 6.10.2011 COM(2011)615 final.

Europejskiego Funduszu Społecznego z około 15% w latach 2007-2013 do 25% w latach 2014-2020.

4. Od roku 2007 nastąpiła dezintegracja do dwu różnych polityk instrumentów interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej. Fundusz Spójności i fundusze strukturalne pozostały w ramach europejskiej polityki spójności, natomiast Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich stał się podstawą drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej. EFRROW w większości był wdrażany w sposób scentralizowany, a jego środki faktycznie w niewielki stopniu służyły rozwojowi obszarów wiejskich. W latach 2014-2020 zakłada się możliwość integracji instrumentów strukturalnych Wspólnoty Europejskiej w ramach kontraktu partnerskiego z państwem beneficjentem. Ma to szczególne znaczenie w Polsce Wschodniej ze względu na wysoki udział rolnictwa w strukturach gospodarczych i skalę koncentracji potencjału społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. Uruchomienie zarządzanego przez urząd marszałkowski programu regionalnego dedykowanego wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich byłoby właściwym rozwiązaniem.

5. Już wcześniej określono szczególną rolę Strategii Europa 2020 i podporządkowanie europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 skutecznemu wdrażaniu tej strategii. Wspólnota Europejska zakłada osiągnięcie pięciu wymienionych priorytetów. Każdy kraj zobowiązał się do realizacji tych priorytetów, chociaż poziomy ich realizacji zostały zróżnicowane, Polska ma mniej ambitne zadania do osiągnięcia do roku 2020 niż wyżej rozwinięte kraje Wspólnoty Europejskiej, jednak pomimo tego są one olbrzymim wyzwaniem. Należy się spodziewać zaadresowania tych priorytetów na poziomie regionalnym, dlatego w strategiach regionalnych i programach operacyjnych trzeba odpowiedzieć, w jaki sposób osiągniemy priorytety strategii Europa 2020, co dotyczy także województw Polski Wschodniej. Oczywiście orientacja EPS na wdrażanie strategii Europa 2020 może oznaczać przekserowanie znaczącej części funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rzecz wyżej rozwiniętych obszarów Polski.

6. W związku z traktatowym od 1 grudnia 2009 roku charakterem spójności terytorialnej zakłada się szersze wprowadzenie do europejskiej polityki spójności podejścia terytorialnego. Wyrazem tego są propozycje zastosowania nowych instrumentów w obszarach rozwoju lokalnego, takich jak: wspólne plany akcji, strategie rozwoju lokalnego, grupy lokalnych akcji, stymulowania rozwoju obszarów miejskich: zintegrowane akcje rozwoju dla obszarów zurbanizowanych, platforma rozwoju obszarów zurbanizowanych etc. Proponuje się także zastosowanie Oceny Oddziaływania Terytorialnego jako instrumentu prognozy wpływu różnych działań na stan zagospodarowania przestrzennego. W Polsce Wschodniej szczególnie ważnymi tematami, związanymi z wymiarem terytorialnym są: (1) standardy dostępności do usług publicznych, (2) rozwój funkcji metropolitalnych stolic województw,

(3) wzmacnianie potencjału w zakresie sieciowania oraz uczestnictwo partnerów z Polski Wschodniej w różnego typu inicjatywach dotyczących tworzenia sieci.

7. W Polsce Wschodniej mamy do czynienia z długą granicą zewnętrzną Unii Europejskiej z Ukrainą, Białorusią i Federacją Rosyjską (Okręg Kaliningradzki). Ta granica ma bardzo negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy województw Polski Wschodniej, a szczególnie dla obszarów położonych bezpośrednio wzdłuż tej granicy. Wszystkie scenariusze dotyczące rozszerzeń Unii Europejskiej w kierunku wschodnim są pesymistyczne i nie zakładają przyjęcia tych krajów do Wspólnoty Europejskiej przed rokiem 2050. Dla rozwoju województw Polski Wschodniej istotne znaczenie mają relacje polityczne i gospodarcze z państwami sąsiedzkimi oraz eliminacja, a przynajmniej ograniczenie patologii występujących na przejściach granicznych. Dlatego istotną rolę odgrywa Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Polska uczestniczy w dwu takich programach Polska – Ukraina - Białoruś oraz Polska – Litwa – Rosja (okręg kaliningradzki). Programy te powinny w maksymalnym stopniu być zorientowane na wspieranie rozwoju regionalnego, a w znacznie mniejszym stopniu być traktowane jako element polityki zagranicznej. Jednak szczególnie w przypadku drugiego z wymienionych programów występuje zdecydowana dominacja wymiaru politycznego, co zasadniczo limituje pozytywny wpływ tego instrumentu na obszar przygranicznych województw Polski Wschodniej.

W sumie oznacza to, że w latach 2014-2020 wykorzystanie możliwości, jakie wiąże się z europejską polityką spójności w Polsce Wschodniej, będzie wymagało bardzo wysokiej jakości polityk publicznych, w tym przede wszystkim polityki regionalnej, zarówno na poziomie kraju jak i poszczególnych województw.

Bibliografia

1. Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
2. *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and Official Texts*, The European Union, Brussels, January 2007.
3. *Communication from the Commission to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final.
4. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 Part I and II*, SEC (2011)867-868 final, Brussels 29.6.2011 COM (2011)500 final.

5. Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London, 2001.
6. Gill J., *Regional development Policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington D. C., October 2010.
7. *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, Brussels, November 2010.
8. *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Foreword. Summary. Conclusions, Maps and Comments*, European Commission, Brussels, November 2010.
9. Krugman P., *Development, Geography, and Economic Theory*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1995.
10. *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipiec 2010.
11. *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD, Paris, 2008.
12. Petrakos G., *Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union*, [in:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Ostroda, 18-19 July 2011.
13. *Poland. National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support of growth and jobs, adopted by European Commission on 7-th May 2007*, Ministry of Regional Development, Warsaw, 2007.
14. *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2009*, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warsaw-Katowice, 2011.
15. *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 30-31 March 2009.
16. *Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006*, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, European Commission, Brussels, 6.10.2011 COM(2011)615 final.
17. *Reshaping Economic Geography. World development report*, World Bank, Washington D.C., 2008.
18. Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels, 2003.

19. Szlachta J., *Current situation and development perspectives of Eastern Poland*, Ministry of Regional Development, Lublin, 17-18 November 2011.

Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce

Multi-Level Governance: possibilities for implementation in Poland

Marek W. Kozak

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych

Streszczenie

Wzrost złożoności zarządzania rozwojem społeczno-ekonomicznym przez państwo wymaga dostosowań administracji. Przyjęły one formę poprawy jakości funkcjonowania dzięki nowym technologiom i lepszemu organizacji pracy, ale też uwzględnienie interesów i opinii innych interesariuszy, reprezentujących różne milieu (New Public Management) i poziomy organizacji terytorialnej (MLG). W Polsce czynnikiem sprzyjającym upowszechnieniu elementów MLG jest decentralizacja państwa i udział w polityce spójności UE. Są też i bariery: nadmierna autonomia jednostek terytorialnych, niska jakość hybrydowego systemu instytucjonalnego, słabość kapitału społecznego. W takich warunkach pełne wdrożenie MLG nie obejdzie się bez całościowej reformy instytucjonalnej.

Summary

Increasing complexity of socio-economic development requires adaptation on the administration side. It took a form of improvements in terms of performance quality thanks to new technologies and better organization, also through taking into account interests and opinions of other stakeholders, representing different milieus (New Public Management) and other levels of territorial units (MLG). In Poland main factors facilitating introduction of MLG relate to decentralization and participation in European Cohesion policy. There are also barriers: excessive autonomy of territorial units, low quality of the hybrid institutional system, weakness of social capital. In such circumstances full implementation of MLG will not be possible without holistic institutional reform.

Słowa kluczowe: Polska, Multi-level Governance, New Public Management, ewolucja administracji, efekty

Keywords: Poland, Multi-level Governance, New Public Management, evolution of administration, effects

Wstęp

Kilka ostatnich dekad odznacza się rosnącym zainteresowaniem możliwościami doskonalenia funkcjonowania systemu instytucjonalnego, w tym zwłaszcza administracji publicznej, często uważanej za rdzeń systemu, mający dominujący wpływ na kształtowanie jego pozostałych elementów, a w efekcie na efektywność i skuteczność realizowanych polityk rozwoju. Wspomniany wzrost zainteresowania ma co najmniej trzy główne powiązane ze sobą przyczyny. Pierwsza dotyczy postępującej globalizacji (i na drugim biegunie regionalizacji) i towarzyszącemu obu tym zjawiskom zaostrzaniu się konkurencji. Druga wiąże się z powszechnie obserwowaną zmianą paradygmatu rozwoju (zatem i jego czynników) w związku z ugruntowywaniem się gospodarki postindustrialnej i społeczeństwa informacyjnego. Trzecia wreszcie płynie z potrzeby aktywizacji „miękkich” czynników w drodze wzmożonej współpracy różnych podmiotów, tworzenia sieci powiązań, lepszego zarządzania wszelkimi przepływami (strumieniami). Ten ostatni aspekt widać wyraźnie w nawiązywaniu ponadnarodowych organizacji terytorialnych (jak Unia Europejska, NAFTA, ASEAN i in.), które w rosnącym stopniu mają służyć utrzymaniu i wzmocnieniu pozycji w skali globalnej. Podobne zjawisko obserwujemy także na poziomie lokalnym, gdzie narasta potrzeba i presja na tworzenie więzi, stowarzyszeń, związków integrujących lokalne społeczności dla realizowania wspólnych celów. Ostatnio także związki różnego rodzaju tworzą się w układzie pionowym, dla rozwiązywania problemów wymagających uruchomienia zasobów będących w dyspozycji różnych podmiotów na różnych poziomach. Zapewne można ogólnie powiedzieć, że w obliczu rosnącej konkurencji, te procesy integracji służą uruchomieniu mechanizmów pozwalających na lepsze, bardziej racjonalne wykorzystanie posiadanych zasobów, a przez to poprawę pozycji wobec konkurencji. Ważnym, choć różnie wykorzystywanym, narzędziem tej racjonalizacji w odniesieniu do administracji publicznej i jej działań jest zastosowanie ewaluacji jako integralnej części zarządzania i podporządkowania decyzji strategicznych zasadzie oparcia na dowodach („*evidence based*”, czyli właśnie badaniu, jakie dotąd były efekty). Ewaluacja jako narzędzie to ważny element w debacie o zarządzaniu publicznym (Ferlie 2011).

Artykuł ten koncentruje się na możliwościach (czynnikach sprzyjających i utrudniających) wprowadzeniu w Polsce w życie na większą skalę jednej z bardziej zaawansowanych form zarządzania publicznego, jaką jest *Multi-Level Governance* – *MLG* (ze szczególnym naciskiem na poziom regionalny). Zanim przejdziemy do dalszych analiz, podkreślimy jedynie, że Polska jest 22 lata po rynkowej reformie i zaledwie 14 lat po reformie samorządowej i zmianie organizacji terytorialnej kraju. Co ciekawe, reformy w zasadzie nie objęły znacznej części administracji państwowej, przede wszystkim centralnej, bowiem najwyraźniej uznano, że wystarczy ją poddać demokratycznej kontroli, by dostosowała się do nowych

okoliczności. Założono zatem, nie całkiem słusznie, że administracja – poza służeniem społeczeństwu – nie ma własnych interesów. Bliższe przyjrzenie się funkcjonowaniu systemu administracji pokazuje, że w gruncie rzeczy znajdują w nim miejsce struktury, mechanizmy, zasady wynikające z różnych, odziedziczonych sprzed 1989 roku oraz wytworzonych lub importowanych po tej dacie (głównie pod wpływem procesu harmonizacji europejskiej) tradycji i rozwiązań administracyjnych, nie zawsze spójnych, czasem wręcz konfliktowych jeśli chodzi o ich praktyczne skutki. W szerszym ujęciu można powiedzieć, że filozofia polskiej administracji w codziennej praktyce bywa osadzona w tradycji PRL, kiedy to administracja służyła realizacji decyzji władz, nie zaś społeczeństwu. Być może to właśnie kluczowy problem: łatwo jest bowiem zmienić struktury organizacyjne, ale skrajnie trudnym zadaniem jest zmiana ludzkich przyzwyczajeń i nawyków, a zwłaszcza kultury organizacyjnej. Próba wdrożenia w takiej sytuacji MLG wcale nie jest prosta. Tym bardziej, że jest to koncepcja powstała w wyniku ewolucji koncepcji administracji publicznej, jaka trwa na świecie od kilkudziesięciu lat. Dlatego zanim przejdziemy do analizy sytuacji w Polsce, konieczne jest prześledzenie zmian, jakie nastąpiły w modelach administracji zmierzających coraz bardziej do szeroko pojmowanej koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM) lub jej odmiany w postaci „good governance” (w Polsce najczęściej tłumaczone jako „dobre rządzenie”, co mimo wszystko nie oddaje do końca znaczeń pierwotnych, gdzie punktem wyjścia nie jest rządzenie w podstawowym znaczeniu tego słowa, lecz proces podejmowania decyzji¹).

Zanim przejdziemy do analizy, kilka uwag odnoszących się do używanych tu kluczowych pojęć. Tak się złożyło, że większość literatury tematu ostatnich lat jest zdominowana przez autorów posługujących się językiem angielskim. Otóż niektóre z upowszechnionych i przyjętych na świecie terminów są trudno przekładalne na inne języki. Przypomnijmy np. „sustainable”, które w wielu krajach w sposób dalece odbiegający od sensu oryginału związane ze zrównoważeniem rozwoju pojmowanym w sposób właściwy „zielonym” i ograniczającym znaczenie do zachowania przyrody². Podobny kłopot mamy z kluczowym dla dalszych rozważań pojęciem „governance” i odróżnieniem go od „government” (rządzenie, to jest wynikająca z prawa i przypisana określonym organom państwa kom-

¹ Takie podejście reprezentuje agenda UNESCAP (Gospodarcza i Społeczna Komisja ONZ ds Azji i Pacyfiku), która pojęcie to znacznie upowszechniła i która definiuje good governance jako “the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)” (<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>; [pobrano 20.03.2012]).

² Rzadko się zdarza, żeby tak jak Francuzi oddać angielski termin związane i wcale trafnie słowem „durable” (trwały, np. rozwój).

petencja stanowienia celów, podejmowania i egzekwowania podjętych decyzji)³. W przypadku „*governance*” (początkowo utożsamiane z „*government*”) odnosi się to pojęcie coraz częściej do procesu podejmowania decyzji oraz – w następstwie – procesu wdrażania decyzji (UNESCAP); procesu, na który ma wpływ więcej podmiotów pozarządowych. W tak pojmowanym systemie nie ma ograniczenia w wyznaczaniu celów jedynie do uprawnionych organów państwowych, lecz do dopuszczenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w celu wspólnego wypracowania kluczowych decyzji dotyczących np. polityk czy incydentalnych decyzji inwestycyjnych (np. dotyczących elektrowni jądrowych). Jeśli zatem wcześniej wspomniano, że globalizacja wymusiła zmiany w systemie instytucjonalnym, to wypada dodać, że niewątpliwie czynnikiem drugim, nie mniej ważnym, okazało się tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, dysponującego coraz sprawniejszymi narzędziami wpływu. Jednocześnie poszerzenie rodzajów i liczby podmiotów uczestniczących na różne sposoby w procesie decyzyjnym lub wywierających nań wpływ, lub ponoszących skutki ich podjęcia i wykonania, pozwala coraz częściej mówić o zmiennym w czasie i przestrzeni gronie interesariuszy, które to określenie zawiera w sobie wszystkie podmioty zainteresowane w sprawie.

Proces przechodzenia od „*government*” (rządzenia i zarządzania wykonywanego zasadniczo przez struktury państwowe) do „*governance*” (rządzenia i zarządzania zawierającego elementy różnorodnej partycypacji, zarówno formalnej, jak i nieformalnej na różnych ich etapach) oczywiście nie ma charakteru zero-jedynkowego. Ani w przeszłości nie były znane systemy władzy, w których państwo miało pełen monopol na władzę i nie ulegało żadnym wpływom, ani dziś struktury państwa nie zostały zastąpione przez zupełnie płynne koalicje współdecydujących interesariuszy. Żeby zrozumieć współczesne zjawisko rządzenia (i zarządzania, rozumianego jako proces wykonywania decyzji), za punkt wyjścia należy przyjąć najbardziej dopracowaną koncepcję modelowej administracji sformułowaną przez niemieckiego uczonego Maxa Webera. Krytyka tego typu idealnego dała z kolei początki analizie nowych modeli, budowanych zarówno w wyniku obserwacji spontanicznie zachodzących zmian w systemie podejmowania decyzji, jak też w koncepcjach teoretycznych, próbujących opisać warunki konieczne, by zoptymalizować decyzje w zmiennym, często turbulentnym, coraz bardziej skomplikowanym i globalizującym się świecie (Mazur 2003; Geodecki i in. 2012). Zaczniemy od modelu Webera.

³ Skorzystajmy z okazji, by uporządkować także inne terminy używane dość powszechnie, ale niekoniecznie z powszechnym zrozumieniem ich znaczeń. I tak: zarządzanie, to te czynności, które nie obejmują stanowienia celów (decyduje o nich ktoś inny, uprawniony), ale obejmują prawo dostosowywania narzędzi i przesuwania zasobów dla jak najlepszego osiągnięcia założonych celów. Wdrażanie zaś polega na wykonaniu co do litery wszystkich zadań (bez prawa ani stanowienia celów, ani samodzielnego wprowadzaniu zmian w zakresie narzędzi i zasobów). Takie zhierarchizowanie pojęć to przykład importu *acqui communautaire* w sferze polityki spójności.

Punkt odniesienia: klasyczny model Webera

Funkcjonowanie państwa i administracji było przedmiotem zainteresowania wielu wybitnych autorów (poczynając od Platona przez Machiavellego po Tocqueville'a i nam współczesnych), szczególne miejsce wśród jej badaczy zajmuje jednak Max Weber, pozostający pod silnym wpływem twórcy naukowej szkoły zarządzania Fredericka Taylora. Weber upamiętnił się jako autor jedynej, jak dotąd, kompletnego modelu idealnego administracji (wyd. angielskie 1947). Jest to głównie model normatywny, który w części odwoływał się do realiów, w części jednak postulował takie cechy, które miały pozwolić na uwolnienie administracji od subiektywizmu urzędników w podejmowaniu decyzji, od wpływów zewnętrznych (politycznych, społecznych czy zwykłego nepotyzmu), szerzej: od woluntaryzmu. Model Webera zbudowany był na podporządkowaniu go przewidywalności, obiektywizmowi, fachowości i racjonalności decyzji. Dość często można się spotkać z opinią, że współczesna administracja nie ma wiele wspólnego z klasyczną teorią biurokracji (administracji) Webera. Sformułowanie o zupełnej odmienności może służyć jedynie podkreśleniu nowych cech i zjawisk, jakie możemy dostrzec w administracji. Cechy rdzeniowe tej koncepcji są jednak w administracji – jak zobaczymy – trwałe (zob. Sztompka 2002).

Weber wyróżnił 6 podstawowych zasad (cech) wyznaczających idealny model, któremu powinno się podporządkować realnie istniejące struktury administracyjne:

1. Uporządkowanie hierarchiczne (podległość służbowa),
2. Bezosobowe przepisy podstawą zarządzania (i egzekucji wykonania decyzji),
3. Specjalizacja i podział pracy,
4. Wyraźnie określona misja,
5. Depersonalizacja,
6. Kwalifikacje formalne podstawą zatrudnienia i awansu (określone ścieżki kariery).

Przestrzeganie powyższych zasad (zresztą interpretowanych na różne sposoby przez kolejnych badaczy dorobku Webera) miało służyć powstaniu grupy profesjonalnych urzędników o wysokich kwalifikacjach i etosie, posługujących się niczym więcej, jak swą najlepszą wiedzą i obiektywnymi kryteriami decyzji. W porównaniu z wcześniej znanymi systemami administracji, gdzie nieformalne wpływy, brak kryteriów decyzyjnych, niejasne ścieżki kariery itp. cechy były dniem powszednim, model Weberowski przez swą prostotę reguł wydawał się niezwykle obiecującym sposobem budowania ładu.

Jak każdy model idealny, od początku spotykał się jednak z krytyką. Zarówno od strony koncepcyjnej, jak też przez obserwacje wydarzeń i procesów społecznych, gospodarczych i politycznych, formułowano coraz więcej zastrzeżeń. Zbyt ich wiele, by tu przywoływać, ale pokrótce można powiedzieć, że w czasach powstania tego modelu (początek XX wieku) głęboko wierzono w postęp wiedzy i nauki i możliwość tworzenia idealnego świata. Zarówno zmiany społeczne, jak

i kolejne wojny nadwątlili to przekonanie. Obserwacje badaczy (np. szkoły *human relations* z jej „ojcem” Eltonem Mayo) pokazały też, że świat wszelkich organizacji ma także silny wymiar grupowy i nieformalny, gdzie profesjonalizm, obiektywizm itp. cechy nie mają wielkiego wstępu. Do najbardziej znanych krytyków teorii Webera należy niewątpliwie zaliczyć Michela Croziera (1967), który w obszernej pracy dogłębnie przedstawił kluczowy problem biurokracji, jakim jest błędne koło niemożności sprawnego (racjonalnego, jak chciał Weber) funkcjonowania. Błędne koło miało wynikać właśnie z bezosobowości przepisów, nadmiernej centralizacji, izolacji poziomów organizacyjnych oraz powstawania relacji władzy wokół sfer niepewności, nie zaś miejsca w hierarchii. Inny badacz, Robert Merton, w swej krytyce modelu biurokracji podkreślał, że mechanistyczne wzory zachowań narzucane w „idealnej” biurokracji powodują niezdolność podejmowania racjonalnych decyzji w sytuacjach nietypowych, nieprzewidzianych przepisami i wykraczających poza kwalifikacje urzędnika (1982). Zjawisko to nazwał Merton wyuczoną nieudolnością, oskarżając zatem administrację rodzaju Weberowskiego – mówiąc współczesnym językiem – o całkowitą niezdolność do innowacji, co można uznać za sytuację istotnie patologiczną, a przynajmniej niepożądaną. Krytyczne opinie o niedostosowaniu tradycyjnej administracji do współczesności przedstawił także np. Hughes (2003). Zwątpienie w możliwość zbudowania idealnej administracji pogłębiły także liczne ostatnio badania nad ograniczeniami racjonalności zachowań ludzkich, kwestionujące tym samym racjonalność w organizacjach (zob. Simon 1997).

Nie ma wątpliwości, że współczesne społeczeństwo jest znacznie bardziej skomplikowanym, wykształconym i trudnym podmiotem i przedmiotem rządzenia, niż to było przed stu niemal laty, gdy naukowe zarządzanie i wiara w postęp przeżywały okres świetności. Ówczesna administracja nie ponosiła też odpowiedzialności za tak szerokie i tak zróżnicowane spektrum sfer życia społecznego, jak dziś (od sprzątanía i komunikacji po politykę badań i rozwoju). Co więcej, nigdy wcześniej administracja nie była zobowiązana do tak ścisłej współpracy z wieloma innymi instytucjami w kraju i za granicą. Tak zwana gęstość instytucjonalna (termin upowszechniony przez Amina i Thrifta, 1994) osiągnęła niezwykley poziom i nic nie wskazuje, by jej rozwój miał się zatrzymać. Tym bardziej, że niezwykle dynamiką i zmiennością celów i form działania odznacza się społeczeństwo obywatelskie, które – jak pokazał przykład budowania masowych koalicji przeciw umowie ACTA – z chwilą upowszechnienia technologii informacyjnych i komunikacyjnych uzyskało potężne narzędzie mobilizacji i wpływu.

Wspomniano wcześniej, że mimo wszelkich zmian, jakie zaszły w otoczeniu i w samej administracji, ma ona silną skłonność do utrzymywania wielu cech tradycyjnego modelu Weberowskiego (zob. du Gay 2005). Wyjaśnienia tego zjawiska należy szukać zapewne w złożoności realizowanych funkcji i zadań, stąd i rozbieżność oczekiwań wobec niej. Z jednej strony oczekuje się pełnej przewidywalności

i racjonalności decyzji (np. ochrona zdrowia), z drugiej zaś żąda się zdolności do innowacyjności i elastyczności działania (polityka B+R). Co gorsza, czasem oczekuje się wszystkiego naraz (obrona narodowa). Niektórzy nawet zdają się zapominać, że administracja ze względu na swe cele i położenie w strukturze instytucjonalnej dzieli się na wiele zupełnie różnych funkcjonalnie rodzajów administracji, więc „jeden model dla wszystkich” jest podejściem nierealistycznym. Jedno jest pewne, profesjonalizm, regulacja przez mądre przepisy, hierarchiczność, istnienie procedur odwoławczych to także dziś powszechnie pożądana podstawa każdej organizacji administracyjnej. Model klasyczny nadal determinuje funkcjonowanie administracji, ale stracił cechy modelu idealnego czy jedyne. Jego niektóre cechy współistnieją z nowszymi cechami i elementami administracji, mającymi poprawić jej funkcjonowanie w osiąganiu celów, dostosować do złożonego otoczenia i wielości interesariuszy.

Proces ewolucji modelu administracji bywa określany na poziomie ogólnym mianem przejścia od modelu mechanistycznego (typu Weberowskiego) przez stochastyczny do sieciowego (współczesnego).

Tabela 1. Rozumienie wybranych elementów rozległych organizacji na poszczególnych etapach rozwoju organizacji

Etap/elementy	mechanistyczny	stochastyczny	sieciowy
Aktorzy	Organizacja jako spójna jednostka z jasno określonymi celami.	Organizacja funkcjonująca w otwartych systemach, na które składają się połączone podsystemy.	Organizacja jako elementy składowe sieci organizacyjnej.
Procesy	Racjonalne, ustrukturyzowane od góry	Strategiczne oczekiwania zmian w środowisku.	Regulacja podsystemów oraz ich wzajemnych oddziaływań. Wewnątrz organizacyjna współpraca, w której dochodzi do wymiany zasobów.
Decyzje	Jako wynik strategicznych decyzji administracji centralnej, ukierunkowanej na osiągnięcie sformułowanych celów.	Jako wynik interakcji między podsystemami, mający na celu poprawę struktury organizacyjnej i otoczenia organizacji.	Jako wynik negocjacji między organizacjami ukierunkowanych na ustabilizowanie przepływów zasobów. Ukierunkowane powiązania między organizacjami.
Władza/ppełnomocnictwa	Jasna, scentralizowana struktura władzy	Zmienna struktura władzy, która zależy od konkretnej architektury podzespołów.	Brak centralnej struktury władczej. Siła władzy zależy od dostępności zasobów.

Infor- macje/ wartości	Nauka pozy- tywistycznym kluczem do zbierania infor- macji. Jasne cele i wartości.	Centralne zadanie - zbieranie strategicznych informacji o cechach środowiskowych organizacji. Wartości są niejednoznaczne.	Informacje – kluczowe zasoby są udostępniane przez różne podmioty. Dobre strony konfliktu.	
------------------------------	---	---	---	--

Źródło: Kickaert W. M., (1997), *Managing complex networks*, SAGE, s. 18, za: Koźło S., Leszczyńska K., Lipski S., Wiszczun E., (2009), *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, s. 5

Charakterystyka przedstawiona w tabeli 1 nieco przejawia niektóre cechy (np. brak centralnej struktury władzy w modelu sieciowym), ale niewątpliwie wskazuje ogólne kierunki zmian organizacji (w tym administracji) jako organizacji działających w coraz bardziej złożonym otoczeniu. W przypadku administracji należałoby zastrzec, że władza centralna jednak istnieje także w coraz bardziej sieciowym jej systemie, co nie wyklucza, że jej faktyczna rola i wpływ są w rzeczywistości mniejsze, niżby to wynikało z uprawnień. Bywa, że rządy bywają słabe.

Ostatnio np. upowszechnia się doskonalenie interwencji publicznej poprzez wykorzystanie nowych koncepcji rozwoju, wprowadzanie nowych zasad w rodzaju trwały rozwój (niefortunnie po polsku nazywany zrównoważonym), *evidence based policy* (prowadzenie polityk z wykorzystaniem wyników badań) czy *smart development* (inteligentny rozwój). Zmiany te, zachodzące na poziomie wykraczającym poza system organizacji państwa (administracji), wiążą się niewątpliwie z przejściem od fazy rozwoju cywilizacji, nazywanej erą gospodarki przemysłowej i społeczeństwa nowoczesnego, do gospodarki postindustrialnej (opartej o wiedzę) i społeczeństwa ponowoczesnego lub – coraz częściej – informacyjnego. Zmianom tym towarzyszy zmiana czynników przyczyniających się do rozwoju. Podczas gdy w dobie najbardziej nasilonego rozwoju przemysłowego o rozwoju decydował sektor przemysłu, a dostępność surowców i energii oraz infrastruktura techniczna przesądzały o szansach rozwojowych wielu obszarów, dziś coraz częściej zauważamy, że w nowej erze większość dochodu powstaje w sektorze usług, umiejętność zarządzania informacją często przesądza o sukcesie, a posiadanie infrastruktury strategicznej jest ważne, ale infrastruktura nie wystarczy, by uruchomić procesy rozwojowe. Przypomnijmy, że jeszcze przed 100 laty dostęp do linii kolejowych przesądzał czasem o być albo nie być miejscowości i regionów⁴. Warto

⁴ Kolej ominęła np. historyczną stolicę Podlasia Drohiczyn, a przechodząc przez Białystok wyniosła to wówczas niewielkie miasto do rangi dzisiejszej stolicy województwa. Z kolei kwota ponad dwóch bilionów euro „wpompowanych” głównie w infrastrukturę techniczną b. NRD nie była w stanie zatrzymać milionów głównie młodych ludzi przed migracją do Niemiec Zachodnich, przed wyludnieniem znacznych obszarów Niemiec Wschodnich. Podobnie jak kiedyś podobny program zatrzymania upadku zagłębia appalachyjskiego (USA), mimo wydania miliardów dolarów nie przyniósł spodziewanych efektów.

się zatem przyjrzyć nowym czynnikom rozwoju ery postindustrialnej, zapowiadanej przez Tofflera (1980) jako „trzecia fala” w dziejach ludzkości.

Współczesne czynniki rozwoju

Jednym z kluczowych czynników rozwoju ostatnich dekad był rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych, niezwykle przyspieszający procesy gromadzenia i wykorzystywania wiedzy na potrzeby podnoszenia konkurencyjności. Na znaczeniu coraz bardziej nabierały tzw. miękkie czynniki rozwoju. Zalicza się do nich koncepcję znaczenia kultury⁵ (Harrison, Huntington 2003), kapitału ludzkiego oraz różnych form kapitału społecznego (np. Coleman 1988; Putnam 1995), roli innowacji i otoczenia proinnowacyjnego (Camagni 1991; Cooke 2002), sieci współpracy i przepływów (Porter 2004; Castells 2008), klasy kreatywnej, koegzystencji talentu, tolerancji i technologii (Florida 2002), znaczenia systemu instytucjonalnego (Keating i in. 2003), czy na gruncie polskim triadę innowacji, globalizację i konkurencję (Gorzelać 2007). Koncepcje typowe dla ostatnich lat łączy przekonanie, że dominującym czynnikiem rozwojowym jest zdolność do gromadzenia, przetwarzania i wykorzystania informacji, co pozwala lepiej wykorzystać dostępne zasoby. Inne formy kapitału (finansowy, materialny, technologiczny) o tyle nie zajmują pierwszych miejsc, że ich dobre wykorzystanie coraz bardziej zależy od ludzi, ich zdolności do współpracy i innowacyjności oraz od sprawności systemów komunikacyjnych. Za najnowocześniejsze gospodarki ostatnich lat uważa się właśnie te, które najwcześniej i najbardziej konsekwentnie dokonały zwrotu w stronę gospodarki opartej o wiedzę i społeczeństwa informacyjne. Próby takiego pobudzenia rozwojowego, jak na razie z miernym skutkiem, są podejmowane także na szczeblu Unii Europejskiej (Strategia Lizbońska, Europa 2020)⁶, a w Polsce przybiera analizy wskazujących na zagrożenie dryfem rozwojowym, o ile nie nastąpi rychła aktywizacja właśnie nowych czynników rozwoju (Boni 2010; Boni 2012; Geodecki i in. 2012; Kozak 2012). Silnym impulsem dla poszukiwania nowych, bardziej wydajnych rozwiązań w administracji służących podejmowaniu lepszych decyzji w obszarze programów rozwojowych, jest od lat realizacja w Polsce polityki spójności. Szybko się bowiem okazało, że system wdrażania, zbudowany głównie w oparciu o struktury administracyjne, wykazuje się tymi samymi słabościami, jakie ogólnie przypisuje się polskiej administracji: biurokratyzacja, niespójność rozwiązań, unikanie jednoosobowej odpowiedzialności, formalizm, większy nacisk na przepisy niż osiągnięcie celów działania. Nie

⁵ Rozumianej daleko szerzej niż tylko instytucje i aktywność kulturalna.

⁶ Podstawą debaty nad naukowymi podstawami polityki spójności UE jest wiele opracowań powstałych na zlecenie Komisji Europejskiej, w tym zwłaszcza raport F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf, [pobrano 20.11.2011].

za wszystkie z tych przywar można winić jedynie administrację: ogólnie polski system instytucjonalny jest nieefektywny, przeregulowany, z kolei społeczeństwo wyróżnia się niezwykle niskim kapitałem społecznym (obejmującym skłonność do zaufania i współpracy), coż więc się dziwić, że urzędnicy działający w takim otoczeniu mają skłonność do braku zaufania (zabezpieczania się przed rzeczywistym lub wyimaginowanym wprowadzeniem w błąd przez klienta) i centralizacji. Coraz częściej też podkreśla się, że dla rozwoju decydujące jest wysokiej jakości przywództwo, zdolność do mobilizacji elit i społeczności wokół realizacji wytyczonych celów (Pietrzyk).

Mówiąc o współczesnych czynnikach rozwoju nie sposób nie dostrzec nabierającego na znaczeniu czynnika terytorializacji (Barca 2009) jako swoistej formy obrony przed działaniem skutków postępującej globalizacji. Globalizacja powoduje zaś, że trwałą przewagę konkurencyjną można uzyskać jedynie przez innowacyjność. Przewaga komparatywna, uzyskana dzięki niskim kosztom produkcji jest nietrwała, bowiem globalizacja przez procesy dekoncentracji i *offshoringu* poszerza grono konkurujących ceną o nowe słabo rozwinięte państwa (obszary). Podobnie żadnych istotnych długookresowych przewag nie daje oparcie gospodarki na eksporcie surowców. Co więcej, postęp technologiczny, obfitość kapitału i postępująca globalizacja znacznie ułatwiają swobodę lokalizacyjną, co uwalnia od tzw. twardych czynników (kosztów, dostępności surowców etc) (Gorzelać, Kozak 2012). Nie tyle też specjalizacja, co różnorodność gospodarcza prowadzi do rozwoju dzięki obniżeniu kosztów transakcyjnych w wyniku koncentracji (w skrajnym przypadku przyjmującej formę metropolizacji rozwoju) (World Bank 2008; Smętkowski 2012). Z drugiej strony w procesie translokacji rozwoju niemałą rolę mają firmy globalne, wysoce mobilne i aktywnie poszukujące nowych rynków i – zależnie od branży – korzyści komparatywnych bądź konkurencyjnych. Zarządzanie rozwojem przy tak złożonych, niemierzalnych czynnikach wymaga coraz więcej od administracji (władz), a właściwie szerzej: od społeczeństw.

Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management)

Koncepcja New Public Management (NPM) była i jest w istocie konglomeratem różnych prób dostosowania administracji do zmian w otoczeniu. Wypracowano tę nazwę dla integracji różnych podejść, jak *post-bureaucratic government*, *market-based public administration*, *post-bureaucratic paradigm*, *entrepreneurial government*, *post-modernism*, *post-modern government*, *post-industrial government*, *managerialis* itp. (Hood 1994 za Supernat 2004). Łączyła je wola włączenia w proces stanowienia polityki i podejmowania decyzji innych podmiotów (zasad, kryteriów) spoza sektora rządowego. W pracach OECD (2000) podkreślano, że reforma wynika z prostej konieczności nadążania władz (administracji) za zmia-

nami zachodzącymi w społeczeństwie. Można powiedzieć, że w efekcie reform konsekwentnie następowało przesuwanie granic administracji, dotąd uznawanej za wręcz wyalienowaną ze swego otoczenia, teraz podejmującej próby efektywnej z nim integracji, a przynajmniej współpracy w różnych obszarach, gdzie opinia zewnętrzna jest pożądana. Z jednej bowiem strony państwo w połowie XX wieku niezwykle poszerzyło zakres swej aktywności i stosownie do nowych poszerzonych kompetencji przejęło kontrolę nad około połową wytwarzanego dochodu, z drugiej jednak – wskutek postępujących procesów demokratyzacji, globalizacji, internacjonalizacji, powstawaniu ponadnarodowych organizacji i form współpracy – stopniowo traciło wcześniejszą swobodę decyzyjną i coraz więcej swych planów i decyzji musiało uzgadniać z innymi podmiotami, także prywatnymi i pozarządowymi.

Koncepcja NPM została wprowadzona w życie po raz pierwszy w latach 80 w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, a w latach 90 w USA jako odpowiedź na wyzwania stojące przed administracją publiczną w dobie reform towarzyszących przejściu do ery postindustrialnej (OECD 2000; OECD 2005; Supernat 2004; Krynicka 2006). NPM zapożycza i adaptuje do swoich potrzeb szereg rozwiązań typowych dla gospodarki rynkowej i sektora prywatnego, w tym zwłaszcza podejście menedżerskie, orientację na rezultaty, decentralizację, prywatyzację i outsourcing, a także poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności (zob. Zalewski 2005; Blakely & Bradshaw 2002; Supernat 2004; Osborne & Gaebler 1994). Dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowaniem NPM nie są jednoznaczne i rozstrzygające. Obok obiecywanej poprawy funkcjonowania administracji (nie do końca jasne, czy i w jakim stopniu zależne od NPM, w jakim zaś od postępu technologicznego, jak np. wykorzystanie ICT), zauważono też słabości. Tak np. słabością okazała się też siła NPM, dążącego modelowo do podporządkowania działania administracji potrzebom konsumenta jej usług. Podejście takie osłabia bowiem odpowiedzialność przed obywatelami i wobec ograniczoności środków grozi redukcją funkcji jedynie do najpowszechniej konsumowanych. Co więcej, idea maksymalnego wykorzystania mechanizmów rynkowych może prowadzić do sprzeczności z innymi wartościami społecznymi, niepoddającymi się łatwo wycenieniu rynkowej (Supernat 2003). Patrząc zatem na realnie istniejące modele NPM trudno nie zauważyć, że mamy do czynienia z wieloma nieco odmiennymi przykładami prób usprawnienia sektora publicznego, zachodzącymi w często różnym otoczeniu instytucjonalnym i mechanizmach funkcjonowania społeczeństwa. Stąd być może próby zmian określanych mianem dobrego rządzenia.

Dobre rządzenie (Good governance)

Koncepcja dobrego rządzenia wyróżnia się tym, że nie dąży do tworzenia nowych struktur, lecz do optymalizacji funkcjonowania istniejących organizacji

w danych warunkach ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych. Nacisk jest zatem bardziej na funkcje, zdolność do jak najlepszego wykonywania służby społecznej, niż budowanie idealnych struktur. Bardziej na fizjologię, niż morfologię. W pewnym sensie przyjmuje się w tym podejściu, że jakość funkcjonowania administracji nie musi być bezpośrednio zależna od żadnego typu struktury. Innymi słowy, formy organizacyjne są na świecie odmienne, ale to nie determinuje ich (nie)zdolności do dobrego rządzenia.

Cóż zatem oznacza dobre rządzenie? Jakie wymagania musi spełniać, czym się odznaczać?

W rozumieniu proponowanym przez UNESCAP, administracja, żeby móc zasłużyć na markę „good governance” winna się charakteryzować następującymi cechami:

- podejście partycypacyjne
- rządy prawa
- przejrzystość
- responsywność
- orientacja na konsens
- równość i włączenie społeczne
- skuteczność i efektywność
- odpowiedzialność

Każda z wymienionych cech nie tyle wymaga radykalnych dostosowań strukturalnych, co raczej funkcjonalnych: wypracowania efektywnych kanałów wymiany informacji z otoczeniem, w większym stopniu uwzględnienia kwestii równości, genderowych czy też inkluzji społecznej, czyli większej orientacji na potrzeby (Czaputowicz 2005). Czy to wystarczy, by sprostać wyzwaniom rozwojowym? Czy GG może być alternatywą dla zmenedżeryzowanej, zorientowanej bardziej na efekty niż procesy NPM?

Multi-level Governance

Zasadnicze eksperymentatorium koncepcji MLG to Unia Europejska i wola skonstruowania systemu rządzenia (i zarządzania) odbijającego całą złożoność, wielopoziomowość jej organizacji, gdzie sama typologia administracyjnych jednostek terytorialnych (NUTS) obejmuje pięć poziomów, od gminy po państwo członkowskie (zatem z Unią czyni to 6 poziomów). Proces tworzenia Unii Europejskiej wzmógł zainteresowanie relacjami pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami wspólnymi (Bevir 2007), a uruchomienie (głównie w związku z przygotowaniami do wprowadzenia Unii Walutowej i Gospodarczej) masowej interwencji w formie polityki strukturalnej, zwanej dziś polityką spójności, z jej wieloma celami i skomplikowanym instrumentarium wymusiło testowanie rozwiązań nie tylko decentralizacyjnych czy partnerskich, ale też tworzących mechanizm uczestnictwa wielu poziomów terytorialnych (Kozak 2009). Także badania

amerykańskie wykazały postępujący proces „sieciowania”, poszerzania współpracy jednostek administracyjnych także w układzie wertykalnym (Rhodes 1997).

W podejściu unijnym widoczny jest jednak nacisk na budowanie relacji między instytucjami unijnymi a pozostałymi, zatem podejście nieco instrumentalne. I tak Komitet Regionów (2009) definiował MLG następująco:

- skoordynowane działanie podejmowane przez Unię Europejską, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne, oparte na partnerstwie i skierowane na kreślenie i wdrażanie polityk europejskich,
- dynamiczny proces o wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, który nie osłabia odpowiedzialności politycznej,
- proces podporządkowany pięciu zasadom u podstaw dobrego zarządzania: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, skuteczność i spójność. MLG zapewnia wdrożenie, utrzymanie i wzmocnienie tych zasad,
- zjawisko zależne od poszanowania zasady subsydiarności,
- kluczowe zasady inspirujące i kierujące działaniami wspólnotowe to subsydiarność, proporcjonalność, bliskość, partnerstwo, partycypacja, solidarność i wzajemna lojalność,
- musi być rozumiane nie tylko jako kwestia przełożenia europejskich lub narodowych celów na działania regionalne i lokalne, ale też musi być rozumiane jako proces integracji celów władz lokalnych i regionalnych ze strategiami UE,
- warunki dobrego realizowania MLG zależą w istocie od samych państw członkowskich (EU 2009).

Tabela 2. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego typu MLG – porównanie

Cechy	Model tradycyjny	Model zarządzania publicznego typu MLG
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne, spłaszczone
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie porządku
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów, współzależność	Separacja	Partnerstwo

Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych
Interakcje partnerów	Regulowane przepisem	Oparte na zaufaniu
Poziom niezależności od państwa	Niski	Umiarkowany
Relacje między poziomami administracji	Oparte na umacnianiu niezależności	Oparte na wspólnocie interesów i zadań
Stosunek administracji do obywateli	Brak zaufania	Oparty na zaufaniu
Paradygmat rozwoju	Tradycyjny	Nowoczesny

Źródło: Kozak 2009, s. 91

Należy podkreślić, że MLG nie jest jednolitą koncepcją. W literaturze wskazywano rozmaite nazwy wariantowe: jak np. *multi-tiered governance*, *polycentric governance*, *multi-perspectival governance* i inne (Hooghe, Marks 2001). Ujęcie nazwane MLG przyjęło się najszerzej. Zdaniem niektórych badaczy można mówić o dwóch formach MLG. Pierwsza obejmuje decentralizację władzy do wielu niezależnych terytoriów, dbających zatem o własne interesy i potrzeby. Taka forma miałaby mieć charakter trwały, a wyraźnie rozdzielne terytoria podlegające własnej jurysdykcji byłyby aktorami MLG. Druga formuła przewiduje nakładanie się jurysdykcji, wielość i zmienność jurysdykcji, także ich elastyczność (Hooghe, Marks 2001). Nie jest jasne, na ile te odmienne w swej logice modele występują w rzeczywistości, na ile zaś są jedynie modelami idealnymi, których poszczególne elementy można wprawdzie zidentyfikować w rzeczywistości, ale nie czyni to jeszcze modelu.

Uważa się na ogół, że MLG ma znaczący wpływ do na demokratyzację Unii Europejskiej. Świadczyć ma o tym wyposażenie obszarów peryferyjnych w prawo udziału w decyzjach dotyczących ich przyszłości; wykonywanie tego prawa w sposób zapobiegający blokadom w formie prawa weta; i wreszcie wspieranie tworzenia "organicznych" więzi między społecznościami i władzami regionalnymi oraz lokalnymi, dzięki czemu ich działania są bardziej responsywne lokalnie, a zarazem sprzyjają powstawaniu szerokich koalicji przynoszących również wzrost responsywności (Piattoni 2009: 33). Zgadzając się z ogólnym wydźwiękiem, trudno jednak zapomnieć, że Unia nadal cierpi na istotne deficyty demokracji⁷, czego MLG nie jest w stanie w pełni skompensować. Zwraca się też czasem uwagę, że MLG w praktyce UE ogranicza swe działanie do mimo wszystko stosunkowo najprostszyc obszarów funkcjonowania (Jordan 2001).

⁷ Poczynając od nadal bardzo ograniczonej roli Parlamentu Europejskiego.

Czynniki sprzyjające i utrudniające implementację MLG w Polsce

Do głównych czynników sprzyjających wprowadzeniu MLG należy zaliczyć te, które wiążą się z rozwojem i rosnącymi wymaganiami wobec prowadzenia polityk publicznych w warunkach internacjonalizacji i globalizacji kraju. Z jednej strony rosną wymagania wobec administracji, z drugiej zaś następuje dyfuzja wzorów z innych państw i rozwój zarówno funkcji publicznych, jak i oczekiwań społecznych, wyrażanych przez coraz bardziej zróżnicowane środowiska. Rodzi to wyraźną presję na administrację publiczną, aczkolwiek zarówno jej treść, jak i recepcja jest dość zróżnicowana. Stosownie do kompetencji i zamożności obszarów lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych, ich charakter nieco się różni.

Wyraźnym czynnikiem o wielkim znaczeniu stymulującym jest integracja europejska i potrzeba dostosowania przynajmniej części struktur administracyjnych do wymogów europejskiego MLG w zakresie polityk wspólnotowych. Wraz z upływem czasu rosną w tym zakresie wymagania, czego najlepszym świadectwem są projekty rozporządzeń unijnych na nowy okres planistyczny 2014-2020, kładące wielki nacisk na planowanie partycypacyjne w ujęciu także wyrażnie wertykalnym, koordynację działań i inne elementy typowe w różnym stopniu dla NPM czy MLG. Słabością jest na razie to, że ten wpływ przemian w systemie wspólnotowym nie dotyka całości sektora publicznego w Polsce, lecz ogranicza się, jak dotąd, do tych jego części, które biorą bezpośredni udział w planowaniu, zarządzaniu i wdrażaniu polityk europejskich (MUS 2012).

Do warunków sprzyjających, wręcz zachęcających do wprowadzania MLG zaliczyć też należy wprowadzoną w 1999 roku organizację terytorialną kraju z jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie regionu (nie licząc powiatu i z dawna istniejących gmin). Wykonywanie coraz liczniejszych i bardziej złożonych funkcji wymusza usprawnienie komunikacji z równie złożonym otoczeniem, w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym. Zwraca się jednak uwagę, że umocnienie roli regionów rodzi obawy przed dominacją tych najsilniejszych (Kojło et al. 2009).

Nie brakuje też słabych stron, czynników spowalniających procesy wdrażania MLG. Przede wszystkim jest to niska jakość systemu instytucjonalnego, nieracjonalnego i pełnego rozwiązań powszechnie uznawanych za wymagające zmiany. Pod ogniem krytyki znajduje się między innymi funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia, przepisów regulujących prowadzenie działalności gospodarczej i wielu innych instytucji ważnych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa (zob. Jarosz 2012). Mimo poważnych prób stworzenia jednolitego i racjonalnego systemu planowania rozwoju, prace nie są jeszcze zakończone. Przeregulowanie uznaje się za jeden z najpoważniejszych problemów instytucjonalnych.

Za jedną z poważniejszych przeszkód należy też uznać grzech pierworodny istniejącego systemu jst, czyniących je całkowicie autonomicznymi, niezależnymi

od siebie⁸. Decyzje zapadające na poziomie wyższym nie mają mocy wobec poziomu niższego, co uzależnia cały proces planowania np. terytorialnego od skuteczności negocjacji. To stąd między innymi brakuje ostatecznej decyzji w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej, choć potrzeba jej zbudowania wydaje się być priorytetem rządu. Brak hierarchii planów to osobliwość w skali światowej, ale każda próba zmniejszenia autonomii jst traktowana jest jak zamach na demokrację i konstytucję. Obowiązujące rozwiązania osłabiają skuteczność państwa jako całości, nadmiernie też komplikują proces uzgadniania i koordynacji działań. Co nie zmienia faktu, że według niektórych specjalistów, brak dostatecznie silnych regionów jest barierą dla rzeczywistego partnerstwa w Unii Europejskiej (Wojtaszczyk i in. 2009: 11).

Wreszcie do czynników mocno utrudniających budowanie systemu MLG należy zaliczyć niezwykle niski poziom kapitału społecznego (Diagnoza Społeczna 2011). Społeczeństwo polskie odznacza się brakiem zaufania do innych, a zwłaszcza do instytucji państwa. Tymczasem to właśnie pewne minimum zaufania jest podstawowym warunkiem funkcjonowania MLG. Czy w takiej sytuacji może zostać spełniony warunek wprowadzenia MLG, za jaki w jednym z badań uznano – chyba jednak na wyrost – warunek „(...) stałego i znacznego wzmożenia społecznej aktywności, naprawdę na wielką skalę”? (Kojło et al. 2009: 66).

Trendy

MLG jest jednym z etapów ewolucji systemu administracji publicznej. Zasadne jest zatem pytanie, w którą stronę system ten będzie podążać? Jakie czynniki będą wyznaczać kierunek zmian? Zaczniemy od słabych punktów. Zarówno NPM jak i MLG nie mają silnych podstaw demokratycznych; dążąc do wprowadzenia zasad menedżerskich, odpowiedzialności za wydatki, *outsourcingu* i prywatyzacji części funkcji (w efekcie też przekazania zasobów w ręce zagranicznych, międzynarodowych przedsiębiorstw) dodatkowo przyczyniają się do ograniczenia odpowiedzialności przed własnym społeczeństwem za wykonanie często fundamentalnych zadań. Rodzi się też np. polityczny problem wynagrodzeń: czy w sektorach publicznych fachowcy winni być wynagradzani równie hojnie, co w wielkich firmach prywatnych? Ostatnie próby zmian w polskim systemie ochrony zdrowia, podejmowane w imię podniesienia racjonalności wykorzystania dostępnych zasobów finansowych, pokazały siłę, z jaką w tak ważnej społecznie kwe-

⁸ W czasie budowy zrębów nowego systemu w 1990 roku (dokończonego w 1999) najzupełniej racjonalne wydawało się przydzielenie gminom (później pozostałym poziomom jst) daleko idącej autonomii, jako zabezpieczenia przed możliwością powrotu niedemokratycznego systemu sprzed 1990 roku. Ówczesne racjonalne wtedy, jak sądzę, decyzje, dziś przynoszą także efekty równie nieprzewidywane, co jednak niepożądane.

stii ujawniają się poglądy poszczególnych interesariuszy⁹. Powstały w 2011 roku ruch „Oburzonych” i inne wydarzenia (ACTA) pokazują z jednej strony problemy z wypracowaniem właściwych współczesności mechanizmów komunikacji władz ze społeczeństwem w państwach demokratycznych, z drugiej zaś potęgę ICT (technologii informacyjnych i komunikacyjnych) pozwalających zmobilizować znaczne odłamy społeczeństwa obywatelskiego wokół spraw uznawanych przez wielu za ważne. Ten nowy, równie gwałtowny, co skuteczny sposób komunikacji zdaje się być potwierdzeniem tezy, że systemy polityczne i wyborcze nie gwarantują już adekwatnego do potrzeb i oczekiwań wyboru elit władzy (zob. o Polsce: Kęska, Kinowska 2012). Czego można się spodziewać w odpowiedzi?

Na pewno (obserwowanych w Polsce) prób deregulacji, uwolnienia rezerw tkwiących w społeczeństwie i gospodarce i wprowadzenia, gdzie to możliwe, zasad menedżeryzmu. Wdrażania instrumentów prawnych i finansowych wspomagających procesy współpracy, partnerstwa w realizacji funkcji publicznych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym (co bezpośrednio oznacza tworzenie warunków i podnoszenie jakości MLG).

Zmiany struktury funkcji redystrybucyjnej, co będzie zapewne następstwem dwóch zjawisk. Po pierwsze, zmniejszenia obszaru odpowiedzialności państwa, oddania części lub całości odpowiedzialności za nie obywatelom. Po drugie, wzrostu znaczenia interwencji w obszarach związanych z poprawą konkurencyjności: zwłaszcza badań i rozwoju, innowacyjności, kształcenia i szkoleń, zdrowia. Po trzecie, uelastycznienia budżetu, obecnie zdominowanego przez wydatki „sztywne”.

Cyfryzacji administracji, ułatwienia kontaktów obywateli i firm z urzędnikami i bardziej aktywnej roli odgrywanej przez tych ostatnich w relacjach z otoczeniem. Należy mieć nadzieję, że informacje gromadzone dzięki ICT w bazach danych nie będą zbierane „na wszelki wypadek”, lecz będą służyły podejmowaniu decyzji, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych. Przykładem niewykorzystania są badania ewaluacyjne programów europejskich: zlecane, finansowane i przyjmowane przez zarządzających. Z rzadka są one zdolne do krytycyzmu, a w efekcie ich użyteczność do podejmowania decyzji bywa wątpliwa, co przyznają także specjaliści za nie odpowiedzialni (Bienias i in. 2009).

Wszystkie te zmiany będą się dokonywały pod przemożnym wpływem globalizacji i nasilającej się konkurencji, ale w społeczeństwie o sobie właściwej kulturze, która będzie wyznaczać ostateczne cele, formy i funkcje sektora publicznego. Dlatego na razie jedno wydaje się być pewne: narodowe odmienności modeli administracji nie zanikną.

⁹ Warto też pamiętać, że owa racjonalizacja systemu (chodziło głównie o koszty leków i leczenia) została aplikowana w zupełnie hybrydowym systemie organizacyjnym, gdzie obok szpitali państwowych i quasi-prywatnych (państwowych, też samorządowych, skomercjalizowanych) działają także placówki prywatne.

Wnioski dla Polski

Wydawać by się mogło, że niezależność samorządów terytorialnych i skala interwencji spójnościowej tworzą dobre warunki dla MLG. I w obszarze polityki spójności są tego przejawy. Poza tym jednak niewiele w Polsce znaków MLG. Zresztą nawet w polityce spójności projekty wspólne to rzadkość. Obszary metropolitalne, miejsce, gdzie MLG jest uznawana za konieczność, nie mogą się doczekać regulacji prawnej. Partnerstwo publiczno-prywatne „ledwie zipie”, a klastry w gospodarce na ogół istnieją tak długo, jak długo uzyskują finansowanie.

Do przyczyn należy zaliczyć przede wszystkim słabość systemu instytucjonalnego (Boni 2009 i 2011; Jarosz 2012; Geodecki 2012). Nie ulega wątpliwości, że jest to system hybrydowy, zawiera w sobie struktury, zasady, sposoby funkcjonowania różnej proveniencji. Przypomnijmy, że poziom centralny administracji nigdy nie został poddany konsekwentnej, spójnej reformie: po 1989 roku uznano, że wystarczy nałożyć demokratyczną kontrolę polityczną, by administracja dostosowała się do wymogów współczesności. Nic bardziej mylnego. Tak często poddawano system instytucjonalny kolejnym częściowym pseudo-reformom, że dziś jest on zupełnie niespójny i nie służy dobrze ani celom rozwojowym, ani zaspokajaniu potrzeb obywateli. W wyniku reformy samorządowej 1990 roku odtworzono gminy wyposażając je w równie duże kompetencje, co i środki finansowe, wychodząc z osobliwego przekonania, że samorząd *ex definitione* jest tworem o cechach idealnych. Reforma 1998 roku (utworzenie powiatów i województw w nowych granicach) nałożyła na oba te poziomy samorządności niemałe kompetencje, ale przekazała niewspółmiernie małe środki finansowe, te bowiem niełatwo było uzyskać z kasy krajowej, zupełnie niemożliwe zaś z kasy gminnej. Tak powstały słabe – w stosunku do zadań – organizacje samorządowe. Jeszcze większą osobliwością (wręcz w skali europejskiej, jeśli nie światowej) była pełna autonomizacja poszczególnych poziomów administracji terytorialnej, zlikwidowanie hierarchii (stąd poziomy, nie szczeble organizacyjne). Do dziś przynosi to fatalne skutki w postaci np. braku hierarchiczności planów lokalnych, regionalnych i krajowych. Każda próba narzucenia decyzji czy choćby podporządkowania interesów lokalnych interesom krajowym jest natychmiast kwestionowana jako naruszenie konstytucyjnych uprawnień gmin. I tak oto cały kraj bywa zakładnikiem gmin, a uprawnione władze nie są zdolne podjąć ostatecznych i wiążących decyzji lokalizacyjnych.

Także w przypadku administracji można mówić o wewnętrznej hybrydowości. Okazuje się bowiem, że znaleźć w niej możemy dwie zupełnie odrębne struktury: te urzędy, które uczestniczą w realizacji polityk europejskich¹⁰ (gdzie przyswajane są nowa wiedza, sposoby funkcjonowania), oraz takie, które nie mają żadnych istotnych zadań w systemie europejskim i żyją dawnym życiem. Co ciekawe, na-

¹⁰ Z pewnymi ograniczeniami jeśli chodzi o politykę rolną.

wet w poszczególnych urzędach komórki organizacyjne dzielą się na te wykonujące zadania w ramach polityk europejskich oraz pozostałe. Transfer wiedzy z tych „europejskich” do pozostałych, zatem modernizacja administracji, wbrew oczekiwaniom w praktyce nie następuje (MUS 2012).

Polski system instytucjonalny, osiągający bardzo niskie oceny w międzynarodowych rankingach (Kozak 2012: 179), najwyraźniej osiągnął kres swych możliwości adaptacyjnych. Zapewne najpełniej stan polskich instytucji prezentuje wydana ostatnio książka Marii Jarosz (2012), koncentrująca się na identyfikacji i wyjaśnianiu dysfunkcji instytucjonalnych. Ciekawe, że do zbliżonych konkluzji dochodzą nie tylko eksperci niezależni (zob. też Geodecki 2012), ale także zespoły eksperckie działające w strukturach rządu (Boni 2010, 2012). I mimo wszystko nie przekłada się to w żaden sposób na całłościowe reformy. A skutki pełzających quasi-reform w różnych sferach już dobrze znamy.

Ważną cechą niewątpliwie wpływającą na funkcjonowanie instytucji administracyjnych jest wspomniany wcześniej bardzo niski kapitał społeczny, przejawiający się w ograniczonym zaufaniu do innych, a w efekcie w niskiej skłonności do współpracy (Diagnoza społeczna 2011). Przyczyn należy zapewne szukać w cechach kultury narodowej, kształtowanej przez stulecia w warunkach słabego państwa i narastającej anarchii, systemu politycznego i społecznego czyniącego z chłopów *de facto* ludzi niewolnych, a wreszcie zaborów, które mimo wprowadzenia odgórnej modernizacji ziem polskich przyniosły też wiele krzywd i wzmocniły zwłaszcza w zaborze rosyjskim zdeformowaną relację do struktur państwa (bo obcego, opresyjnego). Wojny światowe i lata PRL przyczyniły się do zwiększenia dystansu dzielącego nas od innych państw europejskich, a zarazem utrwaliły brak zaufania społecznego i nawracający uporczywie podział na „nas” i „onych”.¹¹ I tak staliśmy się społeczeństwem o silnej więzi narodowej i słabej społecznej. Niełatwo sobie wyobrazić trudniejsze warunki dla prób modernizacji i wprowadzania bardziej elastycznego i sprawnego systemu rządzenia i zarządzania. A zatem trzeba przyjąć do wiadomości, że wdrożenie i upowszechnienie MLG nie będzie wykonalne bez szerszych zmian instytucjonalnych i kulturowych. Jaka bowiem kultura, takie i instytucje. Niestety, i odwrotnie.

Bibliografia

1. Amin A., N. Thrift (eds) (1994), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
2. Barca F., (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

¹¹ Nie jest to zresztą problem jedynie polski (zob. Bingen et al. 2012).

3. Bevir M., (2007), *Multilevel Governance*, [w:] M. Bevir (red.), *Encyclopedia of Governance*, SAGE.
4. Bienias S., Gapski T., Jąkański J., Lewandowska I., Mackiewicz M., Opalka E., Strzęboszewski P., (2009), *Evaluation in Poland: Brief overview of evaluation process of EU Cohesion Policy funds*, [w:] S. Bienias, I. Lewandowska (red.), *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, Warsaw: Ministry of Regional Development.
5. Bingen D., Jarosz M., Loew P. O., (red.), (2012), *Legitimation und Protest. Gesellschaftliche Unruhe in Polen, Ostdeutschland und anderen Transformationslaendern nach 1989*, Wiesbaden: Harrassowitz Verlag.
6. Blakely E. J., Bradshaw T. K., (2002), *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications.
7. Boni M. (ed.), (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
8. Boni M. (red.), (2011), *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
9. Camagni R., (1991), *Local "milieu" uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space*, [w:] R. Camagni (red.), *Innovation networks: a spatial perspective*, London: Belhaven Press.
10. Castells M., (2008), *Spółeczeństwo sieci*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
11. Coleman J. S., (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, [in:] *American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement.
12. Cooke P., (2002), *Knowledge Economies*, London: Routledge.
13. Crozier M., (1967), *Biurokracja – anatomia zjawiska*, Warszawa: PWN.
14. Czaputowicz J., (2005), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Służba Cywilna*, nr 11.
15. Gay du P., (2005), (ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
16. EU (2009), *The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance*, Brussels Committee of the Regions.
17. Ferlie E., (2011), *Some debates in contemporary public management. An overview*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (eds), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Warsaw: Ministry of Regional Development.
18. Florida R., (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books.

19. Geodecki T., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., (2012), *Kurs na innowacje. W jaki sposób wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków: Fundacja GAP.
20. Gorzelak G., (2007), *Rozwój-region-polityka*, [w:] G. Gorzelak i A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa: MRR.
21. Gorzelak G., Kozak M. W., (2012), *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, [w:] J. Górniak (red.), *Strategiczne zarządzanie rozwojem*, Warszawa: MRR, w druku.
22. Harrison L. E., Huntington S. P. (red.), (2003), *Kultura ma znaczenie*, Poznań: Wydawnictwo Zys i S-ka.
23. Hood C. C., (1994), *The New Public Management in the 1980s. Variations on a Theme*, [w:] *Accounting, Organization and Society*, no. 2-3.
24. Mazur S., (2003), *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
25. Hooghe L., Marks G., (2001), *Types of Multi-Level Governance*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 N° 11; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [pobrano 12.03.2012].
26. Hughes O. E., (2003), *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave.
27. Jarosz M. (red.), (2012), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
28. Jordan A., (2001), *The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?*, [w:] *Policy & Politics*, vol. 29, Nr 2
29. Keating M., Loughlin J., Deschouwer K., (2003), *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*, Cheltenham UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar
30. Kęska A., Kinowska Z., (2012), *Dysfunkcje reprezentacji obywatelskiej i systemu wyborczego*, [w:] M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
31. Kickaert W. M., (1997), *Managing complex networks*, SAGE.
32. Kojoł S., Leszczyńska K., Lipski S., Wiszczun E., (2009), *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, Warszawa: MRR (ekspertyza).
33. Kozak M. W., (2009), *Kompetencje i rola poszczególnych poziomów realizujących politykę regionalną z uwzględnieniem aspektu zależności hierarchicznych a multilevel governance*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 85-107.

34. Kozak M. W., (2012), *Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?*, [w:] M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 178-209.
35. Krynicka H., (2006), *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, [w:] „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, nr 2.
36. Merton R. K., (1982), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa: PWN.
37. MUS (Ministerstwa Uczące Sie), (2012), <http://mus.edu.pl/index.php>, [pobrano 8 maja 2012].
38. OECD (2005), *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris: OECD Publishing.
39. OECD (2000), *Government of the Future*, Paris: OECD Publishing
40. Osborne D., Gaebler T., (1994), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań: Media Rodzina.
41. Piattoni S., (2009), *Multi-Level Governance in the EU. Does it work?*, paper presented at “Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger”, MIT, May 8 and 9, [<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>; pobrano 14.04.2012].
42. Porter M., (2004), *Porter o konkurencji*, Warszawa: PWE.
43. Putnam R., (1995), *Demokracja w działaniu*, Kraków: Wyd. Znak.
44. Rhodes, R. A. W., (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
45. Simon H., (1997), *Models of Bounded Rationality*, Vol. 3., MIT Press.
46. Smętkowski M., (2012), *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: między transformacją a globalizacją*, Wyd. Naukowe Scholar.
47. Supernat J., (2003), *Administracja publiczna w świetle New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, nr 2.
48. Sztompka P., (2002), *Socjologia. Analiza socjologiczna*, Kraków: Znak.
49. Tofler A., (1980), *Trzecia fala*, Warszawa: PIW.
50. Tocqueville de, A., (2005), *O demokracji w Ameryce*, Warszawa.
51. UNESCAP (2012), *What Is Good Governance*, www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/.
52. Ongoing/gg/governance.asp [pobrano 20.03.2012].

53. Weber M. (1947), *The Theory of Social Economic Organizations*, London: Collier Macmillan Publishers.
54. Wojtaszczyk K. S., Tomaszewski K., Maryl K., Mieñkowska-Norkiene R., (2009), *Przyszłość relacji instytucjonalnych (Multi-Level Governance) polityki spójności i polityki energetycznej*, Instytut Nauk Politycznych UW, ekspertyza dla MRR.
55. World Bank, (2008), *Reshaping Economic Geography. Overview*, Washington DC: The World Bank.
56. Zalewski A., (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wyd. SGH.
57. Ziółkowski M., (2000), *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego. Teorie, tendencje, interpretacje*, Poznań.

Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej.

Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)

New modes of governance – challenges for Eastern Poland.

Limitations of network- and partnership-based approaches in the governance of local development (The case of Podkarpackie Voivodship)

Anna Gąsior-Niemiec, Anna Kołomycew

Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski

Streszczenie

Opracowanie przedstawia teoretyczne i empiryczne aspekty nowych metod zarządzania, wdrożone w Polsce Wschodniej i które zostały zilustrowane przez Lokalne Grupy Działania w województwie podkarpackim. Autorzy opracowania poddali analizie mocne i słabe strony Lokalnych Grup Działania, jak również rozwiązania instytucjonalne dotyczące polityki wdrażania innowacyjności w Polsce po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Szczególny nacisk został położony na główne czynniki, mające wpływ na pozytywne wdrożenie rozwiązań instytucjonalnych i polityki w oparciu o sieci i partnerstwa. Na podstawie przeprowadzonych badań autorzy prezentują modele polityki kulturalnej, ogólny poziom zaufania i zbiorowego przywództwa, które są głównymi czynnikami efektywnego zarządzania na płaszczyźnie sieci – partnerstwa (w oparciu o model rządzenia w Polsce Wschodniej).

Summary

The paper presents theoretical and empirical aspects of new modes of governance (NMG) as applied in Eastern Poland, which are exemplified by Local Action Groups (LAGs) in the Podkarpackie Voivodship. The authors discuss strengths and weaknesses of the NMG as an institutional and policy innovation imported to Poland following its accession to the EU. In particular, they focus on major domestic factors determining successful implementation of institutional structures and policies based on networks and partnerships. Basing on their field research, the authors demonstrate that the type of local political culture, the level of generalized trust and collective leadership are found among the main determinants of in/effective patterns of network- and partnership-based local governance in Eastern Poland.

Słowa kluczowe: zarządzanie, rozwój lokalny, partnerstwa, sieci, lokalne grupy działania, Polska Wschodnia

Keywords: governance, local development, partnerships, networks, Local Action Groups, Eastern Poland

Wprowadzenie

Przełom XX i XXI wieku cechowały intensywne wysiłki związane z przechodzeniem od tradycyjnego modelu sprawowania rządów (*government*) do nowych modeli rządzenia (*governance*) we wszystkich obszarach i na wszystkich szczeblach organizacji życia publicznego, poczynając od etapu konceptualizacji i planowania polityk publicznych aż po ich wdrażanie. Jedną z głównych tendencji uwidoczniających się w tych procesach było (i jest) mniej lub bardziej radykalne wycofywanie się państwa i jego struktur z planowania i organizowania rozwoju społecznego. Proponowane, alternatywne rozwiązania idące, najogólniej rzecz biorąc, w kierunku przełamania monopolu państwa – czy szerzej władz publicznych – na tym polu, zakładały, między innymi, coraz szersze włączanie rozmaitych już istniejących i nowotworzonych podmiotów (aktorów) w procesy zachodzące w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, z zadeklarowanym celem zwiększenia jej efektywności.

W praktyce, wdrażanie nowych koncepcji kierowania w sferze publicznej przebiegało dwutorowo. Pierwszy ciąg reform należy łączyć z okresem rządów Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii i Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych, które wyznaczyły początek dominacji podejścia neoliberalnego z czasem przyjętego, w większym czy mniejszym stopniu, przez większość państw na świecie. Dla tego podejścia charakterystyczne było, ogólnie rzecz biorąc, dążenie do urynkowienia wszystkich sfer życia społecznego. W wymiarze polityki publicznej, włącznie z polityką rozwoju/polityką regionalną i lokalną, oznaczało to otwarcie dotychczas względnie hermetycznej areny decydowania o formule i zasadach polityk publicznych oraz sposobach i instrumentach ich wdrażania na nowe podmioty, niezwiązane z administracją publiczną. Głównym sposobem podnoszenia efektywności polityki publicznej miało być ustanawianie rynków i rozwijanie konkurencji w sferze produkcji/dystrybucji dóbr publicznych i świadczenia usług publicznych. Zgodnie z doktryną Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) w instytucje i procesy publiczne należało wprowadzać elementy podejścia menedżerskiego, przenosząc do sfery publicznej zasady i metody zarządzania wzorowane na sektorze prywatnym.

Drugi ciąg reform kojarzony z nowymi modelami rządzenia w sferze publicznej należy wiązać z końcem lat dziewięćdziesiątych XX wieku i zmianami wprowadzanymi początkowo głównie w państwach północnoeuropejskich, między innymi w Danii, Holandii i Szwecji, a częściowo także w Niemczech i – Wielkiej Brytanii. Te zmiany w pewnym stopniu były odpowiedzią na niektóre negatywne konsekwencje i skutki uboczne NZP. Do szczególnie krytykowanych konsekwencji tego anglosaskiego podejścia do zarządzania publicznego należały niejasne zasady funkcjonowania nowych aktorów polityki publicznej, jakimi stały się na

przykład tzw. quangos¹, brak przejrzystości i niejasne mechanizmy konkurencji w obrębie nowotworzonych „rynków publicznych”, częsta niewydolność i nieefektywność ekonomiczna skomercjalizowanych podmiotów świadczących usługi publiczne oraz pogłębiające się niezadowolenie społeczeństwa z jakości oraz dostępności dóbr i usług publicznych.

Wychodząc od krytyki NZP, na bazie kultur politycznych, administracyjnych i społecznych zwykle zdecydowanie odmiennych od wzorców anglosaskich dostrzeżono potrzebę rozszerzenia spektrum aktorów bezpośrednio włączonych w konceptualizację działań publicznych, ich planowanie i wdrażanie. Wśród aktorów aktywnie uczestniczących w procesach decyzyjnych dotyczących dóbr i usług publicznych mieli w większym zakresie znaleźć się – obok przedstawicieli administracji publicznej, instytucji i organizacji politycznych oraz sektora prywatnego – także przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Postulowanym zmianom nie przyświecała jedynie chęć ograniczenia dominującej pozycji podmiotów sektora publicznego i zrównoważenia rynkowego nastawienia przedstawicieli biznesu. Chodziło również – może przede wszystkim – o to, by w pełni zmobilizować i wykorzystać wszystkie dostępne zasoby społeczne w celu zmaksymalizowania efektów rozwojowych w perspektywie całego systemu społeczno-ekonomicznego (społeczności lokalnej, regionu, państwa).

W niniejszym artykule zajmujemy się drugim z wyżej wymienionych nurtów przemian w dziedzinie kierowania sferą publiczną, koncentrując się zwłaszcza na przypadku polityki rozwoju realizowanej na poziomie lokalnym i regionalnym. Będzie nas tutaj interesował przede wszystkim jeden aspekt nowych modeli rządzenia (NMR), to znaczy kluczowa dla NMR preferencja dla sieciowych i partnerskich podejść do organizowania działań na rzecz rozwoju. Chcemy wyraźnie podkreślić, że rozważania przedstawione niżej nie mają na celu zdyskredytowania koncepcji partnerstw i sieci społecznych jako kluczowego elementu nowej polityki rozwoju. Chodzi nam raczej o wskazanie niektórych ograniczeń, barier i problemów, które należałoby mieć na uwadze z myślą o bardziej skutecznym i odpowiadającym zakładanym celom zastosowaniu tego ważnego i obiecującego instrumentu polityki rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Podjęcie tego tematu wydaje się zasadne w związku z tym, że koncepcja NMR i będące jej kluczowym aspektem oparte na sieciach społecznych i partnerstwach międzysektorowych podejście do rozwoju stanowią normatywnie uwarunkowane wzorce praktyk instytucjonalnych i społecznych, które są często dość szablonowo i mechanicznie przenoszone do realiów polskich gmin i województw – nierzadko

¹ Quangos – *quasi non-governmental organizations*. Typ nowego aktora w sferze publicznej, charakterystycznego dla epoki NZP, którego najbardziej typowym przykładem jest „niezależna” agencja, działająca zwykle w formie fundacji, zakładana i finansowana z funduszy publicznych, lecz działająca na zasadach „rynkowych” – włącznie z zasadami wynagradzania jej pracowników – realizująca na zasadach komercyjnych zadania zlecone (i przeważnie opłacane) przez administrację publiczną z pozabudżetowych funduszy specjalnych.

pod silną presją organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy czy ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska. W tej sytuacji warto mieć świadomość pewnych „genetycznych” wad tych koncepcji i wzorów oraz zdać sobie sprawę z dodatkowych barier – normatywnych (kulturowych), instytucjonalnych i społeczno-ekonomicznych – na jakie mogą one natrafić w Polsce.

Uświadomienie sobie tych słabości i barier może z jednej strony sprawić, że nie będą formułowane pod adresem tych rozwiązań nazbyt wygórowane oczekiwania, których niespełnianie przeradza się w cynizm i ugruntowuje przekonanie o fasadowości struktur i działań publicznych w Polsce. Z drugiej strony może sprawić, że podjęte zostaną działania służące lepszemu dostosowaniu i społecznemu zakorzenieniu tych koncepcji i wzorów na gruncie polskiej (zwłaszcza lokalnej i regionalnej) kultury politycznej i administracyjnej. Dotyczy to w szczególności regionów Polski Wschodniej, gdzie realizuje się obecnie wiele, finansowanych ze środków Unii Europejskiej, działań mających na celu budowanie instytucjonalnego potencjału ukierunkowanego na rozwój endogeniczny. Częstym elementem – nierzadko formalnym wymogiem – jest przy okazji tych działań właśnie tworzenie sieci i ustanawianie partnerstw.

W związku z tym w pierwszej części artykułu przedstawimy nieco szerzej wybrane wątki teoretycznej dyskusji toczącej się wokół koncepcji nowych modeli rządzenia w sferze publicznej, akcentując zwłaszcza niektóre założenia mogące znacznie ograniczyć ich efektywne wdrażanie w regionach Polski Wschodniej. Analizie zostaną poddane wybrane problemy dotyczące instytucjonalizacji i funkcjonowania struktur sieciowych i partnerstw międzysektorowych w odniesieniu do ich roli w polityce rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym. W drugiej części artykułu, dążąc do poparcia konkretnymi przykładami wniosków wypływających z analizy teoretycznej, przedstawimy wstępne wyniki badań empirycznych koncentrujących się na partnerstwach międzysektorowych powołanych do istnienia w formie Lokalnych Grup Działania na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego w latach 2004-2007.

Nowe modele rządzenia w sferze publicznej

Zgodnie z argumentacją Stephena P. Osborne’a (2010a) można uznać, że upowszechniony obecnie na całym świecie zachodni model rządzenia sferą publiczną podlegał w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat ewolucji, przechodząc kolejno trzy etapy czy też fazy. Obejmowały one: idealny model „Publicznego Administrowania” (*Public Administration*) dominujący do przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku); idealny model „Nowego Zarządzania Publicznego” (*New Public Management*) popularny zwłaszcza od lat osiemdziesiątych XX wieku do począt-

ków XXI wieku i idealny model „Nowego Publicznego Zarządzenia” (*New Public Governance*)² powstały na początku XXI wieku i w dalszym ciągu się rozwijający.

Co ważne, pojawianie się i wdrażanie tych kolejnych modeli podejmowania i implementowania decyzji w sferze publicznej oraz jej restrukturyzowania nie miało charakteru rewolucyjnego, lecz adaptacyjny. To znaczy, że każdy kolejny model nie tyle oznaczał całkowite odrzucenie poprzedniego, ile stanowił jego uzupełnienie. W konsekwencji wszystkie te modele (w ich wielu narodowych, regionalnych i lokalnych odmianach) we wskazanym okresie występowały obok siebie, wzajemnie jednak na siebie oddziałując w wymiarze strukturalnym, funkcjonalnym i efektywnościowym.

Powyższe uwagi są istotne co najmniej z trzech względów. Po pierwsze wskazują, że w sferze publicznej – na przykład w dziedzinie lokalnej polityki rozwoju – stanem normalnym będzie współwystępowanie, zazębianie się i wzajemne modyfikowanie (elementów) tych różnych modeli rządzenia. Po drugie podpowiadają, że ich współwystępowanie stwarza możliwości przeprowadzenia analizy porównawczej (elementów) tych trzech modeli w wymiarze strukturalnym, funkcjonalnym i efektywnościowym. Po trzecie sugerują, że współwystępowanie raczej niż zanik i zastępowanie dawniejszych modeli nowymi może stanowić jeden z czynników wyjaśniających silną/słabą wyjściową pozycją pewnych podmiotów (aktorów) w procesach związanych z formułowaniem i wdrażaniem polityki publicznej.

Punktem wyjścia dla koncepcji nowych modeli rządzenia (NMR) jest założenie mówiące o narastającym wewnętrznym zróżnicowaniu i złożoności współczesnych systemów społeczno-politycznych³ – na wszystkich szczeblach ich organizacji. Zróżnicowanie to i złożoność implikują istnienie w ramach tych systemów odmiennych potrzeb, interesów i celów, które w państwach demokratycznych uznaje się za prawomocne. Realizacja tych zróżnicowanych potrzeb, interesów i celów wymaga negocyjacyjnego podejścia do rządzenia. W związku z tym na gruncie nowych modeli rządzenia przyjmuje się za pewnik konieczność odwoływania się do różnorodnych logik, mechanizmów i typów działań zbiorowych oraz włączania wielości podmiotów społecznych w procesy zachodzące w sferze publicznej, zarówno na etapie tworzenia polityki publicznej, jak i jej wdrażania (por. Osborne 2010b).

² W tym artykule w odniesieniu do modelu nazywanego przez Osborne’a „Nowym Publicznym Zarządzeniem” (*New Public Governance*) posługujemy się lepiej znanym z literatury dotyczącej Unii Europejskiej terminem „nowe modele rządzenia” (*new modes of governance*) – zob. Boerzel 2005. Poza uzasadnieniem merytorycznym (zob. Gąsior-Niemiec 2010), zaletą tego rozwiązania jest uniknięcie możliwego pomieszania wynikającego z nazewnictwa NZP i NPZ. W polskiej literaturze przedmiotu bywa także stosowana nazwa „współrządzenie publiczne”, którą się jednak w tym artykule nie posługujemy.

³ Przywoływany już Osborne (2010a), Kooiman (2010) i inni piszą w tym kontekście o „plural and pluralist state”.

Inaczej mówiąc, w przypadku nowych modeli rządzenia odrzuca się zarówno przekonanie o „wszechwiedzy” jakiegoś jednego typu aktora społecznego bądź instytucji (czy ogólniej: „administracji publicznej”, „rynku”) w zakresie identyfikowania celów rozwojowych i potrzeb społecznych, jak i o „omnipotencji” w zakresie ich realizowania i zaspokajania za pośrednictwem działań publicznych. Konsekwencją uznania, że żaden pojedynczy aktor, instytucja czy organizacja nie ma monopolu na definiowanie zadań publicznych, określanie metod ich realizowania i mobilizowanie zasobów niezbędnych do tego celu, jest nowe wyobrażenie pola polityki publicznej – zwłaszcza polityki rozwoju – jako areny o dość luźno wytyczonych i na pół otwartych granicach, wewnętrznie silnie zdywersyfikowanej, dzielącej się ze względu na kompetencje i zasoby na poziomy (a więc wielopoziomowej) i segmenty (a więc międzysektorowej).

Temu nowemu wyobrażeniu towarzyszy nie tylko przekonanie o wzajemnej współzależności tych różnych poziomów i sektorów, ale także – o wzajemnych i ogólnosystemowych korzyściach płynących z obecności i zaangażowania jak najszerszego spektrum rozmaitych „interesariuszy” (*stakeholders*) w struktury i procesy związane z polityką publiczną. Dodatkowo pojawia się silny nacisk na zachęcanie różnych kategorii interesariuszy do wchodzenia we wzajemne interakcje, nawiązywania relacji współpracy i podejmowania działań o charakterze kooperacyjnym. Za szczególnie ważne uznaje się tworzenie sieci i ustanawianie partnerstw obejmujących podmioty reprezentujące sektor pierwszy (administracja publiczna), sektor drugi (gospodarka) i sektor trzeci (społeczeństwo obywatelskie).

Co ważne, promowanie interakcji, współpracy i kooperacji między aktorami zakotwiczonymi w odmiennych „poziomach” czy „sektorach”⁴ o tyle nie oznacza chęci całkowitego niwelowania i zacierania różnic między nimi⁵, że występujące różnice uznaje się za dodatkowy atut, możliwy do wykorzystania w procesach zarządzania poszczególnymi celami, arenami i zadaniami w sferze publicznej. Współpraca, negocjacje, kompromisy i wzajemne przystosowywanie się partnerów postrzegane są jako integralne cechy systemu rządzenia ukierunkowanego na zrównoważony rozwój społeczny, którego osiągnięcie i podtrzymanie wymaga konsensu, łączenia zasobów, wspólnego działania i długofalowego (dobrowolnego) zaangażowania⁶.

⁴ Czemu odpowiadają koncepcje w języku angielskim określane odpowiednio terminami „multi-level governance” i „inter-sectoral partnership”.

⁵ W przeciwieństwie do NZP, gdzie wyraźną intencją było zacieranie różnic między sektorem publicznym a sektorem prywatnym.

⁶ Ta ogólna charakterystyka założeń zawierających się w koncepcji NMR dość wyraźnie wskazuje na jej rodowód związany z państwami/społeczeństwami zorganizowanymi według logiki korporatystycznej, w których dominuje kultura konsensu i współpracy z silną preferencją dla egalitaryzmu, a nie bezwzględnej rywalizacji. Nic dziwnego, że NMR najlepiej działają w państwach takich jak Szwecja, Dania czy Holandia. I nic dziwnego w tym, że w potransformacyjnej Polsce wdrażanie NMR na ogół nie przynosi spodziewanych efektów (zob. Kolarska-Bobińska 2009).

Z tych względów za niezbędny warunek wdrażania koncepcji nowych modeli rządzenia w praktyce uznaje się właśnie powoływanie do życia struktur sieciowych zorganizowanych wokół określonych kwestii publicznych (*issue networks*), określonych polityk szczegółowych (*policy networks*) czy określonych szerszych koncepcji regulowania procesów politycznych i kierowania nimi (*epistemic communities*), a także – ustanawianie partnerstw w ramach sektorów i między sektorami (por. Osborne 2010b: *passim*).

Uwarunkowania budowy partnerstw i sieci w dziedzinie polityki publicznej

Ogólnie, sieci (*networks*) są obecnie uznawane za struktury znacznie bardziej efektywne i lepiej dostosowane do realizacji funkcji i zadań publicznych niż rynki (*markets*) czy hierarchie (*hierarchies*). Struktury sieciowe okazują się często bardziej skuteczne i odporniejsze na szoki w warunkach niepełnej informacji i gwałtownych zmian parametrów działania tak charakterystycznych dla dzisiejszego zglobalizowanego świata. Ich efektywność i zdolności dostosowawcze są wynikiem elastyczności ich struktur, umożliwiającej szybkie komunikowanie, łatwość reorganizacji i szybkie mobilizowanie zasobów potrzebnych w danym momencie. Ponadto, sieci postrzegane są jako efektywne i stosunkowo tanie narzędzia służące inkluzji i partycypacji społecznej. Dodatkową zaletą (czasem wadą) sieci jest możliwość ich odterytorializowania, która pozwala im funkcjonować w oderwaniu od konkretnego terytorium, na przykład gminy czy regionu.

Jednak struktury sieciowe, obok licznych zalet, mają też wady i słabości – zwłaszcza gdy są traktowane jako główny element systemu „obsługującego” poszczególne areny polityki publicznej (por. Klijn 2003). Niewątpliwą słabością struktur sieciowych jest ich względnie niska zdolność do podejmowania decyzji i przewlekłość procesów decyzyjnych. Kolejną – trudności napotykaną w wymiarze sterowności, to jest nadawania i utrzymywania (zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej) spójnego kierunku podejmowanym decyzjom i działaniom. Do ich wad należą również: ograniczona przejrzystość funkcjonowania (łącznie z procesami podejmowania decyzji), słabe mechanizmy kontroli i egzekwowania odpowiedzialności za podejmowane decyzje i realizowane działania.

Ponadto krytycy podejścia sieciowego wskazują, że sieci mogą być nawet bardziej wykluczające niż rozwiązania bazujące na modelu hierarchii czy rynku (zob. Kennet 2010; Peters 2010). Ze względu na wyżej wymienione wady, struktury sieciowe są także „łatwiejsze” do zawłaszczenia i zmanipulowania przez ukryte grupy interesu niż struktury biurokratyczne. Dodatkowo, problemem może okazać się trwałość i stabilność struktur sieciowych, które są uzależnione od wielu czynników, często niemożliwych do przewidzenia, z których nie najmniej ważnym jest względna łatwość wycofania się z członkostwa w sieci.

Drugim ważnym elementem nowych modeli rządzenia w sferze publicznej są partnerstwa, zwłaszcza partnerstwa międzysektorowe, które z teoretycznego punktu widzenia należałoby uznać za instrument doskonały w kontekście NMR. Celem partnerstw jest bowiem instytucjonalizacja (nie zawsze oznaczająca formalizację) współpracy na rzecz wspólnych celów (np. rozwoju społeczności lokalnej, unowocześnień konkretnej branży gospodarki, rozwiązania problemu braków infrastrukturalnych, uregulowania lokalnego rynku pracy itd.), w którą mają się angażować podmioty reprezentujące nie tylko różne sektory (pierwszy, drugi i trzeci), ale także różne punkty widzenia, mające odmienne potrzeby i oczekiwania, wnoszące przy tym do partnerstwa różniące się i nawzajem uzupełniające zasoby. Z tych względów stanowią one optymalny, inkluzyjny i partycypacyjny, instrument realizowania celów polityki publicznej, zwłaszcza że dodatkowo oczekuje się, iż będą one stanowić generatory zaufania interpersonalnego i instytucjonalnego.

Jednak wyżej wymienione cechy partnerstw, zapewniające im skuteczność i efektywność przewyższającą formy działania oparte na procedurach biurowych czy kontraktach wolnorynkowych, są ściśle zależne od przestrzegania kilku niezwykle istotnych zasad. Po pierwsze zasady zakładające równy status (a zatem i udział we władzy, łącznie z procesem decyzyjnym) różnych podmiotów zaangażowanych w tego rodzaju wspólne działanie. Po drugie zasady uznające elastyczność celów: każdy z zaangażowanych podmiotów musi mieć świadomość, że przetrwanie partnerstwa i osiągnięcie konsensu w jego ramach wymaga rezygnacji z części własnych oczekiwań na rzecz oczekiwań innych partnerów. Inaczej mówiąc, chodzi o uznanie, że partnerstwo jest narzędziem służącym przede wszystkim realizacji pewnego dobra wspólnego. Z tego wynika, po trzecie, że model partnerstwa jest uwarunkowany przyjęciem wstępnego, normatywnego założenia o istnieniu (bądź możliwości wypracowania) powszechnie podzielanej koncepcji „dobra wspólnego”.

Partnerstwa promuje się ponadto jako tę formę zbiorowego działania, która wydatnie obniża koszty transakcyjne wiążące się z nawiązywaniem i monitorowaniem interakcji między podmiotami. Poza tym podkreśla się, że forma partnerstwa w znacznej mierze usuwa problem, jakim jest podporządkowanie się przyjętym celom, zasadom i regułom postępowania.⁷ Jednak te dwie cenne właściwości partnerstw także są pochodną określonych, silnie normatywnie uwarunkowanych założeń wstępnych. Po pierwsze chodzi o założenie o wysokim stopniu wzajemnego zaufania do siebie aktorów zaangażowanych w partnerstwo. Po drugie chodzi o założenie, że podmioty uczestniczące w partnerstwie biorą w nim udział do-

⁷ Inaczej mówiąc, usuwa problem sankcji za łamanie przyjętych celów, zasad i reguł.

browolnie. Po trzecie chodzi o założenie, że zarówno interakcje, jak i cele, zasady i reguły postępowania są efektem konsensu osiągniętego w ramach partnerstwa⁸.

Oprócz tych „genetycznych”, potencjalnych słabości, wywodzonych z samej teorii i normatywnych założeń leżących u podstaw koncepcji partnerstw międzysektorowych, należy również przywołać słabości i wady ujawniające się w praktyce – również w tych państwach, w których zrodziła się idea takich partnerstw. Do najważniejszych spośród tych słabości i wad należą: 1) brak odpowiednich/prawomocnych partnerów; 2) niedostatek oczekiwanych zasobów; 3) niezdolność partnerów do osiągnięcia konsensu; 4) nieumiejętność wygenerowania pożądaných wyników; 5) nieprzejrzystość struktury/sposobu funkcjonowania partnerstwa; 6) rozmywanie się odpowiedzialności za decyzje i działania; 7) problem tzw. pasażera na gapę; 8) klientelizm (patronaż); 9) korupcja; i 10) fasadowość partnerstwa (zob. Gąsior-Niemiec 2012). Choć analitycznie odrębne, w praktyce wskazane problemy często występują jednocześnie, znacząco obniżając wartość czy wręcz podmywając ideę partnerstwa międzysektorowego w sferze polityki publicznej.

Wreszcie należy poruszyć kwestię dwóch czynników, których znaczenie dla efektywności, skuteczności i – co nie mniej ważne – prawomocności tej formy współkierowania polityką publiczną i jej współrealizowania, jaką jest partnerstwo wielosektorowe, jest nie do przecenienia. Tymi czynnikami są przywództwo i dyskurs strategiczny. Oba te czynniki odpowiadają, ogólnie rzecz biorąc, za koordynację, ukierunkowanie i legitymizację działań zbiorowych. Mają również bardzo istotny wpływ na poziom i trwałość mobilizacji aktorów i zasobów dostępnych dla celów publicznych. A zatem oba wydają się szczególnie istotne w przypadku struktur sieciowych i partnerstw, które charakteryzuje względna słabość w tych wymiarach.

Ogromną wagę, jaką ma stworzenie drożnego systemu komunikacji społecznej i wykorzystanie go do upowszechnienia dyskursu strategicznego wskazującego i wyjaśniającego aktorom społecznym cele ogólnorozwojowe i przyświecające im wartości, znakomicie dokumentują badania socjologiczne koncentrujące się na przypadkach udanych transformacji systemowych, na przykład takich, do jakich doszło w drugiej połowie XX wieku w Irlandii czy Finlandii (por. Rončević 2008). Choć mniej zbadany na szczeblu regionu czy społeczności lokalnej, ten czynnik

⁸ W przypadku Polski, praktycznie żadne z tych normatywnych założeń nie może być przyjęte bez dowodu. W przypadku założenia o zaufaniu, trzeba przypomnieć, że wszystkie badania socjologiczne prowadzone po 1989 roku wskazują na dramatycznie niski poziom zaufania Polaków do siebie nawzajem i do instytucji (por. Czapiński, Panek 2011). W przypadku założenia o dobrowolnym charakterze partnerstwa, wiele badań wskazuje na strukturalny przymus lub cyniczny utylitaryzm jako dominującą motywację ich ustanawiania (por. Gąsior-Niemiec i in. 2012; Furmankiewicz, Królikowska 2010). W przypadku założenia o konsensie wypracowywanym w ramach partnerstw w odniesieniu do ich celów i metod działania, badania empiryczne podobnie dowodzą, że polska rzeczywistość daleko odbiega od teorii: na przykład opracowanie lokalnej czy regionalnej strategii rozwoju jest bardzo często zlecane zewnętrznym ekspertom, mimo że ma ona być wyrazem lokalnych potrzeb, lokalnie wypracowanego kompromisu i lokalnie zakorzenionej wizji rozwoju (tamże).

wyduje się równie, jeśli nie bardziej istotny w sytuacji, gdy do zmiany „ścieżki rozwoju” należy doprowadzić w regionie czy gminie, gdzie uprawnienia władcze są najczęściej niewystarczające do odgórnego narzucenia tego rodzaju gruntownych reform zmieniających trajektorię rozwojową całej społeczności czy zbiorowości terytorialnej. To założenie w dużej mierze potwierdzają sukcesy „regionów miejskich”, jakimi są współczesne duże miasta – także w Polsce. Największe sukcesy odnoszą te spośród nich, w których udało się nie tylko stworzyć sprawnie działający i akceptowany przez mieszkańców system komunikowania, ale także zakorzenić w przestrzeni publicznej dyskurs opowiadający o wizji miasta *współtworzonej* przez jego mieszkańców. Jednym z najlepszych polskich przykładów takich sukcesów jest Wrocław – od lat konsekwentnie rozwijający się w ramach wizji „Wrocław. The meeting point”⁹.

Dyskurs strategiczny i przywództwo to czynniki ze sobą dość ściśle związane i wzajemnie się wzmacniające¹⁰. Zagadnienie przywództwa należy przy tym odróżnić od wspomianej już wcześniej kwestii, jaką jest zdolność do podejmowania decyzji, która w przypadku sieci i partnerstw może okazać się zdecydowanie mniejsza niż w przypadku zarówno tradycyjnego, hierarchicznego modelu biurokratycznego administrowania sferą publiczną jak i modelu menedżerskiego typowego dla nowego publicznego zarządzania. Przywództwo jest kategorią szerszą i tylko w części pokrywającą się zakresowo z kategorią decyzyjności.

Proponujemy raczej, żeby w kontekście NMR przywództwo odnosić przede wszystkim do zdolności do nadawania kierunku i zapewniania spójności działaniom realizowanym w sferze publicznej. Z uwagi na to, że działania realizowane w sferze publicznej za pośrednictwem polityki publicznej zawsze dotyczą zasad wytwarzania i dystrybucji dóbr publicznych oraz świadczenia i dostępności do usług publicznych, uznajemy poza tym, iż przywództwo ma w kontekście NMR zawsze charakter polityczny, choć niekoniecznie partyjny. Ponadto tak rozumiane przywództwo może mieć zarówno charakter jednostkowy, jak i zbiorowy (kolektywny). Inaczej mówiąc, może być realizowane na przykład przez charyzmatycz-

⁹ Jest oczywiste, że za dyskursem muszą pójść spójne i przynoszące efekty działania, które ten dyskurs uwiarygodni i wzmocni. Jednak bez dyskursu strategicznego nawet dobrze przemyślane i konsekwentnie realizowane działania rozwojowe mogą nie odnieść sukcesu, a w każdym razie sukces ten będzie znacznie mniejszy i mniej trwały niż w sytuacji, gdy jest „obramowany” dyskursem strategicznym.

¹⁰ Pomijamy tu te ciekawe sytuacje, w których dyskurs strategiczny rodzi się w opozycji do istniejącego przywództwa.

nego wójta¹¹, lidera organizacji pozarządowej czy lokalnego przedsiębiorcę, jak i – w wersji optymalnej z punktu widzenia NMR – przez „grupę inicjatywną”, „kolektyw” będący na przykład centralnym ogniwem sieci/partnerstwa na rzecz rozwoju regionu, powiatu czy gminy¹².

W literaturze przedmiotu można wskazać bardzo wiele charakterystyk, typologii i modeli przywództwa, poczynawszy od klasycznej Weberowskiej typologii panowania – legalnego, tradycyjnego i charyzmatycznego (Weber 2002: 39-42). W nowszej literaturze przedmiotu w języku polskim znajdziemy głównie typologie odnoszące się do kompetencji i stylów działania szefów egzekutywy na szczeblu lokalnym i w mniejszym stopniu regionalnym. Na przykład, skupiając się na dominujących typach przywództwa w samorządzie lokalnym (w praktyce: miejskim) na Zachodzie, Rajca wymienia model „komitetowy”, „parlamentarny” i „prezydencki” (2008), w której to typologii domyślnymi kryteriami są przede wszystkim a) jednostkowy/kolektywny charakter procesów podejmowania decyzji i b) stosunki między egzekutywą a legislatywą.

W dość podobny sposób skonstruowana jest typologia modeli przywództwa charakterystycznych dla miast amerykańskich, przytoczona przez Swianiewicza, Klimską i Milczarka (2004), którzy wyróżnili model silnego przywództwa burmistrza; model komisji i lidera; model kolektywny dopuszczający silną pozycję burmistrza wynikającą jednak zasadniczo z posiadania odpowiednich przymiotów osobistych przez osobę pełniącą tę funkcję, a nie z jej formalnych uprawnień; oraz model rada-menedżer przewidujący skoncentrowanie wszystkich kompetencji wykonawczych w rękach profesjonalnego menedżera zatrudnianego przez radę.

Innego rodzaju kryteria stanowią podstawę typologii przywództwa lokalnego zaproponowanej przez Pawłowską (2006) na podstawie jej badań nad samorządami lokalnymi w państwach zachodnich. Na podstawie trzech kryteriów, to jest a) uwarunkowań „prawno-instytucjonalnych funkcjonowania przywództwa lokalnego” b) „*raison d'être* samorządu lokalnego” i c) „adaptacyjności lokalnego przywództwa i instytucji”, wyróżnia ona typowy dla państw skandynawskich *model technokratyczny* – cechujący się w dużej mierze odideologizowanym i pragmatycznym przywództwem politycznym nastawionym na stopniowe dostosowy-

¹¹ Interesującym przypadkiem są te sytuacje, w których skuteczne przywództwo jest sprawowane jednostkowo przez osobę niewykazującą „typowych” cech charyzmatycznych. Przykładu może dostarczyć wielokadencyjna prezydentura Tadeusza Ferencza w Rzeszowie. Z badań pilotażowych przeprowadzonych w 2010 roku wśród rzeszowskiej młodzieży licealnej wynika na przykład, że wysoka ocena i deklarowane poparcie wyborcze dla tego prezydenta miasta mają związek z czynnikami takimi jak: jego sprawność w rozwiązywaniu codziennych problemów mieszkańców; umiejętność zapewnienia poczucia stabilności; unikanie konfliktów, zwłaszcza partyjno-politycznych (a przynajmniej ich nienagłaśnianie); dbałość o estetykę przestrzeni miejskiej; dążenie do poprawy jakości życia mieszkańców – także w sferze kultury i rozrywki (Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2010).

¹² Empiryczny przykład takiego „kolektywu” zostanie przedstawiony w dalszej części niniejszego artykułu.

wanie do pojawiających się wyzwań zasad świadczenia usług publicznych w warunkach konsensu dotyczącego społecznych celów samorządu; typowy dla państw anglosaskich *model transformacyjny* – cechujący się słabo zinstytucjonalizowanym przywództwem, ulegającym wzmocnieniu za sprawą transferu uprawnień decyzyjnych i wykonawczych, wynikającego często albo z wyborów o charakterze ideologicznym dokonywanych na szczeblu krajowym, albo będącego wynikiem niezadowolenia i nacisku ze strony społeczności lokalnej; oraz typowy na przykład dla Francji, Belgii i Holandii *model biurokratyczny* – cechujący się silną instytucjonalizacją i stabilnością przywództwa lokalnego i jego mocnym osadzeniem w lokalnym układzie politycznym i administracyjnym (Pawłowska 2006: 447).

Z punktu widzenia omawianych tu przemian sposobów kierowania sferą publiczną, najbardziej poręczna wydaje się jednak bardziej ogólna i zarazem prostsza typologia opisana przez Prokopa (2008). Autor ten wymienia biurokratyczny, menedżerski i partycypacyjny model przywództwa. Z uwagi na to, że te trzy modele przywództwa wydają się dobrze oddawać różnice strukturalne i funkcjonalne charakterystyczne dla wcześniej omawianych modeli kierowania sferą publiczną, tj. AP, NPZ i NMZ, a także różnice w relacjach łączących typowe dla nich struktury instytucjonalne z ich bezpośrednim otoczeniem zewnętrznym, typologię Prokopa omówimy nieco szerzej.

Biurokratyczny model przywództwa cechuje przewidywalność, formalizacja i „sprawiedliwe rządy oparte na jednoznacznej kodyfikacji”. Jego celem jest „administrowanie sprawami publicznymi” i utrwalanie ustalonego porządku. Jednym z głównych narzędzi wykorzystywanych w tym typie przywództwa są hierarchie i procedury (por. Prokop 2008: 457-461).

Menedżerski model przywództwa stanowi w znacznej mierze odwrotność modelu biurokratycznego. Miejsce hierarchii i procedur zajmuje rynek i deregulacja. Jego celem jest doprowadzenie do komercjalizacji sektora publicznego i zarządzanie nim w stylu typowym dla sektora prywatnego. Zamiast przewidywalności, formalizacji i sprawiedliwości, pojawia się dążność do zwiększania efektywności i konkurencyjności, co implikuje stałą presję na „innowacyjność” i „kreatywność” (por. Prokop 2008: 457-461).

Partycypacyjny model przywództwa ma natomiast polegać na budowaniu partnerskich relacji z otoczeniem i osiągnięciu porozumienia społecznego w zakresie celów i instrumentów działania. Chodzi w nim o współpracę polityków, obywateli, urzędników i przedsiębiorców oraz ich stowarzyszeń i zrzeszeń. Celem przyświecającym temu modelowi przywództwa ma być wypracowanie rozwiązań najkorzystniejszych dla „możliwie najszerszego kręgu partnerów”, przy czym „celem działań nie powinno być tylko załatwienie konkretnej sprawy [...], ale ostateczne rozwiązanie problemu – co wiąże się z wcześniejszym gruntownym rozpoznaniem potrzeb” (Prokop 2008: 458-461).

Z naszych wcześniejszych ustaleń teoretycznych oraz dotychczasowej praktyki badawczej wynika, że w rzeczywistości w kontekstach typowych dla NMR możemy się w polskich gminach i regionach natknąć na wszystkie trzy spośród wyżej scharakteryzowanych modeli przywództwa, a nie tylko – jakby można oczekiwać w warunkach stałej presji na wdrażanie NMR – na model przywództwa partycypacyjnego. Ponadto warto zauważyć, że opisane wyżej modele odróżnia od siebie także (malejący) stopień, w jakim daje się do oceny przywództwa zastosować konwencjonalne normy przejrzystości i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Modele te różnicuje również potencjał do inicjowania i promowania dyskursu strategicznego.

Poniżej, na tle dotychczasowych, w dużej mierze teoretycznych rozważań, przedstawimy wstępne ustalenia z empirycznych badań nad partnerstwami międzysektorowymi przyjmującymi postać Lokalnych Grup Działania powołanych do istnienia po 2004 roku w województwie podkarpackim. Jednym z elementów analizy będzie przypadek skutecznego przywództwa kolektywnego zidentyfikowany już na początkowym etapie badań nad podkarpackimi LGD. Przypadek ten dotyczy LGD „Lider Doliny Strugu”.

Partnerstwa międzysektorowe na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim

Jak wynika z wcześniejszych części tego artykułu, partnerstwa międzysektorowe stanowią bardzo istotny element nowego podejścia do rządzenia w sferze publicznej. W Polsce są one jednak rozwiązaniem wprowadzanym dopiero od stosunkowo niedawna i w dalszym ciągu niezbyt popularnym. Jednym z ciekawszych przypadków funkcjonujących obecnie w Polsce lokalnej partnerstw są tak zwane Lokalne Grupy Działania, których instytucjonalizowanie i formalizowanie rozpoczęło się na obszarach wiejskich kraju w 2004 roku w ramach Programu Pilotażowego LEADER+ (będącego elementem *Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004-2006*) na fali popularności tzw. podejścia LEADER wdra-

zanego w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku¹³.

W perspektywie finansowej 2007-2013 zrezygnowano z LEADER'a jako odrębnego programu, włączając jego cele i formy realizacji do *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* w działania finansowane w ramach osi IV – LEADER (zob. Borek 2007). Należy jednak przypomnieć, że partnerstwa w formule LGD nie były pierwszymi inicjatywami zorientowanymi na współpracę podmiotów reprezentujących różne dziedziny życia społecznego w Polsce lokalnej. Próby zaszczerpienia formuły tego rodzaju w polskich regionach, łącznie z regionami Polski Wschodniej, podejmowano już wcześniej, na przykład w ramach programów przedakcesyjnych PHARE w edycji z roku 2000 i 2003, a także w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL. Działania ukierunkowane na integrowanie społeczności wiejskich stanowiły także element *Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006*, który wdrażano równocześnie z *Programem Pilotażowym LEADER+* (Psyk-Piotrowska, Zajda 2010; *Program Inicjatywy Wspólnotowej...; Działanie „Odnowa wsi oraz zachowanie...”*).

Przedmiotem tej części artykułu jest specyfika i tryb powoływania i funkcjonowania partnerstw międzysektorowych reprezentowanych przez Lokalne Grupy Działania w województwie podkarpackim. Wybór przedmiotu badań wydaje się być o tyle interesujący, iż partnerstwa w postaci LGD zostały utworzone na obszarach wiejskich regionu, który, pomimo szeregu przedsięwzięć mających na celu budowanie potencjału do rozwoju endogenicznego (w tym wielu finansowanych ze środków Unii Europejskiej począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku), nadal postrzegany jest zarówno w kategoriach społeczno-ekonomicznych, jak i instytucjonalnych jako region słabo rozwinięty, peryferyjny i zacofany.

Ponadto, biorąc pod uwagę „obiektywne” zasoby rozwojowe, jest to region z przewagą funkcji rolniczych, dużym odsetkiem osób zamieszkujących obszary wiejskie, wysokim poziomem bezrobocia oraz ujemnym saldem migracji, zwłaszcza wśród osób młodych i dobrze wykształconych. Jednocześnie jest to region niepozbawiony atutów, wśród których można wskazać nadal względnie korzystną

¹³ Podejście LEADER, początkowo traktowane jako eksperyment (zainicjowany w państwach skandynawskich), miało zahamować pewne negatywne tendencje pojawiające się na terenach rolniczych i wiejskich dzięki wdrożeniu nowego modelu rozwoju tych obszarów, opartego na oddolnej inicjatywie i zaangażowaniu społeczności lokalnych. Główna idea polegała na tym, żeby to sami mieszkańcy tych obszarów, z uwagi na znajomość realiów, tworzyli lokalne strategie rozwoju najlepiej odpowiadające potrzebom ich społeczności zamieszkujących określone tereny [za:] T. Adamski, *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce*, [w:] *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, (red.) H. Podedworna, P. Ruskowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 88-89. Por. *Podejście LEADER. Podstawowy poradnik*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2006, s. 5.

(„młoda”) strukturę demograficzną, stosunkowo wysokie nasycenie organizacjami pozarządowymi, wysokie oceny w kategorii jakość życia, walory przyrodnicze i krajobrazowe czy przygranicznego położenia, mogące stanowić walor o charakterze gospodarczym. Za szczególny atut tego regionu uznaje się także silną tożsamość lokalną i przywiązanie mieszkańców do swoich społeczności lokalnych.

W omawianych badaniach empirycznych uczestniczyło 26 z 31 nadal istniejących Lokalnych Grup Działania zlokalizowanych w województwie podkarpackim. Badania ankietowe prowadzone były od marca do grudnia 2011 roku. Głównym narzędziem badawczym były kwestionariusze ankiety, dystrybuowane wśród członków LGD (oraz, oddzielnie, wśród członków zarządów LGD) w trakcie ich zebrań walnych oraz posiedzeń zarządów. Ze względu na przyjętą procedurę przeprowadzania ankiet, nie udało się poddać badaniu pięciu Lokalnych Grup Działania, które we wskazanym okresie nie zwołały zebrania walnego, co uniemożliwiło uwzględnienie ich w referowanym badaniu.

Wśród ankietowanych członków LGD 26,6 procent stanowili reprezentanci samorządów lokalnych; 19,7 procent – przedstawiciele organizacji pozarządowych; 1,4 procent – przedstawiciele związków zawodowych; a 8,1 procent – przedstawiciele sektora prywatnego. Aż 34,4 procent badanych określiło się jako „osoba fizyczna”, zaś dalszych 8,1 procent stwierdziło, że nie reprezentuje żadnego sektora (spośród do wyboru: pierwszego – administracja publiczna; drugiego – gospodarka; trzeciego – organizacje pozarządowe). Z kolei 1,7 procent respondentów uznało, że reprezentuje „inny podmiot”, nie precyzując jednak, jaki. Spośród zbadanych LGD na szczególną uwagę zasługuje partnerstwo „Lider Dolina Strugu”, które na tle pozostałych badanych podmiotów nie tylko wyróżnia się długą i efektywną tradycją współpracy partnerskiej, zainicjowanej już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, lecz także innymi rozkładami odpowiedzi na wiele spośród pytań zadanych w naszej ankiecie.

Omawiając partnerstwa w formule LGD, należy przypomnieć, że istotą wszelkiego rodzaju międzysektorowych struktur partnerskich jest możliwość łączenia różnorodnych zasobów w celu osiągnięcia wspólnych celów. Partnerstwa mają gwarantować pełne ich wykorzystanie, a jednocześnie stwarzać możliwość osiągnięcia efektu synergii. Wspomnianym już warunkiem koniecznym dla funkcjonowania struktur partnerskich, choć w praktyce bardzo trudnym do zrealizowania, jest zapewnienie równości wszystkich zaangażowanych członków. Pojawiające się w tym zakresie problemy mogą wynikać z odmiennej natury uczestniczących we współpracy partnerów, dotychczasowej tradycji i kultury (współ)działania, a przede wszystkim stopnia różnorodności i odmienności dążeń oraz oczekiwań, jak również pojawiających się tendencji do uzyskania dominującej pozycji w ramach partnerstwa czy sprawowania w nim funkcji przywódczych.

Biorąc pod uwagę słabość zasobów ekonomicznych w omawianym regionie, najsilniejszym elementem takiego układu teoretycznie mogłyby być podmioty

reprezentujące sektor prywatny. Motywowane swoimi partykularnymi celami i dążąc do pomnażania zysków, powinny być one na przykład zainteresowane kreowaniem przyjaznego klimatu inwestycyjnego w gminie i regionie, zaś dzięki posiadanym zasobom finansowym mogłyby skutecznie wpływać na pozostałe podmioty zaangażowane w partnerstwo (Meadowcroft 2007). Argumenty o charakterze ekonomicznym w regionie nisko plasującym się w rankingach tworzonych na podstawie różnych parametrów rozwoju społeczno-ekonomicznego, wzbogacone o „uczestniczącą” wizję rozwoju lokalnego, mogłyby także stanowić skuteczne tworzywo dyskursu strategicznego autoryzowanego przez LGD.

Jednakże, analizując partnerstwa sektorowe w formule LGD powołane do istnienia w województwie podkarpackim, można zauważyć wyraźną dominację nie sektora prywatnego, lecz publicznego. Również przedstawiciele sektora publicznego – znacznie rzadziej pozarządowego – odpowiadają w badanych LGD za realizację (dość słabo zresztą wykształconych) funkcji przywódczych. Można te ustalenia wyjaśnić między innymi tym, że podmioty gospodarcze zlokalizowane na obszarach wiejskich Podkarpacia to z reguły małe firmy rodzinne i mikro-przedsiębiorstwa o charakterze handlowo-usługowym, niedysponujące wielkimi zasobami ani o charakterze ekonomicznym (nadwyżka kapitału), ani społecznym (wolny czas na angażowanie się w sprawy publiczne).

Jednak oprócz tych względów strukturalnych, wydaje się, że nawet ważniejszymi czynnikami blokującymi pełniejsze zaangażowanie partnerów biznesowych w podkarpackie LGD mogą być: niski poziom kultury przedsiębiorczości w regionie, niedostrzeganie przez aktorów ekonomicznych zależności pomiędzy ogólnym rozwojem jednostki terytorialnej a potencjalnym rozwojem przedsiębiorstwa, niska innowacyjność lokalnych firm i niechęć do wdrażania innowacji, a także nastawienie przede wszystkim na szybki zysk przy braku strategicznego myślenia. Można przyjąć, że to głównie te i tym podobne czynniki sprawiają, że podmioty gospodarcze są „wielkim nieobecny” w działalności lokalnych partnerstw na Podkarpaciu, nie wspominając o możliwości odgrywania przez nie ról przywódczych.

Zaledwie 1,9 procent ankietowanych wskazało jako podmiot inicjujący partnerstwo podmiot gospodarczy. Wyraźnie widoczna w procesie tworzenia LGD w regionie była natomiast inicjatywa władz lokalnych, które jako inicjatora partnerstwa wskazało aż 74,8 procent badanych. Inicjującą i przywódczą rolę władz lokalnych w odniesieniu do partnerstw międzysektorowych na Podkarpaciu można z kolei tłumaczyć znacznie lepszym przygotowaniem merytorycznym i większą świadomością możliwości stwarzanych przez NMR wśród przedstawicieli sektora publicznego. Istotnym czynnikiem jest również łatwiejszy dostęp lokalnych urzędników do władz regionalnych, o tyle istotny, że w przypadku LGD władze regionalne są instytucją w pewnym sensie zwierzchnią – odpowiadającą za wdrażanie osi IV LEADER w regionie.

Dodatkowo można stwierdzić, że samorządy w nowo tworzonych partnerstwach upatrują po prostu kolejne narzędzie wspierania rozwoju lokalnego – tym bardziej obiecujące, że, przynajmniej teoretycznie, nieobciążające budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹⁴. Stosunkowo słabo – w zestawieniu z danymi o nasyceniu regionu fundacjami i stowarzyszeniami – wypadają w zakresie inicjowania i animowania działalności podkarpackich LGD także podmioty pozarządowe, które tylko zdaniem 12 procent ankietowanych odegrały ważną rolę w powołaniu miejscowych LGD. Należy jednak zauważyć, że w kategoriach potencjału finansowego i merytorycznego sektor pozarządowy w regionie pozostaje na Podkarpaciu dość słaby¹⁵.

Mimo znacznej liczby organizacji, w praktyce trzeci sektor regionu jest rozproszony i wewnętrznie podzielony. Nie wyłonił autentycznej reprezentacji, posiada słabe zaplecze organizacyjne i kadrowe. Większość organizacji znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. Ponadto nie są one skłonne do współpracy, traktując się nawzajem w kategoriach rywali i konkurentów w ubieganiu się o ograniczone wsparcie z budżetów samorządów terytorialnych. W województwie podkarpackim zauważalne jest przy tym – typowe dla całego kraju – zjawisko oligarchizacji trzeciego sektora, polegające na silnym rozwarstwieniu organizacji pozarządowych ze względu na ich potencjał finansowy, kadrowy i stopień zaangażowania w projekty rozwojowe realizowane w regionie.

Liderzy zbiorowi na poziomie lokalnym (na przykładzie LGD „Lider Dolina Strugu”)

Jak już wyżej wspomniano, nieco inaczej na tle pozostałych LGD w województwie podkarpackim prezentuje się Lokalna Grupa Działania o nazwie „Lider Dolina Strugu”. Z jednej strony na pytanie o podmiot, który zainicjował to partnerstwo, aż 59,1 procent ankietowanych wskazało właśnie organizację pozarządową. Z drugiej strony interesujący jest fakt, iż ponad 22 procent badanych wskazało jako inicjatora osobę fizyczną, zaś dalszych 13,6 procent – przedstawicieli władz lokalnych. Wyniki te wskazują na obecność aktywnych organizacji pozarządowych i przedsiębiorczych jednostek w strukturze układu lokalnego, działających zarówno w sektorze społecznym, jak i publicznym. Takie nakładanie się ról wydaje się typowe dla niewielkich jednostek lokalnych i może być systematyczną cechą modelu współrządzenia (NMR) w gminie czy nawet regionie. Z ustaleń badawczych wynika, że w analizowanej tu LGD funkcje typowe dla przywództwa

¹⁴ W praktyce, stało się na odwrót, gdyż z powodu słabego zaangażowania przedsiębiorców i niewielkich umiejętności aplikowania o środki zewnętrzne, w wielu przypadkach jedynym, a w każdym razie głównym sponsorem i fundatorem działań badanych LGD był właśnie samorząd terytorialny.

¹⁵ Na podstawie raportów Podkarpackiej Rady Organizacji Pozarządowych. Por. także Gąsior-Niemiec, Gliński 2006.

zbiorowego (kolektywnego) realizuje „kolektyw” wskazywany jako inicjator tej lokalnej grupy działania.

Warto przypomnieć, że powołanie do istnienia obecnej LGD „Lider Dolina Strugu” poprzedzone było wieloletnią współpracą czterech podrzeszowskich gmin (Błażowa, Chmielnik, Hyżne i Tyczyn), które już w 1991 roku utworzyły Okręgową Spółdzielnię Telefoniczną w Tyczynie, celem usprawnienia rozwoju infrastruktury telefonicznej na tym obszarze. Na bazie wspomnianej spółdzielni, w 1994 roku utworzone zostało Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu” (Ślusarz 1998; *Zaproszenie do Doliny Strugu...*). Należy podkreślić, że powołany wówczas podmiot aktywnie i skutecznie zabiegał o międzynarodowe wsparcie, zarówno finansowe, jak i techniczne oraz merytoryczne.

Towarzystwo uzyskało między innymi pomoc w ramach programu USAID, stając się pierwszą niezależną, oddolną strukturą kooperacyjną, ukierunkowaną na wspieranie rozwoju lokalnego w regionie (Rok, Kuraszko 2007). Partnerstwo to kontynuowało później działalność, koncentrując się przede wszystkim na rozwoju infrastruktury w zaangażowanych w nie gminach, marketingu terytorialnym, wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości, a także na promocji rozwoju branży turystycznej i ochronie środowiska, czego przykładem była kolejna inicjatywa w postaci przedsiębiorstwa o nazwie „Chmielnik Zdrój” (Gramzow 2006)¹⁶.

Co ważne w kontekście partycypacyjnego modelu zarządzania rozwojem lokalnym, współpraca zainicjowana w gminach Doliny Strugu wynikała z faktycznych potrzeb sygnalizowanych przez członków społeczności lokalnych. Jednocześnie, raz zapoczątkowane działania kooperatywne okazywały się przedsięwzięciami długofalowymi i wieloaspektowymi, rozszerzając się na inne sfery funkcjonowania wymienionych jednostek terytorialnych. Z jednej strony szczególnie ważne było to, że początkowy pomysł na współdziałanie zrodził się w gronie lokalnych aktywistów, a nie w urzędzie władz lokalnych. Z drugiej strony trzeba też jednak podkreślić, że miejscowe władze samorządowe od początku aktywnie wspierały tę kooperatywę. Pojawił się na analizowanym obszarze także trzeci, niezwykle istotny czynnik, jakim była otwarta na innowacje i zaangażowana postawa miejscowych społeczności. Badacze sieci współpracy w Dolinie Strugu często podkreślali, że przedstawiciele miejscowych społeczności cechowała gotowość do często bezinteresownego angażowania się w działania na rzecz wspólnoty (tamże).

Wspomniane działania, zapoczątkowane tuż po zmianie systemowej w kraju, dały obecnie początek najnowszemu partnerstwu w postaci LGD. Jednak, odmiennie niż w większości pozostałych LGD na Podkarpaciu, w Dolinie Stru-

¹⁶ Należy zauważyć, że tradycje tej pierwotnej współpracy są nadal kontynuowane także poza ramami obecnie powołanej LGD. Wydaje się wręcz, że powołanie LGD w ramach programu LEADER (wymuszone zresztą przez procedury tego programu) stanowi tylko jeden z wielu realizowanych w Dolinie Strugu projektów. Patrz szerzej: Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe, <http://www.dolinastrugu.pl/?q=node/9> (2 8.06.2012).

gu pierwsze przygotowania do powołania tego rodzaju struktury rozpoczęto już w 1996 roku, za sprawą nawiązania współpracy z ekspertami programu LEADER z Portugalii¹⁷. O utworzeniu partnerstwa w formie Lokalnej Grupy Działania myślano w związku z koncepcją powołania na bazie dotychczasowej współpracy instytucji finansowo-pożyczkowej (lokalnego funduszu kredytowego) ukierunkowanej na potrzeby małych przedsiębiorstw.

W samym programie LEADER upatrywano także szanse na wzmocnienie trendów rozwojowych w branży turystycznej, zwłaszcza w zakresie agroturystyki, a także – możliwości lepszej promocji zaangażowanych gmin, lepszego skoordynowania dotychczasowej współpracy i wypracowania wspólnych standardów działania w wielu nowych dziedzinach. W inicjatywie LEADER widziano także instrument, który mógłby silniej zachęcić do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Należy jednak zauważyć, że dotychczasowi partnerzy mieli wiele obaw przed zinstytucjonalizowaniem partnerstwa w formule LGD. Obawiali się między innymi, że lokalne społeczeństwo obywatelskie okaże się zbyt słabe, a społeczności lokalne, mając zbyt małą wiedzę o idei programu i jego celach, nie zaakceptują w pełni nowej formuły działania na rzecz rozwoju lokalnego. Niepokoił się również możliwym brakiem zainteresowania ze strony podmiotów, których udział w tworzonej lokalnej grupie działania byłby pożądanym czy wręcz wymagany (Gramzow 2007).

Trzeba dodać, że obawy te nie były bezpodstawne. Powołanie partnerstwa sektorowego w postaci LGD tylko pozornie wydaje się rozwiązaniem łatwym. Sama koncepcja zintegrowania przedstawicieli trzech sektorów operujących na obszarze danej jednostki lokalnej i stworzenia przez nich Lokalnej Strategii Rozwoju wydaje się dość atrakcyjna i prosta. Jednak w praktyce powołanie tego rodzaju partnerstwa wymaga spełnienia szeregu dość sztywnych wymogów formalnych, poczynając od zagwarantowania w strukturze przyszłej LGD co najmniej 50-procentowego uczestnictwa podmiotów z sektora społecznego i prywatnego.

Ten wymóg, wprowadzony w celu zapobieżenia zdominowaniu grupy przez przedstawicieli sektora publicznego, w praktyce niejednokrotnie powodował i powoduje, że część ostatecznie tworzących LGD partnerów bywa wciągana do tej sformalizowanej struktury wręcz „na siłę”, byle spełnić wymogi formalne programu. Powołanie partnerstwa w postaci LGD wymaga poza tym przyjęcia i zarejestrowania określonej formy prawnej (stowarzyszenie, fundacja, stowarzyszenie specjalne), opracowania statutu i powołania organów (Adamczyk, Gąsiorek, Pomin 2006). Z obserwacji wynika, że nałożenie tego rodzaju wymogów formalnych może skutecznie osłabić „oddolny” charakter inicjatyw lokalnych, a nawet zniechęcać do ich formalizacji w postaci LGD (zob. też Gąsior-Niemiec, Gliński 2006).

Odnosząc się do wspomnianej wyżej kategorii dyskursu strategicznego i koncepcji dobra wspólnego, na podstawie dotychczasowych badań i analizy odpowie-

¹⁷ Warto nadmienić, że w tamtym czasie struktury administracyjne, krajowe i regionalne, nie były jeszcze w Polsce przygotowane do pilotowania takiej inicjatywy.

dzi udzielonych przez ankietowanych członków i przedstawicieli zarządów podkarpackich Lokalnych Grup Działania, dotyczących celu powołania partnerstwa, można stwierdzić, że badane LGD mają zdecydowanie utylitarny i instrumentalny charakter, przefiltrowany jednak w większości przypadków przez ogólną percepcję/diagnozę „potrzeb lokalnych”.

Okolo 40 procent ankietowanych stwierdziło, że czynnikiem motywującym do powołania LGD były właśnie „lokalne potrzeby”. Co piąty badany wskazał, że „lokalne zasoby” zdominowały wybór profilu działania grupy. Ważne, choć może mało budujące w kontekście omawianych w pierwszej części artykułu normatywnych założeń na temat tego rodzaju partnerstw, jest wskazanie w naszym badaniu przez 25 procent ankietowanych, że podstawowym motywem utworzenia partnerstwa była po prostu „konieczność zinstytucjonalizowania dotychczasowej współpracy w celu pozyskania środków zewnętrznych”.

Warto zauważyć, że w przypadku LGD „Lider Dolina Strugu” rozkład odpowiedzi na pytanie o motywy powołania partnerstwa wyglądał inaczej. Blisko 23 procent badanych wskazało, że lokalne bogate tradycje współpracy zadecydowały o kontynuacji współpracy w formule LGD. Ale 18 procent członków także tej lokalnej grupy działania uznało, że zdecydowanie najważniejszą przyczyną utworzenia ich LGD była chęć uzyskania dodatkowych środków finansowych.

Ten wyraźnie instrumentalny charakter i pewna fasadowość LGD znajdują także potwierdzenie w sposobach rekrutacji członków lokalnych grup działania. Połowa ankietowanych wskazała, że ogólnie zaproszenia kierowano do „wszystkich podmiotów potencjalnie zainteresowanych członkostwem” w nowo tworzonej strukturze. Blisko 17 procent respondentów stwierdziło, że w tym celu wykorzystano także „nieformalne kontakty”, co może świadczyć o istnieniu sieci społecznych w jednostkach lokalnych i obecności miejscowego kapitału społecznego. Zastanawiająca, i wymagająca dalszych dociekań, jest natomiast udzielona przez blisko 6 procent badanych informacja, że do współtworzenia partnerstwa zaproszono tylko „niektóre organizacje”. Nie jest jasne, jakie to były organizacje, jakie zastosowano kryterium selekcji i kto o tym decydował.

Jeżeli chodzi o rozkład odpowiedzi członków LGD „Lider Dolina Strugu” to także w tym przypadku daje się zauważyć odstępstwa od ogólnej tendencji. Aż 77 procent ankietowanych członków omawianej LGD wskazało, że istotne znaczenie przy tworzeniu jej składu miały właśnie nieformalne kontakty. Sytuacja ta nie jest w tym przypadku niczym szczególnym, biorąc pod uwagę wyżej opisane tradycje współpracy w Dolinie Strugu. Ten wynik stanowi jednak dodatkowe potwierdzenie, że nieformalne sieci powiązań są zdecydowanie bardziej istotne dla rozwoju układów lokalnych niż z góry narzucone rozwiązania systemowe. Sytuacja w Dolinie Strugu dowodzi ponadto, że dzięki sprzyjającemu układowi sieci lokalnych przedsiębiorczy członkowie-liderzy małych wiejskich społeczności mogą i są w stanie umiejętnie korzystać z kolejnych pojawiających się ofert form

wsparcia dla lokalnego rozwoju niezależnie od lub we współpracy z samorządem terytorialnym w ramach pewnej wspólnej wizji rozwoju.

Podsumowanie

Nowe modele rządzenia, oferujące partycypacyjne i konsensualne możliwości formułowania i realizowania polityki publicznej, zwłaszcza lokalnej polityki rozwoju, stwarzają zarówno szanse, jak i wyzwania dla instytucji i społeczności Polski Wschodniej. Te szanse i wyzwania stają się wyraźnie widoczne w przypadku dwóch charakterystycznych dla NMR typów struktur organizacyjnych i trybów działania, jakimi są sieci i partnerstwa międzysektorowe.

Wśród tych szans należy przede wszystkim wymienić zaszczerpiecie kultury współpracy na rzecz dobra wspólnego, obejmującej podmioty tradycyjnie realizujące swoje cele i zadania w odrębnych sektorach: publicznym, prywatnym i społecznym, (pozarządowym) i w obecnych warunkach ustrojowych często wobec siebie nastawione wrogo lub rywalizacyjnie.

Wśród tych wyzwań trzeba przede wszystkim wskazać na tendencję do czysto utylitarного i fasadowego traktowania sieci współpracy i struktur partnerskich, z myślą o uzyskaniu krótkoterminowego dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, przede wszystkim funduszy Unii Europejskiej, zamiast dostrzeżenia w nich trwałej osnowy procesów endogenicznego rozwoju lokalnego.

Wstępne wyniki badań koncentrujących się na Lokalnych Grupach Działania powołanych do istnienia w województwie podkarpackim w ramach realizowania w Polsce Programu Pilotażowego LEADER+, a następnie działań składających się na oś IV *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* sugerują, że wyzwania przeważają obecnie nad szansami w bilansie działalności LGD na Podkarpaciu. Nasi respondenci, pytani o prawdopodobieństwo powołania ich grupy partnerskiej bez finansowego wsparcia z budżetu Unii Europejskiej w blisko 70 procentach stwierdzają, że tego rodzaju partnerstwa międzysektorowe bez zewnętrznego wsparcia finansowego nigdy by w regionie nie powstały. Zaledwie 6,4 procent ankietowanych wyraża przekonanie, że LGD powstałyby nawet bez zewnętrznego finansowania.

Pewną nadzieją napawa rozkład odpowiedzi na pytanie o przyszłość LGD. Prawie 32 procent członków LGD uważa, że partnerstwa tego typu przetrwają, nawet po formalnym zakończeniu programu LEADER. Niemniej blisko połowa nie wie, jakie będą losy struktur tego rodzaju. Zdecydowanie zaś nie widzi szans na kontynuowanie współpracy w tej formule 17 procent ankietowanych.

Mimo wszystko przed przeprowadzeniem badań jakościowych, do przytoczonych wyżej wyników ankiety należy podejść z pewnym dystansem. Nie pozwalają one bowiem na przykład na ustalenie, czy sceptycyzm przejawiany przez większość respondentów wobec partnerstw międzysektorowych typu LGD wynika

z ich ogólnej niechęci i/lub rozczarowania formą partnerskiego uczestniczenia w formułowaniu i realizowaniu polityki rozwoju lokalnego, czy też pochodzi on bardziej z nieadekwatnego przystosowania tego elementu NMR do lokalnych realiów – na przykład nadmiernego obwarowania LGD rygorystycznymi wymogami formalnymi, zabijającymi oddolną inicjatywę i chęć współdziałania.

Bibliografia

1. Adamczyk R., Gąsior E., M. Pomin, (2006), *Prawne aspekty tworzenia i funkcjonowania Lokalnej Grupy Działania w ramach Pilotażowego Programu LEADER +, Poradnik dla animatorów LGD*, Warszawa: Fundacja Fundusz Współpracy.
2. Adamski T., (2008), *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce*, [w:] H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
3. Börzel T. A., Guttentbrunner S. & Seper S., (2005), *Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement* (accessed 29 December 2008 at <http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D12D01ConceptualizingNMGINEU-Enlargement.PDF>).
4. Borek T., 2007, *Realizacja Pilotażowego Programu LEADER + w Polsce*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.
5. Czapiński J., Panek T. (red.), (2011), *Diagnoza społeczna 2011*, Warszawa: Wizja.
6. *Działanie „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”-aktywność inwestycyjna gmin w województwach*, Informacja sporządzona według danych na dzień 30 września 2008 roku, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008.
7. Furmankiewicz M., Królikowska K., (2010), *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006*, Wrocław: UWP.
8. Gąsior-Niemiec A., Gliński P., (2006), *Polish traditions of self-organization, social capital and the challenge of Europeanisation*, [w:] F. Adam (red.), *Social Capital and Governance: Old and New Members in Comparison*, Münster: LIT Verlag.
9. Gąsior-Niemiec A., (2010), *Dyskurs nowego regionalizmu na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] H. Cimek (red.), *Mysł polityczna w Polsce w XX-XXI wieku*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
10. Gąsior-Niemiec A., (2012), *New regionalism (an interdisciplinary approach)*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego (w druku).
11. Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., (2010), *Młodzież o Polsce 2030. Studium przypadku na podstawie pilotażowych badań przeprowadzonych w II Liceum Ogólnokształcącym w Rzeszowie*, [w:] A. Kukliński (red.), *Młodzież przedma-*

turalna jako nieodkryty potencjał polskiej myśli strategicznej. Pruszków: Oficyna Wydawnicza Rewasz.

12. Gąsior-Niemiec A. we współpracy z A. Kołomycew, A. Pawłowską, (2012), *Eastern Poland and the Challenge of Governance Part II: Limitations of the Network- and Partnership-based Approach to Policies of Local Development* (w druku).
13. Gramzow A., (2006), *Doświadczenia oddolnych inicjatyw rozwoju regionalnego oraz perspektywy dla programu LEADER+ w regionie Doliny Strugu w Polsce*, Leibniz Institute of Agriculture Development in Central and Eastern Europe, ECONSTOR, Discussion Paper 2006, nr 100.
14. Izdebski H., (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa: LIBER.
15. Kennet P., (2010), *Global perspectives on governance*, [w:] S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London&New York: Routledge.
16. Klijn E. H., (2003), *Networks and governance: a perspective on public policy and public administration*, [w:] A. Salminen (red.), *Governing networks*, EGPA Yearbook. Amsterdam: ISO Press.
17. Kolarska-Bobińska L. (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
18. Kooiman J., (2010), *Governance and governability* [w:] S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London&New York: Routledge.
19. Osborne S. P., (2010a), *Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?*, [w:] S. P. Osborne (red.), 2010b. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London&New York: Routledge.
20. Osborne S. P. (red.), (2010b), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London&New York: Routledge.
21. Pawłowska A., (2006), *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] A. K. Piasecki, *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków: Wydawnictwo „Profesja”.
22. Peters G. B., (2010), *Meta-governance and public management*, [w:] Osborne S. P. (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London&New York: Routledge.

23. *Podejście LEADER. Podstawowy poradnik*. 2006. Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.
24. *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*.
25. Prokop P., (2008), *Od „kapralstwa” do „partnerstwa”. Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne*, [w:] Michałowski Stanisław, Kuć-Czajkowska Katarzyna (red.), (2008), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
26. Psyk-Piotrowska E., Zajda K., (2010), *Nowe formy partnerstwa na rzecz rozwoju kapitału społecznego obszarów wiejskich*, [w:] S. Sokołowska, A. Mijał (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich*. Opole: Uniwersytet Opolski.
27. Rajca L., (2008), *Przywództwo polityczne w zachodnioeuropejskim samorządzie lokalnym*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 4(34).
28. Rok B., Kuraszko I., (2007), *Distric Telephone Cooperative (DTC) Tyczyn: Partnership for Local Economic Development*, New York: UNDP.
29. Rončević B., (2008), *Rola dyskursu strategicznego w procesie tworzenia nowej ścieżki rozwoju*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
30. Stefański M. (red.), (2010), *Endogenous factors in development of the Eastern Poland*, Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie.
31. Stefański M. (red.), (2011), *Strategic issues of the development of the Lublin region*, Lublin: Innovatio Press Scientific publishing house, University of Economics and Innovation in Lublin.
32. Ślusarz G., (1998), *Przedsięwzięcia o znaczeniu strategicznym do wspólnej realizacji przez gminy mikroregionu „Dolina Strugu” wynikające z ich strategii rozwoju*, [w:] *Rozwój lokalny w Dolinie Strugu*, Towarzystwo Rolno-Przemysłowe Dolina Strugu, Tyczyn-Rzeszów.
33. Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
34. *Zaproszenie do Doliny Strugu*. Tyczyn, Chmielnik, Hyżne, Błażowa. Przewodnik krajoznawczy, „*Gazeta Wyborcza*” nr 248 (934) z 24 października 1995 roku.

Europeizacja polityki rozwoju w Polsce. Porównanie z chińskim modelem endogenicznego rozwoju

Europeanization of development policy in Poland: comparison with the Chinese model of endogenous growth

Tomasz Grzegorz Grosse
Instytut Nauk Politycznych PAN

Streszczenie

Celem artykułu jest porównanie polskiej i chińskiej polityki rozwoju. Wprawdzie oba państwa dziele wiele różnic geograficznych i strukturalnych, niemniej miały one podobny punkt startu dla polityki rozwoju. Było nim odejście od gospodarki komunistycznej w kierunku wprowadzenia zasad rynkowych oraz w celu włączenia się do wymiany gospodarczej w skali globalnej. Dla ukształtowania polskiej polityki rozwoju podstawowe znaczenie miały procesy europeizacji, związane z członkostwem w Unii Europejskiej i przyjęciem europejskich wzorców instytucjonalnych. Zasadnicze znaczenie miało zwłaszcza uczestnictwo w unijnej polityce spójności. Zamierzam zastanowić się nad tym, czy europeizacja polskiej polityki rozwoju była raczej szansą czy barierą rozwojową. Czy służyła ukształtowaniu suwerennej myśli strategicznej i krajowej polityki rozwoju?

Summary

The purpose of the article is to compare Polish and Chinese development policies. Even though the countries are geographically remote and structurally dissimilar, it can be observed that their development Policies had the same starting point, namely, the turn from communist policy towards market economy principles and inclusion into the global economic exchange. The processes of Europeanization had key importance for shaping Polish development policy. Participation in the EU cohesion policy played a major role, as it shaped strategic directions and organizational principles of Polish development policy. In my article I am going to ponder the question whether the Europeanization of Polish development policy turned to be an advantage or, conversely, a development obstacle for Poland. I propose to study these matters in the context of selected characteristics of Chinese development policy.

Słowa kluczowe: Europeizacja, polityka rozwoju, rozwój endogeniczny, Polska, Chiny

Keywords: Europeanization, development policy, endogenous growth, Poland, China

Wprowadzenie

Celem artykułu jest porównanie polskiej i chińskiej polityki rozwoju. Wprawdzie oba państwa dzieli wiele różnic geograficznych i strukturalnych, niemniej miały one podobny punkt startu dla polityki rozwoju. Było nim odejście od gospodarki komunistycznej w kierunku wprowadzenia zasad rynkowych oraz w celu włączenia się do wymiany gospodarczej w skali globalnej.

Dla ukształtowania polskiej polityki rozwoju podstawowe znaczenie miały procesy europeizacji, związane z członkostwem w Unii Europejskiej i przyjęciem europejskich wzorców instytucjonalnych. Zasadnicze znaczenie miało zwłaszcza uczestnictwo w unijnej polityce spójności, które kształtowało polską politykę rozwoju pod względem kierunków merytorycznych i zasad organizacyjnych. Zamierzam zastanowić się nad tym, czy europeizacja polskiej polityki rozwoju była raczej szansą czy barierą rozwojową. Czy służyła ukształtowaniu suwerennej myśli strategicznej i krajowej polityki rozwoju? Jako odniesienie dla tych rozważań przedstawiam wybrane cechy chińskiej polityki rozwoju. Wzorce międzynarodowe (zwłaszcza zachodnioeuropejskie) miały minimalne znaczenie dla jej ukształtowania. Podstawowym celem tej polityki jest budowanie endogenicznego potencjału rozwojowego krajowej gospodarki oraz jej przygotowanie do skutecznej rywalizacji na rynkach globalnych.

Polityka rozwoju w dobie transformacji

Polityka rozwoju ma na celu długofalowy wzrost i konkurencyjność gospodarczą. Jest także określana jako polityka strukturalna lub podażowa¹. Szczególnym obszarem oddziaływania tej polityki są obszary słabiej rozwijające się (wówczas nosi miano polityki regionalnej). Wspiera ona także restrukturyzację przemysłów przeżywających trudności oraz zmierza do unowocześnienia gospodarki poprzez wprowadzanie innowacji technologicznych i organizacyjnych. Wraz z upowszechnieniem idei neoliberalnych w ekonomii krytykowano politykę rozwoju uznając, że lepszym mechanizmem zwiększenia efektywności gospodarczej i dostosowań strukturalnych są mechanizmy rynkowe. Doprowadziło to m.in. do odchodzenia od tradycyjnego interwencjonizmu polityki przemysłowej. Obecnie istnieją więc dwa główne podejścia do polityki gospodarczej. Pierwsze związane z doktryną neoliberalną w ekonomii, które akcentuje jedynie odpowiedzialność państwa za prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Natomiast drugie nawiązuje do polityki strukturalnej. Wspomniane podejścia w części się uzupełniają, ale w części są rozbieżne, gdyż nawiązują do odmiennych szkół eko-

¹ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

nomicznych. W ekonomii politycznej są one określane mianem zróżnicowanych modeli kapitalizmu (*varieties of capitalism*)².

W trakcie transformacji ustrojowej z komunizmu do kapitalizmu Polska akcentowała podejście neoliberalne. Na takie ukierunkowanie transformacji gospodarczej duży wpływ miały międzynarodowe instytucje finansowe oraz część państw europejskich i USA³. W mniejszym stopniu wpływały na ten kierunek także instytucje europejskie. W okresie transformacyjnym politykę gospodarczą w Polsce cechowała stopniowa marginalizacja podejścia strukturalnego, w szczególności w wymiarze polityki przemysłowej. Również akcesja do Unii Europejskiej w dużym stopniu służyła liberalizacji gospodarczej w Polsce⁴. Wyrazem tego było wprowadzenie otwartej wymiany handlowej z UE, w tym obowiązek zniesienia barier na krajowym rynku wewnętrznym i dostosowanie się do zasad i standardów stosowanych na Wspólnym Rynku. Instytucje wspólnotowe zachęcały również polskie władze do prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i popierały politykę przyciągania zewnętrznych inwestorów kapitałowych i produkcyjnych. W ten sposób procesy europeizacji w okresie akcesyjnym w pierwszym rządzie wspierały neoliberalne podejście w polskiej polityce gospodarczej. Nic więc dziwnego, że po akcesji do Unii Europejskiej Polska stała się jednym z największych orędowników dalszej liberalizacji wolnego rynku w UE, w tym w szczególności pełnej liberalizacji na rynku usług. Polskie władze uznają, że pogłębienie wspólnego rynku w UE zapewni krajowym przedsiębiorcom i usługodawcom korzyści konkurencyjne, m.in. poprzez wysokiej jakości produkty i usługi oferowane przy stosunkowo niskich kosztach siły roboczej.

Choć pierwszoplanowe znaczenie miało podejście neoliberalne, to perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej stopniowo odbudowywała politykę rozwoju w Polsce, zwłaszcza w wymiarze regionalnym. Wiązało się to przede wszystkim z chęcią uczestnictwa w unijnej polityce spójności. Temu celowi służyły tzw. programy przedakcesyjne wzorowane na programach tej polityki. Tworzyły one zręby instytucji i wprowadzały zasady i metody zarządzania polityką regionalną. Ini-

² Hall P., Soskice D. (red.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford-New York: Oxford University Press, s. 1-44; Amable B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford-New York: Oxford University Press, s. 103-114, 176; Alber J. (2006), *The European Social Model and the United States*, *European Union Politics*, vol. 7, nr 3, s. 393-419.

³ M. A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 2008; A. Nölke, A. Vliegenthart (2009), *Enlarging the Varieties of Capitalism The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, *World Politics* 61, no. 4, 670-702.

⁴ Por. M. A. Orenstein (2008), *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, 899-917; R. A. Epstein (2008), *Transnational actors and bank privatization*, [w:] M. A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

cjowały kierunki tej polityki i inspirowały jej dokumenty programowe⁵. Polityka rozwoju w Polsce została więc odbudowana na początku XXI wieku – w dużym stopniu pod wpływem integracji europejskiej. Po wejściu Polski do UE stała się ona jednym z podstawowych elementów krajowej polityki gospodarczej.

Obok polityki spójności można wymienić także inne działania europejskie w zakresie strukturalnym, które należy zaliczyć do wpływu europeizacji. Dotyczą one m.in. wymogu ograniczenia deficytu i długu publicznego, czego instrumentem kontroli i egzekwowania jest procedura wielostronnego nadzoru oraz procedura nadmiernego deficytu⁶. Ponadto, instrumentem oddziaływania były kolejne strategie gospodarcze UE oraz zintegrowane wytyczne w zakresie polityki gospodarczej i społecznej. Oddziaływanie wspomnianych instrumentów na kształtowanie polityki rozwoju w Polsce było jednak wyraźnie drugoplanowe w stosunku do polityki spójności. Świadczy o tym tendencja do luźnej polityki fiskalnej w okresie ostatnich lat i brak odpowiednich reform strukturalnych finansów publicznych⁷. Ponadto, Polska zajmowała niskie pozycje w rankingach reform wprowadzających cele strategii lizbońskiej⁸. Dlatego w dalszej części niniejszego artykułu skupię się wyłącznie na omówieniu znaczenia polityki spójności dla europeizacji polskiej polityki rozwoju.

Europeizacja polityki rozwoju

Procesy europeizacji można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Pierwszy dotyczy kształtowania zawartości polityk europejskich na szczeblu unijnym. Obejmuje to formowanie kierunków merytorycznych tych polityk, zasad organizacyjnych i metod zarządzania. Wypracowywanie tych rozwiązań odbywa się w trakcie procesu politycznego między instytucjami wspólnotowymi i w gronie państw członkowskich. Jednocześnie nie wszystkie państwa mają ten sam udział w kształtowaniu decyzji w UE. Politolodzy wskazują na to, że najczęściej do powiedzenia mają największy i najbardziej doświadczeni członkowie Wspólnoty⁹.

⁵ T. G. Grosse (2006), *Regionalisierung und Regionalpolitik in Polen*, [w:] F. Merli, G. Wagner (red.), *Das neue Polen in Europa*, StudienVerlag, Innsbruck, Wien, Bozen, 115-140.

⁶ Por. art. 121, 126, wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE, C83, 30.3.2010.

⁷ Por. E. Rossi, Z. Tabernacki (2010), *Promoting fiscal restraint in three Central European Member States*, [w:] *The Central and Eastern European Countries and the European Union*, M. Artis, A. Banerjee, M. Marcellino (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 219-244.

⁸ Lisbon Strategy evaluation document, Commission Staff Working Document, SEC (2010) 114 final, Brussels 2.2.2010; S. Tilford, P. Whyte (2009), *The Lisbon scorecard IX. How to emerge from the wreckage*, Centre for European Reform, London; S. Tilford, P. Whyte (2010), *The Lisbon scorecard X. The road to 2020*, Centre for European Reform, London; M. Heise (2009), *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy*, Allianz Economic Research & Development, The Lisbon Council, Frankfurt.

⁹ Szerzej na ten temat: T. G. Grosse (2008), *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa, rozdz. 5.

W przypadku polityki strukturalnej są to najczęściej najbogatsze państwa Unii, które w największym stopniu finansują budżet UE¹⁰. Na drugim etapie następują właściwe procesy europeizacji, a więc transfer wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich. Specjaliści zwracają uwagę na to¹¹, że wpływ europeizacji na politykę strukturalną jest warunkowany zarówno poprzez prawo UE i formalne wytyczne KE, jak również nieformalne zalecenia instytucji wspólnotowych (zwłaszcza Komisji) towarzyszące uzgodnieniom dokumentów programowych i operacyjnych.

Polska początkowo była przede wszystkim odbiorcą wzorców europeizacji w zakresie polityki strukturalnej. W niewielkim stopniu uczestniczyła w kształtowaniu rozwiązań na szczeblu unijnym. Dotyczy to zwłaszcza pierwszego okresu uczestnictwa w polityce spójności w latach 2004-2006. Ponieważ akcesja Polski do UE (w 2004 roku) nastąpiła w połowie wieloletnich ram finansowych, dlatego polski rząd nie brał udziału w negocjacjach kształtu polityki spójności na okres 2000-2006. Polskie władze jedynie przyjęły wcześniej wypracowane rozwiązania i skupiły się na ich jak najsprawniejszej aplikacji w warunkach krajowych. Z biegiem czasu Polska w coraz większym stopniu uczestniczy w wypracowaniu ram przyszłej polityki spójności.

Europeizacja stwarza zupełnie nowe warunki dla prowadzenia polityki gospodarczej. Po pierwsze, szereg rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych, kierunków merytorycznych, jak również funduszy inwestycyjnych pochodzi z instytucji europejskich i musi być uwzględniane lub implementowane przez krajowe władze publiczne. Po drugie, władze krajowe – przede wszystkim administracja rządowa – współuczestniczy w wypracowywaniu i negocjowaniu kształtu polityki spójności na szczeblu unijnym. W sumie tworzy to warunki wieloszczeblowego systemu zarządzania, w którym wiodącą rolę ma poziom unijny i narodowy, ale w zarządzaniu uczestniczą również władze samorządowe na szczeblu regionalnym i lokalnym. System ten funkcjonuje w oparciu o dwa kierunki procesów decyzyjnych. Są one zarówno hierarchiczne („odgórne”), na przykład z Unii Europejskiej do państw członkowskich, jak i „oddolne”, czego ilustracją jest wpływ poszczególnych państw członkowskich na kształtowanie rozwiązań europejskich.

Ponadto cechą polityki rozwoju w warunkach europeizacji jest podział na politykę europejską (spójności) oraz politykę krajową (określaną jako krajowa polityka regionalna). Istnieje silny wzajemny związek między nimi. Dowodem jest to, że dominująca część krajowej polityki regionalnej w Polsce jest finansowana

¹⁰ A. Dür, G. Mateo (2010), *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective 2007-13*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, nr 3, s. 557-578; V. Rant (2010), *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, nr 2, s. 347-372.

¹¹ Camyar I., *Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic*, Journal of European Integration, vol. 32, nr 2, 2010, s. 137-155.

ze środków inwestycyjnych przeznaczonych na realizację polityki spójności. Jednocześnie potrzeba wyodrębnienia polityki krajowej w stosunku do europejskiej służy dwóm zasadniczym celom. Po pierwsze, należy określić własne (narodowe) cele rozwojowe, aby efektywnie współtworzyć polityki na szczeblu europejskim. Na przykład niezbędna jest krajowa polityka regionalna, aby skutecznie negocjować kierunki europejskiej polityki spójności. Po drugie, krajowe polityki rozwoju mogą realizować to, co nie zostanie objęte politykami unijnymi. Warto bowiem pamiętać o tym, że polityki UE powstają w wyniku negocjacji między instytucjami wspólnotowymi (głównie KE i Parlamentem Europejskim) oraz między 27 państwami członkowskimi. Jest to więc najczęściej wypadkowa różnych celów i interesów, nie zawsze w pełni odpowiadająca priorytetom Polski. Właśnie dlatego niezbędne są krajowe strategie rozwoju.

W przypadku Polski krajowa polityka rozwoju jest wyraźnie drugorzędna wobec polityki spójności, a także pozostaje pod silnym jej wpływem: organizacyjnym, merytorycznym i finansowym. Zdaniem niektórych ekspertów¹² dominacja polityki spójności prowadzi do zaniku suwerennej strategicznej myśli rozwojowej, a także utraty strategicznej podmiotowości w polityce rozwoju. Przykładem może być Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)¹³, najważniejszy dokument dla krajowej polityki strukturalnej. Analiza tego dokumentu wskazuje na to, że daje niewielkie szanse realizacji tych priorytetów, które nie zostaną objęte finansowaniem europejskim. Do roku 2014 Strategia nie przewiduje zasadniczej zmiany w systemie finansowania polityki regionalnej w Polsce. Oznacza to, że głównym źródłem inwestycji pozostaną środki UE zarezerwowane na ten cel w budżecie UE na lata 2007-2013. Fundusze krajowe będą w tym czasie przeznaczone niemal wyłącznie na dofinansowanie funduszy europejskich. Także później, tj. po roku 2013 - dominujące znaczenie dla finansowania krajowej polityki regionalnej będą miały środki UE. Autorzy KSRR szacują, że jedynie około 10 proc. wszystkich funduszy krajowych nie będzie powiązane bezpośrednio z dofinansowaniem programów europejskich. Będzie można je wykorzystać w ramach krajowego systemu polityki regionalnej, w tym na realizację kontraktów terytorialnych (jest to główny instrument tej polityki). Wspomniane deklaracje są bardzo wstępne i nie dają gwarancji ich wykonania po roku 2013. Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania kontraktów wojewódzkich, podobnie jak wielokrotne i nieudane próby reformy finansów publicznych – każą spoglądać na nie z wyraźnym dystansem¹⁴.

Prowadzi to do wniosku, że Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została faktycznie podporządkowana realizacji polityki spójności UE w Polsce. W nie-

¹² Por. T. Godecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012), *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja GAP, Kraków, s. 45-46, 57.

¹³ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

¹⁴ Szerzej: T. G. Grosse, M. Mackiewicz (2003), *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

wielkim stopniu daje gwarancje na zbudowanie krajowych instytucji i instrumentów finansowych - autonomicznych wobec polityki europejskiej. Jest w tym obszarze raczej formą intelektualnej „burzy mózgów”, która kreuje wprawdzie interesujące pomysły, ale prawdopodobnie nie będzie miała siły sprawczej, aby je zrealizować w praktyce. W tej sytuacji KSRR nie należy traktować jako dokumentu wzmacniającego system krajowej polityki rozwoju regionalnego. Analizowany dokument zgłasza jedynie pewne pomysły w tym względzie. Jest to wymowny przykład słabości krajowego planowania strategicznego¹⁵.

Implikacje europeizacji w sferze zarządzania

Doświadczenia krajów Europy południowo-wschodniej wskazują na to, że europeizacja polityki strukturalnej prowadzi jedynie do powierzchownej regionalizacji. Powoływane są funkcjonalne jednostki administracyjne na szczeblu regionalnym do obsługi unijnej polityki spójności, ale bez szerszych kompetencji i własnych środków finansowych. Jednocześnie władze państwowe zachowują dominującą pozycję w zakresie zarządzania¹⁶. Podobna sytuacja ma miejsce w Polsce. Wprawdzie w roku 1999 ustanowiono odrębną władzę samorządową na szczeblu regionalnym (w 16 województwach). Jednak faktycznie kompetencje tych jednostek ograniczają się do obsługi programów europejskich, a główne środki finansowe w dyspozycji tych samorządów pochodzą z budżetu polityki spójności. Autonomię samorządów regionalnych w Polsce ogranicza zwłaszcza niski poziom środków własnych. Jest to zgodne z tendencją obserwowaną także w innych państwach UE, związaną z tym, że rządy centralne starają się zachować jak największy wpływ na systemem finansów publicznych i wykorzystać napływ środków europejskich do zwiększenia swojej kontroli nad polityką inwestycyjną w regionach¹⁷. Pod wpływem kryzysu gospodarczego zwiększają nadzór nad samorządami terytorialnymi, zwłaszcza w odniesieniu do limitów długu publicznego¹⁸.

¹⁵ Por. T. G. Grosse (2011), *Viel Geld, wenig Konzept. Polen Und die Europäische Strukturpolitik*, Osteuropa, vol. 61, nr 5-6 2011, s. 155-164.

¹⁶ Bache I., Andreou G., Atanasova G., Tomsic D., *Europeanization and Multi-level governance In south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid*, Journal of European Public Policy, vol. 18, nr 1, 2011, s. 122-141.

¹⁷ Urwin, D. W. (1998), *Modern Democratic Experiences of Territorial Management: Single Houses, But Many Mansions*, Regional and Federal Studies, Vol. 8, No 2, s. 81-110.

¹⁸ Takie zjawisko jest również widoczne w Polsce. Minister finansów zmienił z początkiem 2011 klasyfikację obliczania długu publicznego w samorządach terytorialnych, a także nałożył nowe ograniczenia dla deficytów budżetowych tych jednostek w kolejnych latach. Por. Rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. nr 252, poz. 1692); M. Cyrankiewicz (2011): *Rząd lata dziury nie tam, gdzie powinien*, Rzeczpospolita, 09-03-2011.

Ekspersi podkreślają jednocześnie stosunkowo wysoki poziom centralizacji zarządzania polityką spójności w Polsce¹⁹. W pierwszym okresie uczestnictwa we wdrażaniu tej polityki (2004-2006) istniał tylko jeden zintegrowany program regionalny, zarządzany przez władze centralne. Później wprowadzono szesnaście programów regionalnych, w których władze regionalne miały znacznie większy poziom autonomii decyzyjnej. W dalszym ciągu jednak główne kierunki programowe były podejmowane na szczeblu europejskim i narodowym, a rola administracji regionalnej ograniczała się w dużym stopniu jedynie do funkcji implementacyjnej. Dlatego eksperci uznają, że w Polsce widać silną rolę „gate keeper’a” sprawowaną w polityce spójności ze strony rządu²⁰, co w dużym stopniu jest związane z centralistyczną tradycją administracyjną sięgającą okresu państwa socjalistycznego²¹.

Cechą europeizacji polityki regionalnej w Polsce jest bowiem występowanie dwóch podstawowych tendencji. Z jednej strony omawiana polityka jest silnie warunkowana i inspirowana przez integrację europejską, a zwłaszcza wzorce płynące z unijnej polityki spójności. Z drugiej strony duże znaczenie ma lokalna tradycja administracyjna, która „filtruje” wzorce europeizacji i je adaptuje do miejscowych uwarunkowań zgodnie z krajowymi mechanizmami działania, interesami i dotychczasowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi²². Przykładem jest wykorzystywanie środków polityki spójności do wzmacniania władzy biurokratycznej nad gospodarką. Dlatego skutki europeizacji polityki rozwoju w Polsce są wypadkową wzajemnych interakcji obu wymienionych tendencji.

W opinii ekspertów²³ europeizacja wprowadziła szereg zasad dobrego rządzenia (*good governance*) do administracji w nowych państwach członkowskich. Są one m.in. związane z programowaniem w strategicznej perspektywie, dążeniem do skutecznej implementacji oraz cyklicznym monitoringiem i ewaluacją polityki strukturalnej. Także większość krajowych ekspertów wskazuje na poprawę jakości, efektywności i transparentności administracji obsługującej politykę spójności w Polsce²⁴. Jednocześnie wskazują oni na to, że procesy „rozlewania się” zasad zarządzania i dobrych praktyk z administracji zajmującej się funduszami unijnymi do pozostałych segmentów administracji publicznej – następuje powoli i mało

¹⁹ Por. Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006, EGO 2011, s. 36, 167.

²⁰ Bailey D., De Propriis L. (2002), *EU structural funds, regional capabilities and enlargement: towards multi-level governance?*, Journal of European Integration, 24: s. 303-24.

²¹ Hughes J., Sasse G., Gordon C. (2005), *Europeanization and Regionalization In the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

²² Szerzej: T. G. Grosse (2008), *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, Zarządzanie Publiczne, nr 1 (3), s. 69-90.

²³ I. Bache, G. Andreou, G. Atanasova, D. Tomsic (2011), s. 126.

²⁴ Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce... , s. 27-36.

efektywnie²⁵. Jest to związane z silną lokalną tradycją administracyjną wywodzącą się z okresu państwa socjalistycznego.

Innym problemem zarządzania polityką rozwoju w Polsce jest nadmierne skomplikowanie procedur biurokratycznych, co jest jedną z głównych barier skutecznej implementacji funduszy unijnych²⁶. Eksperci wskazują²⁷ na częste zmiany przepisów, piętrzenie dodatkowych formalności i wytycznych, które zamiast ułatwiać realizację zadań stają się gęstwiną niezrozumiałych i nadmiernie obciążających przepisów. Dodatkowym kłopotem jest represyjność kontroli urzędów skarbowych oraz skupienie się urzędników na procedurach a nie na realizacji celów strategicznych itp. Jest to pokłosie niskiego zaufania wewnątrz polskiej administracji, jak również ograniczonego zaufania ze strony Komisji Europejskiej. Ma to przede wszystkim związek z dążeniem do zapewnienia urzędniczego bezpieczeństwa, ale również dotyczy szerszego zjawiska, jakim jest silna obawa przed zagrożeniami korupcyjnymi. Jest także reminiscencją znanej z okresu państwa komunistycznego omnipotencji organów władzy wobec społeczeństwa i gospodarki. Omawiane trudności są także pochodną braku odpowiedniej zgodności między politykami unijnymi, m.in. między celami polityki spójności a regulacjami polityki konkurencji. Skomplikowane procedury biurokratyczne w polityce strukturalnej są więc w Polsce rezultatem zarówno lokalnej tradycji administracyjnej, jak i wpływu europeizacji.

Kolejną cechą zarządzania polityką rozwoju w Polsce jest nadmierne skupienie na absorpcji środków finansowych przy ograniczonej dbałości o ich jak najlepsze wykorzystanie dla rozwiązywania krajowych problemów rozwojowych. Towarzyszy temu niska efektywność planowania strategicznego w polskiej administracji²⁸. Wymienione cechy są również wypadkową lokalnej tradycji administracyjnej i wpływu europeizacji. Są rezultatem dominacji polityki spójności nad krajową polityką regionalną, a także niedostatecznej zdolności identyfikowania krajowych interesów rozwojowych wewnątrz polskiej administracji. Trudności w zakresie planowania strategicznego wynikają także z braku ciągłości programowania polityk publicznych w administracji. Jest to przede wszystkim związane z częstymi zmianami wyborczymi koalicji rządowych. Wpływa to szczególnie negatywnie na planowanie i implementację krajowych polityk publicznych. Natomiast polityki europejskie są wdrażane w dłuższym horyzoncie czasu, co wynika m.in. z wielo-

²⁵ Ibidem, s. 36.

²⁶ Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce... , s. 172; T. Bał-Woźniak, M. G. Woźniak (red.) (2011), *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna, Synteza, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt nr 21, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Rzeszowski, Kraków-Rzeszów, s. 11.

²⁷ Por. T. Godecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012), s. 47-48, 60-61.

²⁸ *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce...* , s. 187-192.

letnich ram finansowania tych polityk z budżetu unijnego oraz względnie większej stabilności regulacji europejskich w porównaniu do prawa krajowego.

Wpływ europeizacji w zakresie programowym

Polityka spójności jest w zbyt małym stopniu zorientowana na budowanie konkurencyjności i innowacyjności słabiej rozwijających się obszarów Wspólnoty. Zamiast tego ogranicza się do redystrybucji środków finansowych, które wprawdzie poprawiają standardy życia mieszkańców, ale w niewielkim stopniu budują trwałe i długofalowe zasoby dla rozwoju lokalnych gospodarek. Pogłębia to różnice w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki między krajami centralnej i północnej części kontynentu a państwami usytuowanymi peryferyjnie, głównie we wschodniej i południowej Europie. Według niektórych ekspertów jest to związane z nadmiernym skupieniem działań inwestycyjnych na rozwoju infrastruktury podstawowej, a w zbyt małym na rozwoju zasobów ludzkich oraz wsparciu konkurencyjności i innowacyjności miejscowych przedsiębiorstw²⁹. W rezultacie fundusze niejednokrotnie mają krótkotrwały efekt pro-popytowy (zwiększający lokalną konsumpcję), który wygasa po ustaniu transferów europejskich.

Ponadto, polityka spójności wprowadza specyficzną kategoryzację europejskich regionów pod względem ich poziomu rozwoju i wyboru celów modernizacyjnych. Prowadzi do podziału między działaniami Unii na te skierowane na rozwój innowacyjnej gospodarki, które są skoncentrowane w najlepiej rozwijających się krajach i regionach UE, oraz te, które dotyczą podstawowej infrastruktury i są realizowane w słabiej rozwiniętych obszarach Wspólnoty. W ten sposób polityka spójności przyczyniła się do pogłębienia różnic w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki między krajami centralnej i północnej części kontynentu a państwami usytuowanymi peryferyjnie, głównie we wschodniej i południowej Europie³⁰.

Dobrym przykładem opisanych tendencji jest wykorzystanie środków polityki spójności w Polsce. W ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW) na lata 2004-

²⁹ M. Percoco (2005), *The impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, Région et Développement, 21, s. 142-153; J. Bradley (2007), *Evaluating the Impact of European Union Cohesion policy in Less-Developed Countries and Regions*, Regional Studies 40(2), s. 189-199; A. Rodríguez-Pose, U. Fratesi (2004), *Between Development and Social Policies. The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, Regional Studies, 38(1), s. 97-113; J. Bachtler (2010), *Renewing EU cohesion policy*, [w:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), *Regions of Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Routledge, Abingdon, Oxford.

³⁰ P. C. Padoan, F. Mariani (2006), *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, Journal of Common Market Studies, vol. 44, nr 1, s. 77-112; S. Borrás (2003), *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, s. 61; H. Prange, R. Kaiser (2005), *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, Journal of Public Policy, vol. 25, nr 2, s. 241-263; R. Cappel- lin (2004), *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, International Social Science Journal, nr 180, s. 207-225.

2006 jedynie ok. 17 proc. środków publicznych (unijnych i powiązanych z nimi środków krajowych) skierowano na rozwój innowacyjnej gospodarki. Głównym instrumentem tego wsparcia był sektorowy program operacyjny *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* (SPO WKP). Jednocześnie około 65 proc. funduszy zostało skierowanych na cele związane z budową infrastruktury technicznej. Raport³¹ oceniający wpływ funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw wyraźnie wskazuje, że pomimo ogromnych potrzeb inwestycyjnych polskich firm (na tle europejskich) skala środków wydatkowanych w ramach programów unijnych była znikoma. Nie przekroczyła 2 proc. wszystkich inwestycji dokonywanych w tym czasie w sektorze przedsiębiorstw. Ponadto, nieliczne fundusze były rozproszone po całym kraju, co dodatkowo obniżało ich możliwości wspierania biznesu. W szczególności brakowało polityki wspierania klastrów przedsiębiorczości, czyli krajowych i regionalnych ośrodków wzrostu.

Inny raport³² potwierdza tę diagnozę. Fundusze europejskie nie były związane z szerszą polityką wspierania klastrów i kształtowania polityki innowacyjnej państwa. Rozwój klastrów sprowadzono jedynie do finansowania pojedynczego podmiotu (np. koordynatora klastra) lub realizowanych przez niego inwestycji o wspólnym przeznaczeniu. Zabrakło natomiast szerszego podejścia, w ramach którego środki zostałyby skoncentrowane na wybranej liczbie obszarów o największym znaczeniu dla rozwoju kraju i poszczególnych regionów, a także zostałyby skoordynowane różne instrumenty wsparcia przeznaczone dla firm, rozbudowujące infrastrukturę, kapitał ludzki i prace badawczo-rozwojowe. Warto zauważyć, że kooperacja między przedsiębiorcami a sferą nauki jest jednym z warunków efektywnego działania klastrów przemysłowych. Tymczasem działania programu operacyjnego *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*, mające na celu zwiększenie takiej współpracy, zawiodły³³. Ponad połowa projektów była realizowana tylko przez jeden podmiot. Potwierdzają to eksperci, którzy wskazują³⁴ na postępującą dewaluację idei klastrów regionalnych w Polsce, zarówno pod względem obniżenia oczekiwań w zakresie innowacji, jak również niewystarczającego usieciowienia relacji między przedsiębiorcami i naukowcami. W rezultacie polskie klastry – w porównaniu do standardów europejskich – są nieliczne, małe,

³¹ Ocena wpływu funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, PSDB Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 119-121.

³² Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009, s. 3.

³³ Efekty wsparcia sfery badawczo-rozwojowej w Sektorowym Programie Operacyjnym *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* w kontekście rozpoczęcia realizacji Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka*. Raport Końcowy, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”, Poznański Park Naukowo Technologiczny, Poznań 2009, s. 8.

³⁴ Por. M. Citkowski (2010), *Polityka rozwoju w oparciu o klastry a rozwój regionalny*, II Międzynarodowa Konferencja Naukowa: „Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej”, Wydział Ekonomii WSEI, Lublin.

mają niski poziom innowacji technologicznych oraz niewielkie przełożenie na działalność eksportową³⁵. Jak się wydaje, fundusze polityki spójności w zbyt małym stopniu pomagają im poprawić międzynarodową konkurencyjność.

Niektóre raporty ewaluacyjne³⁶ dowodzą szeregu korzyści dla firm będących beneficjentami programów unijnych. Wskazują m.in. na wzrost nakładów badawczo-rozwojowych, poprawę wyników finansowych, wzrost liczby klientów, wprowadzenie nowych produktów, wejście na nowe rynki zbytu, wzrost majątku przedsiębiorstw itp. Biorąc jednak pod uwagę skromny zakres środków dostępnych w okresie 2004-2006 raporty podkreślają³⁷, że indywidualne korzyści dla poszczególnych firm nie miały przełożenia na poprawę innowacyjności polskiej gospodarki. Z kolei inni badacze dowodzą³⁸, że firmy, które otrzymały wsparcie UE – w porównaniu do przedsiębiorstw nieobjętych pomocą europejską – w niewielkim stopniu poprawiły innowacyjność oraz działalność eksportową. Dowodzi to niewielkiego wpływu tego wsparcia na poprawę ich międzynarodowej konkurencyjności. Niski był również wpływ funduszy na poprawę zatrudnienia netto (tj. uwzględniającego okresową rotację pracowników niezwiązaną z wpływem funduszy UE). Inni eksperci wskazują³⁹ na nietrwałość działań na rzecz poprawy innowacyjności, niedostateczną komplementarność i słabe powiązania różnych programów wsparcia. Wspomniane opinie potwierdzają doniesienia prasowe wskazujące, że działania wspierające innowacyjność przynoszą dość ograniczone lub powierzchowne rezultaty⁴⁰.

Porównanie dokumentów strategicznych i operacyjnych określających ramy polityki spójności w okresie 2004-2006 z dotyczącymi okresu 2007-2013 prowadzi do podobnych wniosków. Na poziomie dokumentów przygotowanych (i zarządzanych) przez rząd nie widać zasadniczych zmian na rzecz skierowania polityki spójności w stronę innowacyjnej gospodarki. Wprawdzie zasadniczo rośnie

³⁵ *Klasyfikacja zaawansowanych technologii jako instrument wsparcia rozwoju i konkurencyjności regionów – analiza i wnioski dla polityki regionalnej oraz polityki spójności*, IBS, Warszawa 2009, s. 65-68.

³⁶ *Wpływ realizacji poddziałania 2.2.1. Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Raport końcowy*, Eco-rys, Warszawa 2006, s. 4; *Wpływ realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006” na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Raport końcowy*, PAG Uniconsult, Warszawa 2008, s. 4-5.

³⁷ Np. *Wpływ realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego...*, s. 5.

³⁸ Por. *Ocena wpływu funduszy strukturalnych...*, s. 123.

³⁹ Por. T. Godecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012), s. 64-67.

⁴⁰ Przykładem są efekty działań 1.4-4.1 „Wsparcie na prace badawcze i rozwojowe oraz wdrożenie wyników prac B+R” realizowanego w ramach PO Innowacyjna Gospodarka, które miało zachęcać przedsiębiorców do prowadzenia i implementacji badań rozwojowych. W praktyce główny ciężar kosztów tego działania był związany z implementacją zewnętrznych rozwiązań (np. zakupem nowych maszyn i technologii), a nie tworzeniem własnych badań i innowacji. Por. K. Niklewicz (2010), *Unia daje dotacje na badania, ale fundusze się kończą*, Gazeta Wyborcza, 14-05-14.

skala inwestycji finansowanych z programów unijnych, w tym także na badania rozwojowe i transfer wiedzy do przedsiębiorstw, ale tylko w niewielkim stopniu zmieniają się proporcje poszczególnych grup wydatków. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO), a więc w podstawowym dokumencie określającym politykę spójności realizowaną w Polsce w latach 2007-2013 – wydatki związane z budowaniem innowacyjnej gospodarki wzrastają jedynie do ok. 19,8 proc. (w latach 2004-2006 było to ok. 17 proc.). Wydatki na badania rozwojowe zwiększają się również w niewielkim stopniu, do ok. 4-5 proc. (ok. 3 proc. w PWW 2004-2006). Dominujące znaczenia mają w dalszym ciągu inwestycje infrastrukturalne, sięgające ok. 65 proc. całości NSRO.

Dla porównania w ramach niemieckich narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007-2013⁴¹ podstawowym priorytetem jest rozwój innowacji i społeczeństwa opartego na wiedzy oraz wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw. Prawie połowa z nakładów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego została skierowana na realizację tego celu. Na infrastrukturę transportową zaś mniej niż 20 proc. Podobnie sytuacja wygląda w słabiej rozwijających się landach wschodnich Niemiec. Na przykład w Brandenburgii na wspieranie innowacji i inwestycji w przedsiębiorstwach przeznaczono ponad 42 proc. środków UE⁴². Nie bez znaczenia była polityka rządu federalnego i władz landów wschodnich, które lokalizowały na tym obszarze Niemiec instytuty badawczo-naukowe i tworzyły klastry zaawansowanych przemysłów i technologii. Przypomina to politykę Finlandii wobec peryferyjnych i słabiej rozwijających się obszarów tego kraju⁴³.

Przykład chińskiej polityki rozwoju

Podstawowym celem chińskiej polityki gospodarczej jest akumulacja kapitału oraz endogeniczny rozwój krajowych przedsiębiorstw. Na początku transformacji duże znaczenie miało takie włączenie się do globalnej gospodarki, które pozwalało zrealizować wspomniane cele. Dotyczyło to m.in. otwarcia na inwestycje zagraniczne – przede wszystkim chińskiej diaspory⁴⁴, ale również dużych korporacji działających w skali międzynarodowej. Chodziło o wykorzystanie atutów chińskiej gospodarki, m.in. tanich zasobów siły roboczej oraz ogromnego rynku zbytu. Wyzwaniem było włączenie do wymiany handlowej i produkcji przemysł-

⁴¹ *Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 19.03.2007.

⁴² Operational Programme 'Brandenburg', Regional policy EU, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm, 3 0.05.2011.

⁴³ Szerzej: Grosse T. G. (2010), *Finnish and American experiences and innovative economy development opportunities in Eastern Poland*, [in:] M. Stefański (ed.), *Endogenous factors in development of the Eastern Poland*, University of Economics and Innovation in Lublin, s. 47-72.

⁴⁴ Por. A. Y. So (2009), *Rethinking the Chinese Developmental Miracle*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 59.

wej funkcjonującej w regionie. W latach 70-tych i 80-tych ubiegłego wieku, kiedy Chiny otworzyły się na zewnątrz, gospodarka Azji Wschodniej była zdominowana przez sieci kooperacyjne Japonii. Były do niej włączone inne azjatyckie tygrysy: m.in. Korea Południowa, Singapur, Tajwan i Hong Kong. Cechą charakterystyczną gospodarki tego regionu Azji była intensywna kooperacja wewnętrzna, której finalna produkcja była kierowana na rynek amerykański i europejski. Wiodącą rolę pełniła Japonia, która faktycznie koordynowała funkcjonowanie współpracy regionalnej i odnosiła również z tego tytułu największe korzyści. Dlatego system określany był jako „*flying geese formation*”⁴⁵, w ramach którego gospodarka japońska miała wiodącą pozycję.

Chiny nie tylko dołączyły do tego systemu, ale z czasem doprowadziły do jego reorganizacji zastępując faktycznie Japonię na pozycji lidera i głównego koordynatora wymiany gospodarczej między Azją Wschodnią a Zachodem⁴⁶. Obecnie eksport wielu państw azjatyckich jest skoncentrowany w Chinach, gdzie następnie wytwarzane są finalne produkty dla odbiorców w USA i UE. Jest to przykład systemowego działania Pekinu. Celem jest nie tylko odnoszenie doraźnych korzyści eksportowych, ale tworzenie trwałych mechanizmów wymiany gospodarczej zapewniających akumulację kapitału. Są one wzmocnione przez kooperację polityczną, czego przejawem jest m.in. pogłębienie współpracy Pekinu z państwami ASEAN⁴⁷ oraz powołanie Szanghajskiej Organizacji Współpracy (w 2001 r.). Rezultatem omawianych procesów jest występujący od wielu lat i pogłębiający się deficyt handlowy UE z Chinami. W roku 2000 wyniósł on ponad 46 mld euro, aby w roku 2007 sięgnąć blisko 160 mld euro⁴⁸.

Ważnym instrumentem długofalowego podejścia Chin do endogenicznego rozwoju jest polityka przemysłowa⁴⁹. Tworzy ona nie tylko ogólne warunki dla rozwoju, ale aktywnie kieruje procesami wzrostu konkurencyjności rodzimej gospodarki. Służy temu m.in. elastyczna regulacja poszczególnych sektorów i branż oraz odgórna kontrola procesów rozwoju. Państwo stopniowo wprowadza warunki konkurencji rynkowej, choć są one silnie zróżnicowane w zależności od sektora. W niektórych przypadkach konkurencja jest świadomie ograniczana jedynie

⁴⁵ Formacja gęsi w locie.

⁴⁶ G. Arrighi (2009), *China's Market Economy in the Long Run*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 22-49; Ho-Fung Hung (2009), *Introduction*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 12-13.

⁴⁷ ASEAN (Association of South-East Asian Nations): Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Przejawem tej współpracy jest rozwój formuły ASEAN+3 (utworzonej w 1997 r. jako odpowiedź na kryzys finansowy w Azji pomiędzy krajami ASEAN oraz Chinami, Japonią i Koreą Południową).

⁴⁸ N. Cesarini (2009), *Remaking Global Order. The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*, Oxford University Press, Oxford-New York, s. 59.

⁴⁹ Szerzej: R. Hsueh (2011), *China's Regulatory State. A New Strategy for Globalization*, Cornell University Press, Ithaca-London.

do kilku podmiotów (w celu budowania championów przemysłowych) lub tylko odbywa się w obrębie przedsiębiorstw państwowych bądź wyłącznie chińskich (publicznych lub prywatnych). W ten sposób kontrolowana jest również własność jako element władzy nad określonym działem gospodarki, który zapewnia łatwiejszą sterowność nad procesami rozwoju przez państwo.

Dla chińskiej polityki przemysłowej kluczowe znaczenie ma podział na sektory o strategicznym znaczeniu oraz pozostałe. Definicja sektorów strategicznych jest przy tym stosunkowo szeroka. Obejmują one nie tylko działalność powiązaną z bezpieczeństwem narodowym (np. jako źródło technologii o zastosowaniu militarnym), ale również bezpieczeństwo gospodarcze (z tych względów dotyczy to m.in. sektora energetycznego i finansowego). Ponadto, Pekin uznaje jako strategiczne wszystkie przemysły rozwijające bazę technologiczną dla gospodarki narodowej. Pokazuje to, jak duże znaczenie przywiązuje do rozwoju innowacji i nowoczesnych technologii. Status przemysłów strategicznych uzyskują także takie, w których krajowe firmy są wyraźnie mniej konkurencyjne od korporacji zagranicznych.

Państwo znacznie silniej steruje procesami rozwoju w sektorach strategicznych. W odniesieniu do tych niemających takiego statusu zarządzanie gospodarcze i nadzór państwa są często zdecentralizowane, w tym również pod względem regulacyjnym. W odniesieniu do branż strategicznych państwo mocniej wspiera ich restrukturyzację, rozwój badań i innowacji. Szczególne znaczenie ma w tym względzie sektor bankowy, który jest źródłem taniego finansowania nowych inwestycji lub restrukturyzacji przedsiębiorstw. Właśnie dlatego jest on uznawany za strategiczny dla rozwoju endogenicznej gospodarki i pozostaje pod ścisłą kontrolą regulacyjną i własnościową państwa. Wiele spośród działań kredytujących przedsiębiorstwa jest nierentownych, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym. Jest to jak się wydaje cena bardzo dynamicznie prowadzonych inwestycji inicjowanych oddolnie na szczeblu lokalnym. Rząd cyklicznie dokapitalizowuje banki lokalne i regionalne lub przejmuje ich „złe długi” przez centralne instytucje finansowe⁵⁰.

W sektorach strategicznych ograniczona jest rywalizacja rynkowa, jak również prywatna oraz zagraniczna własność przedsiębiorstw (rząd np. umożliwia funkcjonowanie na danym rynku wyłącznie firm państwowych i reglamentuje wejście dla nowych podmiotów). Intensywniej kontrolowany jest również dostęp do rynku zagranicznych inwestorów i konkurentów. Na przykład korporacje zagraniczne mogą inwestować w Chinach w większości wypadków jedynie tworząc wspólne przedsięwzięcia (*joint ventures*) z krajowymi firmami i pod warunkiem udostępnienia im własnego *know how* i technologii. Udział inwestycji zagranicznych nie przekracza zwykle 10 proc. wartości danej firmy i nie ma istotnego wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem. Inwestycje zagraniczne nie obejmują najczęściej

⁵⁰ Por. Ho-Fung Hung (2009), *A Caveat. Is the Rise of China Sustainable?*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 192-193.

głównych dziedzin aktywności danego sektora, ani własności infrastruktury publicznej lub usług o charakterze publicznym (komunalnym).

Jak wcześniej wspomniałem, władze chińskie przywiązują duże znaczenie do rozwoju technologicznego krajowych przedsiębiorstw. Obejmuje to tworzenie własnych innowacji i nowych rozwiązań technicznych. Służy temu m.in. intensywna polityka naukowa i innowacyjna⁵¹ oraz rozwój systemu kształcenia i promocji kadr. Jego elementem jest m.in. intensywne kształcenie Chińczyków na najlepszych uczelniach zagranicznych⁵². Oprócz tego gospodarka chińska absorbuje rozwiązania zewnętrzne. Źródłami nowych technologii są przede wszystkim zagraniczne korporacje, które muszą najczęściej podzielić się własną wiedzą techniczną i *know how* z lokalnymi kooperantami, jeśli zamierzają wejść na chiński rynek. Jest to przykład polityki mającej doprowadzić do dyfuzji innowacji do słabiej rozwijających się miejscowych przedsiębiorstw. Dla władz państwowych duże znaczenie ma przyciągnięcie centrów badawczo-rozwojowych najbardziej innowacyjnych firm (w Chinach funkcjonują m.in. centra Microsoftu, Oracle, Motoroli, Simensa, IBM, Intela)⁵³.

Ważnym sposobem pozyskiwania technologii są zagraniczne inwestycje chińskich przedsiębiorstw lub funduszy (m.in. Chińskiej Korporacji Inwestycyjnej⁵⁴). Wiele spośród nich zostało dokonanych w Europie, a kryzys strefy euro zwiększa możliwości taniego przejmowania firm dysponujących ważnymi dla strony chińskiej zasobami. Ponadto, źródłem technologii mogą być programy wymiany naukowej, również te finansowane z europejskich programów ramowych. Według niektórych ocen⁵⁵, Chińczycy masowo kopiują zagraniczne rozwiązania bez respektowania praw własności lub dzięki szpiegostwu przemysłowemu (w tym za pośrednictwem Internetu).

Rezultatem tych różnorodnych działań jest systematyczne przesuwanie się gospodarki chińskiej w kierunku bardziej innowacyjnym i zaawansowanym technologicznie. Badania prowadzone pod auspicjami Europejskiego Banku Centralnego dowodzą, że zawartość technologiczna chińskiej produkcji błyskawicznie wzrasta i już w roku 2007 była większa od europejskiej⁵⁶. Chińskie przedsiębiorstwa nie tylko przesuwają się w kierunku bardziej konkurencyjnych technologicznie (wyżej w łańcuchu produkcyjnym), ale starają się obejmować całość systemu produkcyjnego od projektu (*design'u*) po kontrolę kolejnych etapów produkcji

⁵¹ Por. N. Cesarini (2009), s. 95-99.

⁵² Szerzej: A. Saxenian (2007), *The New Argonauts*, Cambridge MA: Harvard University Press.

⁵³ A. Y. So (2009), s. 56.

⁵⁴ CIC: China Investment Corporation.

⁵⁵ Np. Timothy Geithner: China 'Very, Very Aggressive In Stealing U.S. Technology, Hoff Post Business, The Internet Newspaper, January 13, 2012, www.huffingtonpost.com, 13.01.2012.

⁵⁶ Za: N. Cesarini (2009), s. 64.

i montażu, aż po organizowanie własnych sieci dystrybucyjnych⁵⁷. W niektórych branżach zajmują więc pozycję dominującą jednocześnie na wielu etapach łańcucha produkcyjnego. Wykorzystanie tanich kosztów produkcji lub produkcji niszowej nie było nigdy traktowane przez chińskie władze jako strategia docelowa. Było jedynie etapem przejściowym, poświęconym zbieraniu doświadczeń i wzrostu niezbędnego potencjału dla dalszej ekspansji. Celem jest raczej dążenie do stopniowej dominacji gospodarczej oraz przemiana współzależności gospodarczej w relacje hierarchiczne – uzależniające partnerów od współpracy z Państwem Środka na zasadach dyktowanych przez Pekin.

Polityka rozwoju prowadzona przez chińskie władze znajduje się na przeciwnym biegunie do neoliberalizmu. Niektórzy eksperci⁵⁸ klasyfikują ją jako połączenie keynesizmu z azjatyckim modelem państwa rozwojowego. W przypadku Państwa Środka był on silniej zdecentralizowany aniżeli w innych „tygrysach azjatyckich”. Celem było wyzwolenie oddolnego potencjału i włączenie słabiej rozwijających się obszarów kraju do procesów modernizacji. Wyrazem tej polityki była głęboka decentralizacja finansów publicznych oraz wprowadzenie szeregu zachęt i mechanizmów kontrolnych wymuszających oddolne inwestycje władz lokalnych. Przykładem takich działań było wspieranie przedsiębiorczości w mniejszych miastach i na obszarach wiejskich (*Town-ship and Village Enterprises*)⁵⁹, szereg zachęt podatkowych dla inwestycji, system oceny oraz promocji kadr prowincjonalnych i lokalnych w odniesieniu do wyników ekonomicznych itp. Chińska polityka rozwoju intensywnie wykorzystuje instrumenty wspierania słabiej rozwijających się prowincji i regionów autonomicznych, jak również dyfuzji procesów wzrostu z najszybciej rozwijającego się wschodniego wybrzeża do obszarów centralnych i zachodnich⁶⁰. Tworzy rozmaite zachęty dla rozwoju przedsiębiorczości w słabszych regionach, do których m.in. należą preferencje kredytowe⁶¹.

Istotą transformacji chińskiej była strategia geoeconomiczna, która poprzez rozwój endogeniczny dążyła do podniesienia pozycji międzynarodowej zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i politycznej. Obejmuje to przede wszystkim dążenie do zdominowania zewnętrznych relacji gospodarczych. Buduje potencjał asertywności wobec zagranicznych nacisków politycznych. Przykładem tego jest

⁵⁷ Szerzej: R. P. Appelbaum (2009), *Big Suppliers in Greater China*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 65-85.

⁵⁸ Por. A. Y. So (2009), s. 50, 55.

⁵⁹ Szerzej: J. Unger (2002), *The Transformation of Rural China*, M.E. Sharpe: Armonk.

⁶⁰ J.-M. Rousseau (2011), *How China is Re-Reading its Past and Re-Building its Future... From a theoretical territorial approach to a realistic meso-analysis of China*, [w:] *The Future of Regions – The Megaspaces of the XXI century*, (red.), P. Artymowska, A. Kukliński, P. Žuber, Ministry of Regional Development, Warsaw, s. 191-236.

⁶¹ L. Branstetter (2007), *China's Financial Markets: An Overview*, [w:] *China's Financial Transition at a Crossroads*, (red.), Ch. W. Calomiris, Columbia University Press, New York, s. 23-78.

długotrwałe sprzeciwianie się presji zewnętrznej na dewaluację chińskiej waluty. Polityka monetarna jest ważnym narzędziem wspierania konkurencyjności krajowej gospodarki i promowania eksportu (a tym samym służy akumulacji kapitału). Jednocześnie geopolityczna autonomia Pekinu pozwala w dużym stopniu na bagatelizowanie nacisków zewnętrznych. Dzięki temu chińska polityka uniknęła tendencji do nadmiernej zależności od wzorców i finansowania zewnętrznego. Krajowa strategia rozwoju dostosowana jest do uwarunkowań lokalnych, nastawiona na realizację celów rozwoju endogenicznego i jest finansowana przede wszystkim ze środków krajowych. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań ekonometrycznych, które dowodzą, że długotrwały wzrost PKB w Chinach nie jest rezultatem zewnętrznych inwestycji kapitałowych i w stosunkowo niewielkim stopniu (w porównaniu do innych państw rozwijających się) wynika z napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI). Nie jest także powiązany z zadłużeniem zagranicznym (które wynosi niecałe 20 proc. chińskiego PKB). Jest natomiast stymulowany przede wszystkim przez intensywne inwestycje wewnętrzne⁶². Takie wyniki badań dobrze opisują sukces endogenicznej polityki rozwoju realizowanej w Państwie Środka.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania warto zwrócić uwagę na główne cechy procesów europeizacji polityki rozwoju w Polsce. Po pierwsze jest ona silnie podporządkowana wzorcom europejskim i unijnej polityce spójności. Pomimo tego, widoczna jest dość dobrze miejscowa tradycja administracyjna, czego wyrazem jest m.in. silny wpływ centralizacji decyzyjnej, niskie kompetencje w zakresie planowania strategicznego oraz wysoki poziom nieufności wewnątrz struktur biurokratycznych. Po drugie, krajowa administracja publiczna jest przede wszystkim odbiorcą wzorców europejskich, a w znacznie mniejszym stopniu aktywnie uczestniczy w wypracowywaniu polityk na szczeblu europejskim. Po trzecie, trudno mówić o wykształceniu się krajowej polityki strukturalnej, która byłaby autonomiczna lub nadrzędna wobec unijnej polityki spójności. Jest to objaw słabości krajowej myśli strategicznej i braku umiejętności identyfikowania najważniejszych dla rozwoju kraju interesów i celów działania. Jest to również skutek braku reformy systemu finansów publicznych, która umożliwiłyby wyodrębnienie odpowiednich funduszy inwestycyjnych przeznaczonych na krajową politykę rozwoju. Ponadto, ograniczeniem dla krajowych działań strukturalnych jest dość silna optyka neoliberalna obecna w polskiej polityce gospodarczej od czasu transformacji ustrojowej.

⁶² Szerzej: G. Bekaert, C. R. Harvey, Ch. Lundblad (2007), *Financial Openness and the Chinese Growth Experience*, [w:] *China's Financial Transition at a Crossroads*, (red.), Ch. W. Calomiris, Columbia University Press, New York, s. 202-280.

Pod wpływem polityki spójności – polityka rozwoju realizowana w Polsce w nadmiernym stopniu jest skierowana na tradycyjne działania infrastrukturalne, przede wszystkim komunikacyjną i ekologiczną⁶³. W niewystarczającym stopniu środki finansowe są skierowane na zmiany strukturalne pobudzające konkurencyjność i innowację. Właśnie dlatego Danuta Hübner – była komisarz UE odpowiedzialna za politykę spójności – przestrzega polski rząd przed powtórzeniem błędu Hiszpanii, która wykorzystywała unijne fundusze na budowę tradycyjnej infrastruktury zaniedbując badania i rozwój⁶⁴.

Funkcjonujące w Polsce ukierunkowanie polityki spójności dobrze współgra z modelem polskiej gospodarki ukształtowanym w okresie transformacji ustrojowej i integracji europejskiej. Bazuje on na dużym udziale zewnętrznych inwestycji (zarówno publicznych, jak również prywatnych). Otwieranie gospodarki na zagranicznych inwestorów jest powszechnie stosowaną praktyką w dobie globalizacji, choć dla długofalowego wzrostu lokalnej gospodarki kluczowe znaczenie ma sposób włączania do międzynarodowej wymiany. Problem ten uwypukla praca przygotowana pod kierunkiem laureata Nagrody Nobla Josepha E. Stiglitz⁶⁵, która porównuje mechanizmy transformacji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej i Azji Wschodniej. Wskazuje na to, że kluczowe znaczenie ma kierunek polityki przemysłowej miejscowego rządu, która powinna być zorientowana na budowanie konkurencyjności lokalnej gospodarki. Również napływ zewnętrznych kapitałów i inwestycji bezpośrednich powinien być podporządkowany temu nadrzędnemu celowi strategii rozwoju kraju. Można również przytoczyć inną pracę⁶⁶, która dostrzega ryzyka związane z nadmiernym oparciem rozwoju na zagranicznych oszczędnościach. Wskazuje na kluczowe znaczenie, jakie w dobie globalizacji ma autonomiczna strategia rozwoju państwa, opierająca się na budowaniu krajowych przewag konkurencyjnych.

Przyjęty w Polsce model polityki gospodarczej określam mianem egzogenicznego, gdyż w stosunkowo niewielkim stopniu rozwija endogeniczne zasoby krajowe. Inwestycje zewnętrzne są natomiast zorientowane na wykorzystanie krajowego rynku zbytu i pobudzenie popytu wewnętrznego. Głównym czynnikiem modernizacji polskiej gospodarki mieli być zewnętrzni inwestorzy i automatyczne procesy rynkowe. Napływ zagranicznego kapitału, import zewnętrznych instytucji gospodarczych – w tym rozwiązań organizacyjnych i technologicz-

⁶³ Szerzej na ten temat: T. G. Grosse (2007), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 6; T. G. Grosse (2010), *EU Cohesion policy and the peripheries of the new Member States*, [w:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.).

⁶⁴ Por. D. Hübner (2010), *Sześć lat w Unii. Potrzebujemy niekonwencjonalnego myślenia*, Gazeta Wyborcza, 29-04-2010.

⁶⁵ M. Cimoli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (red.) (2009), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford-New York: Oxford University Press.

⁶⁶ Por. L. C. B. Pereira (2009), *Globalization and Competition. Why Some Emergent Countries Succeed while Others Fall Behind*, Cambridge-New York: Cambridge University Press.

nych – wyrównywał wprawdzie deficyty polskiego doświadczenia i kapitału, ale w niedostateczny sposób uwzględniał krajowe realia gospodarczo-społeczne oraz wewnętrzne cele rozwojowe. W ten sposób tworzył się model rozwoju zależnego od dopływu kapitału zewnętrznego i podporządkowanego interesom zachodnich inwestorów. Są one bardziej skupione na krótkoterminowej spekulacji finansowej (m.in. na rynku walutowym lub w nieruchomościach) i wykorzystaniu lokalnej konsumpcji, aniżeli długofalowych inwestycjach modernizujących gospodarkę⁶⁷.

Ukierunkowanie polityki spójności w Polsce wzmacnia popyt wewnętrzny, co m.in. pobudza import towarów konsumpcyjnych. Stymuluje także zewnętrzne inwestycje nastawione na sprzedaż na rynku wewnętrznym. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej przyspiesza natomiast wymianę handlową, a zwłaszcza import i eksport podzespołów produkowanych w ramach międzynarodowych korporacji. Nic więc dziwnego, że polityka spójności realizowana w Polsce przyniosła szereg bezpośrednich i pośrednich korzyści gospodarczych dla państw zachodnioeuropejskich. Według ekspertów⁶⁸ około 5 proc. wszystkich wydatkowanych w Polsce środków z funduszy unijnych przypadło w udziale firmom z krajów UE-15, które wykonywały określone projekty polityki spójności. W okresie 2000-2008 realizowały one zamówienia na ponad 1.1 mld euro. Wielokrotnie większe są korzyści pośrednie, związane przede wszystkim z pobudzeniem wymiany handlowej. W latach 2004-2009 szacuje się je na kwotę 4.5 mld euro, tj. 27 proc. wartości wszystkich środków przepływających do Polski w ramach tej polityki. Łącznie prognoza całkowitych korzyści państw zachodnioeuropejskich w okresie 2004-2015 wzrasta do ponad 37.8 mld euro, tj. średnio około 46 proc. pozyskanych w tym czasie funduszy UE. Niektóre państwa odnotowują znacznie większy poziom korzyści. Dotyczy to zwłaszcza gospodarki niemieckiej, francuskiej i włoskiej. Na przykład z każdego euro, jakie Niemcy wpłacają do budżetu wspólnotowego na rzecz realizacji polityki spójności w Polsce, otrzymują z powrotem w postaci korzyści bezpośrednich i pośrednich ponad 85 centów (!).

Finalny rezultat polityki rozwoju w Polsce wynika z jednej strony z wpływu europeizacji, a z drugiej z oddziaływania lokalnej tradycji administracyjnej. Nie zmienia to dominującego znaczenia wzorców europejskich dla kierunku polityki strukturalnej w Polsce. Dlatego widoczna jest tendencja do opierania rozwoju

⁶⁷ Podobna opinia: J. Staniszkis, (2003), *Władza globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 22.

⁶⁸ Por. *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010, s. 74-79.

przede wszystkich na czynnikach egzogenicznych, w tym przede wszystkim na środkach inwestorów zewnętrznych oraz funduszach polityki spójności⁶⁹.

Interesujące jest zestawienie doświadczeń polskich z chińskimi. Cechą chińskiej transformacji gospodarczej było podejście gradualne, a więc odrzucające praktykowaną w Europie Środkowej terapię szokowego przejścia z komunizmu do kapitalizmu⁷⁰. Celem nie było jak najszybsze przyjęcie wzorców wolnorynkowych, zwłaszcza tych nawiązujących do neoliberalnej doktryny ekonomicznej. Chodziło raczej o stopniowe wprowadzanie mechanizmów konkurencji na rynku wewnętrznym w celu konsekwentnego budowania przewag konkurencyjnych chińskich przedsiębiorstw w globalnej gospodarce. Jednocześnie starano się nie dopuścić do nadmiernego uzależnienia gospodarki od zewnętrznych podmiotów. Celem było wzmacnianie endogenicznej gospodarki oraz budowanie jak najbardziej korzystnych mechanizmów wymiany gospodarczej w regionie i na świecie. Stanowi to jaskrawą odwrótność procesów transformacyjnych w Europie Środkowej. Tutaj polityka transformacji prowadziła do silnej zależności zewnętrznej krajowej gospodarki, co ma poważne implikacje zarówno ekonomiczne, jak również polityczne⁷¹.

Jak się wydaje, jedną z przyczyn zróżnicowanych efektów transformacji państw postkomunistycznych w Europie i Chinach była odmienna perspektywa geoeconomiczna. W działaniach Państwa Środka polityka gospodarcza służyła akumulacji kapitału niezbędnego dla realizacji celów polityki zagranicznej, a zwłaszcza podniesienia rangi Chin na arenie międzynarodowej. Warunkiem sukcesu w tej dziedzinie było zachowanie kontroli państwa nad procesami wzrostu i wspieranie rozwoju endogenicznego rodzimych przedsiębiorstw. Państwa Europy Środkowej dążąc do włączenia geopolitycznego do struktur zachodnich przyjęły bezkrytycznie wzorce neoliberalne oraz pogodziły się z dominacją podmiotów zewnętrznych w wielu strategicznych sektorach gospodarki. Cele geopolityczne były więc również nadrzędne, ale polityka gospodarcza nie była instrumentem budowania wewnętrznych przewag konkurencyjnych w dłuższym horyzoncie czasu. Raczej służyła stworzeniu jak najbardziej korzystnych warunków dla zagranicznych inwestycji w celu wzmocnienia więzów politycznych poprzez zależność ekonomiczną.

Literatura

1. Alber J., (2006), *The European Social Model and the United States*, European Union Politics, vol. 7, nr 3, s. 393-419.

⁶⁹ Szerzej: T. G. Grosse, (2010), *Bariery dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010-2030*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis? Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom*, Kraków, s. 93-115; T. G. Grosse, (2010), *Europeizacja*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 289-316.

⁷⁰ A. Y. So (2009), s. 61.

⁷¹ Szerzej: A. Nölke, A. Vliegenthart, (2009).

2. Amable B., (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford-New York: Oxford University Press.
3. Appelbaum R. P., (2009), *Big Suppliers in Greater China*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 65-85.
4. Arrighi G., (2009), *China's Market Economy in the Long Run*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 22-49.
5. Bache I., Andreou G., Atanasova G., Tomsic D., *Europeanization and Multi-level governance In south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid*, Journal of European Public Policy, vol. 18, nr 1, 2011, s. 122-141.
6. Bachtler J., (2010), *Renewing EU cohesion policy*, [w:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), *Regions of Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Routledge, Abingdon, Oxford.
7. Bailey D., De Propriis L., (2002), *EU structural funds, regional capabilities and enlargement: towards multi-level governance?*, Journal of European Integration, 24: s. 303-24.
8. Bał-Woźniak T., M. G. Woźniak (red.), (2011), *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*, Synteza, Nie-równości społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt nr 21, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Rzeszowski, Kraków-Rzeszów.
9. Bekaert G., C. R. Harvey, Ch. Lundblad, (2007), *Financial Openness and the Chinese Growth Experience*, [w:] *China's Financial Transition at a Crossroads*, (red.), Ch. W. Calomiris, Columbia University Press, New York, s. 202-280.
10. Borrás S., (2003): *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
11. Bradley J., (2007), *Evaluating the Impact of European Union Cohesion policy in Less-Developed Countries and Regions*, Regional Studies 40(2), s. 189-199.
12. Branstetter L., (2007), *China's Financial Markets: An Overview*, [w:] *China's Financial Transition at a Crossroads*, (red.), Ch. W. Calomiris, Columbia University Press, New York, s. 23-78.
13. Camyar I., *Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic*, Journal of European Integration, vol. 32, nr 2, 2010, s. 137-155.
14. Cappellin R., (2004), *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, International Social Science Journal, nr 180, s. 207-225.

15. Cesarini N., (2009), *Remaking Global Order. The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*, Oxford University Press, Oxford-New York.
16. Cimoli M., G. Dosi, J. E. Stiglitz (red.), (2009), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford-New York: Oxford University Press.
17. Citkowski M., (2010), *Polityka rozwoju w oparciu o klastry a rozwój regionalny*, II Międzynarodowa Konferencja Naukowa: „Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej”, Wydział Ekonomii WSEI, Lublin.
18. Cyrankiewicz M., (2011), *Rząd lata dziury nie tam, gdzie powinien*, Rzeczpospolita, 09-03-2011.
19. Dür A., G. Mateo, (2010), *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective 2007-13*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, nr 3, s. 557-578.
20. *Efekty wsparcia sfery badawczo-rozwojowej w Sektorowym Programie Operacyjnym Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w kontekście rozpoczęcia realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Raport Końcowy*, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”, Poznański Park Naukowo Technologiczny, Poznań 2009.
21. Epstein R. A., (2008), *Transnational actors and bank privatization*, [w:] M. A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
22. Godecki T., G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, (2012), *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja GAP, Kraków.
23. Grosse T. G., (2006), *Regionalisierung und Regionalpolitik in Polen*, [w:] F. Merli, G. Wagner (red.), *Das neue Polen in Europa*, StudienVerlag, Innsbruck, Wien, Bozen, 115-140.
24. Grosse T. G., (2007), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
25. Grosse T. G., (2008), *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
26. Grosse T. G., (2008), *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, Zarządzanie Publiczne, nr 1 (3), s. 69-90.
27. Grosse T. G., (2010), *Bariery dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010-2030*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?* Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom, Kraków, s. 93-115.

28. Grosse T. G., (2010), *EU Cohesion policy and the peripheries of the new Member States*, [w:] *Regional Development in Central and Eastern Europe*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), Routledge, London-New York 2010, s. 313-328.
29. Grosse T. G., (2010), *Europeizacja*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 289-316.
30. Grosse T. G., (2010), *Finnish and American experiences and innovative economy development opportunities in Eastern Poland*, [in:] M. Stefański (ed.), *Endogenous factors in development of the Eastern Poland*, University of Economics and Innovation in Lublin, s. 47-72.
31. Grosse T. G., (2011), *Viel Geld, wenig Konzept. Polen Und die Europäische Strukturpolitik*, Osteuropa, vol. 61, nr 5-6, s. 155-164.
32. Grosse T. G., M. Mackiewicz, (2003), *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
33. Hall P., Soskice D. (red.), (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford-New York: Oxford University Press.
34. Heise M., (2009), *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy*, Allianz Economic Research & Development, The Lisbon Council, Frankfurt.
35. Hsueh R., (2011), *China's Regulatory State. A New Strategy for Globalization*, Cornell University Press, Ithaca-London.
36. Hübner D., (2010), *Sześć lat w Unii. Potrzebujemy niekonwencjonalnego myślenia*, Gazeta Wyborcza, 29-04-2010.
37. Hughes J., Sasse G., Gordon C., (2005), *Europeanization and Regionalization In the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
38. Hung H.-F., (2009), *A Caveat. Is the Rise of China Sustainable?*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 188-202.
39. Hung H.-F., (2009), *Introduction*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 1-21.
40. *Klastry zaawansowanych technologii jako instrument wsparcia rozwoju i konkurencyjności regionów – analiza i wnioski dla polityki regionalnej oraz polityki spójności*, IBS, Warszawa 2009.

41. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.
42. *Lisbon Strategy evaluation document, Commission Staff Working Document*, SEC (2010) 114 final, Brussels 2.2.2010.
43. *Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 19.03.2007.
44. Niklewicz K., (2010), *Unia daje dotacje na badania, ale fundusze się kończą*, Gazeta Wyborcza, 14-05-14.
45. Nölke A., A. Vliegenthart, (2009), *Enlarging the Varieties of Capitalism The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, *World Politics* 61, no. 4, 670-702.
46. *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.
47. *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO 2011.
48. *Ocena wpływu funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw*, PSDB Sp. z o.o., Warszawa 2008.
49. *Operational Programme, Brandenburg'*, Regional policy EU, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm, 30.05.2011.
50. Orenstein M. A., S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 2008.
51. Orenstein M. A., (2008), *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, 899-917.
52. Padoan P. C., F. Mariani, (2006), *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nr 1, s. 77-112.
53. Percoco M., (2005), *The impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, *Région et Développement*, 21, s. 142-153.
54. Pereira L. C. B., (2009), *Globalization and Competition. Why Some Emergent Countries Succeed while Others Fall Behind*, Cambridge-New York: Cambridge University Press.
55. Prange H., R. Kaiser, (2005), *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, *Journal of Public Policy*, vol. 25, nr 2, s. 241-263.
56. Rant V., (2010), *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nr 2, s. 347-372.

57. Rodríguez-Pose A., U. Fratesi, (2004), *Between Development and Social Policies. The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, Regional Studies, 38(1), s. 97-113.
58. Rossi E., Z. Tabernacki, (2010), *Promoting fiscal restraint in three Central European Member States*, [w:] *The Central and Eastern European Countries and the European Union*, M. Artis, A. Banerjee, M. Marcellino (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 219-244.
59. Rousseau J.-M., (2011), *How China is Re-Reading its Past and Re-Building its Future... From a theoretical territorial approach to a realistic meso-analysis of China*, [w:] *The Future of Regions – The Megaspaces of the XXI century*, (red.), P. Artymowska, A. Kukliński, P. Žuber, Ministry of Regional Development, Warsaw, s. 191-236.
60. Rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, (Dz. U. nr 252, poz. 1692).
61. Saxenian A. (2007), *The New Argonauts*, Cambridge MA: Harvard University Press.
62. So A. Y., (2009), *Rethinking the Chinese Developmental Miracle*, [w:] H.-F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 50-64.
63. Staniszkis J., (2003), *Władza globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
64. Tilford S., P. Whyte, (2009), *The Lisbon scorecard IX. How to emerge from the wreckage*, Centre for European Reform, London.
65. Tilford S., P. Whyte, (2010), *The Lisbon scorecard X. The road to 2020*. Centre for European Reform, London.
66. Timothy Geithner: *China 'Very, Very Aggressive In Stealing U.S. Technology*, Hoff Post Business, The Internet Newspaper, January 13, 2012, www.huffingtonpost.com, 13.01.2012.
67. Unger J., (2002), *The Transformation of Rural China*, M. E. Sharpe: Armonk.
68. Urwin, D. W., (1998), *Modern Democratic Experiences of Territorial Management: Single Houses, But Many Mansions*, Regional and Federal Studies, Vol. 8, No 2, s. 81-110.
69. Wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE, C83, 30.3.2010.
70. Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

71. *Wpływ realizacji poddziałania 2.2.1. Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Raport końcowy*, Ecorys, Warszawa 2006.
72. *Wpływ realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006” na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Raport końcowy*, PAG Uniconsult, Warszawa 2008.
73. *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.

Polityka równości drogą do innowacji w regionach?

Channels to innovation in regions – can equality policy contribute?

Danuta A. Tomczak

Associate professor, Høgskolen i Østfold/ Ostfold University College, Halden, Norwegia

Streszczenie

W artykule przedstawione są regionalne aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego, gdzie koncepcja regionów globalnych, wykazujących wysoką dynamikę wzrostu, jest nowym podejściem do zagadnienia rozwoju w warunkach globalizacji. Wyzwania gospodarcze w nadchodzących latach wymagają uruchomienia nowych źródeł postępu, stąd też polityka Norwegii w kwestii równego traktowania uczestników rynku pracy może być tu interesującym przykładem do naśladowania. Doświadczenia norweskie przedstawione są w pierwszej części artykułu, dalej dyskutowane są instytucjonalne uwarunkowania niezbędne dla funkcjonowania aktywnego rynku pracy o wysokiej stopie zatrudnienia mężczyzn i kobiet. W części drugiej pokazana jest pozycja regionów Polski w Europie oraz aspekty polityki regionalnej Unii Europejskiej w ostatnich latach. Regiony Polski wypadają słabo w unijnych porównaniach, dlatego też poszukiwanie nowych czynników rozwoju społecznego, wraz ze wskazaniem ich potencjalnych źródeł, m.in. polityki równego traktowania na rynku pracy, to ważny krok do postępu.

Summary

The paper reflects on questions of socio-economic development, challenged by globalization and change of society, where a regional perspective is of main concern. The idea of 'glocality' is put forward as a new approach to dynamic growth of regions. First, the Norwegian policy of gender equality is presented to illustrate the connection between government's policy and its results – effective labor market with high employment rates. A friendly social environment and efficiently working institutions are important factors contributing to the high level of economic development and social and political stability in the Nordic countries. Our neighbors from the North achieve such positive results through a long-term policy of creating equal opportunities for potential participants on the job market. Two indicators are worth mentioning: 80% employment rate for women and 2,5% unemployment rate in Norway. Taking the above observations as a point of reference, the paper discusses questions regarding regional development – the status quo of Polish regions based on the EU reports, followed by challenges and opportunities, especially for the less advantaged regions. The substantial differences between regions, shown by development indicators, are often bigger within a country than between countries. Why so and what might be done to improve the situation? Here two concepts of capability are discussed – a workable step forward in finding the proper 'push' for the emerging regions. Eastern regions of Poland do have the potential to take up the challenge and build a better future if they 'utilize' glocality and capability.

Słowa kluczowe: rozwój społeczny, globalizacja, polityka równości szans, rozwój regionalny

Keywords: development, globalization, gender equality, regional development

1. Przesłanki rozwoju społecznego

1.1. Rozwój społeczny

Okresy przełomów i kryzysów skłaniają zwykle do refleksji nad celem gospodarowania i metodami jego realizacji, czego potwierdzeniem jest ostatni kryzys finansowy. Powracają dyskusje o krótkowzroczności polityków, o roli państwa i rynku w gospodarce, o podziale obowiązków i świadczeń społecznych, o źródłach innowacyjności i postępu społecznego, roli sektora finansowego i wiele podobnych. W Polsce te dyskusje są mało konstruktywne, ponieważ brakuje równowagi politycznej i konsensusu społecznego na temat wyboru kierunków rozwoju. Skompromitowaną w poprzednim systemie koncepcję „walki klas” zastąpiła dzisiaj równie agresywna i polaryzująca walka elektoratów i partii, które, zamiast porozumienia i kompromisów w sprawach ważnych dla całego społeczeństwa, wybierają polowanie na swych politycznych przeciwników. Odbijanie i zawłaszczanie, czyli obsadzanie przez „swoich” ważnych instytucji państwowych bądź samorządowych zabiera czas i energię, której już nie starcza do realizacji koniecznych reform instytucjonalnych.

Szybka transformacja polskiej gospodarki w latach 90-tych i stosunkowo dobre wskaźniki gospodarcze w następnych latach, włącznie z ostatnimi, nie przekładają się w równym stopniu na rozwój potencjału ludzkiego i społecznego.

W rankingu rozwoju społecznego wyprzedzają Polskę inne kraje, także te o zbliżonej przeszłości socjalistycznej, co ilustruje wskaźnik HDI (Human Development Index), przedstawiony w tabeli 1.

HDI pokazuje różne aspekty rozwoju społecznego w poszczególnych latach, jak np. „Growth for Human development” w r. 1996 czy „Human rights and human development” w r. 2000 – czyli nie można bezpośrednio porównywać zmian miejsca w rankingu w przedstawionym okresie, ważne jest tutaj miejsce w rankingu w danym roku w porównaniu z innymi krajami.

Tabela 1. Miejsce wybranych krajów w rankingu rozwoju społecznego – HDI w wybranych latach

Kraj	1996 (N=174)	2000 (N=174)	2005 (N=175)	2009 (N=182)
Norwegia	5	2	1	1
Szwecja	9	6	6	7
Finlandia	6	11	13	12
Dania	17	15	14	16
Niemcy	18	14	20	22
Czechy	37	34	31	36
Słowacja	41	40	42	42
Węgry	46	43	35	43
Polska	56	44	36	41

Źródło: Human Development Report 1996, 2000, 2005, 2009 ; www.undp.org/en

Polska ma wiele do zrobienia żeby zbliżyć się do poziomu średniej europejskiej w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i instytucji społecznych-

1.1. Wyzwania społeczno-gospodarcze nadchodzącej dekady

Wszystkie prognozy na kolejne 10-20 lat wskazują na następujące problemy, z jakimi wiele państw i społeczeństw musi sobie poradzić:

- a) postępujące starzenie się społeczeństwa,
- b) duże obciążenie finansowe państwa (zadłużenie zagraniczne, świadczenia emerytalne i wydatki na służbę zdrowia),
- c) szybka zmienność potrzebnych na rynku pracy kwalifikacji,
- d) migracje (imigracja i emigracja) oraz uchodźstwo/integracja społeczna.

Nie wchodząc w szczegółowe dane prognoz ekonomicznych dla różnych krajów wiadomo, że w Europie na jednego emeryta będzie pracować nie jak obecnie czterech, ale dwóch lub mniej niż dwóch zawodowo czynnych za 10-15 lat. Stąd wynika już teraz potrzeba działania w kierunku łagodzenia zmiany dzisiejszych proporcji zawodowo czynni/zawodowo bierni, na bardziej korzystne, przez zwiększanie zatrudnienia grup o niskim obecnie stopniu aktywności zawodowej, a więc młodzieży, osób niepełnosprawnych, a przede wszystkim kobiet.

Aktywność zawodowa kobiet w Polsce jest niska w porównaniu z innymi krajami Europy – znajdujemy się w grupie 5-6 krajów o najniższych wskaźnikach aktywności zawodowej kobiet. Wpływa na to wiele czynników – kwalifikacje zawodowe, dostępność miejsc pracy, możliwości zapewnienie opieki nad małymi dziećmi, organizacja prac domowych, a także jawna lub ukryta dyskryminacja.

Tabela 2. Zatrudnienie kobiet (wiek 20-64 lat) w r. 2008 – procent aktywnych zawodowo

Polska	Czechy	Węgry	Łotwa	Niemcy	Dania	Norwegia	Szwecja	Islandia	EU27
65,0	72,4	61,9	75,8	74,6	79,9	81,8	80,4	85,3	70,5

Źródło: Eurosta t http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10

Na przestrzeni lat 1998-2008 wskaźnik ten dla Polski był niższy niż w r. 2008 (np. 57,1% w r. 2003), acz oscylujący wokół sześćdziesięciu procent, a więc przyczyną takiego stanu rzeczy nie mogły być wahania koniunktury, lecz czynniki strukturalne.

Aktywność zawodowa kobiet jest nie tylko przejawem respektowania prawa równości społecznej, do którego większość krajów jest zobowiązana konwencjami międzynarodowymi, ale także ważnym czynnikiem efektywności ekonomicznej i dynamiki gospodarczej. Z wymienionych wyżej względów demograficznych zatrudnienie kobiet będzie miało jeszcze większe znaczenie ekonomiczne w przyszłości, stąd też bliższa znajomość doświadczeń skandynawskich, mających najwyższe wskaźniki zatrudnienia kobiet, może być przydatna m.in. dla Polski.

2. Pozycja zawodowa kobiet w Norwegii

2.1. Wykształcenie i zajmowane stanowisko

Typ wykształcenia oraz zajmowane stanowiska są istotnymi parametrami określającymi miejsce kobiet w strukturach zawodowych i społecznych, stąd warto byłoby spojrzeć czy coś się zmieniło w ciągu ostatnich lat.

Tabela 3. Udział kobiet na wybranych kierunkach studiów wyższych w Norwegii (w procentach)

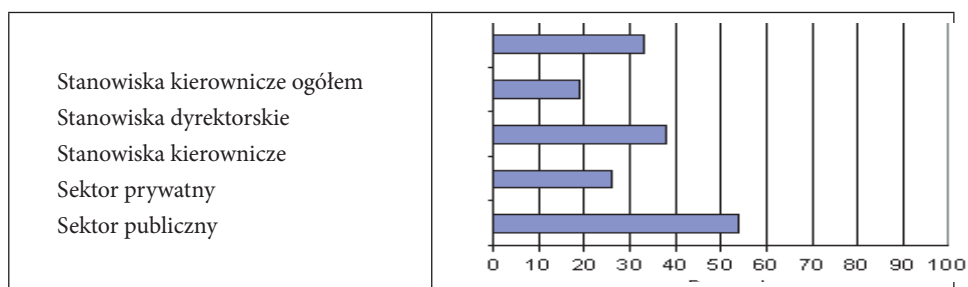
Typ studiów	1980	2006
Wyższe łącznie	48,1	60,2
Humanistyczne	59,2	63,5
Pedagogiczne	69,2	74
Nauki społeczne i prawo	41,9	60,8
Ekonomia i administracja	24,9	53,9
Przyrodnicze i techniczne	16,8	32,1
Medyczne	70,3	77,2
Rolnictwo, rybołówstwo itp.	22,6	51,2
Transport, ochrona, inne usługi	2,5	27
Pozostałe	52,1	62,8

Źródło: NOU 2008:6; 44, Teigen (2006;19), SSB 2007

Jak łatwo zauważyć, w ciągu ostatniego ćwierćwiecza kobiety zdominowały większość kierunków studiów wyższych i reprezentują, jako grupa, wyższy poziom wykształcenia niż mężczyźni.

Taką tendencję można zaobserwować w wielu krajach, czyli zawodowe aspiracje kobiet i ich aktywność rosną.

Czy znajduje to odbicie w karierze zawodowej i zajmowanych przez kobiety stanowiskach?

Figure 1. Kobiety na stanowiskach kierowniczych w Norwegii w r. 2006 (w procentach)

Źródło: NOU 2008:6; 45 (AKU SSB)

Mimo wzrostu poziomu wykształcenia kobiet segregacja na rynku pracy nadal się utrzymuje. Tylko w sektorze publicznym na stanowiskach kierowniczych jest ponad 50% kobiet, poza tym przeważa tradycyjna struktura zatrudnienia, w której mężczyźni pełnią funkcje prezesów i dyrektorów, a kobiety niższe stanowiska kie-

rownicze lub stanowiska pomocnicze. Podobny stan rzeczy można zaobserwować w pozostałych krajach nordyckich.

Tabela 4. Kobiety na stanowiskach kierowniczych w 500 największych korporacjach w krajach nordyckich w latach 2004 i 2009 – w procentach

Kraj	2004	2008/2009
Norwegia	12,4	20,7
Szwecja	15,0	17,8
Finlandia	11,7	17,2
Dania	5,9	13,9

Źródło: The Nordic 500 Project, Center for Corporate Diversity <http://www.corporate-diversity.no>

Niski, choć wzrastający udział kobiet zajmujących stanowiska kierownicze jest zastanawiający, gdyż dotyczy krajów, w których emancypacja i ideały równouprawnienia funkcjonują od ponad 100 lat (prawa wyborcze dla kobiet), a zdecydowanie od 40-tu (prawo równego statusu kobiet i mężczyzn). Dlaczego tradycyjna struktura stanowisk utrzymuje się przez dziesiątki lat, trudno powiedzieć...

Tłumaczy się to najczęściej preferencjami indywidualnymi, różnymi dla obu płci, a co za tym idzie, wyborem wykształcenia i typu kariery (Schreiner & Sjøberg 2004). Chłopcy wybierają kierunki techniczne, a dziewczęta opiekuńcze (zdrowie, pedagogika).

Innego typu wyjaśnienia podkreślają obowiązki opiekuńczo-rodzinne kobiet, jako stanowiące przeszkodę w robieniu kariery zawodowej, a także sposób rekrutacji kandydatów na kierownicze stanowiska, preferujący osoby z własnego kręgu nieformalnych powiązań towarzysko-zawodowych (Skjeie & Teigen (2003:121).

2.2. Polityka zapewnienia równości płci na rynku pracy w Norwegii

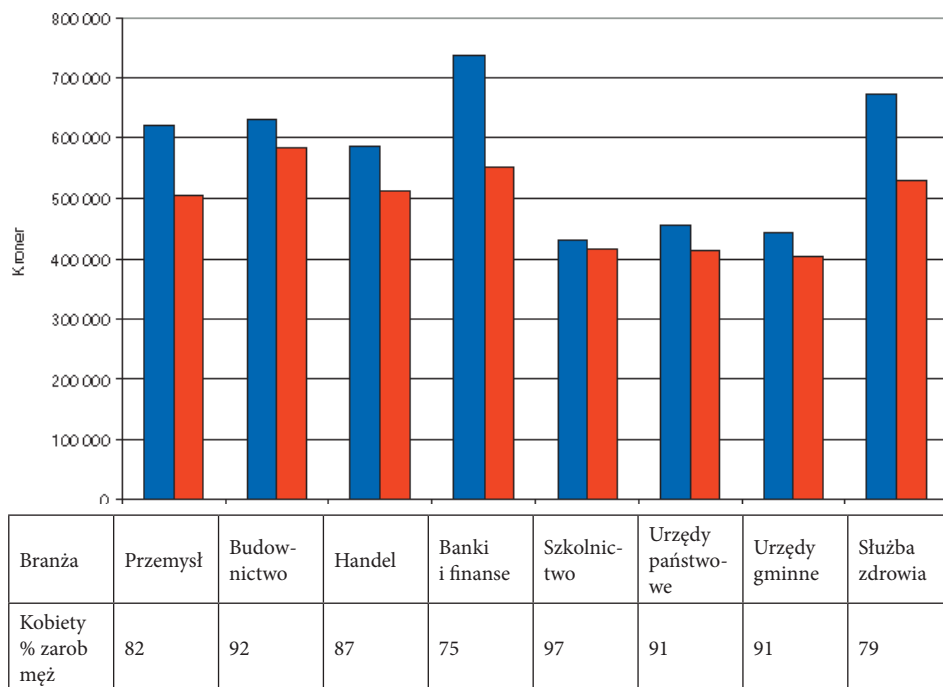
Działania polityczne w celu zmiany utrzymujących się nierówności na rynku pracy są wielokierunkowe i dotyczą:

- A) wyrównywania płac i dochodów,
- B) preferencji w zatrudnieniu i parytetów,
- C) polityki rodzinnej – pakiety socjalne.

Ad. A.

Różnice w zarobkach, mimo prawa do takiej samej płacy za tę samą pracę, nadal występują.

Przedstawia je fig.2.

Figure 2. Zarobki kobiet i mężczyzn w Norwegii – zatrudnieni na pełnych etatach, z co najmniej czteroletnim wykształceniem wyższym, w r. 2006

Źródło: NoU 2009:6; 59

(Kobiety ■ Mężczyźni ■)

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że różnice w wynagrodzeniach wg płci są mniejsze w sektorze publicznym niż prywatnym, z wyjątkiem publicznej służby zdrowia, gdzie są one stosunkowo duże.

W tym zakresie rząd prowadzi politykę poprzez określanie ogólnej ramy dla corocznych rokowań płacowych, a organizacje związków zawodowych i pracodawców prowadzą centralne rokowania, gdzie wzrost płac, a szczególnie wyrównania czy dodatki dla grup niżej uposażonych, są zwykle przedmiotem burzliwych dyskusji między stronami reprezentującymi przeciwstawne interesy. Priorytety rządowe mogą odnosić się do całych grup zawodowych, jak np. zdominowanego przez kobiety zawodu pielęgniarek, dla których w danym roku przeznacza się określony pakiet na podwyżki płac, w celu wyrównania utrwalaonych od dawna nierówności.

Prowadzonych jest wiele badań w celu ustalenia przyczyn różnic w dochodach kobiet i mężczyzn – kulturowych, ekonomicznych, zwyczajowych i innych, aby je z czasem wyeliminować. Jedną z takich przyczyn jest np. praca w niepełnym wymiarze godzin, często podejmowana przez kobiety, stąd też wprowadzono gwarancje pierwszeństwa tych zatrudnionych do uzyskania pełnego etatu w przypadku zwiększania zatrudnienia.

Także obowiązki opiekuńcze, zarówno opieki nad dziećmi czy starzejącymi się rodzicami, mniejsza ilość nadgodzin i dodatków funkcyjnych, są kolejnymi przyczynami niższych zarobków kobiet.

Ad. B.

Stosowanie preferencji dla grup społecznych, z jakichś powodów pomijanych bądź dyskryminowanych, zawsze budzi kontrowersje, gdyż nie ma zgodności jak rozumieć „równy status” i równouprawnienie. Może ono dotyczyć równości szans, warunków życia, typu pracy, wysokości otrzymywanych świadczeń, płac, a więc różnych aspektów ładu społecznego.

Utrzymujące się tradycyjne struktury zatrudnienia i płac skłoniły rząd do radykalnych posunięć – promowania kobiet na stanowiska kierownicze poprzez wprowadzenia parytetów:

- minimum 40% przedstawicieli każdej płci w radach nadzorczych spółek giełdowych – uchwalone przez parlament (Storting) w r. 2003, wprowadzono w życie od 1.01.2006,
- preferencje zatrudnienia kobiet w konkursach na stanowiska z dominacją mężczyzn, jeśli kandydatka ma takie same kwalifikacje jak kandydat (np. profesorów w szkołach wyższych i uniwersytetach, dyrektorów dużych instytucji),
- dyskutowana jest, acz nierozstrzygnięta, kwestia parytetów na listach wyborczych (do tej pory partie prowadzą własną politykę „parytetów”).

Norwegia była pierwszym krajem wprowadzającym parytet w radach nadzorczych spółek, co wywołało ogromne protesty i dyskusje, kwestionujące zgodność parytetów z prawem.

W r. 2002 kobiety stanowiły 6 % członków rad nadzorczych, w 2008 – 395 spółek osiągnęło obowiązujący limit 40%, a 77 nie – te otrzymały ostrzeżenie o rozwiązaniu (NIKK, UiO, 2008).

W Finlandii w tym samym roku było 11% kobiet w radach nadzorczych spółek giełdowych a w Szwecji 20%, więc osiągnięcie przez Norwegię 40% należy uznać za wynik pozytywny.

Gorące dyskusje ośmieszające instytucję parytetu ucichły, okazało się bowiem, że aktywna obecność kobiet w kierowaniu spółkami giełdowymi nie wpłynęła negatywnie na ich wyniki, a wręcz przeciwnie, poszerzyła pole wyboru i trafność decyzji.

Organizowane są kursy i egzaminy dla kandydatek to zarządów firm, stworzono też bazy danych, gdzie można znaleźć potencjalne kandydatki o odpowiednich kwalifikacjach.

Jeśliby szukać negatywnych doświadczeń parytetowych, to, moim zdaniem, jest to zjawisko „nadużywania” tych samych, skądinąd znanych w biznesie kobiet, często menedżerek firm. Wiele z nich zasiada w radach kilkunastu spółek, a wynikające stąd obciążenie czasowe może prowadzić do reprodukcji doświadczeń

(„business as usual”) zamiast oczekiwanego „świeżego oddechu”, który uczestnictwo kobiet miało zapewnić.

Generalnie, wprowadzenie parytetów oceniane jest pozytywnie i nie budzi obecnie kontrowersji.

Ad. C.

Jak wspomniano wcześniej, kraje nordyckie reprezentują wysoki poziom aktywności zawodowej kobiet, tym niemniej to matki w pewnych okresach zajmują się wychowaniem dzieci i czasowo nie są zawodowo aktywne. Dane urzędu statystycznego Norwegii (SSB) wskazują, że współczynnik aktywności zawodowej rodziców w latach 1991-2005 był stabilny, na poziomie 91% dla ojców, a wzrósł z 74% do 81% dla matek.

Czasowa nieobecność w przypadku ojców to spadek okresowy z 90 do 80%, a matek z 80 do 60% (NOU 2008:6; 85-86), a więc podobna tendencja do krótszych przerw w pracy zawodowej z tytułu opieki nad dzieckiem.

Wzrost aktywności zawodowej matek jest niewątpliwie związany z aktywną polityką prorodzinną kolejnych rządów, z czego wymienić można następujące:

- gwarantowane miejsce w przedszkolu dla wszystkich składających wnioski i maksymalna cena (2 300 NOK miesięcznie za dziecko, 50% za drugie z rodzeństwa),
- długi płatny i dzielony urlop macierzyńsko-opiekuńczy (10-12 m, ojciec min 6 tyg.),
- zajęcia dla dzieci w szkole po zakończeniu lekcji (świetlica),
- wysokie zasiłki rodzinne (970 NOK miesięcznie na każde dziecko, zasiłek na dziecko 1-2 lat wychowywane przez matkę 3 303 NOK),
- płatna praca w przypadku opieki nad dzieckiem upośledzonym we własnym domu.

Trendem występującym we wszystkich krajach nordyckich są długie płatne urlopy macierzyńskie (40-68 tygodni), które mogą być dzielone między rodzicami. Ponadto część urlopu opiekuńczego obowiązkowa dla ojców wynosi 6-13 tygodni, co ma zmienić utrwalone stereotypy, że opieka nad małym dzieckiem to obowiązek matki. Decyzja należy do rodziców, i nie jest wyjątkiem branie urlopów „tacierzyńskich” przez ojców, podczas kiedy matka wraca do pracy po 6-12 obowiązkowych tygodniach urlopu po porodzie, szczególnie w przypadku, kiedy zarobki kobiety są wyższe niż współmałżonka.

Taka polityka dzielenia obowiązków opiekuńczych między obojga rodziców oraz wysokie zasiłki + gwarancja miejsca w przedszkolu (w Norwegii przedszkola przyjmują dzieci od 1. roku życia, a więc po zakończeniu urlopu macierzyńskiego) dają kobietom realny wybór łączenia obowiązków rodzinnych z karierą zawodową.

W przypadku opieki nad dzieckiem upośledzonym istnieje możliwość sprawowania nad nim opieki w domu zamiast miejsca w ośrodku rehabilitacyjnym, a wtedy osoba sprawująca funkcje opiekuńcze może otrzymać pensję od władz

lokalnych, co przekłada się także na świadczenia emerytalne. Tak więc rodzina ma prawo wyboru i otrzymuje za swą pracę wynagrodzenie.

3. Instytucjonalne struktury aktywnego rynku pracy

Dobrze funkcjonujący rynek pracy nie działa samoistnie, lecz jest zależny od stabilnych struktur instytucjonalnych, tworzących jego ramy. Wybór mechanizmu koordynującego zachowanie podmiotów gospodarczych nie jest wyborem 'państwo czy rynek', lecz właściwym połączeniem obu instytucji. Kapitalistyczna gospodarka rynkowa oparta jest na współdziałaniu rynku i państwa, jej celem jest rozwój gospodarczo-społeczny, stwarzający coraz lepsze warunki życia dla obywateli, a nie jak najwyższy wzrost dochodu narodowego.

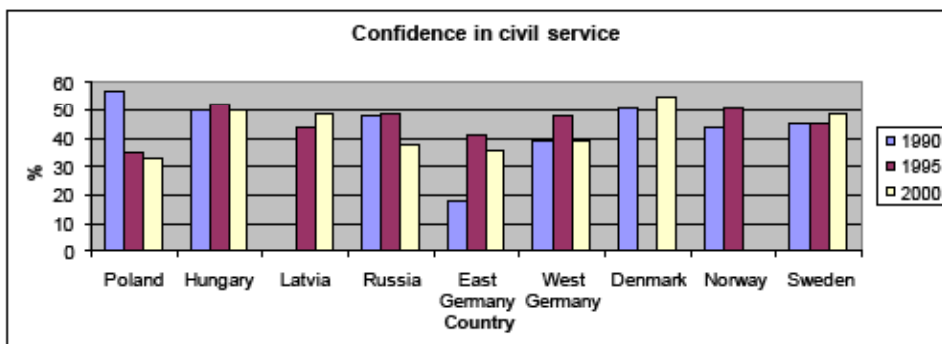
3.1. Skandynawski model gospodarki społecznej

Tak zwany model skandynawski gospodarki charakteryzuje się wysokim poziomem rozwoju społecznego i zabezpieczeń społecznych, niskim rozwarstwieniem i dużym stopniem zaufania. Jest to bardzo ogólna charakterystyka, bowiem rozwiązania w poszczególnych krajach Północy znacznie się od siebie różnią i systemy funkcjonują odmiennie w każdym z krajów skandynawskich czy – bardziej precyzyjnie, nordyckich. Co jest wspólne i istotne?

- wysoki stopień otwarcia gospodarek,
- silne instytucje publiczne centralne i lokalne,
- duży sektor państwowy i wysokie podatki,
- wysoki poziom zabezpieczeń społecznych i minimalny zakres wykluczenia,
- wzajemne zaufanie między obywatelami oraz między obywatelami i instytucjami.

Taki model sprawdza się w praktycznym działaniu, bowiem przejrzystość i odpowiedzialność instytucji skłania wszystkich do aktywności – stąd wysoka stopa zatrudnienia, niskie bezrobocie, niewielkie wykluczenie. Przyjazne państwo pomaga, przyjaznego państwa się nie oszukuje, a więc istnieje odpowiedzialność obywatelska i płaci się podatki bez narzekania.

Ważne jest, żeby obywatel miał zaufanie do instytucji i wierzył, iż działają w jego interesie.

Figure 3. Zaufanie do służb cywilnych w wybranych krajach Europy 1990, 1995 i 2000 – w procentach

Źródło: Halman et al. (2008) European values studies

Jak widać z przedstawionych danych, zaufanie Polaków do urzędów jest niskie – dla lat 1995 i 2000 najniższe w przedstawionej tu próbie, a w krajach skandynawskich najwyższe. Wyniki takie powtarzają się także w innych, nowszych badaniach. Paradoksalny wydaje się wynik dla Polski r.1990, kiedy to zaufanie przekraczało poziom skandynawski, w okresie niezwykle trudnym dla gospodarki i obywateli.

3.2. Promowanie aktywności zawodowej kobiet

Utrzymujące się przez lata nierówności zależne od płci na norweskim rynku pracy są od lat badane, a wnioski i propozycje zmian konsekwentnie wprowadzane w życie. Wagę tego podkreśla struktura instytucji państwowych: podczas gdy Polska ma jedno ministerstwo zajmujące się pracą i polityką społeczną, to 5-milionowa Norwegia ma dwa: Ministerstwo Pracy oraz Ministerstwo ds. Dzieci, Równości i Społecznej Integracji. Nie przypadkiem ministrem pracy jest kobieta, a ministrem ds. dzieci i równości był do niedawna (2009 – marzec 2012) młody mężczyzna.

Obecnie w polskim parlamencie (www.sejm.gov.pl) po wyborach w r. 2011, wśród 460 posłów jest 110 kobiet, czyli 24%. W norweskim parlamencie (www.stortinget.no), po wyborach w 2009 r., zasiada 67 kobiet na 169 posłów, a więc 40% (bez parytetów!)

W polskim rządzie na 19 członków Rady Ministrów 4 kobiety są ministrami, czyli 21%, a w Norwegii jest ich 10, czyli stanowią 50% 20-osobowego składu rządu.

Państwo finansuje instytucje promujące aktywność na rynku pracy – przykładem może tu być Innovasjon Norge (www.innovasjon norge.no), instytucja zajmująca się doradztwem, podnoszeniem kompetencji, inicjowaniem współpracy („networking”), finansowaniem projektów innowacyjnych – głównie dla małych i średnich firm.

Wspiera ona także inicjatywy „równościowe”, jak np.:

- projekty kierowane przez kobiety (ok. 30% środków budżetu),
- kursy dla kobiet właścielek firm „Latarnia morska” (od 2000 r.),
- tworzenie bazy kandydatek do rad nadzorczych (kurs + egzamin),
- program „Mentor” dla potencjalnych menedżerek,
- kursy zakładania firmy,
- konkurs z nagrodą 1 mil koron dla kobiety „przedsiębiorcy roku”,
- Nordycki projekt „Ambasadorki przedsiębiorczości”.

Te i omówione w p. 2 pakiety socjalne, parytety, polityka niwelowania nierówności płacowych i innych form akceptowanej tradycyjnie dyskryminacji kobiet przyczyniły się do wysokiego udziału kobiet na rynku pracy.

Działania w celu wyeliminowania dyskryminacji okazują się być skutecznym instrumentem polityki państwa w tworzeniu aktywnego rynku pracy.

3.3. Zamiast wniosków

Wnioski nasuwają się same, więc nie będę powtarzać przedstawionych wcześniej argumentów.

Kobiety w Polsce są dyskryminowane, szczególnie w małych miejscowościach i na wsi, dotyczy to zatrudnienia, płac, praw społecznych, obowiązków rodzinnych, przemocy w rodzinie. Przykład Norwegii, czy innych krajów, nie jest tu wzorem do zastosowania, bo w tej kwestii tradycje i mentalność odgrywają znaczną rolę, i zmiany dokonują się powoli. Może to jednak służyć jako drogowskaz, w którym kierunku należałoby pójść, żeby właściwie zagospodarować niewykorzystany potencjał zasobów rynku pracy kobiet.

W opublikowanym ostatnio raporcie The Global Gender Gap Index 2011, przez World Economic Forum (<http://www.weforum.org/issues/global-gender-gap>) na 135 badanych krajów pierwsze miejsce zajęła, jak w poprzednich latach, Islandia, a kolejne Norwegia, Finlandia, Szwecja, Irlandia. Polska znalazła się w tym rankingu na miejscu 41, za Kubą, Łotwą, Litwą, Mołdawią i Słowenią, a tylko jedno miejsce przed Rosją. W roku 2004 Polska była na 44 miejscu, a w roku 2009 na 50, czyli zdecydowanej poprawy nie widać, ale można ostrożnie wnioskować, że zmiany idą w pożądanym kierunku.

4. The relevance of the Norwegian gender policy to regional development

4.1. Globalization phenomena

Globalization is a world-wide process of transformation of socio-economic systems and life conditions, commenced by free flows of goods, technology, production factors including labour, and people.

Globalization transfers the power of decision making to new groups and distant locations, and therefore challenges both national states and local communities. Global markets expand quickly due to a massive deregulation, privatization of public property and internationalization of business relations. Traditional direct contacts between producers, distributors and consumers break, also links between contribution and performance expire, as the business partners operate in remote locations, under different work conditions and do not know one another ((Tomczak D., 2009, p.167)

All these create new networks, interconnections, make the world system complex and unpredictable. Increased complexity, tough competition and high uncertainty push corporations, governments, speculators and other groups to act for own benefit. Relations within the society change (Nye, J.S.jr., Welch A., 2011, p. 258).

The consequences of globalization are different for each specific field of human activity. New structures for global economy, global business, global governance, global society, emerge.

Is then “global” different from “international” or do we just change vocabulary to make it sound modern and more fancy? My answer is ‘yes’ for the first one. ‘International’ goes back to early centuries and pre-war times in 20th century, where contacts between states and trade were markers, but activity was moderate.

Global relations apply to a world-wide arena, with many participants in remote locations, where contacts are multiply, quick and thick and networks complex and interdependent. It is a 20th – 21st century phenomena.

4.2. Globalizations and regions

Economic globalization goes through three main channels: foreign trade, foreign investments and mergers & acquisitions, where FDI and mergers& acquisitions show the highest dynamics since 1980s.

According to research conducted by SNF (Bjorvatn, Norman et al., 2007) for a 25 years period 1980-2005 (1980=100), world-wide FDI increased roughly by 10 times, export 3 times, GDP 2,5 times, migration 2 times.

The value of M&A increased from ca 100 mill dollars in 1993 to 1.000 bill dollars in 2007, a 10-fold increase (UNCTAD World Investment Report 2009, p. 11,

Global market leads international commercial actors across borders to new distant locations and creates opportunities and threats for regions.

When the central governments loose decision-making power and the access to information and direct contact with foreign actors is easier, so it opens new prospects for regions. Regions can decide self and to get resources directly from international partners and institutions and stimulate development locally, improving own economic position.

'Region' is a minor 'bordered' unit, being selected by different criteria, where two, geography and public administration, mostly applies. Geographic limits are given by nature, but public administration is usually organized as central state–counties or central state–counties–municipalities system. A region may also extend over country's borders, often into cross-country geographic unit. So a term 'region' might be a sub-national or international 'bordered' unit. (Tomczak, 2009; 174-175)

Regions in a global economy became 'glocal' – which means both global and local, an expression first used in the 1990s by Roland Robertson: *"telescoping global and local to make a blend"* (Robertson 1995; 28).

'Glocal' may describe a local unit, local organization, or group or small community, which acts on the local arena, but is linked to international networks and resources, makes use of opportunities, which globalization opens for. Condition No 1 is 'being connected' and so make advantage of it.

A 'glocal region' is a region, geographical or administrative, depicted by 'connectivity', involvement, participation, cooperation (Tomczak 2009; 176)

Being connected – it means utilize new possibilities: get access to resources (information, knowledge, education, funds, people), get chance for cooperation, participate in local community life, move around and transform new ideas.

Networking is feasible, independent on distance and wealth, but needs infrastructure for communication, transport and culture to boost regional activity and attain prosperity.

4.3. Regional policy in the European Union

In June 1988 the Council of Ministers adopted a "cohesion policy", with the aim to redistribute resources from rich to less-advantaged and less developed areas of the Community. The importance of regional policy has been expressed by establishing the Commission's own Regional Policy DG, which is in charge of ca 1/3 of the EU budget in promoting studies and projects devoted to regional development.

The report on economic and social cohesion, Growing Regions, Growing Europe, Fourth report 2007, points out globalization as the main external factor of development, structural change and job creation. There is a significant difference in levels of wealth between the rich and the poor regions in Europe. The Report concluded that the competitive position of regions, in general terms, has

been improving, but disparities were still substantial. The 12 new EU-members represented a great challenge for the Community's regional and cohesion policies, as most of their regions were far below average measures for regions in "old" member countries.

Some general conclusions from the Report in brief:

- Significant migration from rural areas to cities.
- Increasing concentration of population and activity in capital city regions; negative externalities of concentration.
- Asymmetric impact of climate change (increasing energy prices, flood, erosion....).
- Substantial education gap – bigger between regions within a country than between countries; a problem of access and exclusion.

(Source: Growing Regions, growing Europe 4th Report on economic and social cohesion, European Commission 2007)

For Poland the picture was not specially optimistic – low employment rate (2005) in most regions – only 41-55% of productive labour force in work; few regions a one step higher with 55-60% rate (p.22), but far from ambitious Lisbon Strategy target 70% or Europe Strategy 2020 target 75%.

Another activity factors cumulated in Regional Innovation Performance Index 2002-2003 placed Mazowieckie in average group, other counties below average, east-south in lowest group, with poor effect.

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm p. 7 9)

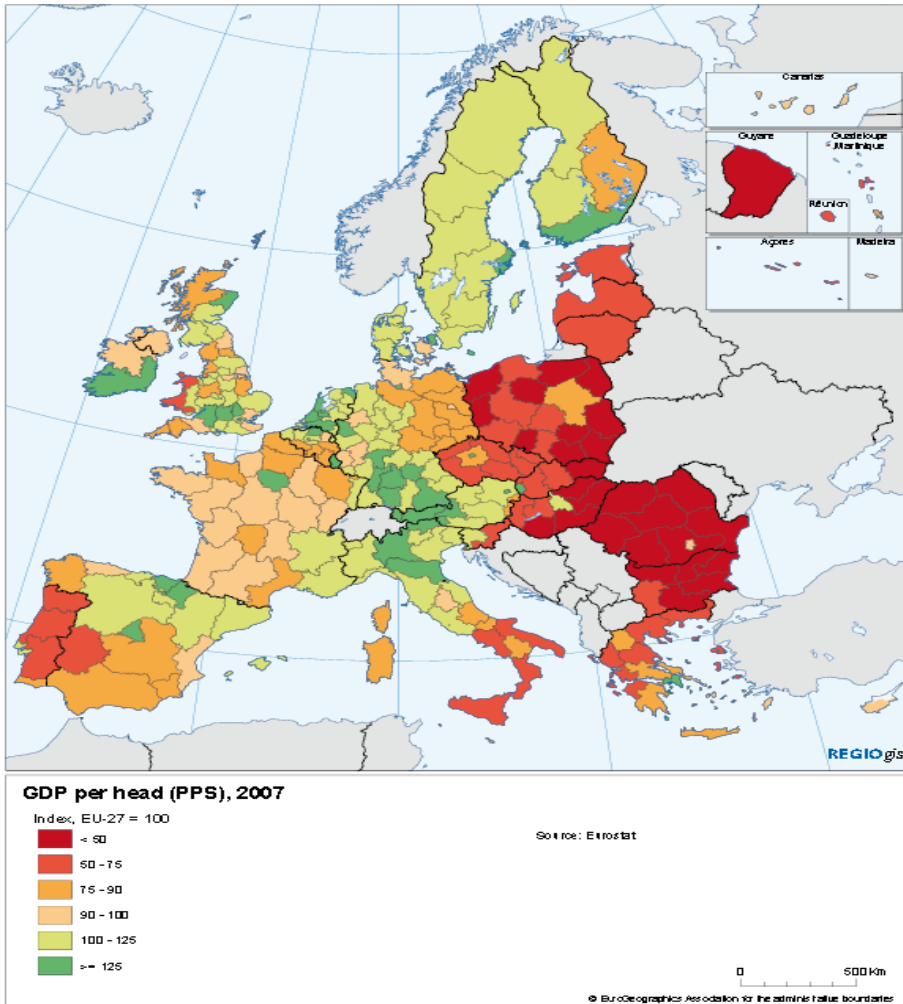
The Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion "Investing in Europe's Future" (EC, November 2010) indicates thinking in a track of coming reforms in cohesion policy and linking it to strategy for Europe 2020.

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm)

The map does shows a rather slow progress in "catching up" for the recent EU members

Figure 5. GDP (PPS) per head 2007

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm)



Source: Investing in Europe's future (2010) the fifth report on economic, social and territorial cohesion, p. 28

"Investment in future" – the reports headline – is pointed out as regions development agenda, therefore knowledge and human capital are there focus on: education, R&D expenditures, competitiveness and employment. The adverse sides of globalization are also addressed – poverty and declining public sector.

For Poland two of indicators one can worry about: the 10 EU regions on the list of the bottom regions for public investments – all of them are Polish! Table 5 shows the distance between best and worst.

Table 5. Public investment in top and bottom ten EU regions in 2002-2006 (in PPS, euro pr head)

Country	Top Ten regions	EUR per head
This table shows the ten regions with the highest yearly public expenditure per head in PPS in 2002-2006		
IT	Valle d'Aosta	4263
IT	P.A. Trento	3616
LU	Luxembourg	3211
IT	P.A. Bolzano	3094
PT	Madeira	2422
FR	Corse	2170
CZ	Praha	2124
ES	Castilla y León	1807
ES	Aragón	1755
IT	Sardegna	1696

Country	Bottom Ten Regions	EUR per head
This table shows the ten regions with the lowest yearly public expenditure per head in PPS in 2002-2006		
PL	Małopolskie	398
PL	Podlaskie	390
PL	Pomorskie	384
PL	Śląskie	376
PL	Podkarpackie	350
PL	Łódzkie	339
PL	Świętokrzyskie	338
PL	Warmińsko-Mazurskie	334
PL	Kujawsko-Pomorskie	312
PL	Lubelskie	304

Source: Investing in Europe's Future" EC, fifth report, November 2010, Summary, p. 47

The other indicator to be worried about is the share of population in the-risk-of poverty group (2008) – here three Polish regions – Świętokrzyskie, Lubelskie and Warmińsko-Mazurskie score high – more than 20,4% of population is in this disadvantaged group (p.cit. 2010; 42).

Comparing the 4th and 5th Report on cohesion, the last one has an additional adjective in the title – “territorial cohesion”. I think this small change is important, as it indicates that the area one lives on has the right to improve towards common standard and life quality should be better without necessity of migration. The first step in this direction is education – from primary to tertiary and so job (high employment level).

5.Capability and development

5.1. Capability concept

Prof. John Sutton has been working on marked structures and industrial development issues, both as research questions and business solutions in practice, especially in emerging economies (China, India, Ethiopia and other). His concept of capability is interesting, because it brings together different – visible and invisible – aspects of knowledge-technology-skills applications converted between

different units, to obtain a successful result. What makes a company – a region – a country to win or lose?

The capability concept, at one level, simply involves a broadening of the standard productivity concept to a world of differentiated products in which the quality of a firm's products is a key determinant of its success(...) Other implications relate to the recent heated debate which has developed in response to the appearance of various well-publicised rankings of countries' "competitiveness". The issue here is whether it is a firm's (or country's) absolute level, or its relative level of capability, that is pertinent to its success. But the most important series of questions relate to Industrial Development: how fast, and how effectively, are capabilities being transferred to firms in developing countries as part of the current "globalization" process? Can these latecomers become leaders in their respective global markets? If so, over what timescale? What are the policy measures that may help (or hinder) the process? And what are the implications of all this for the advanced industrial economies?

(John Sutton, CLARENDON LECTURES IN ECONOMICS 2004, <http://personal.lse.ac.uk/sutton/>, downloaded April 2012)

Another concept of "capability" has been developed in Norway by prof. Jan Fagerberg, whose research has been concentrated on innovations and dynamics of growth, and relationship between capability and development (Fagerberg 2006, 2007).

In TIK working paper Fagerberg and co-author (Fagerberg, Srholec 2007) present a sort of 'capability index', based on factor analysis of 25 indicators for 115 countries (1993-2004). The authors identify the four types of capabilities: innovation system, governance quality, political system and degree of openness.

The presented results of factor analysis – here in table 6 – apply to countries, but the capability concept and its components are also relevant for regions, if proper data collected.

The factor score on these four main types of capabilities is presented for all countries in the group towards the GDP per head. The two first 'capabilities' – innovation system and governance show high correlation score towards development, the two last ones – political system and openness – a low score. The results for single countries are to be found in the article.

One can find interesting interdependence across in the table 6. 'Connectivity', here represented by phone and internet connection, shows high correlation towards innovations, so does education and access to the financial market.

For a stabile political system, democracy, civil rights and political competitiveness are important. Naturally, trade and FDI depend on the degree of openness, but 'governance' depends on knowledge, the rule of law and a functioning judicial system, so one can read how 'capability' affects growth and development.

Table 6. Capabilities – results of factor analysis for 115 countries for 1993-2004**Table 1. Results of factors analysis**

	Innovation system	Governance	Political system	Openness
USPTO patents (per capita)	0.63	0.33	0.14	-0.08
Science & engineering articles (per capita)	0.63	0.42	0.06	-0.12
ISO 9000 certifications (per capita)	0.81	0.04	0.00	0.26
Fixed line and mobile phone subscribers (per capita)	0.94	0.00	0.03	0.06
Internet users (per capita)	0.81	-0.18	0.09	0.31
Personal computers (per capita)	0.79	0.17	0.00	0.17
Primary school teacher-pupil ratio	0.82	0.17	-0.10	-0.18
Secondary school enrolment (% gross)	0.92	-0.07	0.03	-0.13
Tertiary school enrolment (% gross)	0.95	-0.09	0.08	-0.18
Domestic credit to private sector (% of GDP)	0.47	0.44	0.00	0.09
Market capitalization of listed companies (% of GDP)	0.46	0.32	0.05	0.21
Merchandise imports (% of GDP)	-0.11	0.04	-0.12	0.77
Foreign direct investment inward stock (% of GDP)	0.05	-0.01	0.10	0.85
Impartial courts	-0.09	0.88	-0.04	-0.07
Law and order	0.21	0.59	-0.07	0.00
Property rights	0.00	0.87	0.16	0.01
Regulation	0.11	0.71	0.04	0.00
Informal Market (corruption)	0.27	0.67	-0.03	0.21
Index of democracy and autocracy	-0.04	-0.03	0.96	-0.03
Political constraint	0.09	0.02	0.80	-0.03
Legislative index of political competitiveness	-0.02	-0.20	0.84	0.00
Executive index of political competitiveness	0.08	-0.23	0.84	0.07
Political rights	-0.01	0.22	0.89	-0.02
Civil liberties	0.01	0.27	0.82	0.04

Note: Four factors with eigenvalue > 1 were detected, which explain 74.0% of total variance; extraction method: principal components factors; rotation: oblimin oblique. Number of observations = 230 (pooled data for 115 countries in the initial and final period).

Source: See Appendix 1.

Fagerberg & Srholec, 2007, p. 19

5.2. Regions' challenge

Bibliography

1. Beck U., (2004), *Globalizering og individualisering*, Abstrakt Forlag AS, Oslo.
2. Bhagwati J., (2004), *Journal of Policy Modelling*, p. 440.
3. Bhagwati J., (2004), *In Defense of Globalization*, New York, Oxford University Press.

4. Bjorvatn K., Norman V. D., Orvedal L., Tenold S., (2007), *Globtrotterne – Norsk økonomi i en verden med fri handel, arbeidsinnvandring og internasjonale bedrifter*, SNF R11/07.
5. Dervis K., Özer C., (2005), *A Better Globalization; Legitimacy, Governance and Reform*, CGD Washington, Brookings Institution Press.
6. Dicken P., (2007), *Global Shift; Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 5th ed., SAGE publications.
7. Dunning J., H. (ed.), (2002), *Regions, Globalization, and the Knowledge-based Economy*, Oxford University Press.
8. EUROSTAT, EU statistics.
9. Halman, L., R. Inglehart, J. Diez-Medrano, R. Luijkx, A. Moreno and M. Basanes, (2008), *Changing Values and Beliefs in 85 Countries. Trends from the Values Survey from 1981 to 2004*, Brill, Leiden.
10. Fagerberg J., (2006), *Innovation, technology and the global knowledge economy: Challenges for future growth*, conference paper "Green roads to growth", Copenhagen 1-2.03.2006.
11. Fagerberg J., Srholec M., (2007), *National innovation systems, capabilities and economic development*, TIK Working paper on Innovation Studies 20071024.
12. Gilpin R., (2001), *Global Political Economy*, Princeton University Press.
13. *Global Development Finance*, (2009), *Charting a Global Recovery*, The World Bank.
14. *The Global Gender Gap Report 2011*, WEF 2011.
15. *Growing Regions, Growing Europe 4th Report on economic and social cohesion*, European Commission 2007.
16. *Innovasjon Norge*, www.innovasjon norge.no.
17. *Investing in Europe's future*, (2010), *the fifth report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, November 2010.
18. NIKK (2008), Kvoteringsloven i Norge: Veien til 40%, NIKK magasin, 1/2 008 <http://www.nikk.uio.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=509>.
19. NoU 2008:6 Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for liklønn.
20. Milanovic B., (2002), *The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It*, The World Bank, Research Dept, Draft for discussion.
21. Nye Joseph S. Jr, Welch David A., *Understanding Global Conflict and Cooperation*, Pearson 2011.

22. OECD *Regions at a Glance 2009*, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_33735_42396233_1_1_1_1,00.html.
23. Ravenhill J. (ed.) (2005), *Global Political Economy*, Oxford University Press 2005, Oxford and New York.
24. Robertson R., (1995), *Theory, culture & society*, Sage, London.
25. Schreiner, Camilla Sjøberg, Svein: Sowing: the seeds of ROSE: background, rationale, questionnaire development and data collection for ROSE (the Relevance of Science Education): a comparative study.
26. UiO/ILS 2004.
27. Scott A. J., (2000), *Regions and the World Economy*, Oxford University Press.
28. Sitek W., (2007), *Między rynkiem a civil society*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
29. Skjeie H., Teigen M., *Menn imellom: mannsdominans og likestillingspolitikk Gyldendal akademisk*, Oslo, 2003.
30. Stiglitz J. E., (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, W.W. Norton.
31. Stiglitz J. E., (2006), *Making Globalization Work*, W. W Norton, New York.
32. Sutton, J., (2000), *Marshall tendencies: what can economists know?*, Leuven University Press/ MIT Press.
33. Sutton J., *Competing in Capabilities: an informal overview*, LSE, April 2005.
34. <http://personal.lse.ac.uk/sutton/>.
35. Tomczak D., *Global Economy – the Chance for Active Regions*, [in:] *Civilizational Competences and Regional Development in Poland*, (ed.) Liberda Z. B and Grochowska A., Warsaw University Press, 2009.
36. UNDP – Human Development Reports www.undp.org.
37. Wojcik P., (2009), *Are Polish Regions Converging?*, [in:] *Civilization Competences and Regional Development in Poland*, Warsaw University Press, p. 87-99.

Kompetencje osób rozpoczynających działalność gospodarczą w województwie lubelskim na przykładzie działania 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Competence of persons beginning the business activity on the example of measure 6.2 Support and promotion of entrepreneurship and self-employment of the Operational Programme Human Capital of Lubelskie Voivodeship

Kamila Ćwik, Andrzej Zbroja

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią podstawę wszystkich współczesnych gospodarek i stanowią ponad 90% wszystkich podmiotów gospodarczych.

Powstanie nowej firmy zależy w znacznym stopniu od decyzji osoby, która zamierza podjąć własną działalność gospodarczą. Pytania, dlaczego jedni ludzie podejmują decyzję o założeniu firmy, a inni nie, a także dlaczego jednym udaje się prowadzić firmę, osiągając sukces w tej dziedzinie, a innym nie, jak dotąd nie doczekały się rozstrzygającej odpowiedzi.

Celem głównym artykułu było przedstawienie wyników badań poziomu kompetencji osób podejmujących działalność gospodarczą uczestniczących w projekcie „Daj sobie szansę – zatrudnij się sam” realizowanym przez Polską Fundację Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” z siedzibą w Lublinie.

W artykule przedstawiono teoretyczne ujęcie kompetencji, a następnie zaprezentowano możliwości wsparcia, z jakich mogą skorzystać osoby rozpoczynające działalność gospodarczą. Na zakończenie przedstawiono charakterystykę starterów w województwie lubelskim oraz wyniki badań uczestników projektu „Daj sobie szansę – zatrudnij się sam”.

Summary

Small and medium enterprises are the backbone of all modern economies, accounting for over 90% of all businesses.

The creation of a new business depends on the decision of the person who intends to take their own business. The question of why some people decide to start a business, and others do not, and why one of them manages to run a business, achieving success in this area, while others are not, as yet were never conclusive answer.

The main objective of this study was to present the results of the level of competence of persons start a business activities involved in the project “Daj sobie szansę – zatrudnij się sam” implemented by the Polish Foundation for Support of Economic Development Centres “OIC Poland” with headquarters in Lublin.

This paper presents a theoretical approach to competence, then presents the possibility of support from start a business. The characteristics at the end of the primers in the province of Lublin and the results of the project participants, “Daj sobie szansę – zatrudnij się sam”.

Słowa kluczowe: kompetencje, działalność gospodarcza, kapitał ludzki

Keywords: competence, business activity, human capital

Wstęp

Rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia jest jedną z form skutecznego przeciwdziałania bezrobociu, podnoszenia poziomu aktywności zawodowej społeczeństwa, a także stymulowania rozwoju ekonomicznego i społecznego regionów.

Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają ogromną rolę we współczesnej gospodarce rynkowej. Dominują w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych, których rozwój gospodarczy w dużym stopniu zależy od ich kondycji. Równie ważną rolę MSP odgrywają w gospodarce Polski. Zaczęły się dynamicznie odradzać po przemianach 1989 roku i umacnianie ich pozycji zależy od wielu czynników. Kluczową rolę w budowaniu konkurencyjności MSP odgrywa innowacyjność, która warunkowana jest z kolei przez kompetencje, szczególnie kompetencje kadry kierowniczej¹.

Elastyczność MSP wymaga wykształcenia w nich odpowiednich z punktu widzenia prowadzonej działalności kompetencji strategicznych, które nie dotyczą konkretnych produktów czy rynków, ale technologii i zasobów wiedzy, a powstają z powodu skumulowania różnych doświadczeń. Są wynikiem organizacyjnego uczenia się, przedsiębiorczości, innowacyjności, gromadzenia i dzielenia się wiedzą przez ludzi w przedsiębiorstwie².

W przedsiębiorstwach tej wielkości (mikro, małe i średnie) szczególnego znaczenia nabierają również kompetencje indywidualne przedsiębiorcy – menedżera, które stanowią konglomerat posiadanej przez niego wiedzy, umiejętności i cech osobowości. Są więc one zdolnościami, które umożliwiają jednostce podejmowanie określonych działań w sytuacjach szczególnych oraz kreatywne rozwiązywanie problemów. Dzięki temu kompetencje przedsiębiorcy stają się kluczowym składnikiem determinującym profil kompetencji strategicznych prowadzonych przez nich organizacji. Przy czym to kompetencje na poziomie organizacji warunkują domenę i wyniki działalności przedsiębiorstwa, a składają się nań: kompetencje zarządcze, kompetencje pracowników, wiedza i pamięć zbiorowa, kompetencje przejęte z zewnątrz, kompetencje w sferze produktów i technologii, kompetencje społeczne związane ze współpracą w otoczeniu oraz etyką³.

Celem opracowania jest przedstawienie wyników badań poziomu kompetencji osób podejmujących działalność gospodarczą uczestniczących w projekcie „Daj sobie szansę - zatrudnij się sam” realizowanym przez Polska Fundację Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” z siedzibą w Lublinie.

¹ Wawrzeniuk-Kulik M., *Rozwój kompetencji sektora MSP*, [w:] Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, *Ekonomia*, 2(1/2010), s. 83.

² Gierszewska G., *Kompetencje strategiczne na poziomie organizacji*, [w:] Masłyk-Musiał E. (red.), *Zarządzanie kompetencjami w organizacji*, Wyd. Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 29.

³ Karpacz J., *W poszukiwaniu modelu biznesu średniego przedsiębiorstwa – uwagi na kanwie studium przypadku*, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, Rok 13, Nr 1/2009, s. 77.

Kompetencje menedżerskie w teorii

Słowu kompetencja towarzyszy pewna niejednoznaczność, co powoduje, że do dziś nie ma jednej definicji i jednego rozumienia tego słowa. Kompetencja, kompetencje, modele kompetencji czy też szkolenie oparte na kompetencjach to słowa, które mogą oznaczać, to co ma akurat na myśli wypowiadająca je osoba. Źródłem tego problemu nie są złośliwość, głupota, czy chciwość marketingowa, lecz raczej podstawowe różnice proceduralne i filozoficzne występujące między osobami próbującymi definiować te pojęcia i rozwijać ich koncepcję⁴.

Termin „kompetencje” to pojęcie, którego znaczenie poddawane jest ustawicznej analizie i interpretacji. I choć lista deskryptorów używanych w tych zabiegach wydaje się być skończona, pojęciu temu nadal nadaje się w różnych pracach i projektach dość swobodny zakres znaczeniowy⁵.

Poszukując źródeł znaczeniowych słowa kompetencja zauważyć należy, że pochodzi ono od łacińskiego słowa *competentia* oznaczającego tyle, co odpowiedniość, zgodność, a zatem dotyczy ono działań zgodnych, odnoszących się czy nadających się do odnoszenia sukcesów oraz pozytywnych efektów działań. Lecz jak zauważa P. McLagan, te pozytywne rezultaty (sukcesy) mogą być osiąmane poprzez bardzo różne, nawet nieskończone złożone, schematy zachowań zawodowych. Dodatkowo, ta niejednoznaczność rozumienia pojęcia kompetencji wynika z podwójnego traktowania samego słowa. Po pierwsze, wykorzystywane jest ono dla opisu skutku działania. W takim ujęciu pojawia się kompetentność rozumiana jako bycie kompetentnym. Po drugie, słowo to używane jest dla opisu cechy definiowanej przez umiejętności posiadane przez (kompetentnego) pracownika. Zdecydowana większość definicji kompetencji odnosi się do drugiego (umiejętnościowego) rozumienia słowa kompetencja jako cechy. Przykładem mogą tu być definicje zaproponowane przez G. O. Klemp'a oraz L. M. Spencer'a i S. M. Spencer'a. W pierwszym przypadku kompetencja zdefiniowana została jako: podstawowe cechy danej osoby, które to cechy decydują o efektywnym wykorzystaniu zadań i osiąganiu ponadprzeciętnych wyników. W drugim przypadku kompetencja zdefiniowana została jako: podstawowa cecha danej osoby, która to cecha wykazuje związek przyczynowo skutkowy z (mierzoną według przyjętych kryteriów) efektywnością pracy i ponadprzeciętnymi jej wynikami, osiąganymi w trakcie realizacji danego zadania lub w określonej sytuacji⁶.

D. D. Dubois i W. J. Rothwell definiują kompetencje w podobny sposób jako cechy danej osoby, które wykorzystuje ona w sposób odpowiedni i konsekwentny w celu osiągnięcia oczekiwanych wyników. Do tych cech zalicza się wiedzę,

⁴ Gwarda-Gruszczyńska E., Czapla T. P., *Kluczowe kompetencje menedżera ds. komercjalizacji*, Łódź 2011, s. 15.

⁵ Hendryk C., *O zagubionych kompetencjach. Kompetencje moralne*, General and Professional Education 1/2010, s. 122.

⁶ Gwarda-Gruszczyńska E., Czapla T. P., *Kluczowe ... op. cit.*, s. 15.

umiejętności, pewne aspekty postrzegania samego siebie, zachowania społeczne, odczuwania oraz postępowania⁷.

W. Furmanek wskazuje, że kompetencje to zakres zagadnień, o których dana osoba może wyrokować, gdyż posiada odpowiednie wiadomości i doświadczenie. Kompetentnym jest w tym rozumieniu człowiek, który do określonych działań ma odpowiednie przygotowanie. W encyklopediach i leksykonach znajdujemy wyjaśnienie, iż kompetencje to właściwości np.: w odniesieniu do prawa, ale także zakres uprawnień i pełnomocnictw; zakres czyjejś wiedzy, umiejętności i odpowiedzialności⁸.

W „Słowniku języka polskiego”⁹ kompetencje określane są jako:

1. zakres uprawnień urzędu lub urzędnika do zajmowania się określonymi sprawami i podejmowania dotyczących ich decyzji,
2. zakres czyjejś wiedzy, umiejętności i doświadczenia,
3. zdolność komórek do reagowania na określone bodźce.

W „Małej encyklopedii prakseologii i teorii organizacji” kompetencje określane są jako cechy podmiotu działania, zrelatywizowanie do sprawnego wykonywania określonego czynu, spełnianie funkcji w organizacji¹⁰.

„W języku obiegowym termin kompetencje stosowany jest także dla określania takiej sytuacji, w której, jeśli dany podmiot należycie dokona określonej czynności, to ze względu na wynik tej czynności szacujemy czy sprawca był kompetentny. Pojęcie kompetencji interpretuje się także, jako umiejętność wyższego rzędu będąca skutkiem osiągniętym przez ćwiczenie umiejętności i nabywanie doświadczeń, podbudowanych przekonaniem, pewnością opartą na refleksji dlaczego trzeba postąpić w określony sposób w określonej sytuacji.

Stanowisko to uzasadnia się koniecznością takiego przygotowania człowieka, aby był on zdolny do ciągłego uczenia się, ciągłego samorozwoju, autokreacji, co warunkuje jego adaptowanie się do zmieniających się warunków całego okresu aktywności życiowej i zawodowej.

Opierając się na analizie pojęcia kompetencji przeprowadzonej przez K. Symelę stwierdzić można, że kompetencje są strukturalnie zbliżone do treści postaw wobec zadań.

Stąd można w nich poszukiwać systemu wiedzy teoretyczno-praktycznej, układów czynności, których podstawę orientacyjną stanowi ta wiedza, podmiotowych uwarunkowań podejmowanej działalności. Tak rozumiane kompetencje wyrażają się w zdolnościach i gotowości do wykorzystywania posiadanych umiejętności w radzeniu sobie w otaczającym świecie, w konkretnych sytuacjach ży-

⁷ Dubois D. D., Rothwell W. J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*, Gliwice 2008, s. 32.

⁸ Furmanek W., *Kompetencje kluczowe. Przegląd problematyki*, univ.rzeszow.pl/wmp/technika/wfurmanek/282.pdf, [2012-04-28].

⁹ Słownik języka polskiego, PWN.

¹⁰ Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Warszawa 1978, s. 99.

ciowych, bądź zawodowych. W ujęciu strukturalnym powinny one integrować trzy komponenty:

- intelektualny (świadomościowy, odnoszący się do wiedzy);
- działaniowy (sprawnościowy, odnoszący się do umiejętności);
- motywacyjny (przekonaniowy, odnoszący się do gotowości działania człowieka)¹¹.

Definicja, która bodaj najlepiej oddaje sens współczesnego rozumienia kompetencji została opracowana przez R. E. Boyatzsa: „Kompetencja to potencjał, istniejący w człowieku, prowadzący do takiego zachowania, które przyczynia się do zaspokojenia wymagań na danym stanowisku pracy w ramach parametrów otoczenia organizacji, co z kolei daje pożądane wyniki”¹².

Dalsze dookreślenia treści pojęcia kompetencje możliwe jest przez dodanie drugiego jego członu. Jeżeli ma on charakter treściowy mówimy o kompetencjach zawodowych, kompetencjach matematycznych, muzycznych itp. Jeżeli tym dookreśleniem jest pojęcie np. kluczowe to jednocześnie wprowadzamy wartościowanie kompetencji¹³. W przypadku niniejszego artykułu mówimy o kompetencjach menedżerskich.

Podobną do R. E. Boyatzsa definicję dotyczącą kompetencji pokazuje A. Rakowska i A. Sitko-Lutek prezentując kompetencje jako „zdolność do wykonywania działań w ramach zawodu, czy funkcji zgodnie z oczekiwanymi standardami. Kompetencja dotyczy zdolności do transferowania umiejętności i wiedzy w nowych sytuacjach w ramach wykonywanego zawodu”¹⁴. Kompetencje są pojęciem szerszym niż umiejętności, a samo nabycie umiejętności nie jest warunkiem wystarczającym do tego, aby menedżer był kompetentny. Według cytowanych autorek można przyjąć, że kompetencje menedżerskie są dyspozycjami w zakresie trzech elementów, tj. wiedzy, umiejętności i postaw, pozwalającymi menedżerom na realizację zadań na odpowiednim poziomie. „Kompetencje to coś więcej niż umiejętności wyuczone, to umiejętność rozwiązywania problemów na podstawie wiedzy i doświadczenia”¹⁵.

Model umiejętności menedżerskich niezbędnych do pełnienia ról kierowniczych stworzył w 1955 roku Robert L. Katz. Wyróżnił on trzy grupy umiejętności menedżera:

1. techniczne (zdolność posługiwania się narzędziami i technologią w określonej specjalności),
2. społeczne (zdolność współpracowania z innymi ludźmi, rozumienia ich i motywowania),

¹¹ Furmanek W., *Kompetencje kluczowe. Przegląd problematyki*, op. cit.

¹² Gwarda-Gruszczyńska E., Czapla T. P., *Kluczowe ...*, op. cit, s. 16.

¹³ Furmanek W., *Kompetencje raz jeszcze. Ku humanistycznie ujętym kompetencjom kluczowym*, www.univ.rzeszow.pl/wmp/technika/wfurmanek/285.pdf [2012-04-28].

¹⁴ Rakowska A., Sitko-Lutek A., *Doskonalenie kompetencji menedżerskich*, PWN, Warszawa 2000, s. 11.

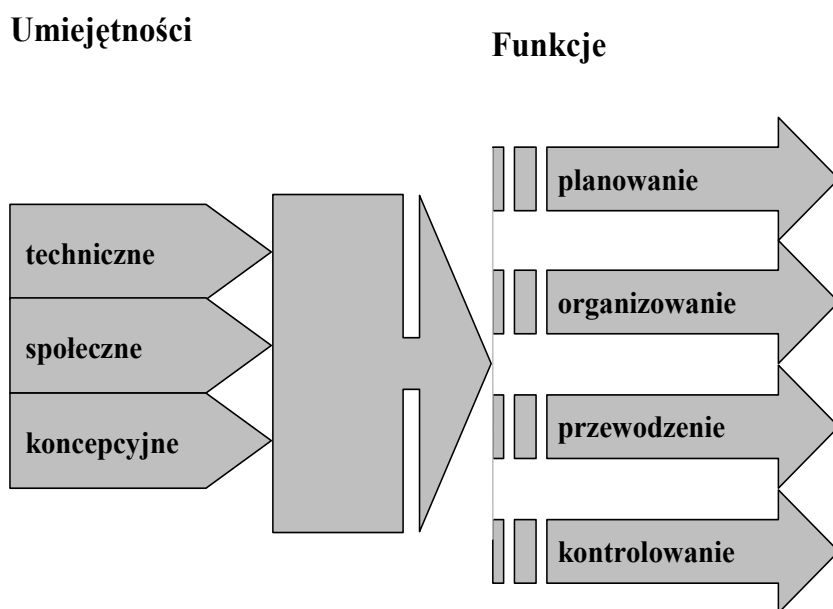
¹⁵ Jakubiak M., *Doskonalenie Umiejętności Kierowniczych Przyszłych Menedżerów*, [w:] *Organizacja i Zarządzani*, Kwartalnik Naukowy Nr 4, Gliwice 2008, s. 121.

3. koncepcyjne (umysłowa zdolność koordynacji oraz integrowania wszystkich interesów i działalności organizacji)¹⁶.

Dodatkowo R. W. Griffin wymienia też umiejętności diagnostyczne i analityczne¹⁷, które umożliwiają menedżerowi zaprojektowanie najwłaściwszej reakcji w danej sytuacji.

Rola umiejętności, wg Katza, zmienia się w zależności od szczebla kierowania. Wraz z jego wzrostem maleje ważność umiejętności technicznych, wzrasta zaś znaczenie umiejętności koncepcyjnych. Umiejętności społeczne są natomiast równie ważne dla wszystkich menedżerów, niezależnie od zajmowanej pozycji w hierarchii firmy.

Rysunek 1. Umiejętności menedżerskie jako podstawa funkcji zarządzania



Źródło: Michałek W., Funkcje zarządzania w układzie szczeblowym, http://www.wik consulting.pl/uploads/media/Funkcje_zarzadzania_w_ukladzie_szczeblowym.pdf [2012-05-05]

¹⁶ Jakubiak M., *Doskonalenie Umiejętności Kierowniczych...*, op. cit., 121.

¹⁷ Griffin Ricky W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1999, s. 57.

H. Fayol, wybitny francuski praktyk i teoretyk z dziedziny zarządzania na przełomie XIX i XX wieku, jako pierwszy wyróżnił następujące funkcje kierownicze: planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie.

W warunkach szerokiego dostępu do źródeł informacji także wiedza menedżerska jest osiągalna dla coraz szerszego grona osób. Dlatego w doskonaleniu współczesnych menedżerów większego znaczenia nabierają ich umiejętności i cechy osobiste. W praktycznym podejściu kluczowe dla menedżerów jest posiadanie umiejętności interpersonalnych i kierowania sobą. Wynika z tego konieczność doskonalenia następujących umiejętności:

- osobistych, tj.: kierowanie stresem, samoświadomość, twórcze rozwiązywanie problemów,
- interpersonalnych, przejawianych w bezpośrednich kontaktach z ludźmi (delegowanie, motywowanie, komunikacja interpersonalna, zdobywanie władzy i wpływu, grupowe podejmowanie decyzji, rozwiązywanie konfliktów)¹⁸.

T. Listwan również podkreśla, iż „spośród kwalifikacji menedżera (lidera), które mają być wręcz o charakterze renesansowym, szczególne znaczenie zdają się posiadać: umiejętność podejmowania decyzji oraz kwalifikacje interpersonalne”¹⁹. Podjęcie decyzji jest jądrem, skupiającym wiele składników pracy menedżera. Determinowane jest licznymi składnikami, w tym zmiennymi psychologicznymi (np. sprawnością intelektualną). Niemniej jest to umiejętność, której można się nauczyć. Znaczenie kwalifikacji interpersonalnych wynika z charakteru pracy lidera, tj. współdziałania z ludźmi w różnych konstelacjach organizacyjnych.

Współczesny menedżer może efektywnie pełnić swoje podstawowe role i funkcje kierownicze oraz sprawnie realizować zadania, jeśli ma nie tylko odpowiednią wiedzę ogólną i specjalistyczną, doświadczenie, pożądany zespół cech osobowości, zdolności, inteligencję, ale też podstawowe, konkretne umiejętności menedżerskie, utrwalone jako nawyki. Powinien także odznaczać się szczególnymi wrodzonymi predyspozycjami osobowymi i interpersonalnymi, wyobraźnią, odwagą, zdolnościami przywódczymi, by mógł sprawnie zarządzać organizacją i umieć współpracować z wieloma instytucjami, spełniając oczekiwania swoich klientów i partnerów, a także uważnie analizować postępowanie konkurencji na rynku. Sprawne oddziaływanie menedżera na organizacyjne zachowania podwładnych wymaga też od niego wrodzonych zdolności kierowniczych. Z wymienionych wyżej względów menedżer powinien umieć rozpoznawać, analizować i rozwiązywać złożone problemy organizacyjno-zarządcze oraz podejmować właściwe decyzje związane ze sprawnym funkcjonowaniem i rozwojem współczesnych organizacji²⁰.

¹⁸ Jakubiak M., *Doskonalenie Umiejętności Kierowniczych...*, op. cit. s. 121.

¹⁹ Listwan T., *Zarządzanie talentami – wyzwanie współczesnych organizacji*, <http://www.wiedzainfo.pl/wyklady/105/zarzadzanietalentamiwyzwaniawspolczesnychorganizacji.html> [2012-05-06].

²⁰ Żukowski P., *Wymiar profesjonalny i osobowościowy współczesnego menedżera*, www.p-e.up.krakow.pl/pdf/pe5/zukowski5.pdf [2012-04-28].

W dzisiejszych czasach słowo talent jest coraz częściej używane jako synonim słowa pracownik. Zgodnie z definicją raportu The Conference Bard talent to pracownik, który w sposób szczególny wpływa na wzrost wartości firmy i wyróżnia się wyższym, niż przeciętny pracownik w organizacji, potencjałem do dalszego rozwoju oraz sprawowania wyższych funkcji menedżerskich²¹. Tak naprawdę w przypadku talentów kierowniczych chodzi o kreowanie (rozwój) liderów organizacji. Przyjmuję, że jest to proces zarówno rozwoju cech psychologicznych, jak też wyrastających na tej podbudowie wiedzy i umiejętności, jakkolwiek te pierwsze poddają się trudniej kształtowaniu i im częściej przypisuje się większą rolę w przywództwie. Fałszywą alternatywą jest wszakże wybór na zasadzie „sztuka czy nauka”. Obie są niezbędne do rozwoju liderów (kwalifikacji menedżerów *ju-tra*), przy czym im wyżej w hierarchii organizacyjnej, im większa złożoność zadań, tym większą rolę zdają się odgrywać cechy osobowościowe („wrodzone”). Jak pisze Drucker: „Przywództwa można i trzeba się nauczyć”²².

Rodzi się pytanie o sylwetkę (model) menedżera: jaki on jest i jakie powinien mieć kompetencje, umiejętności kierownicze, aby mógł sprostać wymaganiom współczesnego zarządzania organizacją. Obecni menedżerowie mają przeważnie profesjonalne wykształcenie średnie lub wyższe z zakresu ekonomii lub zarządzania, albo wykształcenie techniczne z danej branży czy prawnicze. Od współczesnego menedżera wymaga się stałego podnoszenia wiedzy ogólnej i specjalistycznej oraz doskonalenia umiejętności kierowniczych. Jego zadania dotyczą przede wszystkim analizy rynku i innych składników otoczenia, doskonalenia systemu informacyjnego, zwłaszcza informatycznego, planowania i organizacji marketingu oraz promocji produktów. Menedżer jest skuteczny i osiąga powodzenie w pracy kierowniczej, jeśli oprócz wiedzy ogólnej ma kwalifikacje zawodowe, a zwłaszcza umiejętności menedżerskie. (...) Trudno jest opracować uniwersalną sylwetkę sprawnego menedżera, chociaż np. R. Kreitner stwierdza, że:

sukces menedżera = potencjał x motywacje x możliwości

Pomimo wielości podejść do problemu przywództwa i osoby lidera, wciąż nie można mówić o zintegrowanej i kompleksowej koncepcji. Pomimo to panuje zgoda, że przywódca jest postacią niezwykłą, o ponadprzeciętnych uzdolnieniach w obszarze inspirowania siebie i innych. Obecnie akcentuje się rolę pracy nad sobą i kształtowania w jednostce odpowiednich postaw oraz umiejętności, które uczynią ją efektywnym skutecznym liderem. O taki zbiór kompetencji opierają się popularne współcześnie programy kształtowania liderów, starając się wypracować

²¹ Steinerowska S., *Zarządzanie talentami jako czynnik sukcesu organizacji XXI wieku*, <http://www.konferencja.edu.pl/Files/ConfXV/Reports/PDF/Steinerowska%20Sylwia%20-%20Zarządzanie%20talentami%20jako%20czynnik%20sukcesu%20organizacji%20XXI%20wieku.pdf> [2012-05-05].

²² Listwan T., *Zarządzanie talentami – wyzwanie współczesnych organizacji*, <http://www.wiedza.info.pl/wyklady/105/zarządzanie%20talentami%20wyzwanie%20wspolczesnych%20organizacji.html> [2012-05-06].

w osobie przyszłego przywódcy odpowiednie podejście do siebie (kompetencje osobiste) oraz do innych (kompetencje społeczne). Ogólny podział na kompetencje osobiste i społeczne ilustruje tabela 1²³.

Tabela 1. Najbardziej pożądane kompetencje lidera przyszłości

kompetencje osobiste	kompetencje społeczne
wysoki poziom wiedzy o samym sobie (słabe i mocne strony, cele życiowe) i otoczeniu, umiejętność zarządzania sobą (samokontrola, samoregulacja, samoobserwacja, autoprezentacja), rozwinięta motywacja (m.in. do samodoskonalenia się) oraz intuicja, umiejętność kreatywnego i strategicznego myślenia, wielki entuzjazm i determinacja, ugruntowane wartości i zasady - życie zgodnie z nimi, duża proaktywność połączona z ciekawością świata.	wysoka wrażliwość społeczna (umiejętność słuchania, empatia, identyfikacja potrzeb, celów i oczekiwań innych, tolerancja), umiejętność tworzenia i dzielenia się wizją, antycypowanie zmian, umiejętność wywierania wpływu na innych (motywowanie, angażowanie i inspirowanie), orientacja na współdziałanie (skłonność do dzielenia się władzą oraz wiedzą, wspieranie innych), bardzo dobrze rozwinięte umiejętności organizacyjne, umiejętność budowania i integrowania grupy.

Źródło: Karwala S. K., *Kształtowanie liderów jako strategia rozwoju organizacji inteligentnej*, Kraków 2010, s. 62

Wsparcie osób rozpoczynających działalność gospodarczą w okresie programowania 2004-2006 i 2007-2013

Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw odgrywa dominującą rolę w procesie tworzenia nowych miejsc pracy. Kreowanie przedsiębiorczości i pomoc w tworzeniu miejsc pracy jest jednym z kluczowych zagadnień realizowanych w ramach polityki unijnej przez Polskę i sposobem wpływania na rozwój gospodarczy oraz walkę z bezrobociem. Wsparcie osób z dobrymi pomysłami

²³ Karwala S. K., *Kształtowanie liderów jako strategia rozwoju organizacji inteligentnej*, Kraków 2010, s. 61.

i gotowych do podjęcia ryzyka rozpoczęcia działalności gospodarczej na własny rachunek, jest szczególnie istotne ze względu na ogromną rolę sektora małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju gospodarczym regionu.

Kompleksowym podejściem w zakresie rozwoju i wspierania przedsiębiorczości w pierwszym okresie programowania 2004-2006 było działanie 2.5 – Promocja przedsiębiorczości w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, którego celem było aktywne wspieranie zatrudnienia poprzez stymulowanie powstawania nowych mikroprzedsiębiorstw. W latach 2007–2013 podobne wsparcie realizowane jest w ramach Programu Operacyjnego Program Kapitał Ludzki, działanie 6.2 – Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Działanie 2.5 Promocja przedsiębiorczości Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006²⁴

Celem bezpośrednim działania 2.5 było aktywne wspieranie zatrudnienia, poprzez stymulowanie powstawania nowych mikroprzedsiębiorstw oraz zapewnienie nowozarejestrowanym mikroprzedsiębiorcom pomocy w wykorzystaniu dostępnych instrumentów wsparcia. Działanie to było ukierunkowane na zapewnienie osobom, które mają zamiar rozpocząć prowadzenie własnej działalności gospodarczej, bezpośredniego, kompleksowego wsparcia mającego im pomóc w pokonaniu barier utrudniających rozpoczęcie działalności. W ramach działania 2.5 przewidziane były różne formy pomocy, które miały za zadanie wspomagać mikroprzedsiębiorcę zarówno w momencie zakładania przedsiębiorstwa, jak i w okresie początków jego funkcjonowania.

Do ubiegania się o dofinansowanie projektu uprawnione były Ośrodki Krajowego Systemu Usług, instytucje rynku pracy w zakresie realizowanych działań²⁵, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, jednostki naukowe, ośrodki poradnictwa zawodowego i psychologicznego oraz partnerstwa wyżej wymienionych podmiotów.

W ramach działania 2.5 występowały następujące rodzaje wsparcia:

1. Świadczenie usług doradczych i szkoleniowych wspierających zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, polegających na:
 - a) organizowaniu usług informacyjnych z zakresu podstawowych zasad prowadzenia działalności gospodarczej,

²⁴ [por.]: Ramowe wytyczne dla ostatecznych odbiorców (beneficjentów) i beneficjentów końcowych (instytucji wdrażających) ubiegających się o wsparcie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, Priorytet 2 Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach, Działanie 2.5 Promocja Przedsiębiorczości, dokument z dnia 9 stycznia 2006 r., s. 7-10.

²⁵ w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U. z dnia 1 maja 2004 r. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) tj: publiczne służby zatrudnienia, OHP, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego (organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych, organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia).

- b) organizowaniu grupowych i indywidualnych usług doradczych i szkoleniowych, umożliwiających nabywanie umiejętności niezbędnych dla prowadzenia działalności gospodarczej,
 - c) organizowaniu szkoleń ukierunkowanych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, połączonych z indywidualnym doradztwem (coaching) jako częścią szkolenia,
 - d) zapewnieniu opieki indywidualnego doradcy, który wsparciem obejmie określoną grupę osób, udzielając im pomocy doradczej np. w: diagnozie potrzeb przedsiębiorstwa i zdefiniowaniu rodzaju oraz zakresu potrzebnej pomocy, ułatwianiu dostępu do zaawansowanych usług doradczych i szkoleniowych, korzystaniu z instrumentów wsparcia dostępnych dla mikroprzedsiębiorców,
 - e) organizowaniu przedsięwzięć grupowych z udziałem nowozarejestrowanych mikroprzedsiębiorców.
2. Rozpowszechnianie dobrych praktyk i metod rozwoju.
3. Przekazywanie pomocy finansowej przysługującej po zarejestrowaniu się mikroprzedsiębiorcy w formie:
- a) wsparcia pomostowego,
 - b) jednorazowej dotacji inwestycyjnej na rozwój działalności.

Wsparcie pomostowe było bezpośrednią, bezzwrotną pomocą kapitałową wspomagającą „przetrwanie” przedsiębiorcy do uzyskania przez niego płynności finansowej. Beneficjent Ostateczny (przedsiębiorca) pomoc otrzymywał, przez okres pierwszych 6 miesięcy działalności²⁶, pomoc kapitałową w formie comiesięcznych dotacji w wysokości 700 zł²⁷. W przypadku utrzymującej się i udokumentowanej słabej kondycji finansowej przedsiębiorcy korzystającego ze wsparcia pomostowego, istniała możliwość przedłużenia jego udzielania o kolejne 6 m-cy (jednakże nie dłużej niż do 12 miesiąca funkcjonowania firmy), o ile umożliwi to osiągnięcie płynności finansowej.

Jednorazowa dotacja inwestycyjna na rozwój działalności polegała na udzieleniu jednorazowego wsparcia kapitałowego ułatwiającego sfinansowanie pierwszych wydatków umożliwiających funkcjonowanie nowopowstałego mikroprzedsiębiorstwa (np. zakup drobnego sprzętu, mebli itp.). Wysokość dotacji uzależniona była od wykazanych potrzeb związanych z planowaną inwestycją, jednakże maksymalnie wynosiła ona 20 000 zł. Ze środków dotacji pokrywane było nie więcej niż 75% kosztów kwalifikowalnych inwestycji, a pozostałe 25% ponosił przedsiębiorca (Beneficjent Ostateczny) ze środków własnych.

²⁶ liczonych od zarejestrowania firmy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

²⁷ kwota zbliżona do wysokości obowiązkowych opłat dla przedsiębiorcy nie zatrudniającego pracowników, ponoszonych niezależnie od poziomu przychodów w postaci składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz fundusze pozaubezpieczeniowe.

Środki dotacji musiały służyć pokryciu wydatków inwestycyjnych umożliwiających funkcjonowanie nowego przedsiębiorstwa, a nie stanowić pomocy operacyjnej służącej pokryciu kosztów bieżącej działalności przedsiębiorstwa (np. czynsz, reklama, promocja, ubezpieczenia).

Beneficjentami Ostatecznymi działania 2.5 były osoby fizyczne, niezarejestrowane jako bezrobotne, zamierzające rozpocząć działalność gospodarczą (bez względu na wiek, płeć, posiadane doświadczenie zawodowe), z wyłączeniem osób, które były właścicielami przedsiębiorstwa i prowadziły działalność gospodarczą po 1 stycznia 2004 r. Udzielanie wsparcia było kontynuowane po założeniu przez Beneficjentów Ostatecznych, w trakcie korzystania ze wsparcia szkoleniowo-doradczego w ramach działania 2.5, działalności gospodarczej, jeżeli spełniali oni kryteria określone dla mikroprzedsiębiorcy²⁸.

W projektach realizowanych w ramach działania 2.5 priorytetowo były traktowane osoby odchodzące z rolnictwa²⁹, osoby zagrożone utratą zatrudnienia³⁰, oraz młodzież do 25 roku życia niezarejestrowana jako bezrobotna. Osoby zatrudnione u Ostatecznego Odbiorcy (Beneficjenta), Partnera lub wykonawcy nie mogły być Beneficjentami Ostatecznymi w realizowanym przez nich Projekcie.

*Działanie 6.2 Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, Programu Operacyjnego Program Kapitał Ludzki 2007-2013*³¹

Wsparcie realizowane w ramach Priorytetu VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”, Działania 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia” jest kierowane do osób fizycznych, które mają zamiar rozpocząć własną działalność gospodarczą³² i obejmuje pomoc finansową, a także wsparcie merytoryczno-doradcze zarówno w momencie zakładania firmy, jak również w początkowym okresie jej funkcjonowania, celem zapewnienia trwałości i ciągłości realizowanych przedsięwzięć.

Celem działania 6.2 jest promocja oraz wspieranie inicjatyw i rozwiązań zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększania mobilności i aktywności zawodowej oraz budowy postaw kreatywnych, służących rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

²⁸ Osoba fizyczna, która:

¹) zatrudnia średnio rocznie mniej niż 10 pracowników (włączając przedsiębiorstwo jednoosobowe) i

²) osiągnęła roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro lub suma aktywów jej bilansu sporządzonego na koniec ostatniego roku obrotowego nie przekracza równowartości w złotych 2 milionów euro.

²⁹ spełniające jednocześnie kryteria Beneficjenta Ostatecznego dla działania 2.3.ZPORR.

³⁰ spełniające jednocześnie kryteria Beneficjenta Ostatecznego dla Działania 2.4 ZPORR.

³¹ [por.]: Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego kapitał Ludzki 2007-2013, MRR, Warszawa 1 czerwca 2010 r., s. 143-146.

³² z wyłączeniem osób, które posiadały zarejestrowaną działalność gospodarczą w okresie 1 roku przed przystąpieniem do projektu.

Do ubiegania się o dofinansowanie projektu uprawnione są wszystkie podmioty, z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych).

W ramach działania 6.2 występują następujące rodzaje wsparcia:

1. Wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej (w tym na założenie spółdzielni lub spółdzielni socjalnej) poprzez zastosowanie co najmniej jednego z następujących instrumentów:
 - a) doradztwo (indywidualne i grupowe) oraz szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej,
 - b) przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości (w tym w formie spółdzielni lub spółdzielni socjalnej – o ile wszyscy udziałowcy są osobami, które rozpoczęły prowadzenie działalności w wyniku uczestnictwa w projekcie), do wysokości 40 tys. zł na osobę lub 20 tys. zł na osobę w przypadku spółdzielni lub spółdzielni socjalnej. Otrzymane wsparcie finansowe może być przeznaczone na pokrycie wszystkich wydatków uznanych za niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej oraz odpowiednio uzasadnionych przez osobę wnioskującą o uzyskanie dotacji. Wydatki mogą być przeznaczone na: składniki majątku trwałego (np. sprzęt, narzędzia, wyposażenie biura itp.), koszty prac remontowych i budowlanych, aktywa obrotowe (np. zakup niezbędnych materiałów i surowców), które nie mogą jednak przekroczyć 25% wartości uzyskanej dotacji, promocję i reklamę w wysokości maksymalnie 10% wartości uzyskanego wsparcia finansowego³³, zakup środków transportu³⁴.
 - c) wsparcie pomostowe udzielane w okresie do 6 lub do 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy o udzielenie wsparcia pomostowego, obejmujące finansowe wsparcie pomostowe wypłacane miesięcznie w kwocie do wysokości minimalnego wynagrodzenia obowiązującego na dzień wypłacenia dotacji oraz szkolenia i doradztwo w zakresie efektywnego wykorzystania dotacji (włącznie dla osób, które rozpoczęły działalność w ramach danego projektu).
2. Promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia poprzez organizację kampanii promocyjno-informacyjnych.
3. Upowszechnianie dobrych praktyk z zakresu rozwoju przedsiębiorczości.

Beneficjentami Ostatecznymi działania 6.2 są osoby fizyczne zamierzające rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej z wyłączeniem osób, które posiadały wpis do rejestru Ewidencji Działalności Gospodarczej, były zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym lub prowadziły działalność na podstawie odręb-

³³ Procentowy rozkład środków/usług, jakie można pokryć z dotacji każdorazowo określa operator.

³⁴ z tej możliwości mogą skorzystać jedynie przedsiębiorcy, którzy nie prowadzą działalności w zakresie drogowego transportu towarów i osób oraz zagwarantują, że zakupiony środek transportu będzie służył usprawnieniu prowadzenia działalności gospodarczej, a nie będzie celem samym w sobie.

nych przepisów (w tym m.in. działalność adwokacką, komorniczą lub oświatową) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu), w tym w szczególności:

1. osoby pozostające bez zatrudnienia przez okres co najmniej 12 kolejnych miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu,
2. kobiety (w tym zwłaszcza kobiety powracające oraz wchodzące po raz pierwszy na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci),
3. osoby do 25 roku życia, w tym studenci studiów dziennych,
4. osoby niepełnosprawne, w tym poszukujące pracy,
5. osoby po 45 roku życia,
6. osoby zamieszkujące w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich oraz mieszkańcy miast do 25 tys. mieszkańców zamierzające podjąć zatrudnienie w obszarach niezwiązanych z produkcją roślinną i/lub zwierzęcą.

Wsparcie dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą w województwie lubelskim na przykładzie projektu „daj sobie szansę – zatrudnij się sam”

W roku 2009 w Fundacji OIC Poland rozpoczęto realizację projektu „Daj sobie szansę – zatrudnij się sam” w ramach działania 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”, Program Operacyjny Kapitał Ludzki. W projekcie tym realizowanym w okresie 2009-2010 wzięło udział 60 osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, w szczególności:

1. osoby pozostające bez zatrudnienia przez okres powyżej 24 miesięcy,
2. osoby do 24 roku życia,
3. osoby między 50 a 64 rokiem życia,
4. osoby zamieszkujące na obszarach wiejskich, tj. w gminach wiejskich, miejsko – wiejskich i miejskich oraz mieszkańcy miast do 25 tys. mieszkańców zamierzające podjąć zatrudnienie w zawodach pozarolniczych (niezwiązanych z produkcją rolną i zwierzęcą).

W ramach projektu uczestnicy korzystali z trzech form wsparcia: doradztwa (indywidualnego kompetencyjnego i motywacyjnego oraz biznesowego), szkoleń, wsparcia finansowego.

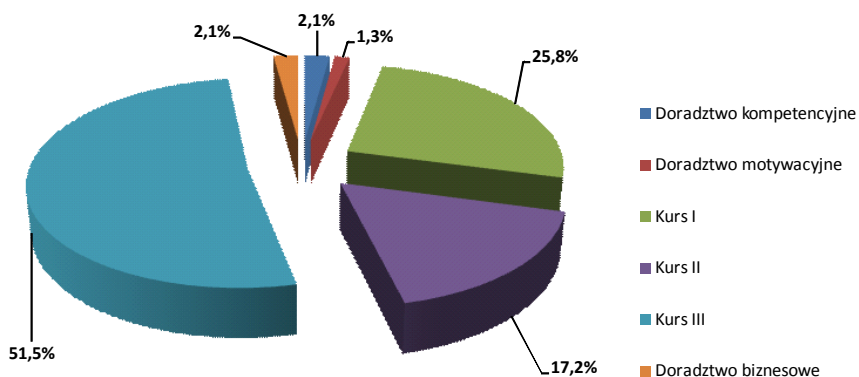
W ramach doradztwa indywidualnego kompetencyjnego (5 godz. na osobę) uczestnicy poddani byli badaniu postaw przedsiębiorczych i kompetencji osobistych, które było podstawą do określenia luki kompetencyjnej dotyczącej wiedzy i umiejętności przedsiębiorczych. W oparciu o badanie generowano indywidualne plany szkoleniowe.

Doradztwo motywacyjne (3 godz. na osobę) miało na celu podniesienie samooceny uczestników oraz budowanie wiary we własne siły. W ramach indywidualnych spotkań z psychologiem uczestnicy byli diagnozowani pod kątem determinacji rozpoczęcia działalności na własny rachunek oraz odporności na stres związany z przyszłą działalnością gospodarczą.

Uczestnicy projektu byli zobowiązani do udziału w trzech kursach szkoleniowych (łącznie 220 godzin):

1. Kurs I (60 godzin) obejmujący zagadnienia związane z zasadami prowadzenia działalności gospodarczej,
2. Kurs II (40 godzin) obejmujący zagadnienia związane z przygotowaniem i sporządzeniem biznesplanu,
3. Kurs III (120 godzin) obejmujący zagadnienia związane bezpośrednio z profilem zakładanej firmy.

Po odbytym szkoleniu uczestnicy skorzystali z indywidualnego doradztwa biznesowego (5 godz. na osobę) w zakresie przygotowywania planów biznesu oraz wniosków o wsparcie finansowe.

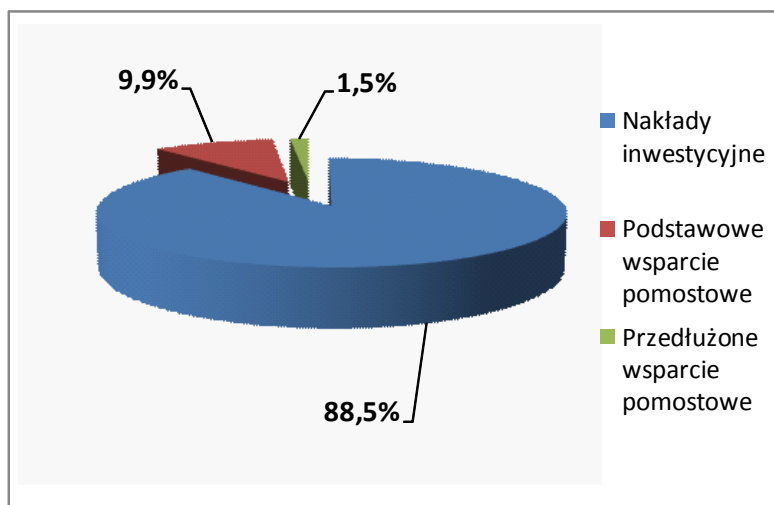


Wykres 1. Struktura czasowa form wsparcia

Źródło: Opracowanie własne

Trzecia forma wsparcia uczestników projektu to wsparcie finansowe. Zgodnie z Regulaminem otrzymania wsparcia finansowego „każdy Beneficjent, który rozpocznie działalność gospodarczą w trakcie realizacji projektu jest uprawniony

do ubiegania się o dwie formy wsparcia finansowego, tj. o jednorazową dotację inwestycyjną na rozwój przedsiębiorczości oraz o wsparcie pomostowe.³⁵



Wykres 2. Struktura wartości wsparcia

Źródło: Opracowanie własne

Środki finansowe w postaci jednorazowej dotacji inwestycyjnej na rozwój przedsiębiorczości w wysokości 40 000 zł miały służyć pokryciu wydatków inwestycyjnych umożliwiających funkcjonowanie nowego przedsiębiorstwa. Na podstawie złożonych przez uczestników projektów wniosków o przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości zakwalifikowano 36 osób – beneficjenci wsparcia.

W wyniku realizacji projektu w 2010 roku zostało wspartych 36 przedsiębiorstw. Nakłady inwestycyjne sfinansowane z dotacji wyniosły blisko 1 415 000 zł³⁶. Otrzymywane przez beneficjentów pomocy środki przeznaczano głównie na sfinansowanie składników majątku trwałego, w tym na środki transportu, koszty drobnych prac remontowych i budowlanych oraz na środki obrotowe.

Ponadto 25 osobom, które rozpoczęły działalność gospodarczą udzielono wsparcia finansowego pomostowego na okres pierwszych 6 miesięcy działalności w wysokości do 1 250 zł miesięcznie. W ramach wsparcia pomostowego obowiązywał następujący zamknięty katalog wydatków kwalifikowanych obejmujący następujące koszty: ZUS, koszty administracyjne (w tym koszty czynszu lub wynajmu pomieszczeń bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością

³⁵ Regulamin otrzymania wsparcia finansowego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki Działanie 6.2, dotyczy projektu „Daj sobie szansę – zatrudnij się sam”, Polska Fundacja Wspierania Ośrodków Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” 2009, s. 3.

³⁶ Stan wg. umów na otrzymanie wsparcia finansowego.

gospodarczą), eksploatacji pomieszczeń (w tym m.in. opłaty za energię elektryczną, ciepłą, gazową i wodę), opłat telekomunikacyjnych, usług pocztowych, usług kserograficznych, usług księgowych, związane z ubezpieczeniem osób i/lub mienia związane bezpośrednio z prowadzoną działalnością gospodarczą, usług prawnych, koszty drobnych materiałów biurowych, działań informacyjno-promocyjnych. Beneficjenci podstawowego wsparcia pomostowego otrzymali w ramach projektu ponad 159 000 zł.

Przedłużone wsparcie pomostowe na kolejne 6 miesięcy funkcjonowania firmy otrzymało 8 osób w wysokości blisko 24 000 zł.

Badanie kompetencji menedżerskich beneficjentów projektu „daj sobie szansę – zatrudnij się sam”

Grupa 50 osób uczestniczących w projekcie została przebadana narzędziem ASTRA – STARTER, które powstało w wyniku prac Fundacji „OIC Poland” wspólnie z partnerami zagranicznymi z Belgii, Włoch, Węgier, Francji i Węgier. Narzędzie Astra powstało w 6 wersjach językowych i służy do pomiaru kompetencji menedżerskich i doboru najlepszego programu szkoleniowego, prowadzącego do uzupełnienia braków stwierdzonych u testowanych potencjalnych przedsiębiorców i właścicieli/menedżerów małych firm.

Narzędzie posiada dwie opcje:

1. dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej,
2. dla właścicieli/menedżerów małych firm zatrudniających do 10 osób.

W efekcie prac i analiz powstało narzędzie do pomiaru kompetencji osób chcących podjąć samodzielną działalność gospodarczą „ASTRA – STARTER”, które składa się z następujących skal³⁷:

1. Siła osobista (7 twierdzeń),
2. Radzenie sobie z trudnościami (4 twierdzenia),
3. Rozwaga (5 twierdzeń),
4. Zaufanie do siebie (4 twierdzenia),
5. Znajomość przepisów prawnych i otoczenia biznesu (12 twierdzeń),
6. Zarządzanie finansami (8 twierdzeń),
7. Rozpoczynanie działalności (6 twierdzeń),
8. Rozumienie wpływu czynników ekonomicznych (7 twierdzeń).

Cztery pierwsze skale odnoszą się do kompetencji ogólnych, cztery kolejne do kompetencji specyficznych dla podejmowania działalności gospodarczej. Wyniki w poszczególnych twierdzeniach, składających się na daną skalę, są sumowane i dzie-

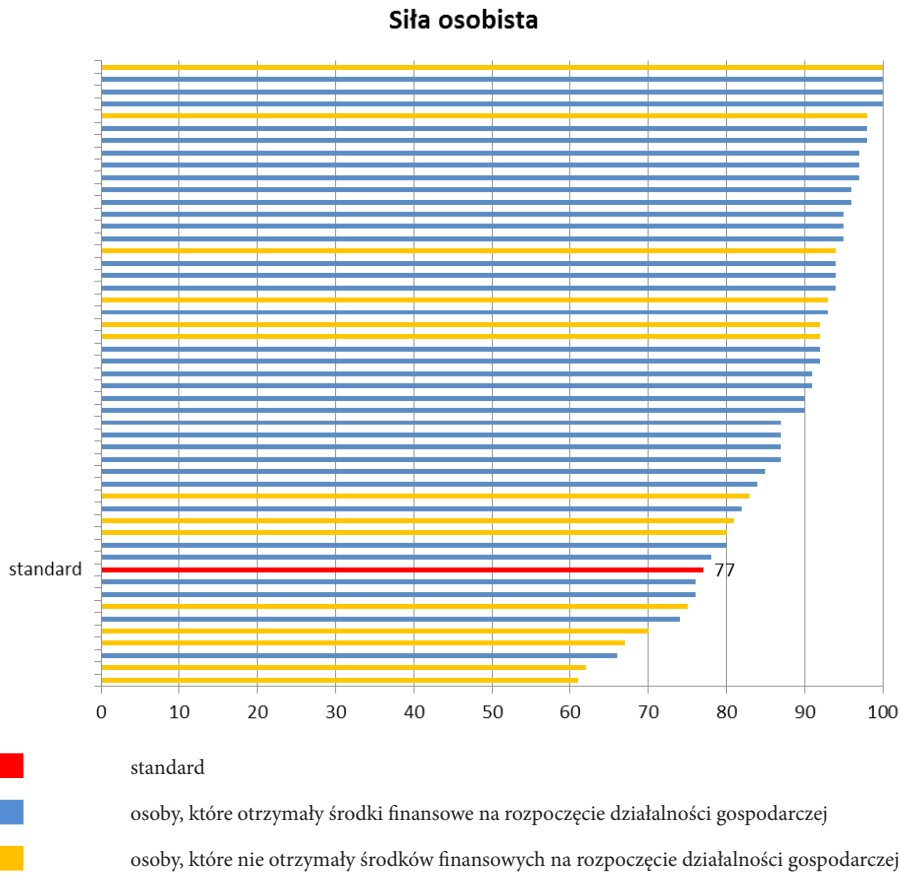
³⁷ opracowano na podstawie: Łaguna M., Weinmuller E., Talik W., Wiącek G., Wawrzeńczyk M., Iwanek-Chachaj E., Tarkowski K., *Metoda do pomiaru kompetencji osób zamierzających założyć własną firmę „ASTRA-STARTER”*. Organizacja i Kierowanie Nr 2 (124) rok 2006. Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania Polskiej Akademii Nauk, s. 67-83.

lone przez liczbę twierdzeń, co pozwala na oszacowanie poziomu danej kompetencji. Skale są jednobiegunowe – im wyższy wynik, tym wyższy poziom kompetencji.

Poniżej zaprezentowano wyniki badania poziomu kompetencji uczestników projektu „Daj sobie szansę – zatrudnij się sam” w poszczególnych skalach.

Kompetencja – siła osobista

Kompetencja – siła osobista rozumiana jest jako wiara we własne możliwości dotyczące zarówno indywidualnych osiągnięć, jak i relacji z innymi ludźmi, wobec których osoba czuje się dobrze i swobodnie i na których jej zależy.



Wykres 3. Kompetencja – siła osobista

Źródło: Opracowanie własne

Wśród osób badanych narzędziem „ASTRA – STARTER” poniżej określonego standardu³⁸ na poziomie 77, znalazło się 9 uczestników projektu. Wśród tych osób, 56% stanowiły te osoby, które nie otrzymały środków finansowych na rozpoczęcia działalności gospodarczej. Natomiast wśród osób znajdujących się powyżej standardu było 78% badanych osób, wśród których osoby nieotrzymujące dotacji stanowiły tylko 22%.

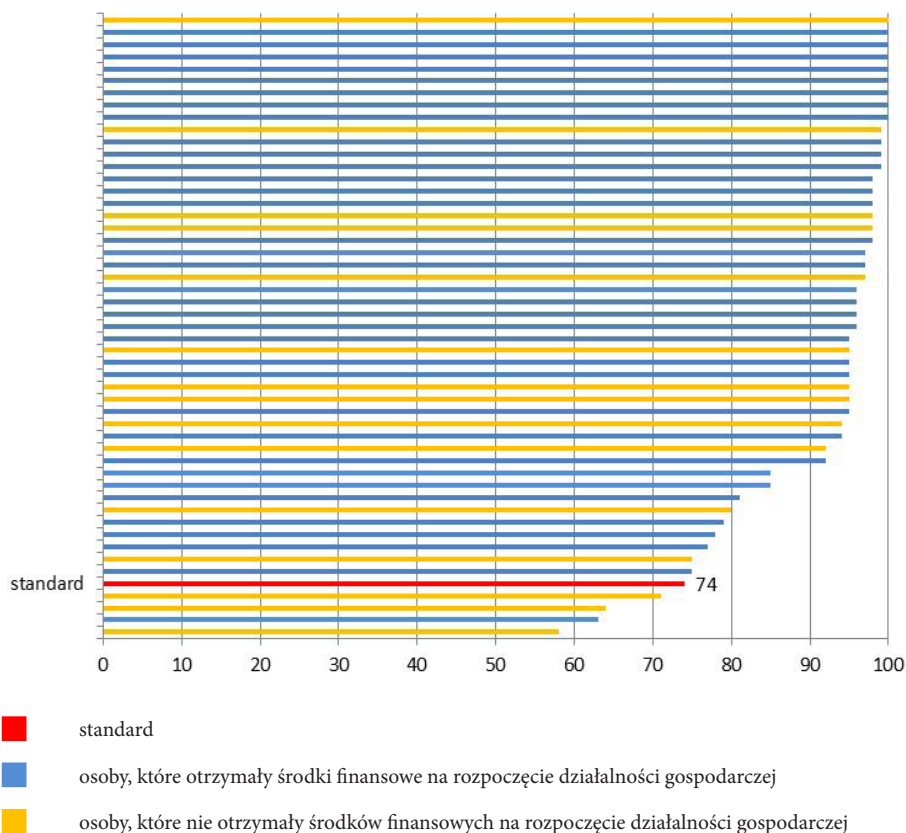
Kompetencja – Radzenie sobie z trudnościami

³⁸ Struktura czynnikowa metody oraz jej właściwości psychometryczne zostały określone na podstawie badań grupy 180 osób, które w momencie badania chciały założyć własną firmę (30 w każdym z sześciu krajów). Badane były osoby zgłaszające się do punktów rejestracji działalności gospodarczej, działających przy właściwych organach administracji samorządowej, klienci tzw. inkubatorów przedsiębiorczości oraz osoby zgłaszające się do firm doradczych po poradę na etapie przygotowywania się do założenia firmy.

Badaną grupę stanowiło 59% mężczyzn i 41% kobiet. Miejsce zamieszkania osób badanych to przeważnie mniejsze miasta (45%). W dużych miastach mieszkało 33% badanych, zaś na wsi 22%. Były to osoby w wieku od 17 do 58 lat ($M = 31,49$), miały za sobą przeciętnie prawie 14 lat edukacji ($M = 13,82$). Branża, w której chcieli rozpocząć działalność, to głównie sektor usług (61%), a w następnej kolejności handel (28%). Najmniej popularna była działalność produkcyjna, którą chciało podjąć 11% osób badanych. Biorąc pod uwagę status zawodowy uczestników badań największy udział miały osoby bezrobotne (40%). Osoby zatrudnione i zdobywające kwalifikacje stanowiły odpowiednio – 26% i 21%, pozostałe 13% osób badanych posiadało inny status zawodowy.

Na podstawie uzyskanych wyników dokonano wstępnej analizy formalnej odpowiedzi. Rozkład odpowiedzi dla niektórych twierdzeń charakteryzował się dużą skośnością – większość badanych zdecydowanie zgadzała się z ich treścią. Prawdopodobnie były one obciążone wpływem zmiennej aprobaty społecznej lub mogły dotyczyć powszechnie występujących zjawisk, co z kolei uniemożliwiało udzielenie odpowiedzi innej niż twierdząca. Dlatego zostały one usunięte.

W celu zidentyfikowania struktury czynnikowej nowego narzędzia zastosowano eksploracyjną analizę czynnikową (Exploratory Factor Analysis-EFA), oddzielnie dla każdego z wyróżnionych wcześniej rodzajów kompetencji: ogólnych i specyficznych. Jako metodę wyodrębniania czynników wspólnych zastosowano metodę czynników głównych (Principal Factors Method). Ponieważ zakładano, że różne wymiary kompetencji mogą być ze sobą skorelowane, przeprowadzono rotację skośną Oblimin, z Deltą równą 0.

Radzenie sobie z trudnościami**Wykres 4 .** Kompetencja – Radzenie sobie z trudnościami**Źródło:** Opracowanie własne

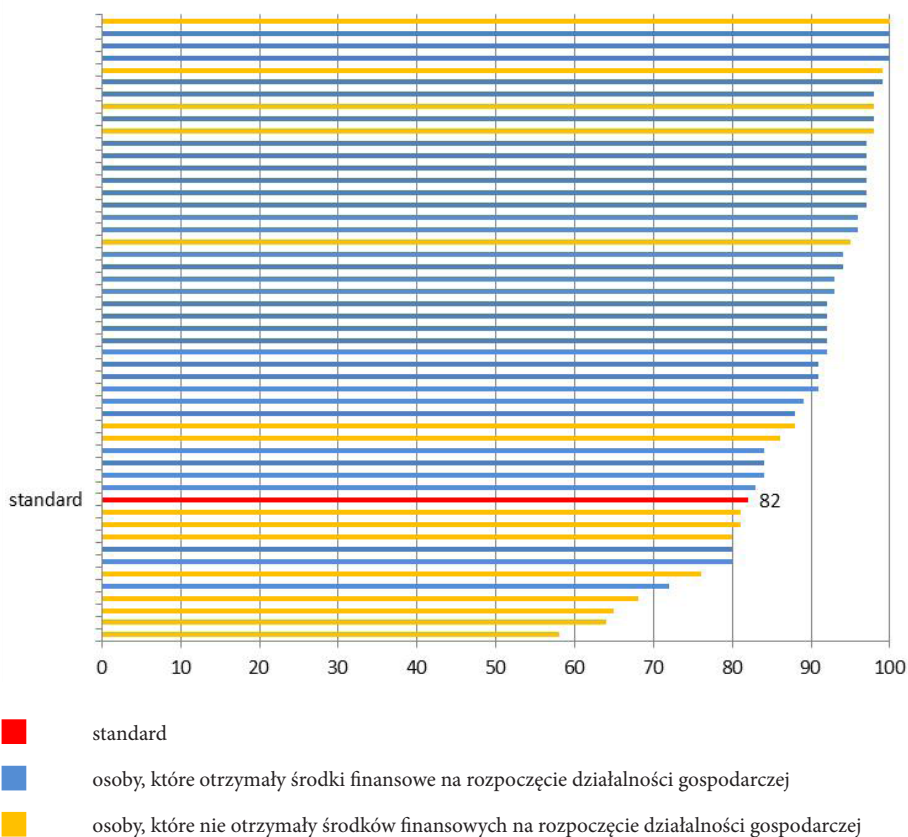
Osoby badane pozytywniej oceniły swoje umiejętności w zakresie radzenia sobie z trudnościami zdefiniowanymi jako zdolność radzenia sobie z trudnościami ogólnymi, a więc niezwiązanymi z własną firmą i specyficznymi, związanymi z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej. Aż 92% badanych udzieliło odpowiedzi znajdujących się powyżej poziomu standardu. Natomiast faktyczna liczba osób, które nie otrzymały dotacji wśród osób poniżej standardu stanowiła 75%.

Kompetencja – Rozwaga

Rozwaga to zdolność rozważnego działania, towarzyszącego zakładaniu własnej działalności gospodarczej. Rozważne działanie to przede wszystkim zdolność planowania i podejmowania odpowiednich decyzji. Dotyczy także umiejętności

trafnej oceny działań innych ludzi. Wyraża się ono zarówno w postawie unikania niepotrzebnych przedsięwzięć, jak i w aktywnej postawie typu inwestowanie.

Rozwaga



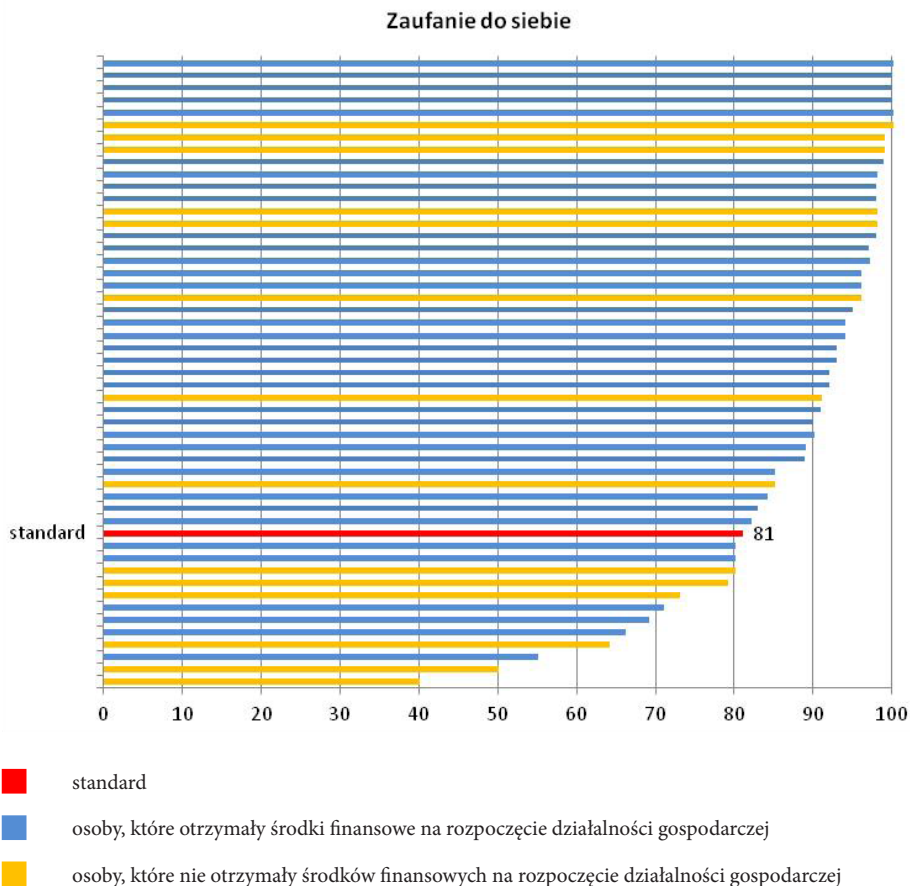
Wykres 5. Kompetencja – Rozwaga

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku tej kompetencji osoby pozytywnie oceniające swój poziom rozważnego działania (tj. powyżej standardu) stanowiły 78% wśród badanych, wśród których osoby, otrzymujące dotacje stanowiły 85%.

Kompetencja – Zaufanie do siebie

Zaufanie do siebie jest ostatnią z kompetencji ogólnych i określa umiejętność polegania na sobie – na swoich wyborach i decyzjach, na własnym wysiłku, zarówno w życiu codziennym, jak i w pracy zawodowej. Osoba, która bardziej polega na sobie, nie liczy na szczęście czy ślepy los, a także potrafi przyznać się do swoich błędów.

**Wykres 6.** Kompetencja – Zaufanie do siebie**Źródło:** Opracowanie własne

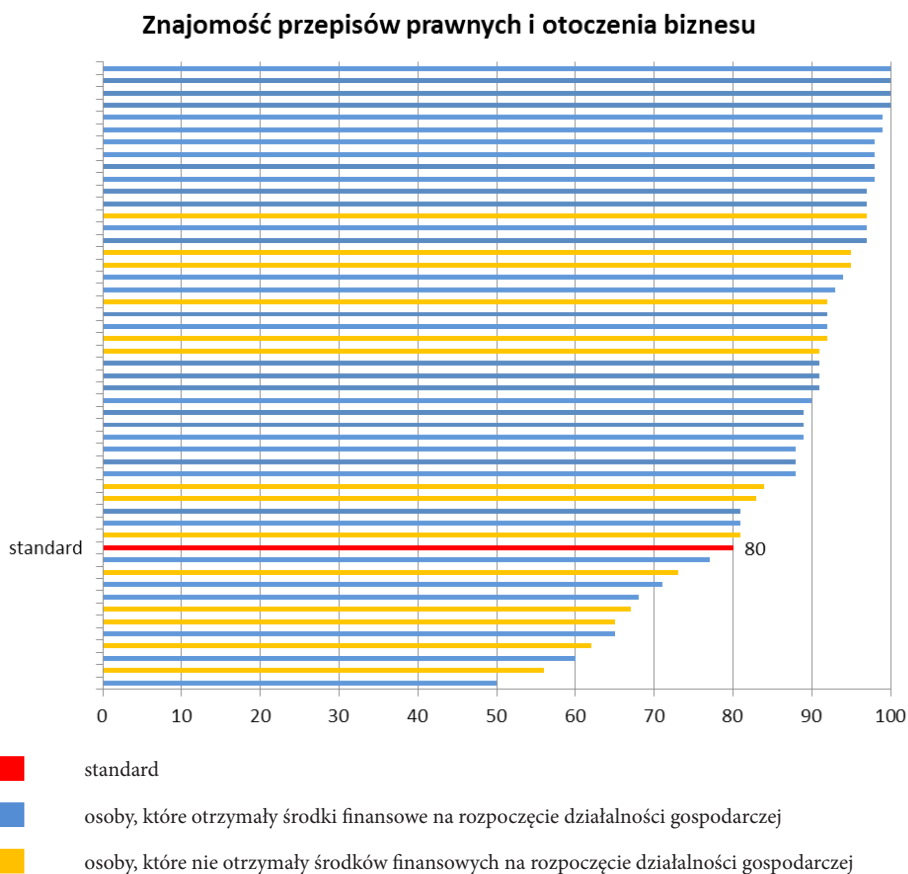
Zaufanie do siebie jest kompetencją, w ocenie której beneficjenci projektu oceniali siebie najbardziej ostrożnie zarówno wśród kompetencji ogólnych jak i specyficznych. Aż 24% osób badanych oceniło swoje kompetencje w tym zakresie poniżej standardu. Jednocześnie wśród kompetencji ogólnych jest to najwyższy wskaźnik (na poziomie 50%), obejmujący odsetek osób, które znajdowały się poniżej standardu i otrzymały dotację.

Kompetencja – Znajomość przepisów prawnych i otoczenia biznesu

Osoba rozpoczynająca działalność musi zadbać także o zgodność swojej działalności z przepisami prawa. Musi dokonać szeregu wyborów, wymagających orientacji w systemie prawnym, np. wybór formy prawnej czy sposobu prowadze-

nia ewidencji księgowej. Ponadto musi zapewnić zgodność prowadzonej działalności z przepisami, które się do niej odnoszą, np. kodeks pracy, przepisy sanitarne, BHP czy przepisy branżowe³⁹.

Kompetencja ta definiowana jest jako wiedza, konieczna dla założenia i prowadzenia nowej firmy, obejmująca znajomość przepisów prawnych, związanych z rejestracją i funkcjonowaniem firmy, płaceniem obowiązkowych składek i podatków oraz odnosi się do znajomości organizacji wspomagających nowo powstającą firmę i instytucji systemu opieki społecznej.



Wykres 7. Kompetencja – Znajomość przepisów prawnych i otoczenia biznesu

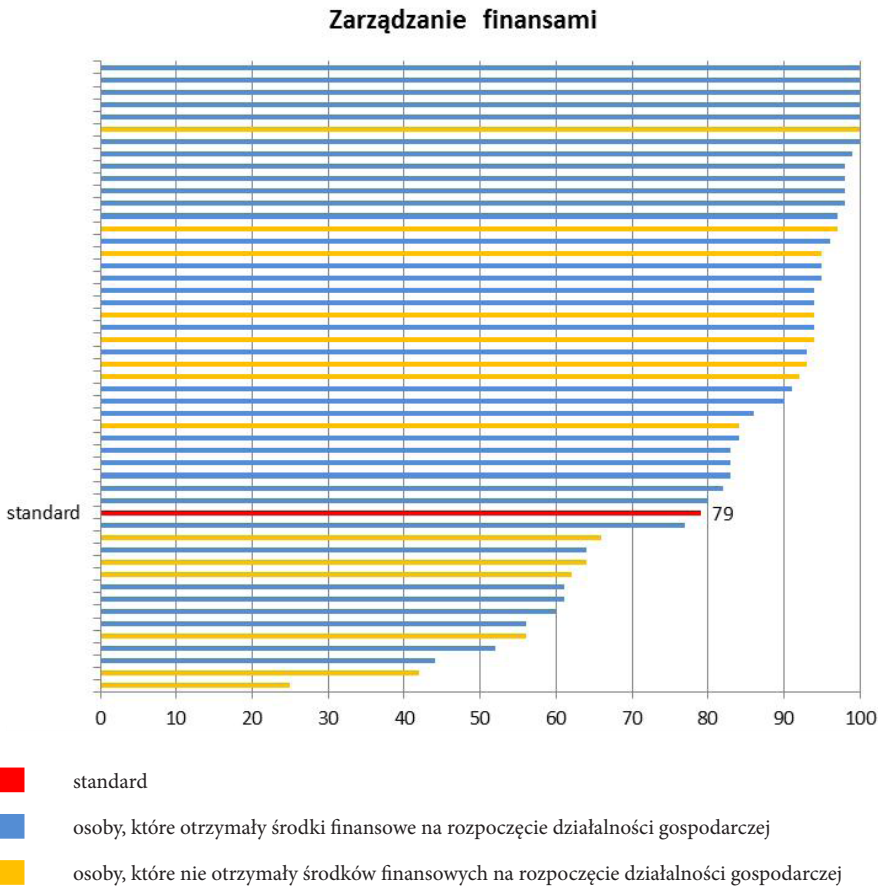
Źródło: Opracowanie własne

³⁹ Łąguna M., Weinmuller E., Talik W., Wiącek G., Wawrzeńczyk M., Iwanek-Chachaj E., Tarkowski K., *Metoda do pomiaru kompetencji ...*, op. cit., s. 67-83.

W tej kompetencji standard został wyznaczony na poziomie 80. W 78% badana grupa oceniła swoją wiedzę powyżej tego poziomu. Jednocześnie wśród 11 osób poniżej standardu 45% osób nie otrzymało dofinansowania.

Kompetencja – Zarządzanie finansami

Umiejętność zarządzania finansami, od strony formalnej, związana jest z prowadzeniem księgowości, wystawianiem faktur; od strony praktycznej dotyczy umiejętności obliczania i osiągania granicy opłacalności, znajomości cen kupna i sprzedaży, czytania sprawozdań finansowych, obliczania kosztów produkcji zasad i obowiązków podatkowych oraz umiejętności prowadzenia ksiąg przychodów i rozchodów.



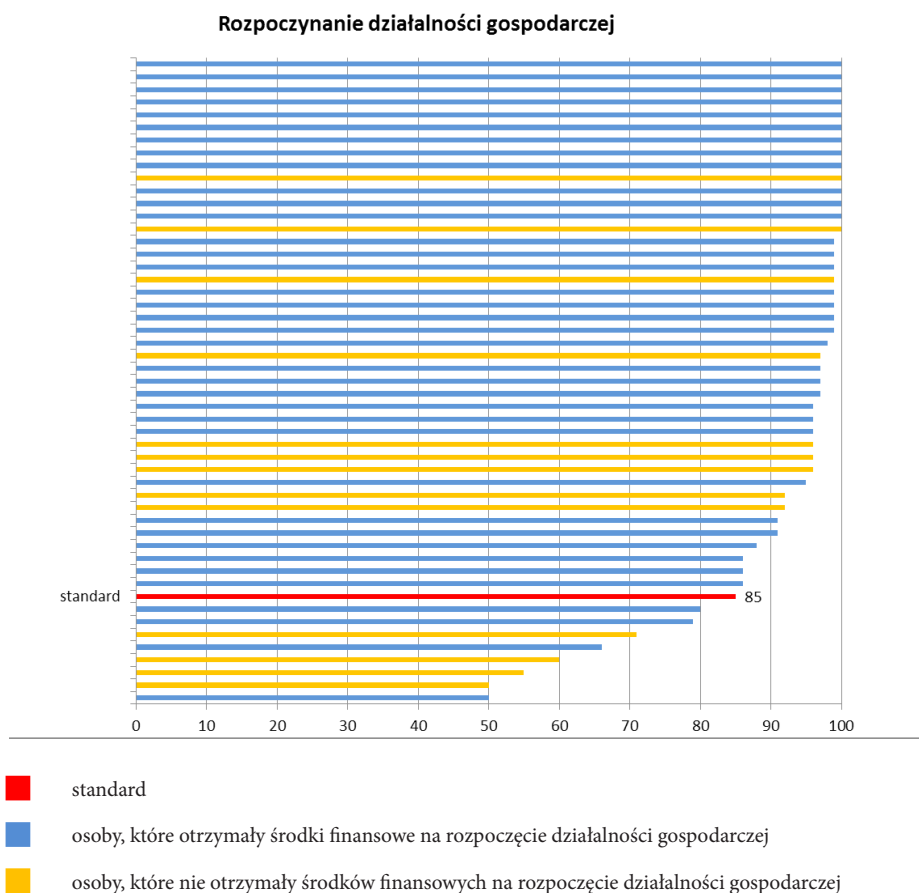
Wykres 8. Kompetencja – Zarządzanie finansami

Źródło: Opracowanie własne

Kompetencja zarządzanie finansami okazała się najtrudniejsza dla uczestników projektu. Wśród osób chcących założyć działalność gospodarczą, aż 28% oceniło swoją wiedzę i umiejętności w zakresie finansów poniżej standardu i jest to najwyższy wskaźnik wśród wszystkich kompetencji. Jednocześnie wśród tych osób aż 57% otrzymało środki finansowe na podjęcie działalności, podczas gdy luka kompetencyjna w tym obszarze jest znacząca.

Kompetencja – Rozpoczynanie działalności gospodarczej

W ramach kompetencji rozpoczynanie działalności gospodarczej uczestnicy badań oceniali podstawowe zdolności, konieczne dla założenia nowej firmy, a więc wyboru odpowiedniego lokalu dla firmy, a także pierwszych kroków związanych z rozpoczęciem działalności.



Wykres 9. Kompetencja – Rozpoczynanie działalności gospodarczej

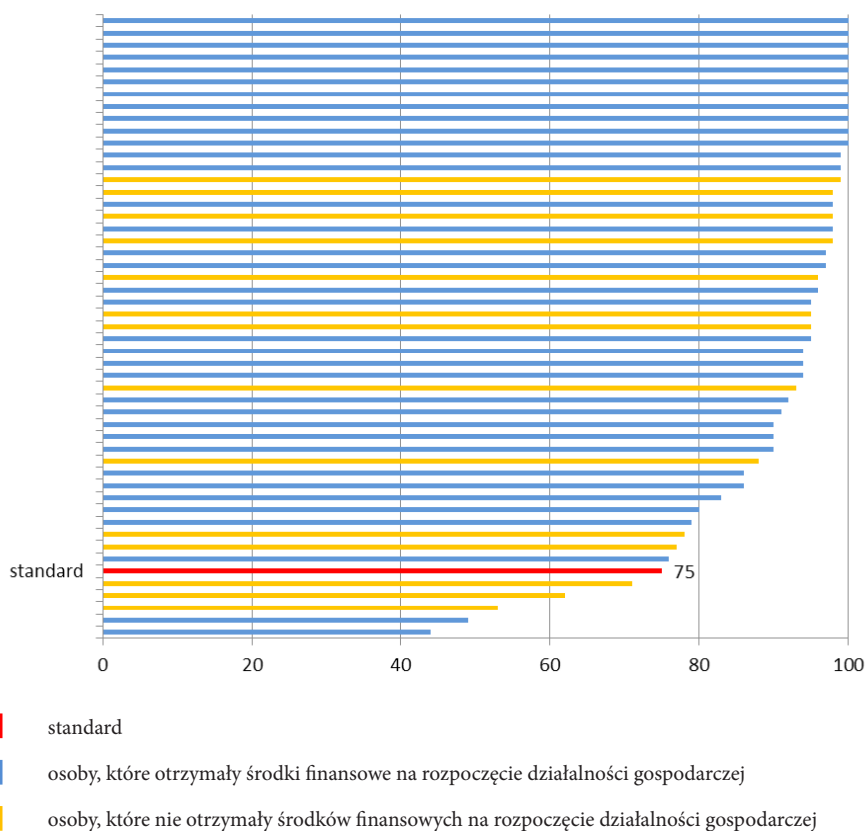
Źródło: Opracowanie własne

Kompetencje uczestników w tej ocenie były wysokie w stosunku do pozostałych kompetencji. Wśród 84% badanych, których oceny były powyżej standardu, aż 90% oceniło swoje kompetencje w zakresie zakładania działalności gospodarczej na poziomie 90 w skali od 0 do 100.

Kompetencja – Rozumienie wpływu czynników ekonomicznych

Wiedza o czynnikach o charakterze ekonomicznym to znajomość rynku, potrzeb klientów oraz podstawowych reguł i zasad ekonomicznych, dotyczących kalkulacji finansów oraz wizerunku firmy.

Rozumienie wpływu czynników ekonomicznych



Wykres 10. Kompetencja – Rozumienie wpływu czynników ekonomicznych

Źródło: Opracowanie własne

Wśród osób badanych narzędziem powyżej określonego standardu na poziomie 75, znalazło się 90% uczestników projektu. Wśród 7 twierdzeń związanych

z tą kompetencją znalazły się stwierdzenia dotyczące konta bankowego, potencjalnych klientów, wizerunku firmy, segmentów rynku. Osoby, które nie otrzymały środków finansowych na rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz znajdowały się poniżej standardu, stanowiły 60%.

Podsumowanie

Narastająca zmienność otoczenia sprawia, że przyszłość staje się nieprzewidywalna, a decyzje o rozpoczęciu działalności na własny rachunek coraz trudniejsze. Współczesne wymogi elastyczności organizacji, związane z wykorzystywaniem okazji i ewentualnie pozyskaniem renty pierwszeństwa z tytułu jej realizacji, przyczyniają się do rezygnowania przez przedsiębiorców z jakichkolwiek prognoz, jako mało wiarygodnych⁴⁰. Przyszli przedsiębiorcy podejmują często ryzyko gospodarcze bez zdiagnozowania czynników powodzenia i niepowodzenia przyszłej działalności. Relatywnie łatwa dostępność do publicznego finansowania, w ramach bezzwrotnych dotacji unijnych, przedsięwzięć gospodarczych przez osoby zamierzające działać na własny rachunek wynika z kryteriów oceny wniosków aplikacyjnych. Kryteria te koncentrują się na aspektach organizacyjnych, rynkowych i ekonomicznych planowanej działalności gospodarczej, nie uwzględniając kompetencji menedżerskich osoby, która zamierza działać na własny rachunek.

Ocena poziomu kompetencji menedżerskich to punkt wyjścia dla zindywidualizowanego planu szkoleniowego, który stwarza możliwości do uzupełnienia braków stwierdzonych w trakcie oceny u osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą. Wsparcie takich osób, nie objętych dotychczas dostosowanymi do ich potrzeb i możliwości, szkoleniami i doradztwem związanym z podnoszeniem kompetencji zwiększa szanse na odniesienie sukcesu biznesowego.

Bibliografia

1. Dubois D. D., Rothwell W. J., (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*, Gliwice.
2. Furmanek W., *Kompetencje kluczowe. Przegląd problematyki*, univ.rzeszow.pl/wmp/technika/wfurmanek/282.pdf, [2012-04-28].
3. Furmanek W., *Kompetencje raz jeszcze. Ku humanistycznie ujętym kompetencjom kluczowym*, www.univ.rzeszow.pl/wmp/technika/wfurmanek/285.pdf [2012-04-28].

⁴⁰ Krupski R., *Strategia a elastyczność organizacji*, [w:] S. Lachiewicz, A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Zarządzanie organizacjami w warunkach konkurencyjnej gospodarki*, „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Łódź 2009, s. 13.

4. Gierszewska G., (2005), *Kompetencje strategiczne na poziomie organizacji*, [w:] Masłyk-Musiał E. (red.), *Zarządzanie kompetencjami w organizacji*, Wyd. Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, Warszawa.
5. Griffin Ricky W., (1999), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
6. Gwarda-Gruszczyńska E., Czapla T. P., (2011), *Kluczowe kompetencje menedżera ds. komercjalizacji*, Łódź.
7. Hendryk C., *O zagubionych kompetencjach. Kompetencje moralne*, General and Professional Education 1/2010.
8. Jakubiak M., (2008), *Doskonalenie Umiejętności Kierowniczych Przyszłych Menedżerów*, [w:] *Organizacja i Zarządzanie*, Kwartalnik Naukowy Nr 4, Gliwice.
9. Karpacz J., *W poszukiwaniu modelu biznesu średniego przedsiębiorstwa – uwagi na kanwie studium przypadku*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Rok 13, Nr 1/2009.
10. Karwala S. K., (2010), *Kształtowanie liderów jako strategia rozwoju organizacji inteligentnej*, Kraków.
11. Krupski R., (2009), *Strategia a elastyczność organizacji*, [w:] S. Lachiewicz, A. Zakrzewska-Bielawska, (red.), *Zarządzanie organizacjami w warunkach konkurencyjnej gospodarki*, „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Łódź.
12. Listwan T., *Zarządzanie talentami – wyzwanie współczesnych organizacji*, <http://www.wiedza.info.pl/wyklady/105/zarzadzanietalementamiwyzwaniewspolczesnychorganizacji.html> [2012-05-06].
13. Łaguna M., Weinmuller E., Talik W., Wiącek G., Wawrzeńczyk M., Iwanek-Chachaj E., Tarkowski K., *Metoda do pomiaru kompetencji osób zamierzających założyć własną firmę „ASTRA-STARTER”*. Organizacja i Kierowanie Nr 2 (124) rok 2006. Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania Polskiej Akademii Nauk.
14. Michałek W., *Funkcje zarządzania w układzie szczeblowym*, <http://www.wikconsulting.pl/uploads/media/Funkcjezarzadzaniawukladzieszczeblowym.pdf> [2012-05-05].
15. Pszczołowski T., (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Warszawa.
16. Rakowska A., Sitko-Lutek A., (2000), *Doskonalenie kompetencji menedżerskich*, PWN, Warszawa.
17. Ramowe wytyczne dla ostatecznych odbiorców (beneficjentów) i beneficjentów końcowych (instytucji wdrażających) ubiegających się o wsparcie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, Priorytet 2 Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach, Działanie 2.5 Promocja Przedsiębiorczości, dokument z dnia 9 stycznia 2006 r.

18. Regulamin otrzymania wsparcia finansowego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki Działanie 6.2, dotyczy projektu „Daj sobie szansę – zatrudnij się sam”, Polska Fundacja Wspierania Ośrodków Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” 2009.
19. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego kapitał Ludzki 2007-2013, MRR, Warszawa 1 czerwca 2010 r.
20. *Słownik języka polskiego*. PWN.
21. Steinerowska S., *Zarządzanie talentami jako czynnik sukcesu organizacji XXI wieku*, <http://www.konferencja.edu.pl/Files/ConfXV/Reports/PDF/Steinerowska%20Sylwia%20-%20Zarządzanie%20talentami%20jako%20czynnik%20sukcesu%20organizacji%20XXI%20wieku.pdf> [2012-05-05].
22. *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. z dnia 1 maja 2004 r. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
23. Wawrzeńczyk-Kulik M., *Rozwój kompetencji sektora MSP*, [w:] *Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*, Seria Ekonomia, 2(1/2010).
24. Żukowski P., *Wymiar profesjonalny i osobowościowy współczesnego menedżera*, www.p-e.up.krakow.pl/pdf/pe5/zukowski5.pdf [2012-04-28].

Programowanie rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym

Programming the development of enterprise at a local level

Teresa Szot-Gabrys

Wydział Zarządzania, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Streszczenie

W opracowaniu tym analizuje się uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości oraz stosowane praktyki w zakresie programowania rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym. Programy rozwoju przedsiębiorczości rzadko stanowią w praktyce odrębne dokumenty strategiczne i są najczęściej elementem Strategii Rozwoju Lokalnego. Rozwój przedsiębiorczości jest uwarunkowany wieloma czynnikami, a stymulowanie tego rozwoju wymaga skoordynowanych działań jednostek samorządu terytorialnego oraz innych instytucji i partnerów. Ważnym zagadnieniem jest więc wypracowanie pewnego modelu – standardu programowania rozwoju przedsiębiorczości. Taką funkcję mają szansę pełnić Strategie Zarządzania Zmianą Gospodarczą, bądź odrębnie tworzone programy rozwoju przedsiębiorczości.

Summary

The study analyses conditions of enterprise development and practices applied to the programming of economic development at a local level. The programmes of enterprise development rarely constitute separate strategic documents; more often they are incorporated into the Strategy of Local Development. Enterprise development is conditioned by numerous factors, whereas stimulating such development requires coordinated actions of local self-government units and other institutions and partners. Therefore, developing a model – a standard for the programming of enterprise development – is of top importance. This may be conducted by the Strategies of Economic Change Management or other, separate programmes of enterprise development.

Słowa kluczowe: rozwój przedsiębiorczości, programy rozwoju przedsiębiorczości, strategia zarządzania zmianą gospodarczą

Keywords: enterprise development, the programmes of enterprise development, strategy of economic change management

Wprowadzenie

W środowiskach naukowych, gospodarczych i samorządowych istnieje zgodny pogląd co do znaczącej roli przedsiębiorczości, rozumianej jako podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, dla rozwoju społeczno-ekonomicznego w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym. Przedsiębiorstwa, szczególnie z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, które dominują liczebnie w ogólnej strukturze podmiotów gospodarczych, pełnią ważne funkcje gospodarcze i społeczne. Przyczyniają się do ograniczania bezrobocia poprzez tworzenie miejsc pracy i pozytywnie wpływają na wzrost gospodarczy w skali lokalnej i gospodarki kraju.

Gminne i powiatowe władze samorządowe, świadome roli przedsiębiorczości dla poprawy sytuacji społeczno – gospodarczej na swoim terenie, poszukują metod i narzędzi stymulowania rozwoju przedsiębiorczości. Działania takie powinny być efektem przemyślanej polityki, która najczęściej sformułowana jest jako element Strategii Rozwoju Lokalnego. Jednak wysiłki podejmowane przez samorządy lokalne powinny być podejmowane we współpracy z innymi partnerami społecznymi: w tym instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi i podmiotami otoczenia biznesu, przedsiębiorcami i ich stowarzyszeniami oraz rolnikami. Niezbędnym elementem działań na rzecz rozwoju gospodarczego jest tworzenie programów rozwoju przedsiębiorczości, w celu wykorzystania potencjału i skoordynowania działań wymienionych podmiotów. Praktyka pokazuje, że niezwykle rzadko ma miejsce opracowanie programu rozwoju przedsiębiorczości, jako odrębnego dokumentu strategicznego. Cele związane z rozwojem przedsiębiorczości zawierane są najczęściej jako jeden z elementów Strategii Rozwoju Lokalnego poszczególnych gmin, czy powiatów. Jednak w wymiarze lokalnym wdrażane są także inne strategie i polityki, wpływające na rozwój przedsiębiorczości, np. Lokalne Strategie Rozwoju, wdrażane przez Lokalne Grupy Działania ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, czy też Strategie Zarządzania Zmianą Gospodarczą. Wpływ na rozwój przedsiębiorczości mają także inicjatywy organizacji pozarządowych, które przybierają najczęściej formę wdrażania projektów informacyjnych i szkoleniowych, a także instytucje udzielające dotacji unijnych. W wielu przypadkach działania te nie są skoordynowane. Taką rolę mają szanse pełnić Strategie Zarządzania Zmianą Gospodarczą, które coraz częściej opracowywane są na szczeblu powiatu. Ważnym zagadnieniem jest więc wypracowanie pewnego modelu – standardu programowania rozwoju przedsiębiorczości, mając świadomość istnienia kolejnej grupy czynników rozwoju przedsiębiorczości, którymi są ogólnokrajowe uwarunkowania, wynikające z cech polskiego systemu społeczno-gospodarczego.

Celem tego opracowania jest analiza uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości oraz stosowanych praktyk w zakresie programowania rozwoju gospodarczego.

Analiza ta prowadzi do sformułowania rekomendacji co do metod stymulowania rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym.

Uwarunkowania i perspektywy rozwoju przedsiębiorczości w środowisku lokalnym

Wielu autorów, zwłaszcza z anglojęzycznej strefy ekonomicznej, wiąże pojęcie „przedsiębiorczość” z zakładaniem i prowadzeniem małych i zazwyczaj też średnich przedsiębiorstw, określanych pojęciem *small business*¹. Podmioty z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw pełnią ważne funkcje społeczne i gospodarcze, ponieważ: „z jednej strony sektor MSP stymuluje wzrost gospodarczy kraju, przez aktywizację procesów innowacyjnych, a co za tym idzie unowocześnia strukturę przemysłową, z drugiej zaś generuje nowe miejsca pracy i może łagodzić napięcia społeczne, dając szansę samozatrudnienia, osiągnięcia sukcesu i zmiany statusu społecznego ludziom przedsiębiorczym”².

Znaczenie przedsiębiorczości w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju oraz rozwoju regionalnym jest niezaprzeczalne i wskazywane w pracach wielu autorów³. W wyniku przedsiębiorczości rozumianej jako podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej powstają podmioty gospodarcze, tworzące miejsca pracy, często w formie samozatrudnienia oraz firm rodzinnych, co stwarza możliwość zarobkowania, a następnie kreowania lokalnego popytu na dobra i usługi.

Podmioty z sektora MMSP przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Wśród najważniejszych korzyści dla gospodarki związanych z rozwojem sektora MMSP J. Sawicka wyróżnia⁴:

- pełniejsze zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, przy niższych cenach – efekt produkcyjny,
- tworzenie nowych miejsc pracy – efekt zatrudnienia,
- wyzwolenie i wzmocnienie innowacyjności gospodarki – efekt postępu technicznego: innowacyjność,
- łagodzenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego – efekt stabilizacyjny,
- neutralizowanie negatywnych skutków reform – efekt transformacyjny,
- przyczynianie się do równomiernego rozwoju regionów – efekt regionalnej decentralizacji,

¹ B. Piasecki, (red.), *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001, s. 23-30.

² B. Piasecki, (red.), *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001, s. 77-79.

³ T. Szot-Gabryś, *Znaczenie przedsiębiorczości i innowacji dla rozwoju regionu*, [w:] T. Pałaszewska – Reindl, T. Szot-Gabryś, (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. Stanisława Staszica w Kielcach, Kielce 2008, s. 34-43.

⁴ J. Sawicka, *Założenie i prowadzenie małego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000, s. 25.

- pozytywny wpływ na środowisko naturalne – efekt ekologiczny,
- tworzenie dochodów państwa.
- Natomiast w wymiarze lokalnym, mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa pełnią szereg istotnych funkcji w rozwoju lokalnym. Do najważniejszych zalicza się⁵:
- funkcję społeczną związaną z tworzeniem nowych miejsc pracy i podnoszeniem standardu życia miejscowej ludności,
- funkcję dochodową, dla osób zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach,
- funkcję popytową związaną z zapotrzebowaniem na miejscowe surowce i usługi,
- funkcję podażową wynikającą z gotowości do sprzedaży wytworzonej oferty rynkowej.

Wiele z istotnych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości ma charakter systemowy i dokonuje się na szczeblu państwa, które kształtuje ramy systemu społeczno-ekonomicznego w kraju. Jako uzupełnienie tych czynników należy uwypuklić lokalne uwarunkowania rozwoju biznesu, ponieważ większość przedsiębiorstw sektora MMSP działa na rynkach lokalnych, a w tym środowisku ważne są działania samorządów terytorialnych i instytucji otoczenia biznesu.

Analizując uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości, należy podkreślić także znaczenie czynników związanych z zabezpieczeniem rzeczowym i kapitałowym oraz potencjałem ludzkim osoby podejmującej działalność gospodarczą. Wśród ważnych barier rozwoju przedsiębiorczości wymienia się deficyt zasobów rzeczowych, kapitałowych i ludzkich w podmiotach z sektora MMSP.

Zatem uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w danym środowisku lokalnym można podzielić na dwie podstawowe grupy czynników. Są to po pierwsze czynniki mające źródło w ogólnych ramach krajowego systemu społeczno-gospodarczego, np. stopa opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem dochodowym, wysokość składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, płaca minimalna, koszt kredytów bankowych i inne. Druga grupa czynników jest pochodną zasobów lokalnych, sposobu zagospodarowania i stopnia rozwinięcia infrastruktury technicznej i społecznej, jakości kapitału ludzkiego i społecznego, czynników kulturowych. Szczególnie na peryferyjnie położonych terenach wiejskich warunki lokalne dla rozwoju przedsiębiorczości są skromne⁶.

Specyficzną cechą nowotworzonych podmiotów, jako działalności gospodarczej osób fizycznych jest, przynajmniej w początkowej fazie istnienia podmiotu, działanie na niewielką skalę i kierowanie oferty na rynki lokalne. Powstające

⁵ R. Rudziński, *Stan sektora małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich powiatu ciechanowskiego*, [w:] A. M. Rak, (red.), *Przedsiębiorczość w rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2006, s. 136.

⁶ Przykładem może być region Polski Wschodniej, który charakteryzuje się niższym w skali kraju poziomem wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego.

w środowisku wiejskim przedsiębiorstwa natrafiają często na barierę niewystarczającego popytu⁷. W procesie stymulowania przedsiębiorczości na terenach wiejskich większą rolę odgrywać powinny samorządy lokalne oraz organizacje pozarządowe. Samorządy gminne i powiatowe formułują zazwyczaj w opracowanych Strategiach Rozwoju Lokalnego cele związane ze wsparciem przedsiębiorczości, ale często nie mają one przełożenia na konkretne programy działania. Zatem warto rekomendować jest tworzenie w samorządach gminnych i powiatowych odrębnych dokumentów typu – „Program Rozwoju Przedsiębiorczości” lub Strategii Zarządzania Zmianą Gospodarczą, nastawionych przede wszystkim na kwestie wsparcia rozwoju przedsiębiorczości.

Czynniki rozwoju gospodarczego i konkurencyjności regionów

Z uwagi na ważne funkcje przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym i występujące bariery rozwoju przedsiębiorstw z sektora MMSP, ważne jest prowadzenie przez samorządy terytorialne przemysłowej polityki gospodarczej. Politykę regionalną definiuje się jako świadome oddziaływanie na strukturę gospodarczo-przestrzenną oraz międzyregionalne proporcje rozwoju, stanowiące integralny element polityki społeczno-gospodarczej kraju⁸.

Bez względu na sposób definiowania polityki regionalnej jej zadania sprowadzają się do trzech typów działań⁹:

- rozwijania infrastruktury technicznej,
- wspierania inwestycji przy pomocy instrumentów finansowych typu dotacje, nisko oprocentowane kredyty, kierowanych do transnarodowych korporacji lub sektora małych i średnich przedsiębiorstw,
- wspierania rozwoju środowiska biznesowego poprzez kreowanie innowacyjności, szkolenia i edukację, wspieranie sektora informacji, usług parków naukowych, rekonstrukcję istniejących terenów przemysłowych, tworzenie regionalnych systemów innowacyjnych, wspieranie kooperacji pomiędzy sferą nauki a sferą przemysłu. Działania te umożliwiają poprawę efektywności funkcjonowania kapitału prywatnego w regionie relatywnie niskim kosztem.

⁷ Relatywnie niski stopień zurbanizowania jest charakterystyczny między innymi dla regionu Polski Wschodniej.

⁸ A. Pyszkowski, *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 1995, s. 167.

⁹ J. Słachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1997, s. 22.

We współczesnej gospodarce rozwój lokalny należy rozpatrywać jako zbiór pięciu zintegrowanych płaszczyzn, tworzących tzw. zrównoważony rozwój lokalny (zwany również ekorozwojem)¹⁰:

- społecznej – dotyczącej poprawy warunków i zakresu świadczenia usług w sferze edukacji, opieki zdrowotnej i społecznej, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, sportu i rekreacji oraz kultury i sztuki,
- przestrzennej – związanej z racjonalnym rozmieszczeniem ludności i rodzajów działalności w przestrzeni oraz racjonalnym wykorzystaniem i zagospodarowaniem przestrzeni; jest ona oparta o indywidualność przestrzenną krajobrazu (zasobów przyrody wraz z elementami wprowadzonymi przez człowieka w określonych miejscach tej przyrody), która powinna reprezentować określone cechy estetyczne, artystyczne, widokowe, historyczne,
- kulturowej – dotyczącej troski o zachowanie kultury materialnej, tradycji historycznych, pielęgnowania, kształtowania i rozwijania tożsamości lokalnej oraz rewitalizacji zdegradowanej zabytkowej substancji materialnej,
- gospodarczej – dotyczącej ilościowego, jakościowego i strukturalnego rozwoju podmiotów gospodarczych, który należy utożsamiać ze zwiększeniem rozmiarów zatrudnienia, wprowadzaniem nowych produktów i usług, doskonaleniem istniejących, rozszerzeniem rynków zbytu, wprowadzaniem nowych technologii oraz inwestowaniem,
- ekologicznej – obejmującej ochronę cennych zasobów i walorów ekologicznych oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska naturalnego.

Do zasadniczych instrumentów, którymi mogą posługiwać się gminy w procesie stymulowania przedsiębiorczości należą¹¹:

- plany i programy zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym, gospodarczym (strategie rozwoju, plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie plany programy inwestycyjne, analizy finansowe),
- instrumenty reglamentacyjne polegające na ustanawianiu nakazów i zakazów, zezwoleń i wydawania decyzji,
- zarządzanie mieniem – udostępnianie gruntów i obiektów komunalnych oraz pomnażanie mienia,
- instrumenty bodźcowo-ekonomiczne – różnicowanie wysokości podatków i opłat, ustalanie cen za udostępniane mienie i świadczone usługi użyteczności publicznej,
- instrumenty instytucjonalne – powoływanie jednostek organizacyjnych realizujących cele związane z rozwojem gospodarki lokalnej,
- instrumenty polityki społecznej, w tym działalność promocyjna.

¹⁰ M. Strużycki, (red.), *Przedsiębiorczość w procesach rozwoju rynków lokalnych*, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa 2006, s. 53.

¹¹ M. Strużycki, (red.), *Przedsiębiorczość w procesach rozwoju rynków lokalnych*, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa 2006, s. 87.

W tradycyjnym podejściu do kwestii rozwoju lokalnego, podkreśla się znaczenie czynników o charakterze ilościowym, do których zalicza się przede wszystkim poziom rozbudowania infrastruktury. Infrastruktura najczęściej jest rozumiana jako system urządzeń i instytucji stanowiący podstawę właściwego funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz kształtowania warunków życia ludności na danym obszarze¹². Celem działań podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego jest poprawa warunków życia lokalnych społeczności i poprawa konkurencyjności danego obszaru. Podstawę rozwoju regionu tworzy zespół specyficznych cech i uwarunkowań danego obszaru, które stanowią o jego konkurencyjności w stosunku do innych obszarów i powinny być wykorzystywane do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, cywilizacyjnego i kulturowego, a w konsekwencji do podnoszenia poziomu życia mieszkańców. W aktualnych poglądach na rozwój regionalny szczególne znaczenie przypisywane jest czynnikowi mobilizacji endogenicznego potencjału rozwoju w regionach. Ważne miejsce w tym procesie zajmuje administracja samorządu terytorialnego, odpowiedzialna za wypełnianie szeregu zadań na rzecz tego rozwoju. Pełny efekt może być jednak uzyskany w wyniku współpracy wielu środowisk, osób oraz instytucji tworzących wspólnie ogólne warunki gospodarowania na danym terenie¹³.

Kolejnym ważnym aspektem związanym z warunkami rozwoju przedsiębiorczości jest konkurencyjność regionu. Pojęcie konkurencyjności regionu może być stosowane w dwojakim znaczeniu¹⁴:

- atrakcyjność regionu dla zamieszkania i inwestowania,
- posiadanie przewagi nad innymi regionami w jakiejś dziedzinie życia gospodarczego.

W warunkach życia codziennego konkurencja kojarzona jest najczęściej z działaniami zmierzającymi do uzyskania sukcesu w prowadzonym współzawodnictwie, czy też rywalizacji z innymi osobami. Natomiast konkurencja w znaczeniu ekonomicznym polega na walce przedsiębiorców o korzyści ekonomiczne osiągane ze sprzedaży towarów i usług oraz w walce o rynki zaopatrzenia i zbytu, a także o siłę roboczą¹⁵.

¹² M. Klimczuk, *Infrastruktura techniczna jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] B. Plago, (red.), *Czynniki rozwoju regionalnego Polski Północno-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 257.

¹³ E. Flisiak, B. Opałka, *Możliwości kształtowania polityki wewnątrzregionalnej a planowanie strategiczne na poziomie lokalnym*, [w:] J. Kaja, K. Piech, (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 38.

¹⁴ D. Wyszowska, *Polityka regionalna jako instrument podwyższania konkurencyjności polskich regionów*, [w:] J. Kaja, K. Piech, (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 105-106.

¹⁵ C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawa konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1994, s. 9.

Konkurencja obejmuje zatem swym zakresem różne czynności mające na celu eliminację rywali i pozyskanie klientów wbrew intencjom konkurentów, działających na rynku tej samej branży. Elementem koniecznym do zaistnienia konkurencji jest wolny dostęp do rynku towarowego wszystkich podmiotów gospodarczych wyposażonych w prywatną własność środków produkcji działających na tym rynku, na tych samych prawach¹⁶.

W warunkach rynkowej gospodarki globalnej uczestnikami rynku są zarówno jednostki gospodarcze, jak i terytorialne. Oferty jednych i drugich są jednakże bardzo różne, co wynika ze specyfiki obu sektorów, zarówno publicznego jak i komercyjnego. Konkurencyjność w odniesieniu do jednostek gospodarczych to zdolność do oferowania dóbr i usług o jakości i cenie odzwierciedlającej potrzeby nabywców. W przypadku władz publicznych konkurencyjność oznacza zdolność do tworzenia warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej i zamieszkania, zaspokajających potrzeby mieszkańców danego terytorium.

Przyjęcie założenia, że gmina jest podmiotem, także w sensie gospodarowania powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego działają lub mogą działać w sposób zbliżony do działalności przedsiębiorstwa rynkowego. Początkowo chodziło o zapewnienie odpowiedniej atrakcyjności gminy, czy stanu dogodności lokalizacyjnej. Praktyka działania gmin w kolejnych latach i stosowane rozwiązania dowiodły, że mamy już do czynienia z wyraźnie zarysowanym rynkiem gmin, który staje się coraz bardziej konkurencyjny¹⁷.

Gminy, miasta, powiaty i województwa rywalizują bezpośrednio między sobą. Jednakże w odróżnieniu od klasycznego rynku, rynek jednostek samorządu terytorialnego odznacza się pewną specyfiką, ponieważ dążą one do uzyskania różnego rodzaju korzyści. Rywalizacja o różnego typu korzyści obejmuje na ogół konkurencję w następujących obszarach¹⁸:

- pozyskiwanie inwestorów krajowych i zagranicznych,
- dostęp do różnych środków finansowych, w tym zwłaszcza publicznych i zagranicznych,
- lokalizacja instytucji administracyjnych, finansowych, naukowych, itp.,
- organizacja imprez handlowych, kulturalnych oraz spotkań politycznych itp.,
- utrzymanie istniejącego kapitału,
- dostęp do rynków zbytu,
- przyciąganie turystów, studentów, potencjalnych mieszkańców itp.

Działania władz lokalnych skupiają się na poszukiwaniu inwestorów, zarówno zagranicznych, jak i rodzimych. Władze widzą w tym sposób na ożywienie gospodarki lokalnej i ogromną szansę zapewnienia podstaw trwałego rozwoju gospo-

¹⁶ K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 19.

¹⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 57.

¹⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 58.

darczego. Takie postępowanie władz gminnych jest zrozumiałe, ponieważ podjęcie działalności gospodarczej na danym terenie daje impuls dla rozwoju wszelkiej przedsiębiorczości. Zachęcanie przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego powinno stanowić element promocji danego terenu¹⁹.

Również ważnym działaniem jest zabieganie o dostęp do środków finansowych pochodzących z budżetu państwa (dotacje) oraz do środków pozostających w gestii międzynarodowych organizacji finansowych, Unii Europejskiej oraz innych krajów wysoko rozwiniętych. Niekiedy nawet ocena skuteczności władz lokalnych dokonywana jest przez pryzmat zdobycia odpowiedniej puli tych środków.

Sporą uwagę władze lokalne zwracają na podjęcie decyzji o lokalizacji instytucji administracyjnych, finansowych, naukowych. Z reguły motywacją tych dążeń jest podniesienie rangi i znaczenia miasta (gminy) oraz korzystny ich wpływ na gospodarkę i życie publiczne. Nowe instytucje wzbogacają strukturę gospodarczą, tworzą dodatkowe miejsca pracy, co uznać należy za sprawę niebagatelną w obliczu wysokiego bezrobocia²⁰.

Bardzo ważną sprawą jest organizowanie na terenie gminy różnych imprez i przedsięwzięć o charakterze handlowym, kulturalnym lub sportowym. Szczególnie pożądane są rozwiązania o charakterze trwałym, powtarzające się sukcesywnie, którym towarzyszą walory komercyjne, marketingowe i prestiżowe.

Zainteresowaniem cieszy się również dbałość o zachowanie w gminie już działających przedsiębiorstw. Bardzo ważnym elementem jest troska o kształtowanie warunków sprzyjających, a niekiedy ochraniających prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty prywatne. Gminy rywalizują również o to, która z nich zdoła przyciągnąć więcej turystów, studentów, a nawet przyszłych potencjalnych mieszkańców.

Coraz częściej spotykamy się klasyfikacją jednostek samorządu terytorialnego w postaci rankingów, ogłaszanych przez różnego rodzaju instytucje czy czasopisma, będące efektem szeroko rozumianej konkurencji. Rywalizowanie samorządów terytorialnych o korzyści stanowi wyraz podejścia rynkowego, gdyż stały się one w istocie – produktem rynkowym²¹.

W nawiązaniu do przytoczonych poglądów na obecną sytuację gmin w otoczeniu konkurencyjnym, należy podkreślić znaczenie sporządzania planów strategicznych, które nadają wizję rozwojowi gminy w długiej perspektywie i porządkują podejmowane działania, w tym przede wszystkim projekty inwestycyjne.

¹⁹ C. Kosikowski, (red.), *Finanse samorządowe 2008*, Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków 2008, s. 85.

²⁰ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 59.

²¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 62.

Cele i zasady sporządzania planów rozwoju gospodarczego

Zarządzanie rozwojem rozumiane jest jako zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych przez jednostki administracji publicznej. Odbyna się to we współpracy z różnymi partnerami społecznymi, gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi w skoordynowany sposób, także w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia założonych celów. Władze samorządowe, aby zapewnić trwały rozwój, a także sprawnie i efektywnie nim zarządzać, powinny opracować plan działania, który przybiera formę Strategii Rozwoju Lokalnego. *„Zarządzanie musi mieć charakter spójny i kompleksowy. Powinno obejmować wszystkie sfery, tj. gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną i dziedzictwa kulturowego, które decydują o jakości środowiska życia mieszkańców i za które odpowiedzialne są władze samorządowe”*²².

Władze samorządowe stają wobec wyzwań związanych ze stymulowaniem procesów rozwoju lokalnej i regionalnej gospodarki poprzez stwarzanie dogodnych warunków nowym podmiotom gospodarczym oraz podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej podmiotów już istniejących, przy czym w polityce wspierania rozwoju oraz konkurencyjności danego regionu znaczenie mają instytucjonalno – organizacyjne uwarunkowania, w jaki przebiegają procesy wspierające wzrost gospodarczy. Zarządzanie rozwojem to planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, współdziałanie z ludźmi oraz kontrolowanie w celu zapewnienia rozwoju lokalnego i poprawy jakości życia mieszkańców danego terytorium. Stąd potrzeba tworzenia strategii rozwoju lokalnego w formie sformalizowanego dokumentu²³.

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania lokalnego jest strategia rozwoju, opracowana przez jednostki samorządów terytorialnych, która jest programem celów i zamierzeń, a także kierunków działania, z uwzględnieniem reakcji na otoczenie. Określa ona główne i szczegółowe cele działania, jak również czas realizacji i spodziewane rezultaty. *„Strategia rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego to długookresowy program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania, a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań. Strategia określa więc zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem w długim okresie”*²⁴.

²² A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 79.

²³ M. Barański, (red.), *Samorząd – rozwój – integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 36.

²⁴ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 104.

Strategię rozwoju lokalnego opracowuje podmiot prowadzący politykę rozwoju, zatem jest to samorząd powiatowy lub gminny. Podstawowymi elementami strategii rozwoju są:

- diagnoza sytuacji wyjściowej, w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem między innymi stanu środowiska, stanu infrastruktury technicznej i społecznej oraz różnic w przestrzennym zagospodarowaniu; część diagnostyczną zazwyczaj podsumowuje analiza SWOT,
- określenie misji i wizji, priorytetów i celów rozwoju, a następnie zadań,
- opracowanie systemu wdrażania i monitoringu strategii,
- prognoza wydatków inwestycyjnych związanych z projektami ujętymi w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym oraz wskazanie potencjalnych źródeł ich finansowania.

Strategia rozwoju jest koncepcją przyszłości, programem celów i zamierzeń w oparciu o zadania i przedsięwzięcia organizacyjne na rzecz rozwoju. Procedura tworzenia i wdrażania strategii ma charakter problemowo-czasowy, składający się z analizy silnych i słabych stron układu lokalnego, strukturalizacji celów rozwoju, projekcji wizji rozwoju, instrumentacji strategii rozwoju, działań koordynacyjnych i monitorowania przemian. Formułowanie strategii prowadzi do wyboru najważniejszych i najpilniejszych celów i zadań²⁵.

Etapem kończącym budowę strategii jest opracowanie programów praktycznych działań operacyjnych, podejmowanych przez instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa i lokalną społeczność. Programy praktycznych działań operacyjnych ukierunkowane są na cele zaspokojenia potrzeb lokalnych, koncentrujących się na rozwoju infrastruktury technicznej, rozwoju biznesu oraz rozwoju kapitału ludzkiego²⁶.

W tworzeniu strategii rozwoju, następnie jej realizacji, biorą zwykle udział wszyscy aktywni uczestnicy polityki regionalnej i lokalnej. Można ich podzielić na:

1. grupę kreującą strategię – eksperci, zespoły badawcze, planistyczne,
2. zespół realizujący – regionalne władze samorządowe i rządowe, przedstawiciele samorządu lokalnego, podmioty i organizacje gospodarcze, instytucje okołobiznesowe,
3. gremium obserwujące – partie polityczne, organizacje pozarządowe, mass media²⁷.

Reasumując, strategię rozwoju lokalnego powinno charakteryzować kompleksowe podejście do problemów mieszkańców oraz sposobu alokacji zasobów. Opracowanie strategii, a przede wszystkim efektywne jej wdrażanie, motywowane jest potrzebami lokalnej społeczności.

Strategie Rozwoju Lokalnego zawierają zazwyczaj cele i zadania dotyczące stwarzania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Warto jednak rozważyć opra-

²⁵ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 161-163.

²⁶ A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa 2009, s. 324.

²⁷ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 160.

cowanie odrębnych dokumentów strategicznych, nakierowanych ściśle na kwestie rozwoju przedsiębiorczości i poprawę warunków dla sektora MMSP. Funkcje te po części spełniają Lokalne Strategie Rozwoju w programie LEADER.

Zakres Lokalnej Strategii Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania²⁸

Planowanie rozwoju lokalnego i regionalnego jest w Polsce domeną samorządów terytorialnych na szczeblu gmin, powiatów i województw i było już prowadzone przez większość samorządów w okresie przedakcesyjnym. Proces planowania strategicznego stanowi jeden z podstawowych warunków sprawnego i efektywnego rozwoju lokalnego i zarządzania obszarem. Planowanie pomaga bardziej wydajnie gospodarować zasobami, przewidywać problemy, które mogą pojawić się w niedalekiej przyszłości, aby odpowiednio wcześniej zacząć im przeciwdziałać. Opracowany plan strategiczny umożliwia uporządkowanie i odpowiednie rozłożenie w czasie planowanych działań. Pozwala to na uniknięcie realizacji projektów *ad hoc*, niepowiązanych ze sobą logicznie i niewpisujących się w ciąg przyczynowo-skutkowy. Strategia Rozwoju Lokalnego, opracowywana przez samorządy terytorialne pokazuje, że planowane do realizacji zadania są konsekwencją strategicznego myślenia o rozwoju. Strategia opracowana w partnerstwie z różnymi jednostkami i organizacjami oraz angażująca społeczność lokalną, pozwala na wypracowanie kierunków działań zgodnych z oczekiwaniami tej społeczności. Tym samym nie funkcjonuje jako „dokument władzy lokalnej”, ale stanowi podstawę koordynacji działań różnych podmiotów, tak, by uzupełniały się i miały efekt synergiczny²⁹.

W praktyce tworzenie strategii polega na wypracowaniu, często metodą partycypacji społecznej, dokumentu Strategii Rozwoju, jednakże zakres planowanych działań w większości przypadków dotyczy tych kwestii, które leżą w zakresie zadań własnych samorządów poszczególnych szczebli. Z takiego podejścia wynikają jednostkowe, często niepowiązane ze sobą projekty.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej realizowane są przedsięwzięcia, w tym dotyczące rozwoju przedsiębiorczości w ramach inicjatywy LEADER. Podejście LEADER umożliwia kompleksowe, zintegrowane spojrzenie na rozwój danego obszaru i stymuluje przede wszystkim aktywność lokalnych społeczności, a nie dostarcza gotowych produktów, np. w postaci infrastruktury technicznej. Na-

²⁸ Opracowano na podstawie: T. Szot-Gabryś, M. W. Sienkiewicz, *Koncepcja podejścia zintegrowanego i innowacyjnego w ramach Lokalnej Strategii Rozwoju w Programie LEADER*, w: M. Stefański, (red.), *Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regiony*, Monografie Wydziału Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2009, s. 104-106.

²⁹ *Strategie Rozwoju Lokalnego w latach 2007-2015. Vademecum dla jednostek samorządu terytorialnego Województwa Lubelskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin, lipiec 2007, s. 2.

rzędziem planowania kierunków rozwoju jest Lokalna Strategia Rozwoju (LSR), którą jest budowana przez Lokalną Grupę Działania – sformalizowana grupa (najczęściej działająca w formie stowarzyszenia) osób, podmiotów i instytucji zaangażowanych w sprawy rozwoju lokalnego.

Opracowany dokument Lokalnej Strategii Rozwoju jest podstawą do ubiegania się przez Lokalną Grupę Działania o dotację na jej wdrażanie, dlatego jej zakres został sprecyzowany w przepisach prawnych³⁰. Generalnie LSR składa się z części diagnostycznej oraz planistycznej. Analiza przeprowadzona w części diagnostycznej prowadzi do zidentyfikowania problemów oraz kluczowych zasobów obszaru Lokalnej Grupy Działania. Podstawą sformułowania celów w części planistycznej strategii jest wcześniejsze określenie rodzajów spójności obszaru tworzącego LGD, jego specyfiki, wskazanie słabych stron i problemów, ale też zidentyfikowanie atutów i kluczowych zasobów, które mogą być podstawą rozwoju. Po sformułowaniu misji strategii, celów ogólnych i szczegółowych określa się przedsięwzięcia, w ramach których realizowane są tzw. operacje – czyli projekty zgłaszane przez beneficjentów i wybierane do realizacji przez LGD, które najlepiej wpisują się w cele zawarte w strategii. Cała idea zawarta w konstrukcji misji, celów, a następnie rodzajów przedsięwzięć, które mają być realizowane poprzez operacje, musi zapewniać nowatorskie dla danego obszaru rozwiązanie, co zapewnia innowacyjny charakter strategii, a jednocześnie musi charakteryzować się spójnym, kompleksowym zakresem działań, co jest przejawem podejścia zintegrowanego.

Zgodnie z wytycznymi do opracowania Strategii Rozwoju Lokalnego³¹, podejście zintegrowane w LSR może dotyczyć zaplanowanych celów, przedsięwzięć i operacji. W tym aspekcie podejście zintegrowane ma miejsce wówczas, gdy cele LSR, jak i poszczególne przedsięwzięcia i operacje są spójne, powiązane ze sobą oraz wzajemnie się uzupełniają. Inaczej mówiąc, cele, przedsięwzięcia i operacje planowane do realizacji w ramach LSR, bez względu na to jakiego sektora, czy branży dotyczą oraz czy są to działania w sferze materialnej (inwestycyjnej), czy w sferze wiedzy, umiejętności i postaw mieszkańców (tzw. działania miękkie), tworzą logiczne związki i wzajemnie na siebie oddziałują, dając efekt synergii. Inny wymiar podejścia zintegrowanego może dotyczyć wykorzystania różnych zasobów lokalnych, tożsamości i specyfiki. Ten aspekt podejścia zintegrowanego ma miejsce, gdy przedsięwzięcia zaplanowane w strategii wiążą się z wykorzystaniem miejsc i obiektów stanowiących dziedzictwo przyrodnicze, jak też z wyko-

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 roku w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. Nr 103, poz. 659.

³¹ A. Futymski, R. Kamiński, *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008, s. 56.

rzystaniem obiektów zabytkowych, historii obszaru oraz lokalnej tradycji i kultury. Przykładem zintegrowanego sposobu wykorzystania lokalnych zasobów mogą być działania na rzecz rozwoju turystyki (atrakcyjność przyrodnicza i zabytki kultury) albo wykorzystanie lokalnego dziedzictwa kulturowego poprzez promowanie wyrobów lokalnego rzemiosła, albo regionalnych potraw kulinarnych³².

Innowacyjny charakter mają na przykład przedsięwzięcia związane z rozwojem nowych funkcji obszaru, na którym wdrażana jest Lokalna Strategia Rozwoju. Innowacyjność odnosi się do wymiaru lokalnego i może dotyczyć nowych sposobów wykorzystania istniejących zasobów, rozwoju nowych rodzajów produkcji i usług, albo zaspokojenia potrzeb, np. kulturalnych, które nie były wspierane w dotychczasowych programach i działaniach. Może oznaczać także zastosowanie pomysłów i rozwiązań, które zostały wdrożone na innych obszarach³³.

Strategia ma także duży wymiar praktyczny, ułatwiający jej wdrażanie. Zawiera analizę składu i potencjału Lokalnej Grupy Działania, harmonogram i budżet wdrażania strategii oraz procedurę oceny i wyboru projektów, które są składane przez uczestników konkursów ogłaszanych przez LGD.

W województwie lubelskim funkcjonuje obecnie 26 Lokalnych Grup Działania³⁴. Opracowane przez te grupy Lokalne Strategie Rozwoju uzyskały środki na ich wdrażanie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, oś 4: LEADER.

Z potrzebami i założeniami Lokalnych Strategii Rozwoju nie koreluje jednak w wystarczającym stopniu budżet, który jest do dyspozycji Lokalnych Grup Działania. Na przykład budżet na wdrożenie Lokalnej Strategii Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania „Nasze Roztocze”³⁵ odzwierciedla przyjętą koncepcję rozwoju zrównoważonego i wielofunkcyjnego na tym obszarze, co ma wyraz w podziale środków pomiędzy poszczególne działania, ale wydaje się niewystarczający w stosunku do skali niezbędnych działań³⁶. Ogólna suma budżetu w zakresie wydatków do refundacji z programu LEADER na lata 2009-2015 zamyka się w kwocie 7 117 468 zł, która jest wynikiem przyjęcia wskaźników obowiązujących w programie LEADER, tj. liczby ludności obszaru objętego Lokalną Strategią Rozwoju na dzień 31.12.2006 oraz limitów kwotowych dla poszczególnych działań.

1) Liczba ludności – 48 091 osób.

³² Ibidem, s. 57;

³³ Ibidem, s. 57;

³⁴ Członkami Lokalnych Grup Działania są gminy wiejskie oraz miejsko – wiejskie z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorcy. W województwie lubelskim wszystkie gminy zaangażowały się w opisana inicjatywę.

³⁵ W skład Lokalnej Grupy Działania, która powołała Stowarzyszenie „Nasze Roztocze” wchodzi gminy Adamów, Józefów, Krasnobród, Zamość i Zwierzyniec.

³⁶ *Lokalna Strategia Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania „Nasze Roztocze”*, koordynacja prac: Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.

- 2) Działania: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej + Odnowa i rozwój wsi + Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw + Małe projekty = $48\,091 * 116 \text{ PLN} = 5\,578\,556 \text{ zł}$.

Rozdział środków pomiędzy działania: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, Odnowa i rozwój wsi, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz Małe projekty jest następujący:

- Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (12%): 669 427 zł
- Odnowa i rozwój wsi (26%): 1 450 424 zł
- Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (12%): 669 427 zł
- Małe projekty (50%): 2 789 278 zł

Razem: 5 578 556 zł

- 3) Projekty współpracy = $48\,091 * 3 \text{ PLN} = 144\,273 \text{ zł}$.

- 4) Koszty bieżące LGD + Nabywanie umiejętności + Aktywizacja = $48\,091 * 29 \text{ PLN} = 1\,394\,639 \text{ zł}$.

Priorytetowym zagadnieniem rozwojowym dla analizowanego obszaru³⁷ jest zrównoważony wzrost gospodarczy i społeczny, objawiający się wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich przy uwzględnieniu specyficznych, lokalnych uwarunkowań związanych z obszarami chronionymi przyrodniczo. Kluczowymi czynnikami sukcesu dla przyjętej koncepcji jest podniesienie poziomu aktywności lokalnych społeczności, jakości kapitału społecznego, utrzymywanie wysokiej jakości środowiska naturalnego oraz dobre wykorzystanie istniejących zasobów przyrodniczych, historycznych i kulturowych.

Zatem wizję rozwoju obszaru objętego oddziaływaniem Lokalnej Strategii Rozwoju wdrażanej przez Lokalną Grupę Działania „Nasze Roztocze” można hasłowo określić jako: „Przyroda, tradycja, aktywność, nowoczesność”.

Analiza istniejącego potencjału i potrzeb obszaru objętego Lokalną Strategią Rozwoju prowadzi do wskazania obszarów priorytetowych dla rozwoju tego obszaru:

- zachowanie i rewitalizacja walorów przyrodniczych, krajobrazowych, historycznych i kulturowych,
- rozwój turystyki i agroturystyki oraz funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej i uzdrowiskowej,
- wspieranie rolnictwa i przedsiębiorczości w celu różnicowania źródeł dochodu na obszarach wiejskich,
- rozwój bazy ekonomicznej i społecznej w oparciu o istniejące zasoby i tradycje,
- pobudzanie aktywności społecznej i rozwój inicjatyw lokalnych oraz wzmocnienie kapitału społecznego.

Strategia zakłada realizację czterech wiodących przedsięwzięć:

Przedsięwzięcie I – Roztocze – region turystyki i rekreacji

³⁷ Opracowano na podstawie dokumentu: *Lokalna Strategia Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania „Nasze Roztocze”*, koordynacja prac: Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.

Przedsięwzięcie II – Nowy wizerunek wsi Roztocza

Przedsięwzięcie III – Ożywienie gospodarcze Roztocza

Przedsięwzięcie IV – Zabytki kultury i przyroda Roztocza

Przedsięwzięcia te nakierowane są na realizację zapisów misji oraz celu generalnego strategii, jakim jest wsparcie rozwoju marki „Roztocze”. Pod pojęciem marki „Roztocze” rozumie się wsparcie dla wizerunku wewnętrznego – integrującego i budującego tożsamość regionalną oraz wizerunku zewnętrznego, o charakterze promocyjnym i marketingowym, powodującego rozpoznawalność Roztocza jako produktu turystycznego. Dokonano założeń, że główne kierunki wsparcia będą dotyczyć rozwoju produktów regionalnych, elementów krajobrazu naturalnego i kulturowego (np. cykliczne imprezy kulturalne i sportowo – rekreacyjne). Budowanie marki „Roztocze” oparte jest zatem na koncepcji marketingu terytorialnego.

Przedsięwzięcia zaplanowane w Lokalnej Strategii Rozwoju dla osiągnięcia jej celów, realizowane są w ramach wdrażania działań:

- Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – przewidywana liczba projektów, które uzyskają wsparcie: 9,
- Odnowa i rozwój wsi – przewidywana liczba projektów – 9,
- Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw – przewidywana liczba projektów – 6,
- Małe projekty – przewidywana liczba projektów – 120,
- Projekty współpracy – przewidywana liczba projektów – 3, w tym niektóre wpisujące się w cele dwóch przedsięwzięć,
- Nabywanie umiejętności i aktywizacja – co najmniej 5 operacji na rzecz realizacji celów każdego z przedsięwzięć.

Dzięki takiemu podejściu możliwy jest wybór najcenniejszych projektów (operacji), zgłaszanych przez uprawnione podmioty, z punktu widzenia realizacji celów strategii. Trudno jednak przypuszczać, że przy tak ograniczonym budżecie i liczbie możliwych do wsparcia przedsięwzięć, wdrażanie Lokalnej Strategii Rozwoju grupy „Nasze Roztocze” w znaczący sposób wpłynie na rozwój przedsiębiorczości na tym terenie.

Powiatowe Strategie Zarządzania Zmianą Gospodarczą

Innym instrumentem stymulowania rozwoju gospodarczego, w tym przedsiębiorczości, są Powiatowe Strategie Zarządzania Zmianą Gospodarczą. Zjawisko zmiany gospodarczej jest pojęciem determinowanym zarówno przez czynniki zewnętrzne – makroekonomiczne jak i wewnętrzne – na poziomie gminy czy powiatu. Zmiana gospodarcza w zależności od charakteru może być niezauważalna, ale może też zaskoczyć konsekwencjami i długofalowymi skutkami, ponieważ braku-

je odpowiednich narzędzi/ struktur do reagowania na zmianę, a sama zmiana ma ogromny wpływ nie tylko na pojedynczych mieszkańców, ale na całe lokalne społeczności. Pojedyncze jednostki (osoby/ firmy/ instytucje) nie są w stanie w sposób efektywny rozwiązywać problemy natury gospodarczej na poziomie lokalnym³⁸.

Zarządzanie zmianą gospodarczą jest procesem wieloaspektowym i interdyscyplinarnym. Dotyczy różnych sfer życia społeczno – gospodarczego i uczestniczą w nim różne podmioty. Rozwój społeczno – gospodarczy odbywa się na zasadzie systemu naczyń połączonych. Oznacza to, że działania w danej sferze stymulują efekty w innych sferach, np: rozwój infrastruktury technicznej usług komunalnych sprzyja rozwojowi przedsiębiorstw, rolnictwa i usług; inwestycje w infrastrukturę społeczną przyczyniają się do rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego; polityka promocji i nakłady na kształcenie wyzwała inicjatywy przedsiębiorcze w różnych dziedzinach.

Zarządzanie zmianą gospodarczą mieści się w szerszej koncepcji zarządzania rozwojem lokalnym. *„Zarządzanie rozwojem to zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych przez jednostki administracji publicznej. Odbywa się to we współpracy z różnymi partnerami społeczno – gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi w skoordynowany sposób, a także w oparciu o zasadę partnerstwa, aby osiągnąć założone cele. Zarządzanie musi mieć charakter spójny i kompleksowy. Powinno obejmować wszystkie sfery, tj. gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną i dziedzictwa kulturowego, które decydują o jakości środowiska życia mieszkańców i za które są odpowiedzialne władze samorządowe”*³⁹.

W ostatnich latach w Polsce, w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej zrealizowano projekty służące opracowaniu strategii zarządzania zmianą gospodarczą. W przypadku województwa lubelskiego, przykładem tego rodzaju przedsięwzięcia są Powiatowe Strategie Zarządzania Zmianą Gospodarczą, opracowane w ramach projektu „Lokalne partnerstwa na rzecz

³⁸ Strategia Zarządzania Zmianą Gospodarczą dla Powiatu Łukowskiego na lata 2011-2020, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2011, s. 8.

³⁹ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 79.

rozwoju gospodarczego województwa lubelskiego”, realizowanego przez Fundację Centrum Rozwoju Lokalnego i Starostwo Powiatowe w Łukowie⁴⁰.

Rozwój gospodarczy na szczeblu powiatu kształtowany jest przez działanie różnych podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych. Wśród instrumentów pobudzania rozwoju gospodarczego, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, można wyróżnić⁴¹:

- instrumenty planistyczne,
- instrumenty ekonomiczno-finansowe,
- instrumenty infrastrukturalne,
- instrumenty informacyjne i promocyjne,
- zarządzanie mieniem.

Wydaje się, że największe możliwości w zakresie zastosowania wymienionych instrumentów ma samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Zatem wsparcie zarządzania zmianą gospodarczą przez gminy i inicjatywy lokalne przekłada się na rezultaty na szczeblu powiatu.

Dlatego w opisanym projekcie opracowania Powiatowych Strategii Zarządzania Zmianą Gospodarczą dokonano analizy obszarów spójności pomiędzy wypracowanymi w gminach strategiami rozwoju lokalnego, a koncepcją zarządzania zmianą gospodarczą dla całego powiatu. Porównanie zostało dokonane w zakresie:

- spójności misji i wizji strategii zarządzania zmianą gospodarczą z zapisami zawartymi w strategiach gminnych,
- spójności obszarów i celów strategicznych zarządzania zmianą gospodarczą z zapisami zawartymi w strategiach gminnych.

Przeprowadzona analiza w strategiach dla poszczególnych powiatów wykazywała zazwyczaj wysoki zakres spójności tych strategii ze strategiami gminnymi,

⁴⁰ Projekt wdrażany był w okresie marzec 2010 – wrzesień 2011 i współfinansowany był ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, POKL Priorytet VIII – Regionalne kadry gospodarki, Działanie 8.1. Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie, Poddziałanie 8.1.2. Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie. Projekt objął swym zasięgiem 10 powiatów województwa lubelskiego, w tym: lubartowski, lubelski, łęczyński, łukowski, parczewski, radzyński, rycki, świdnicki, tomaszowski i włodawski. Głównym celem projektu było zawiązanie lokalnych partnerstw (współpracy trójsektorowej) pomiędzy przedstawicielami sfery publicznej, pozarządowej i biznesowej w celu opracowania i wdrożenia powiatowych strategii zarządzania zmianą gospodarczą. Projekt zawierał przeprowadzenie cyklu szkoleń dla przedstawicieli administracji samorządowej i organizacji pozarządowych oraz konsultacji/ warsztatów strategicznych oraz opracowanie Powiatowych Strategii Zarządzania Zmianą Gospodarczą.

⁴¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 194; J. Zawora, P. Zawora, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane w samorządach gminnych*, [w:] S. Makalski (red.), *Transfer wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 186-190.

jeśli chodzi o wypracowane w strategii zarządzania zmianą gospodarczą priorytetowe obszary rozwoju.

Istotą rozwoju lokalnego i zarządzania zmianą gospodarczą jest „wzrost gospodarczy stanowiący podstawę podnoszenia poziomu i jakości życia mieszkańców, wpływający na poziom i dynamikę rozwoju społecznego. Proces rozwoju gospodarczego charakteryzują zmiany w poziomie i strukturze kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, powstanie infrastruktury technicznej i społecznej oraz dostępności do urzędów, a także instytucji świadczących usługi na rzecz zaspokojenia potrzeb społecznych i rozwoju osobowości człowieka. Istotnym aspektem rozwoju gospodarczego jest także postęp techniczny i technologiczny, pozwalający na pełniejsze i bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów lokalnych”⁴². Tak rozumiany rozwój społeczno – gospodarczy owocuje tworzeniem miejsc pracy i poprawia jakości usług społecznych.

Odnosząc się do przytoczonego cytatu należy wskazać, że w zależności od lokalnych zasobów, dotychczasowego stanu infrastruktury, jakości zasobów ludzkich i wielu innych czynników oraz określonej misji i wizji, scenariusz realizacji rozwoju lokalnego kształtuje się w poszczególnych gminach odmiennie. Ma to swój wyraz we wskazaniu priorytetowych dziedzin rozwoju. W przypadku Powiatowej Strategii Zarządzania Zmianą Gospodarczą dla powiatu łukowskiego przeprowadzona analiza wskazuje, które zapisy strategii lokalnych wpisują się w cele strategiczne strategii i są ważne dla zarządzania zmianą gospodarczą. Innymi słowy, przeprowadzona analiza wskazuje, jaki jest wykazywany w strategiach gminnych zakres wsparcia, dla wypracowanych w Powiatowych Strategiach Zarządzania Zmianą Gospodarczą obszarów rozwoju.

Reasumując, należy stwierdzić, że koncepcja rozwoju lokalnego, zawarta w Powiatowych Strategiach Zarządzania Zmianą Gospodarczą ma duże szanse urzeczywistnienia, ponieważ w wysokim zakresie znajduje wsparcie w planach strategicznych poszczególnych samorządów gminnych. Należy jednak podkreślić, że „na rozwój lokalny składa się wysiłek wielu partnerów: podmiotów publicznych, prywatnych i organizacji pozarządowych – na zasadach partnerstwa i partycypacji społecznej. Dlatego jako animatorów zmiany gospodarczej wskazać należy podmioty wywodzące się z trzech sektorów”⁴³. Są to:

- sektor publiczny – instytucje rządowe i samorządowe,
- sektor prywatny – przedsiębiorcy, rolnicy,
- sektor pozarządowy – fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne.

Rzeczywista zmiana gospodarcza jest możliwa do osiągnięcia jako efekt współdziałania wielu partnerów społecznych.

Wartość dodana wynikająca z opracowanych w ramach opisanego projektu Powiatowych Strategii Zarządzania Zmianą Gospodarczą polega na:

⁴² Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 233.

⁴³ T. Szot-Gabryś, T. Pałaszewska-Reindl, (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. S. Staszica w Kielcach, Kielce 2008, s. 39.

- głębokiej analizie zasobów i uwarunkowań lokalnych w danym powiecie, pod kątem potencjału oraz problemów i potrzeb danego terenu,
- wypracowaniu misji i wizji rozwoju oraz wskazaniu priorytetowych obszarów, będących osią rozwoju,
- próbie poszukiwania partnerstwa we wdrażaniu strategii, w tym wskazywaniu związków i zależności z kierunkami rozwoju, zawartymi w strategiach poszczególnych samorządów gminnych danego powiatu.

W opracowanych strategiach rozwój przedsiębiorczości nie w każdym przypadku stanowił kierunek priorytetowy. Oczekiwany rozwój lokalny stymulowany jest splotem wielu czynników, inicjatyw i oddziaływań. Wprawdzie gminy jako jednostki samorządu terytorialnego mają więcej możliwości i narzędzi bezpośredniego oddziaływania na sferę przedsiębiorczości na swoim terenie niż samorządy powiatowe, to jednak organizacje pozarządowe, np. agencje rozwoju lokalnego mają rację bytu i są skuteczniejsze w skali powiatu, a nie poszczególnych, często niewielkich gmin.

Zakończenie. Rekomendacje dla Programów Rozwoju Przedsiębiorczości

Aktualnie w Polsce trwają prace nad określeniem kierunków nowej polityki regionalnej, dotyczącej perspektywy po roku 2013. Objęte badaniem przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego jednostki samorządu terytorialnego wskazały jako kluczowe dla rozwoju regionu dwie grupy czynników⁴⁴:

- tzw. czynniki twarde, w tym rozwinięta infrastruktura (głównie komunikacyjna),
- tzw. czynniki miękkie, tj. kapitał intelektualny, społeczny, dobre zarządzanie, identyfikacja społeczności lokalnych z regionem oraz odpowiednie relacje i współpraca.

Mając na uwadze uwarunkowania działalności gospodarczej w początkowej fazie i ograniczenia związane z jej skalą oraz warunki charakterystyczne dla regionu Polski Wschodniej, do którego należy województwo lubelskie, można wskazać pewne modelowe strategie biznesu dla nowo powstających i działających mikro-przedsiębiorstw⁴⁵:

- handel i usługi skierowane na obsługę rynku lokalnego,
- usługi świadczone „na miejscu”, ale skierowane do odbiorców spoza regionu – są to na przykład usługi związane z turystyką i rekreacją,

⁴⁴ B. Kawalko, *Od czego zależy rozwój i dobre zarządzanie w regionie? Wyniki badań JST w województwie lubelskim*, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski w Lublinie, Lublin 2011, s. 1-10.

⁴⁵ T. Szot-Gabryś, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej*, [w:] B. Jóźwik, M. Sagan, (red.), *Rozwój Polski Wschodniej. Wyzwania na lata 2014-2020*, Difin, Warszawa 2012 (w druku).

- usługi świadczone w siedzibie zamawiającego, poza regionem, np. usługi budowlane, specjalistyczne usługi serwisowe, doradztwo, szkolenia, usługi transportowe,
- kooperacja i podwykonawstwo na rzecz większych podmiotów gospodarczych w regionie i poza regionem,
- specjalizacja (wyroby nietypowe, unikalne, oferta wyrobów ekskluzywnych) i kierowanie oferty na rynek krajowy i zagraniczny,
- wyjście poza tradycyjną formę świadczenia usług, związaną z siedzibą i wykorzystanie sieci Internetu, np. sklepy internetowe, usługi doradcze, tłumaczenia, itd.

W procesie stymulowania przedsiębiorczości na terenach wiejskich większą rolę odgrywać powinny samorządy lokalne oraz organizacje pozarządowe. Samorządy gminne i powiatowe zawierają zazwyczaj w opracowanych Strategiach Rozwoju Lokalnego cele związane ze wsparciem przedsiębiorczości, ale często nie mają one przełożenia na konkretne programy działania. Rekomenduje się zatem tworzenie w samorządach gminnych i powiatowych odrębnych dokumentów typu Strategia Zarządzania Zmianą Gospodarczą lub „Program Rozwoju Przedsiębiorczości”, przy wsparciu merytorycznym udzielanym przez profesjonalnych konsultantów, finansowanych z wydzielonego programu dotacji, z elementem szkoleń dla pracowników samorządowych.

Tradycyjne narzędzia wsparcia rozwoju przedsiębiorczości, typu rozbudowa infrastruktury technicznej, czy też polityka podatków lokalnych i opłat, powinna być wyraźnie rozszerzona o programowanie zintegrowanych instrumentów, zawartych w Programach Rozwoju Przedsiębiorczości.

Analizując sytuację w województwie lubelskim, jako regionu należącego do Polski Wschodniej, bezpośrednia polityka stymulowania rozwoju przedsiębiorczości powinna być prowadzona w oparciu o kompleksowe działania, takie jak na przykład⁴⁶:

- silniejszy nacisk na rozwój miejscowości powiatowych i wzmacnianie ich funkcji jako centrów lokalnego życia gospodarczego i społecznego,
- wybór preferowanych branż do wsparcia, których działalność mogłaby opierać się na lokalnych zasobach i atutach regionu, na przykład turystyka (bogate zasoby przyrodnicze i kulturowe), przetwórstwo rolno-spożywcze, przetwórstwo drewna,
- budowanie centrów przedsiębiorczości w oparciu o kluczowe branże, w których specjalizuje się region; inicjowanie i wzmacnianie struktur klastrowych,
- know-how wypracowane przez Lokalne Grupy Działania powinno być wykorzystane do szerszej promocji przedsiębiorczości na terenach wiejskich; wymaga to przydzielenia LGD większych środków finansowych do rozdysponowania w drodze konkursów,

⁴⁶ T. Szot-Gabryś, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej*, [w:] B. Jóźwik, M. Sagan, (red.), *Rozwój Polski Wschodniej. Wyzwania na lata 2014-2020*, Difin, Warszawa 2012 (w druku).

- wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu, w tym mniejszych organizacji lokalnych,
- uruchomienie w każdym powiecie (i gminie w miarę możliwości w wybranych dniach) Punktów Konsultacyjnych, świadczących bezpłatne porady dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz MMSP,
- bezpośrednie dotacje inwestycyjne dla nowo powstałych przedsiębiorstw (np. program, który będzie kontynuacją obecnego mechanizmu PO KL 6.2),
- wdrażanie innowacyjnych programów i projektów, typu mentoring w biznesie, coaching, staże i praktyki w przedsiębiorstwach, tworzenie sieci Aniołów Biznesu, funduszy venture capital, klubów innowacyjnych przedsiębiorców,
- działania upowszechniające ideę przedsiębiorczości i wzmocnienie jakości kapitału ludzkiego, w tym wykorzystującego instrumenty społeczeństwa informacyjnego, poprzez przeprowadzanie projektów szkoleniowych i informacyjno-doradczych,
- promocja przedsiębiorczości w środowisku akademickim oraz na szczeblu szkolnictwa zawodowego i średniego.

Urzeczywistnienie tych i innych rekomendacji dla systemu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym byłoby skuteczniejsze, gdyby skoordynowane zostało w formie powiatowego Programu Rozwoju Przedsiębiorczości.

Bibliografia

1. Barański M., (red.), (2003), *Samorząd – rozwój – integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
2. Byjoch K., Redel S., (2000), *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
3. Flisiak E., Opalka B., (2005), *Możliwości kształtowania polityki wewnątrzregionalnej a planowanie strategiczne na poziomie lokalnym*, [w:] J. Kaja, K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
4. Futymski A., Kamiński R., (2008), *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
5. Kawałko B., (2011), *Od czego zależy rozwój i dobre zarządzanie w regionie? Wyniki badań JST w województwie lubelskim*, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski w Lublinie, Lublin.
6. Klimczuk M., (2005), *Infrastruktura techniczna jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] B. Plago (red.), *Czynniki rozwoju regionalnego Polski Północno-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok.

7. Kosikowski C., Ławicki T., (1994), *Ochrona prawa konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
8. Kosikowski C. (red.), (2008), *Finanse samorządowe 2008*, Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków.
9. *Lokalna Strategia Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania „Nasze Roztocze”*, koordynacja prac: Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.
10. Piasecki A. K., (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa.
11. Piasecki B. (red.), (2001), *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź.
12. Pyszkowski A., (1995), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń.
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 roku w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. Nr 103, poz. 659.
14. Rudziński R., (2006), *Stan sektora małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich powiatu ciechanowskiego*, [w:] A. M. Rak (red.), *Przedsiębiorczość w rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
15. Sawicka J., (2000), *Założenie i prowadzenie małego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
16. *Strategie Rozwoju Lokalnego w latach 2007-2015. Vademecum dla jednostek samorządu terytorialnego Województwa Lubelskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin, lipiec 2007.
17. *Strategia Zarządzania Zmianą Gospodarczą dla Powiatu Łukowskiego na lata 2011-2020*, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2011.
18. Strużycki M. (red.), (2006), *Przedsiębiorczość w procesach rozwoju rynków lokalnych*, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa.
19. Strzelecki Z., (2008), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.
20. Szlachta J., (1997), *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa.
21. Szot-Gabryś T., Sienkiewicz M. W., (2009), *Koncepcja podejścia zintegrowanego i innowacyjnego w ramach Lokalnej Strategii Rozwoju w Programie LEADER*, [w:] M. Stefański (red.), *Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regiony*, Monografie Wydziału Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin.

22. Szot-Gabryś T., Pałaszewska-Reindl T. (red.), (2008), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. S. Staszica w Kielcach, Kielce.
23. Szot-Gabryś T., (2008), *Znaczenie przedsiębiorczości i innowacji dla rozwoju regionu*, [w:] T. Pałaszewska-Reindl, T. Szot-Gabryś (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. Stanisława Staszica w Kielcach, Kielce.
24. Szot-Gabryś T., (2012), *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej*, [w:] B. Jóźwik, M. Sagan (red.), *Rozwój Polski Wschodniej. Wyzwania na lata 2014-2020*, Difin, Warszawa (w druku).
25. Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
26. Wyszowska D., (2005), *Polityka regionalna jako instrument podwyższania konkurencyjności polskich regionów*, [w:] J. Kaja, K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
27. Zalewski A., (2005), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
28. Zawora J., Zawora P., (2007), *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane w samorządach gminnych*, [w:] S. Makalski (red.), *Transfer wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Nadzieja i przedsiębiorczość – psychologiczne aspekty zarządzania

Hope and entrepreneurship – psychological aspects of management

Robert Porzak, Mariusz Sagan

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Nadzieja na sukces (Snyder, Sympson, 1997) może być czynnikiem modyfikującym jakość decyzji podejmowanych przez pracowników instytucji otoczenia biznesu (MawDer, 2011). Analizie poddano relację nadziei na sukces i orientacji przedsiębiorczej (Lumpkin, Dess, 2005). Badania przeprowadzono testem KNS Snydera w polskim opracowaniu Łaguny, Trzebińskiego i Zięby (2005) oraz Skalą Orientacji Przedsiębiorczej konstrukcji własnej wśród pracowników instytucji samorządowych zarządzających rozwojem regionu. Grupą odniesienia byli pracownicy dużych organizacji pozarządowych zajmujących się wspomaganiem przedsiębiorczości w regionie. Analizą objęto wyniki 36 osób pełniących funkcje kierownicze i wykonawcze w administracji samorządowej i 34 osób pełniących podobne funkcje w fundacjach. Rezultaty wskazują, że osoby zatrudnione w instytucjach samorządowych przejawiają silniejszą nadzieję na sukces, jak i orientację przedsiębiorczą. Samorządowcy przejawiają też większą pewność siebie, wyższą motywację do działania i orientację na przywództwo. Ogólny poziom orientacji przedsiębiorczej jest silniej powiązany z przekonaniem o posiadaniu silnej woli, niż z przekonaniem o umiejętnościach znajdowania rozwiązań.

Słowa kluczowe: nadzieja, orientacja przedsiębiorcza, samorząd, organizacje pozarządowe

Summary

The hope for success (Snyder, Sympson, 1997) may be a factor modifying the quality of decisions made by employees in the business environment (MawDer, 2011). We analyzed the relationship of hope for success and entrepreneurial orientation (Lumpkin, Erdogan, 1999). Using Polish version of Snyder's test in adaptation prepared by Łaguna, Trzebiński and Zięba and The Entrepreneurial Orientation Scale of own design we researched above problem among local government staff managing development of the region. The reference group were employees of large NGOs assisted business development in the region. The analysis included the results of 36 persons who perform managerial and executive positions in local government and 34 persons performing similar functions in the foundations. The results indicate that persons employed in local government institutions exhibit a stronger hope of success and entrepreneurial orientation. Local authorities also exhibit greater self-confidence, higher motivation to act and orientation toward the leadership. The overall level of entrepreneurial orientation is positively associated with the conviction of having a strong will. The conviction of the ability to find solutions is lower in both groups.

Keywords: hope, entrepreneurial orientation, local government, NGOs

Wprowadzenie

Zarządzanie bieżącym działaniem i rozwojem instytucji jest zwykle rozumiane jako proces oparty na świadomych decyzjach odwołujących się do długofalowej wizji. Jako oczywiste przyjmuje się, że u decydenta istnieje motywacja do podejmowania owych decyzji, jak i przekonanie o ich słuszności i prawidłowości realizacji. W analizie procesów zarządzania rzadko uwzględnia się rolę motywacji i przekonań dotyczących podejmowanych decyzji, a jeżeli już, to raczej jako czynnika zaburzającego prawidłowe procesy decyzyjne. Procesy motywacyjne budowane przez przekonania są jednak istotnym czynnikiem wpływającym na przebieg myślenia, a więc na każdy proces decyzyjny. Rola motywacji i przekonań w działaniach dotyczących zarządzania wiąże się przede wszystkim z modyfikowaniem decyzji podejmowanych w sytuacjach niepełnych informacji i ryzyka (Maw-Der, 2011, s. 375).

Orientacja przedsiębiorcza jest rozumiana między innymi jako ukierunkowanie na wszelkie formy działania, które zwiększają gotowość i efektywność podejmowania decyzji zarządczych w sytuacjach niepełnych informacji. Jej składowe, to: autonomia, innowacyjność, gotowość do podejmowania ryzyka, proaktywność, oraz rywalizacyjna agresywność (Lumpkin, Erdogan, 2004). Skłonność do podejmowania decyzji śmiałych, choć jednocześnie dobrze skalkulowanych w oparciu o racjonalną analizę sytuacji, jest jedną z istotnych składowych tak rozumianej orientacji przedsiębiorczej.

Trwała skłonność do przejawiania pozytywnych motywacji i przekonań sprzyjających przedsiębiorczości, widoczna w postaci odczuwania nadziei na sukces, może być kluczowym czynnikiem zwiększającym gotowość do podejmowania śmiałych decyzji i odważnego realizowania perspektywicznych wizji. Sytuacja niepewności informacyjnej i ryzyka jest typowa dla większości zadań stojących przed osobami zarządzającymi wszystkich szczebli kierowniczych firm i instytucji. Ze względu na dużą dynamikę życia politycznego, gospodarczego i ekonomicznego, niepewność informacyjna dotyczy nie tylko decydentów różnych szczebli, ale też personelu przekładającego decyzje zarządcze na działania wykonawcze.

Analiza relacji między nadzieją na sukces a przedsiębiorczością może pomóc w ocenie czynników sprzyjających efektywnemu podejmowaniu decyzji zarządczych, zarówno w firmach, jak i w instytucjach. Szczególnie istotnym obszarem badań wydaje się być funkcjonowanie osób pełniących role kierownicze i wykonawcze w instytucjach samorządowych. Zarządzanie rozwojem regionu ma charakter zbliżony w zakresie celów i form do zarządzania instytucją, różni się jednak znacząco obszarem działania. Podejmowanie decyzji wpływających na jakość działania przedsiębiorstw rynkowych, jak i ogółu mieszkańców, jest czynnikiem kluczowym dla rozwoju regionu. Decyzje administracji wpływają na jakość funkcjonowania firm i poszczególnych osób.

Nadzieja na sukces jako czynnik sprawczy rozwoju

Pojęcie nadziei bywa rozumiane jako pozytywny stan odnoszący się do otaczającego świata lub do własnej osoby. Wyobrażenia i przekonania dotyczące sensu i dobrych intencji otaczającego świata są oparte na przekonaniu o istnieniu pozytywnego aspektu uniwersum: dobra, boga, mądrości czy też dobrej energii wszechświata. Nadzieja odnosząca się do ogólnego dobra świata jest pojęciem wywiedzionym z koncepcji Eriksona i jest określana jako nadzieja podstawowa. Nadzieja podstawowa wiąże się z odbieraniem świata jako sensownego i przychylonego. Szeroki, specyficzny wpływ nadziei podstawowej na wiele aspektów funkcjonowania człowieka jest potwierdzony badaniami. Pozytywne nastawienie pozwala między innymi łatwiej adaptować się do nowych i nieznanych warunków. Nadzieja podstawowa wiąże się z reagowaniem na trudne sytuacje i zagrożenia dla własnej tożsamości, jak i zaburzenia ładu świata wywołane np. katastrofami naturalnymi, czy też wojnami lub problemami społecznymi. Nadzieja podstawowa umożliwia też efektywniejsze zmaganie się z doświadczeniem straty i porażki, jak i łatwiejszą integrację i wzrost osobowy po doświadczonej traumie (Trzebiński, Zięba, 2004). Wysoki poziom nadziei podstawowej można uznać za czynnik modyfikujący podejmowanie decyzji w sytuacjach niepewności.

Ukierunkowanie wyobrażeń i oczekiwań dotyczących pozytywnego obrazu rzeczywistości do wewnątrz skutkuje postrzeganiem siebie jako osoby posiadającej właściwości umożliwiające radzenie sobie z wyzwaniami świata. Skuteczność radzenia sobie z wyzwaniami rzeczywistości jest łączona z przekonaniem o umiejętności znajdowania trafnych rozwiązań w sytuacjach, w których się znajdujemy oraz o zdolności do wykorzystania tej umiejętności i sile radzenia sobie z wyzwaniami rzeczywistości, ujmowanej jako silna wola. Nadzieja na sukces jest czynnikiem zwiększającym ogólny poziom przystosowania psychicznego jak i adaptacji społecznej, w tym zainteresowania celami innych osób (Łaguna, Trzebiński, Zięba, 2005).

Nadzieja może być wiązana z wyobrazeniami na temat przyszłych rezultatów działania. Zgeneralizowane oczekiwanie pozytywnych zdarzeń jest związane z wizją sukcesu i uzyskania satysfakcjonującego efektu. Podejście akcentujące rolę przyszłych rezultatów jest określane jako optymizm dyspozycyjny. Optymizm jest jednak konstruktem odrębnym od nadziei i jest związany przede wszystkim z ufnością dotyczącą możliwości uzyskania pożądanego wyniku (Łaguna, Trzebiński, Zięba, 2005).

Nadzieja na sukces bywa rozumiana jako emocja lub jako pewien sposób postrzegania rzeczywistości. W ujęciu poznawczym nadzieja jest poznawczym procesem motywacyjnym. Jako czynnik motywacyjny nadzieja implikuje podejmowanie działań z większą wiarą w możliwość ich skutecznej realizacji. Zwiększa też skłonność do podejmowania zróżnicowanych działań, ponieważ każde działanie wydaje się nieść szansę dotyczącą przyszłych i bieżących rezultatów. Nadzieja w ujęciu poznawczym stanowi wtórną modyfikację poznawczą pierwotnie do-

świadczanego strachu, wpływając np. na zmniejszenie obaw przed niepowodzeniem, choć nie eliminując ich powstawania (Jarymowicz, Bar-Tal, 2006, s. 373). Można więc uznać, że nadzieja nie prowadzi do naiwnego optymizmu wyzwającego pasywność, wręcz przeciwnie, jest czynnikiem mobilizującym aktywność poznawczą zorientowaną na poszukiwanie rozwiązań po uświadomieniu sobie zagrożeń lub po doświadczeniu negatywnych zdarzeń.

Nadzieja na sukces może mieć szczególne znaczenie w działaniu związanym z podejmowaniem długofalowych decyzji, jest też ważna w bieżącym zarządzaniu i realizowaniu zadań. W działaniu franczyzobiorców stwierdzono jednak istotne zróżnicowanie poziomu nadziei w zależności od pozycji w strukturze firmy (Di-Pietro et al., 2007). Podejmowanie decyzji w oparciu o tendencję do optymizmu bądź pesymizmu może być elementem modyfikującym efektywność działania osób zarządzających instytucjami, wpływając na ich odbiór jako efektywnych, przedsiębiorczych lub pasywnych i sformalizowanych.

Przedsiębiorczość

Pojęcie przedsiębiorczości jest w potocznym rozumieniu dość łatwe do intuicyjnego określenia, jednak ujęcia definicyjne koncentrują się na różnych przejawach tego zjawiska. Przedsiębiorczość, zgodnie z klasyczną definicją, jest określana jako kreatywność i proaktywność prowadząca do powstawania innowacyjnej zmiany, co w popularnym ujęciu Shumpetera bywa przedstawiane jako twórcza destrukcja (za: Zhao, 2010, s. 385). Spojrzenie takie wiąże rezultaty przedsiębiorczości z cechami przedsiębiorcy, co utrudnia ocenę przedsiębiorczości jako właściwości osobowej. Trudno też poznać mechanizmy powstawania przedsiębiorczości przed wystąpieniem jej rezultatów. Opisywane w innych ujęciach cechy osobowości związane z przedsiębiorczością obejmują między innymi: skłonność do podejmowania ryzyka, twórcze podejście, wewnętrzną motywację i proaktywność, zdolność rozpoznawania szans i możliwości, optymizm i stabilność emocjonalną, odporność na stres, asertywność i ekstrawersję. Jednocześnie badania potwierdzają, że negatywnym korelatem przedsiębiorczości jest ugodowość, sprzyjająca tendencjom do zmiany decyzji. Rola skłonności do podejmowania ryzyka, wymienianej jako jedna z wiodących właściwości osób przedsiębiorczych, jest dyskusyjna. Z jednej strony jest to właściwość umożliwiająca podjęcie innowacyjnych projektów, a zarazem jest czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo niepowodzenia owych projektów (Zhao, 2010). Istotnym czynnikiem, wpływającym na korzystne dla skutecznego działania w obszarze przedsiębiorczości rezultaty związane z gotowością podejmowania ryzyka, może być podejście o charakterze opartym na racjonalnym równoważeniu korzyści i zagrożeń związanych z danym działaniem (Hayek, 2012).

Przedsiębiorczość w ujęciu zestawu cech jest potencjalną właściwością umożliwiającą prowadzenie działań przedsiębiorczych. Zdefiniowanie przedsiębior-

czości jako zestawu cech nie wymaga weryfikacji tych potencjalnych możliwości przez pryzmat rzeczywistych osiągnięć. Tego typu ujęcie jest zbliżone do pojęcia orientacji przedsiębiorczej, możliwego do wykorzystania zarówno w opisie firm, jak i poszczególnych osób mających potencjalne właściwości umożliwiające prowadzenie działań przedsiębiorczych (Lumpkin, Dess, 1996; Dess, Lumpkin, 2005).

Instytucje otoczenia biznesu

Przedsiębiorczość jako właściwość osób prowadzących działania w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego może być bardzo znaczącym czynnikiem stymulującym rozwój firm, instytucji, jak i całego regionu. Myślenie o regionie jako o strukturze społeczno-gospodarczej zbliżonej do działającej na dużą skalę firmy może być dużym uproszczeniem i zniekształceniem w sensie ekonomicznym, ale jest bardzo trafną perspektywą dla analizy psychologicznej. Administrowanie instytucjami, niezależnie od przedmiotu ich działalności, to ciąg decyzji i działań, które są oparte na analizie danych a zarazem są modyfikowane pod wpływem emocji. Jest to więc działalność identyczna w swojej formie z typowymi działaniami przedsiębiorczymi. Kluczowymi czynnikami wpływającymi na efektywność działania instytucji biznesowych, jak i instytucji otoczenia biznesu, są: innowacyjność, skłonność do podejmowania ryzyka i proaktywność personelu, w tym zwłaszcza kadry zarządzającej (Sarkar et al., 2006). Jak podkreślają autorzy (Mohamad et al., 2011) proaktywność jest istotnie powiązana z efektywnością, pozostałe czynniki mają charakter modyfikujący. Jakość funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu i ich pracowników pełni jednak kluczową rolę dla skuteczności działań prowadzonych w ramach nowo rozwijanych przedsięwzięć, co jest szczególnie znaczące w gospodarkach wschodzących, w tym zwłaszcza w regionach odległych od centrów produkcyjno-technologicznych (Zvirgzdiņa et al., 2009).

Cel i metody badań

Metaanaliza badań przeprowadzona przez Zhao (2010) wskazuje, że istnieje istotna relacja między właściwościami osobowościowymi a przedsiębiorczością. Związki te są jednak badane przede wszystkim w kontekście instytucji biznesowych. Brakuje szerszych doniesień na temat analiz dotyczących grupy osób zajmujących się działaniem w instytucjach administracyjnych i społeczno-ekonomicznych działających w otoczeniu biznesu. Jest to istotna sfera poszukiwań badawczych, między innymi ze względu na tworzenie przez te instytucje rozwiązań organizacyjnych oraz wsparcia dla firm w wymiarze transferu wiedzy, co silnie wpływa na konkurencyjność i rozwój gospodarczy.

Prezentowane badania zmierzają do odpowiedzi na pytanie, **czy istnieje związek między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą**. Nadzieja na suk-

ces jest ujmowana jako poznawczy mechanizm motywacyjny. Przedsiębiorczość jest rozumiana jako zestaw właściwości osobowych sprzyjających skutecznemu działaniu ukierunkowanemu na rezultat ekonomiczny. Ocenie poddano relacje między ogólnym nasileniem nadziei na sukces i orientacji przedsiębiorczej, jak i między każdą ze składowych tych konstruktyw. **Szczegółowe pytania badawcze dotyczą związków przekonania o posiadaniu silnej woli i o umiejętności znajdowania rozwiązań z nasileniem motywacji, tendencji przywódczych, pewności siebie i zorganizowania działania.** Zmienną objętą kontrolą w badaniach jest typ instytucji otoczenia biznesu zatrudniającej osoby badane.

Organizacja badań

Ocena relacji między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą została przeprowadzona wśród pracowników i kierowników różnych szczebli samorządu województwa lubelskiego oraz dużych fundacji wspomagających przedsiębiorczość na terenie województwa. W badaniach wzięli udział kierownicy i pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, Urzędu Miasta Lublina, Lubelskiej Fundacji Wspomagania Ośrodków Rozwoju Gospodarczego OIC Poland, Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny. Badania wykonano w formie grupowej i indywidualnej. Uczestnicy badań wypełniali arkusze badawcze w kwietniu i maju 2012. Dużą pomocą w wykonaniu badań była przychylna postawa oraz znaczne wsparcie organizacyjne udzielone przez kierownictwo objętych badaniami urzędów i fundacji, za co autorzy składają serdeczne podziękowania.

Narzędzia badawcze

Badania przeprowadzono z wykorzystaniem Kwestionariusza Nadziei na Sukces KNS, autorstwa (Łaguna, Trzebiński, Zięba, 2005). Kwestionariusz składa się z 12 pytań, na które badani odpowiadają w skali liczącej osiem kategorii. KNS umożliwia ocenę 2 wymiarów nadziei oraz jej nasilenia ogólnego. Wymiary nadziei na sukces, wyodrębniane jako podskale z narzędzia, to przekonanie o posiadaniu siły woli umożliwiającej realizowanie celów oraz przekonanie o posiadaniu umiejętności znajdowania rozwiązań w sytuacjach trudnych. Rzetelność skali wyniku ogólnego KNS szacowana współczynnikiem alfa Cronbacha wynosi 0,82. Rzetelność skali przekonań o silnej woli jest równa 0,74, dla skali przekonań o umiejętności znajdowania rozwiązań współczynnik rzetelności wynosi 0,72.

Pomiar orientacji przedsiębiorczej został wykonany za pomocą Skali Orientacji Przedsiębiorczej SOP autorstwa R. Porzaka, która została skonstruowana na potrzeby badań. Skala składa się z 20 pytań wybranych ze wstępnej puli 43 twierdzeń dotyczących przejawów postaw i zachowań przedsiębiorczych wymienianych przez autorów cytowanych badań. Badani udzielają odpowiedzi na skali liczącej siedem kategorii. W oparciu o wstępne badania grupy 219 osób, studentów i pracowników różnych instytucji, przeprowadzono analizę czynnikową metodą

głównych składowych z rotacją ortogonalną i wyodrębniono ze skali 6 czynników. Ilość i treści pytań wchodzących w skład poszczególnych czynników jest ogólnie zgodna z założeniami wynikającymi z uwzględnionych koncepcji, co potwierdza trafność czynnikową testu. Wyodrębnione czynniki określono kolejno jako: motywacja, tendencje przywódcze, pewność siebie, zorganizowanie, wewnątrzsterowność i racjonalizm. Skala jest narzędziem niestandardyzowanym, dlatego przeprowadzono ocenę jej własności psychometrycznych w badanej grupie pracowników instytucji otoczenia biznesu. Pomiar oparto na wynikach badań 70 osób. Rzetelność dla skali wyniku ogólnego wynosi w badanej grupie 0,89. Rzetelność dla 4 podskal jest wystarczająca do uwzględnienia ich w analizie wyników badań i wynosi odpowiednio: skala motywacji – 0,84 tendencji przywódczych – 0,77, pewności siebie – 0,71, zorganizowania – 0,63. Czynniki wewnątrzsterowności i racjonalizmu nie uwzględniono jako skal, gdyż ich rzetelność w badanej grupie wynosiła odpowiednio 0,46 i 0,49, czyli poniżej poziomu umożliwiającego wykorzystanie w badaniach.

Grupa badana

Badania zostały przeprowadzone w grupie 70 osób. Uczestnicy badań to w 51,4% osoby zatrudnione w urzędach, pozostałe 48,6% to osoby zatrudnione w fundacjach. Niewielki odsetek osób badanych nie odpowiedział poprawnie na niektóre pytania testów, niepełne wyniki zostały pominięte w obliczeniach. Większość badanych (69%) to kobiety. Stanowiska kierownicze pełniło 44,2% uczestników badań, pracownicy stanowili 55,8%.

WYNIKI BADAŃ

Nadzieja na sukces

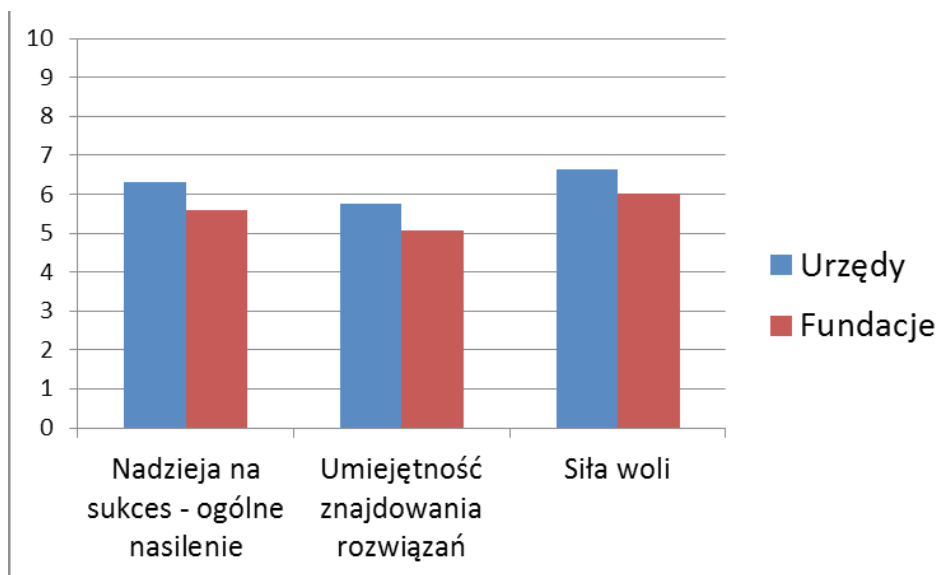
Nasilenie nadziei na sukces wśród pracowników instytucji otoczenia biznesu ocenione za pomocą Kwestionariusza Nadziei na Sukces jest przedstawione w tabeli nr 1. Graficzną wizualizację uzyskanych rezultatów stanowi wykres 1, obrazujący wyniki przeliczone. Ogólny poziom nadziei na sukces jest nieco powyżej przeciętnej. Poczucie możliwości sprostania wymaganiom płynącym z rzeczywistości pozwala pracownikom instytucji otoczenia biznesu podejmować działania i wystarczająco skutecznie osiągać cele. Nadzieja na sukces jest budowana na przekonaniu o posiadaniu zdolności do inicjowania działań w sytuacjach niepewności i wytrwania w nich pomimo przeszkód. Nieco niższe, choć również przeciętnie nasilone, jest przekonanie o własnej zaradności, umożliwiającej znalezienie konkretnych rozwiązań w oparciu o posiadaną wiedzę i kompetencje intelektualne.

Tabela 1. Nadzieja na sukces

Wymiar	Grupa						Porównanie	
	Urzędy		Fundacje		Ogółem		t / Z*	p<
	M	SD	M	SD	M	SD		
Nadzieja na sukces – ogólne nasilenie	6,32	1,32	5,59	1,65	5,96	1,53	2,09	0,040
Przekonanie o umiejętności znajdowania rozwiązań	5,77	1,46	5,06	1,58	5,42	1,55	1,94	0,057
Przekonanie o posiadaniu silnej woli	6,65	1,52	6,00	1,78	6,32	1,67	-1,39*	0,163

* Podano wartość testu t-Studenta. Dla zmiennych niespełniających kryterium normalności rozkładu podano wartość standaryzowaną Z testu U Manna-Whitney'a

Źródło: badania własne

Wykres 1. Nadzieja na sukces

Porównanie wyników uzyskanych przez osoby zatrudnione w urzędach i fundacjach wskazuje, że występują między tymi grupami istotne różnice w nasileniu nadziei. Ogólny poziom nadziei na sukces jest istotnie wyższy wśród osób zatrudnionych w urzędach. Różnice dotyczące wymiarów składowych nadziei nie są istotne, choć w odniesieniu do przekonania o umiejętności znajdowania rozwiązań rozbieżność jest bliska wartości granicznej.

Orientacja przedsiębiorcza

Poziom orientacji przedsiębiorczej i jej wymiarów przedstawia Tabela 2. Nasilenie poszczególnych wymiarów orientacji przedsiębiorczej w grupie pracowników badanych instytucji otoczenia biznesu jest przedstawione na wykresie 2. Wyniki są uśrednionymi ilościami punktów uzyskanych jako przeliczenie wyników danej skali, co pozwoliło ułożyć je w ramach przedziału od 1 do 8 punktów.

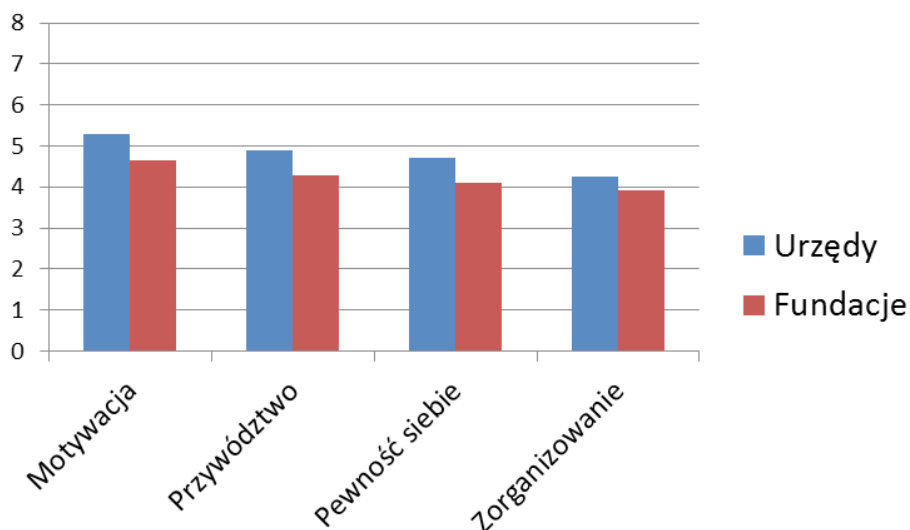
Tabela 2. Orientacja przedsiębiorcza

Wymiar	Grupa						Porównanie	
	Urzędy		Fundacje		Ogółem		t / Z*	p<
	M	SD	M	SD	M	SD		
Orientacja przedsiębiorcza	29,53	4,01	27,06	4,05	28,33	4,18	2,53	0,014
Motywacja	5,29	0,91	4,64	1,04	4,97	1,02	2,80	0,007
Przywództwo	4,90	0,99	4,29	1,20	4,60	1,13	2,30	0,025
Pewność siebie	4,71	0,77	4,10	0,87	4,42	0,87	-3,17*	0,002
Zorganizowanie	4,26	1,08	3,91	1,08	4,09	1,09	1,33	0,188

* Podano wartość testu t-Studenta. Dla zmiennych niespełniających kryterium normalności rozkładu podano wartość standaryzowaną Z testu U Manna-Whitney'a

Źródło: badania własne

Ogólne nasilenie orientacji przedsiębiorczej jest istotnie wyższe w grupie pracowników instytucji samorządowych, niż wśród pracowników fundacji. Istotne różnice o identycznym kierunku dotyczą też trzech wymiarów orientacji przedsiębiorczej. Osoby zatrudnione w instytucjach samorządowych przejawiają istotnie wyższy poziom motywacji do podejmowania działań przedsiębiorczych, niż pracownicy fundacji wspomagających rynek pracy. Pracownicy instytucji samorządowych są też w większym stopniu gotowi do podejmowania przywództwa i generowania nowych rozwiązań. Przejawiają także większą pewność siebie, związaną z odpornością na stres i skłonnością do podejmowania ryzyka ukierunkowanego na osiągnięcie korzyści.

Wykres 2. Orientacja przedsiębiorcza

Relacje między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą

Istotne zróżnicowanie objętych analizą wymiarów nadziei na sukces, jak i orientacji przedsiębiorczej ze względu na objętą kontrolą zmienną środowiska pracy wpłynęło na uwzględnienie kontekstu środowiska pracy także w dalszych analizach. Analizy związków między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą przeprowadzono nie tylko w całej badanej grupie, ale także w grupach osób pracujących w różnych typach instytucji otoczenia biznesu. Związek między poszczególnymi wymiarami objętymi analizą w całej badanej grupie przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Nadzieja na sukces a orientacja przedsiębiorcza

Wymiar	Nadzieja na sukces – ogólne nasilenie		Przekonanie o posiadaniu silnej woli		Przekonanie o umiejętnościach znajdowania rozwiązań	
	r / tau*	p<	r / tau*	p<	r / tau*	p<
Orientacja przedsiębiorcza	0,632	0,001	0,368*	0,002	0,341	0,005
Motywacja	0,629	0,001	0,528*	0,001	0,379	0,001
Przywództwo	0,475	0,001	0,408*	0,001	0,295	0,014
Zorganizowanie	0,428	0,001	0,438*	0,001	0,176	0,151
Pewność siebie	0,274*	0,002	0,343*	0,001	0,182*	0,041

* Podano wartość współczynnika korelacji r-Pearsona. Dla zmiennych niespełniających kryterium normalności rozkładu podano wartość współczynnika tau-Kendalla

Źródło: badania własne

Niemal wszystkie zmienne objęte analizą pozostają ze sobą w istotnych związkach. Większość korelacji ma przeciętne nasilenie. Związki są wprost proporcjonalne. Względnie najsilniejsze relacje łączą ogólne nasilenie nadziei na sukces z wymiarami orientacji przedsiębiorczej. Brak istotnej relacji dotyczy tylko jednej pary zmiennych: przekonania o umiejętnościach znajdowania rozwiązań oraz zorganizowania.

W celu oceny związku poszczególnych składowych nadziei na sukces z nasileniem orientacji przedsiębiorczej w grupach osób zaangażowanych w pracę instytucji otoczenia biznesu przeprowadzono analizę korelacji w grupach zawodowych. Tabela 4 przedstawia współczynniki korelacji wyliczone dla grupy pracowników instytucji samorządowych.

Tabela 4. Nadzieja na sukces a orientacja przedsiębiorcza – osoby zatrudnione w instytucjach samorządowych

Wymiar	Nadzieja na sukces – ogólne nasilenie		Przekonanie o posiadaniu silnej woli		Przekonanie o umiejętnościach znajdowania rozwiązań	
	r / tau*	p<	r / tau*	p<	r / tau*	p<
Orientacja przedsiębiorcza	0,579	0,001	0,543*	0,001	0,231	0,188
Motywacja	0,478	0,004	0,520*	0,001	0,158	0,363
Przywództwo	0,467	0,005	0,422*	0,001	0,264	0,126
Zorganizowanie	0,314	0,075	0,308*	0,019	0,112	0,527
Pewność siebie	0,352*	0,006	0,485*	0,001	0,188*	0,140

* Podano wartość współczynnika korelacji r-Pearsona. Dla zmiennych nie spełniających kryterium normalności rozkładu podano wartość współczynnika tau-Kendalla

Źródło: badania własne

Związek między ogólnym poziomem nadziei na sukces a orientacją przedsiębiorczą w grupie osób zatrudnionych w administracji samorządowej ma przeciętne nasilenie i jest istotny statystycznie. Podobna prawidłowość zachodzi w odniesieniu do związków ogólnego nasilenia nadziei na sukces z pozostałymi wymiarami przedsiębiorczości, oprócz jednego – poziomu zorganizowania. W relacji między zorganizowaniem a ogólną nadzieją na sukces występuje jednak tendencja zbliżona do związków pozostałych zmiennych, choć nie osiąga ona istotności statystycznej.

Wszystkie korelacje między przekonaniem o posiadaniu silnej woli a orientacją przedsiębiorczą i jej składowymi mają przeciętne nasilenie i zarazem są wysoce istotne statystycznie. Jednocześnie żadna ze zmiennych dotyczących przedsiębiorczości nie jest istotnie powiązana z przekonaniem o umiejętności znajdowania rozwiązań. Osoby zatrudnione w instytucjach samorządowych funkcjonują przede wszystkim w oparciu o przekonanie o zdolności do sprostaną wyzwaniom.

Związki między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą osób zatrudnionych w fundacjach wspierających rozwój gospodarczy regionu są przedstawione w tabeli 5. Ilość istotnych związków między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą i ich składowymi jest identyczna, jak w grupie osób zatrudnionych w administracji samorządowej. Różnice dotyczą nasilenia związków i ich konfiguracji.

Tabela 5. Nadzieja na sukces a orientacja przedsiębiorcza – osoby zatrudnione w fundacjach wspierających przedsiębiorczość

Wymiar	Nadzieja na sukces – ogólne nasilenie		Przekonanie o posiadaniu silnej woli		Przekonanie o umiejętności znajdowania rozwiązań	
	r / tau*	p<	r / tau*	p<	r / tau*	p<
Orientacja przedsiębiorcza	0,627	0,001	0,528*	0,001	0,342	0,052
Motywacja	0,690	0,001	0,551*	0,001	0,461	0,006
Przywództwo	0,417	0,014	0,389*	0,002	0,239	0,174
Zorganizowanie	0,473	0,005	0,546*	0,001	0,162	0,361
Pewność siebie	0,156*	0,227	0,183*	0,161	0,108*	0,411

* Podano wartość współczynnika korelacji r-Pearsona. Dla zmiennych niespełniających kryterium normalności rozkładu podano wartość współczynnika tau-Kendalla

Źródło: badania własne

Wśród osób zatrudnionych w fundacjach większość współczynników korelacji między nadzieją na sukces a orientacją przedsiębiorczą jest wyższa, niż wśród osób pracujących w instytucjach samorządowych. Powiązanie między ogólnym

poziomem nadziei na sukces a ogólnym nasileniem orientacji przedsiębiorczej ma przeciętny poziom i jest istotne statystycznie. Podobne związki, choć o mniejszym nasileniu niż w wynikach ogólnych, występują między ogólną nadzieją na sukces a trzema wymiarami składowymi orientacji przedsiębiorczej: motywacją, przywództwem i zorganizowaniem. Wśród pracowników fundacji brakuje istotnego związku między pewnością siebie a którymkolwiek z aspektów szczegółowych nadziei na sukces. Występuje natomiast istotny związek między przekonaniem o umiejętności znajdowania rozwiązań a jednym z aspektów orientacji przedsiębiorczej, jakim jest poziom motywacji. Tendencje uwidocznione w przedstawionych wynikach wskazują, że osoby zatrudnione w fundacjach w większym stopniu niż pracownicy administracji samorządowej mogą kierować się w ocenie możliwości zrealizowania danego przedsięwzięcia przekonaniem o posiadaniu umiejętności i zasobów.

Wnioski

Uzyskane wyniki wskazują na istotne powiązanie orientacji przedsiębiorczej z nadzieją na sukces w grupie osób zatrudnionych w instytucjach otoczenia biznesu. Przekonanie o możliwości sprostania różnorodnym wymaganiom płynącym z rzeczywistości stanowi czynnik umożliwiający osobom zatrudnionym w instytucjach otoczenia biznesu aktywnie podejmować działania i wystarczająco skutecznie osiągać cele. Nadzieja na sukces jest budowana przede wszystkim w oparciu o przekonanie o posiadaniu zdolności do inicjowania działań w sytuacjach niepewności i możliwości wytrwania w nich pomimo przeszkód. Przekonanie o własnej zaradności, umożliwiającej znalezienie konkretnych rozwiązań w oparciu o posiadaną wiedzę i kompetencje intelektualne jest nieco niższe, choć również przeciętnie nasilone. Wyniki potwierdzają i precyzują prawidłowości zaobserwowane przez Maw-Dera (2011). Rola motywacji i przekonań w działaniach dotyczących zarządzania wiąże się przede wszystkim z aspektem motywacji do podejmowania decyzji w sytuacjach niepełnych informacji i ryzyka.

Wszystkie wymiary nadziei na sukces są istotnie bardziej nasilone w grupie osób zatrudnionych w instytucjach samorządowych, w porównaniu z osobami działającymi w organizacjach pozarządowych wspierających przedsiębiorczość. Podobnie kształtuje się zróżnicowanie nasilenia ogólnej orientacji przedsiębiorczej. Poziom motywacji do podejmowania działań przedsiębiorczych osób zatrudnionych w instytucjach samorządowych także jest istotnie wyższy, w porównaniu z pracownikami fundacji wspomagających biznes i rynek pracy. Pracownicy instytucji samorządowych są w większym stopniu gotowi do podejmowania przywództwa i generowania nowych rozwiązań, niż pracownicy fundacji. Przejawiają także większą pewność siebie, związaną z odpornością na stres i skłonnością do podejmowania ryzyka ukierunkowanego na osiągnięcie przyszłych korzyści.

Czynnikiem szczególnie silnie związanym z orientacją przedsiębiorczą jest przekonanie o posiadaniu silnej woli. Istotny związek poczucia nadziei na sukces z ogólną orientacją przedsiębiorczą, jak i z jej wymiarami składowymi jest wyraźniejszy w grupie pracowników fundacji działających w otoczeniu biznesu. Związki między poszczególnymi wymiarami nadziei na sukces i orientacji przedsiębiorczej wskazują, że pracownicy instytucji samorządowych w większym stopniu działają w oparciu o przekonanie o posiadaniu silnej woli, natomiast orientacja przedsiębiorcza osób zatrudnionych w fundacjach wiąże się silniej z przekonaniem o posiadaniu kompetencji. Można przypuszczać, że w przypadku osób zatrudnionych w fundacjach poczucie nadziei na sukces wiąże się z silniejszym, niż w przypadku pracowników samorządów, bardziej bezpośrednim i mniej odroczonym w czasie doświadczaniem związku efektów swojej działalności z posiadanymi kompetencjami. W grupie osób zatrudnionych w instytucjach samorządowych ważniejszym czynnikiem jest prawdopodobnie doświadczanie długofalowych, korzystnych rezultatów swojego działania, wynikających z trwałości i nadrzędności generowanych przez te instytucje rozwiązań organizacyjnych.

Wyniki mogą stanowić użyteczne wskazanie dla procesu rozwoju wewnętrznego, jak i dla procesu rekrutacji personelu instytucji otoczenia biznesu. Można przypuszczać, że osoby o wysokim poziomie nadziei na sukces będą skłonne podejmować śmiało decyzje, których będą bardziej i dzięki temu wspierać rozwój środowisk lokalnych biznesu. Wysoki poziom orientacji przedsiębiorczej zapewnia rozpoznawanie korzystnych trendów rynkowych, jak i zagrożeń, co umożliwia pracownikom budowanie efektywnego, zapewniającego korzyści społeczne partnerstwa z firmami i przedsiębiorcami.

Należy podkreślić, że względnie najniższy poziom orientacji przedsiębiorczej w badanych grupach dotyczy zorganizowania, co może skutkować utratą korzyści płynących ze zmotywowania zespołów do działania. Wyniki badań nie potwierdzają też ogólnego przekonania, iż orientacja na sukces i przedsiębiorczość jest domeną instytucji prywatnych, choć brak danych z przedsiębiorstw uniemożliwia jednoznaczne wnioski. Zasadne jest więc przeprowadzenie pogłębionych badań porównawczych obejmujących większą liczbę instytucji samorządowych i szerszy zakres instytucji otoczenia biznesu, a także uwzględnienie przedsiębiorstw o różnej wielkości.

Bibliografia

1. Dess G. G., Lumpkin G. T., (2005), *The Role of Entrepreneurial Orientation in Stimulating Effective Corporate Entrepreneurship*, Academy Of Management Executive, 19(1), 147-156. doi:10.5465/AME.2005.15841975
2. DiPietro R. B., Welsh D. B., Raven P. V. & Severt D., (2007), *A Measure of Hope in Franchise Systems: Assessing Franchisees, Top Executives, and Franchisors*. Journal Of Leadership & Organizational Studies (Baker College), 13(3), 59-66.

3. Jarymowicz M., Bar-Tal D., (2006), *The dominance of fear over hope in the life of individuals and collectives*. European Journal of Social Psychology, 36(3), 367-392.
4. Hayek M., (2012), *Control Beliefs and Positive Psychological Capital: Can Nascent Entrepreneurs Discriminate Between What Can and Cannot be Controlled?* Journal Of Management Research (09725814), 12(1), 3-13.
5. Lumpkin G. T., Dess G. G., (1996), *CLARIFYING THE ENTREPRENEURIAL ORIENTATION CONSTRUCT AND LINKING IT TO PERFORMANCE*. Academy Of Management Review, 21(1), 135-172. doi:10.5465/AMR.1996.9602161568
6. Lumpkin, G. T., Erdogan, B., (2004), *If not entrepreneurship, can psychological characteristics predict entrepreneurial orientation? A pilot study*. The ICAFI Journal of Entrepreneurship Development, (1), 21-33.
7. Łaguna M., Trzebiński J., Zięba M., (2005), *Kwestionariusz Nadziei na Sukces KNS. Podręcznik*. Warszawa: Pracownia Testów PTP.
8. Maw-Der F., (2011), *Emotions and Entrepreneurial Opportunity Evaluation*. Entrepreneurship: Theory & Practice, 35(2), 375-393. doi:10.1111/j.1540-6520.2009.00357.x
9. Mohamad O., Ramayah T. T., Puspowsito H., Natalisa D., Saerang D. E., (2011), *Corporate Entrepreneurship and Firm Performance: The Role of Business Environment as a Moderator*, IUP Journal Of Management Research, 10(3), 7-27.
10. Sarkar M. B., Echambadi R., Agarwal R., Sen B., (2006), *The effect of the innovative environment on exit of entrepreneurial firms*. Strategic Management Journal, 27(6), 519-539.
11. Trzebiński J., Zięba M., (2004), *Basic-hope as a world-view: an outline of a concept*. Polish psychological Bulletin, 2, 171-182.
12. Zhao H., Seibert S. E. & Lumpkin G. T., (2010), *The Relationship of Personality to Entrepreneurial Intentions and Performance: A Meta-Analytic Review*. Journal Of Management, 36(2), 381-404.

Konkurencja podmiotów gospodarczych Lubelszczyzny – analizy SWOT studentów WSEI

Competition in Lublin Region – SWOT analysis by WSEI students

Adam Szafarczyk*, Michał Paweł Szafarczyk**

* Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

** Szkoła Główna Handlowa

Streszczenie

Artykuł prezentuje analizę SWOT działających na terenie Lubelszczyzny podmiotów gospodarczych. Przeprowadzone badania wskazują na to, iż podmioty gospodarcze działające na Lubelszczyźnie nastawione są głównie na utrzymanie dobrych relacji ze stałymi klientami, budowanych w oparciu o wykwalifikowaną kadrę pracowników. Niewielką rolę odgrywa innowacyjność, podejmowanie ryzyka czy nowatorska strategia. Firmy są niechętne do wprowadzania nowości jak i do zmiany utartych metod działania. Przedsiębiorstwa wolą niższy, lecz w miarę pewny zysk osiągany na drodze sprawdzonych metod działania, niż ewentualne ryzyko strat finansowych związanych ze wprowadzaniem zmian. Stali klienci są ciągle podstawowym czynnikiem determinującym sukces w konkurencji z innymi firmami

Summary

The authors are presenting results of SWOT analysis of enterprises in Lublin Region. Possessing loyal clients is still a key to the success in business here, so due to that fact each company puts strong effort to have a well-qualified team of workers. Innovation, undertaking a risk or a non-standard strategy are less popular. Enterprises are not willing to introduce any kind of novelty nor to change already "proven" methods, they chose smaller but more sure profit instead of new strategy which may fail

Słowa kluczowe: SWOT, stali klienci, wykwalifikowana kadra, innowacyjność, ryzyko

Keywords: SWOT, loyal clients, well-qualified team, innovation, risk,

1. Wprowadzenie

Prezentowane wyniki badań studentów WSEI wykorzystujących w tym celu analizy SWOT są już kolejnymi z serii¹. Analizy przeprowadzone w poprzedniej edycji tego badania wskazały na konkurencję jako newralgiczny czynnik determinujący funkcjonowanie i rozwój podmiotu gospodarczego. Stąd też w przypadku obecnego podejścia skoncentrowano się na konkurencji podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza, co sugerowano studentom, chodziło o czynniki uzyskiwanych sukcesów i porażek w tym zakresie. Problematyka ta nawiązuje do Części V koncepcji sformułowanej przez profesora A. Kuklińskiego², przy czym ewidentnie dotyczy to kwestii sukcesu i porażki firmy, mniej natomiast transformacji jako czynnika sprawczego. Analiza SWOT niezależnie od swoich mankamentów umożliwia relatywnie szybką identyfikację kluczowych problemów analizowanych zagadnień, co jest między innymi podstawą podejścia określanego jako metoda węzłów gordyjskich lub też metoda aleksandryjska. Podobnie jak poprzednio dokonano próby identyfikacji węzłów gordyjskich, traktując je dwojako: zarówno jako kluczowy czynnik obciążający, jak i też decydujący o „wielkim pchnięciu rozwojowym”.

2. Analiza SWOT – badania terenowe studentów

Badania studentów WSEI przeprowadzono w dwóch turach (przez dwie niezależne względem siebie grupy studentów) w okresie listopad-grudzień 2011 r. wykorzystując do tego celu zmodyfikowaną wersję klasycznego podejścia SWOT tj. silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Modyfikacja dotyczyła ograniczenia ilości enumerowanych czynników do trzech – a przynajmniej do zaznaczenia na pełnym zestawie trzech traktowanych jako kluczowe dla danego podmiotu gospodarczego. Ponadto wszystkie wymieniane składniki powinny być ocenione w skali od zera do dziesięciu. Na podstawie uzyskanych informacji indywidualnych opracowano syntetyczne podejście dotyczące silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń prezentowane w poniższej tablicy. Dobór podmiotu pozostawiono w gestii studentów, niemniej powinien on im być dobrze znany (na przykład stanowić miejsce zatrudnienia). Do zestawienia syntetycznego wykorzystano analizy odnoszące się do 102 przypadków, a zatem o 50 więcej niż poprzednio.

Wszystkie poszczególne składniki ujęto w następujące główne grupy, identyczne dla czterech segmentów SWOT: mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia.

¹ Patrz szerzej: Adam Szafarczyk Michał P. Szafarczyk, *Czynniki rozwoju lubelskiej regionalnej niszowej – analizy SWOT studentów WSEI*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej WSEI*, Lublin 2010, (red.) D. J. Błaszczuk i M. Stefański; Adam Szafarczyk Michał Paweł Szafarczyk, *Podmioty gospodarcze Lubelszczyzny – analizy SWOT studentów WSEI*, [w:] *Węzły gordyjskie rozwoju Polski Wschodniej*, Zeszyty Naukowe WSEI Seria Ekonomia 3(1/2011).

² Antoni Kukliński, *Problematyka Monografia Regionu Lubelskiego. Maszynopis powielony*, Warszawa 31 sierpnia 2011.

Natomiast dalsza dezagregacja przy dążeniu do utrzymania stabilności kategorii uwzględniała specyfikę sytuacji.

3. Mocne strony

Dane dotyczące mocnych stron konkurencji podmiotów gospodarczych w Lubelskiej Niszy Rynkowej (LNR) zostaną przedstawione w poniższej tablicy.

Tablica 1. Analiza SWOT konkurencji podmiotów gospodarczych lubelskiej niszy rynkowej – listopad-grudzień 2011 r. Mocne strony

MOCNE STRONY	Łączna kwota ocen	Liczba ocen	Średnia wartość ocen
Umiejętności	663	88	7,53
wysokie kwalifikacje i umiejętności zawodowe pracowników	251	32	7,84
kompetentna kadra kierownicza	44	6	7,33
miła i fachowa obsługa	101	14	7,21
profesjonalizm i doświadczenie	168	22	7,64
efektywne zarządzanie	99	14	7,07
Jakość	883,5	129	6,85
szeroki asortyment produkowanych wyrobów	246,5	34	7,25
wysoka jakość wykonywanych produktów i usług	267	37	7,22
wdrożony system jakości	48	7	6,86
indywidualne podejście do klienta	194	31	6,26
ułatwienia dla klientów	128	20	6,40
Ceny	256	38	6,74
konkurencyjne ceny usług akceptowane przez nabywców	256	38	6,74
Pozycja	598	82	7,29
znana marka firmy	160	22	7,27

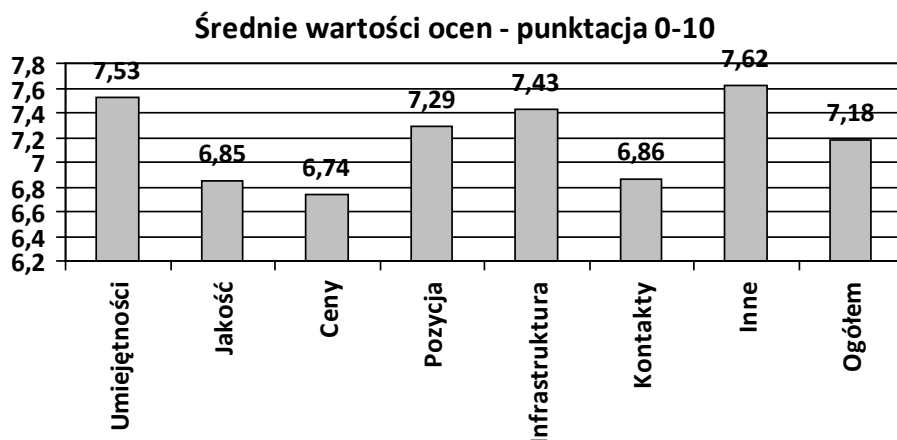
dobra opinia klientów	236	31	7,61
znacząca pozycja firmy na rynku	202	29	6,97
Infrastruktura	624,5	84	7,43
dobra lokalizacja firmy	218	29	7,52
wyposażenie	310	40	7,75
sieć	96,5	15	6,43
Kontakty	302	44	6,86
stali klienci	77	9	8,56
współpraca z kontrahentami	109	17	6,41
współpraca z konkurencją	21	4	5,25
rozwijanie kontaktów za granicą	39	6	6,50
konkurencja	56	8	7,00
Inne	198	26	7,62
marketing i reklama	45	6	7,50
strategia	14	2	7,00
pozostałe	139	18	7,72
OGÓŁEM - MOCNE STRONY	3525	491	7,18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Analiza danych dotyczących powyższej tablicy zbiorczej zostanie dokonana poprzez serię wykresów przedstawiających częściowe aspekty zagadnienia.

Średnia wartość ocen odzwierciedla skalę intensywności poszczególnych czynników, patrz poniższy wykres.

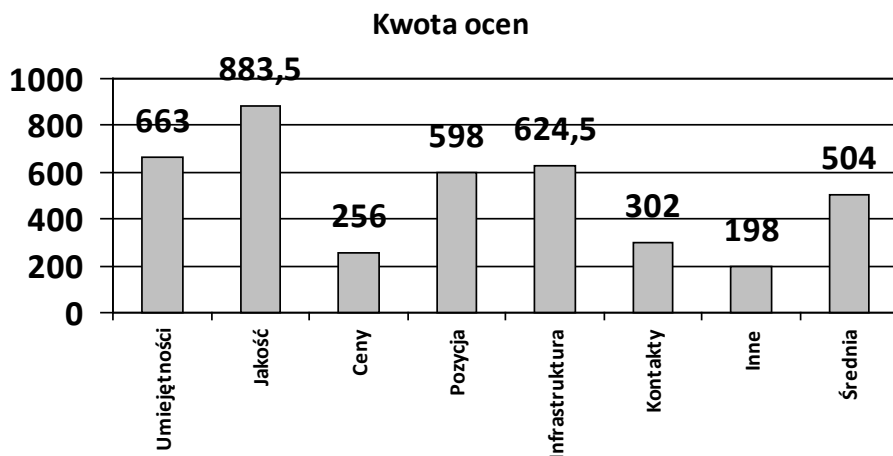
Wykres 1.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Ponad średnią ewidentnie wybijają się trzy kategorie: inne, umiejętności oraz infrastruktura. Z kolei siłę oddziaływania odzwierciedla łączna kwota ocen, patrz wykres poniżej.

Wykres 2.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Patrząc z kolei na siłę oddziaływania obserwujemy nieco odmienny układ. Na pierwsze miejsce wychodzi jakość, następnie umiejętności, a na trzecim infrastruktura. Kwestia drugiego i trzeciego czynnika pozostała bez zmian, natomiast pierwszy dostał restrukturyzacji.

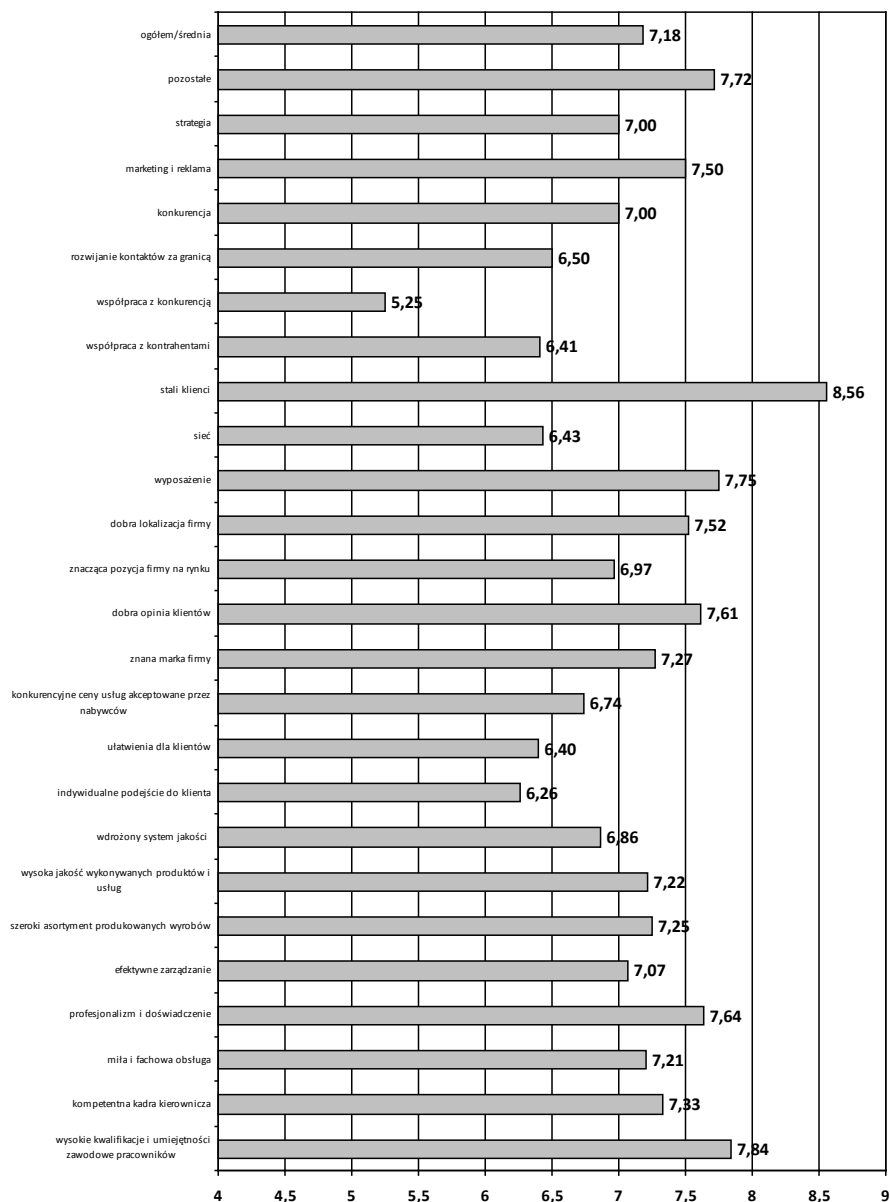
Biorąc pod uwagę dane z obu wykresów widać, że źródła sukcesu podmiotów gospodarczych odniesione w walce konkurencyjnej w dużej mierze dotyczyły czynników jakościowych a także pozycji, której rola w drugim wykresie jest silniejsza niż w pierwszym.

Dane dotyczące średnich ocen dla podkategorii „Mocnych stron” przedstawia wykres nr 3.

W świetle danych zamieszczonych na wykresie nr 3 podstawowym czynnikiem determinującym sukces w konkurencji z innymi firmami są stali klienci. Dopiero w drugiej kolejności wpływają na to wysokie kwalifikacje i umiejętności zawodowe pracowników. Kompetencje kadry kierowniczej i efektywne zarządzanie są ewidentnie niżej cenione. Znacznie wyższy wpływ wywiera wyposażenie obiektu a także profesjonalizm i doświadczenie oraz dobra opinia klientów. Dostrzeżono istotny wpływ lokalizacji firmy oraz działalności marketingowej. W sposób świadomy umieszczono tu dwie kategorie. Pierwsza z nich to strategia. Jej wpływ został dostrzeżony przez studentów, ale ocena jest niska. Jeszcze niżej oceniono współpracę z konkurencją, co może sugerować zмовę kartelową, ale jej wpływ jest najniższy z prezentowanych.

Wykres 3.

Średnie wartości ocen - punktacja 0-10

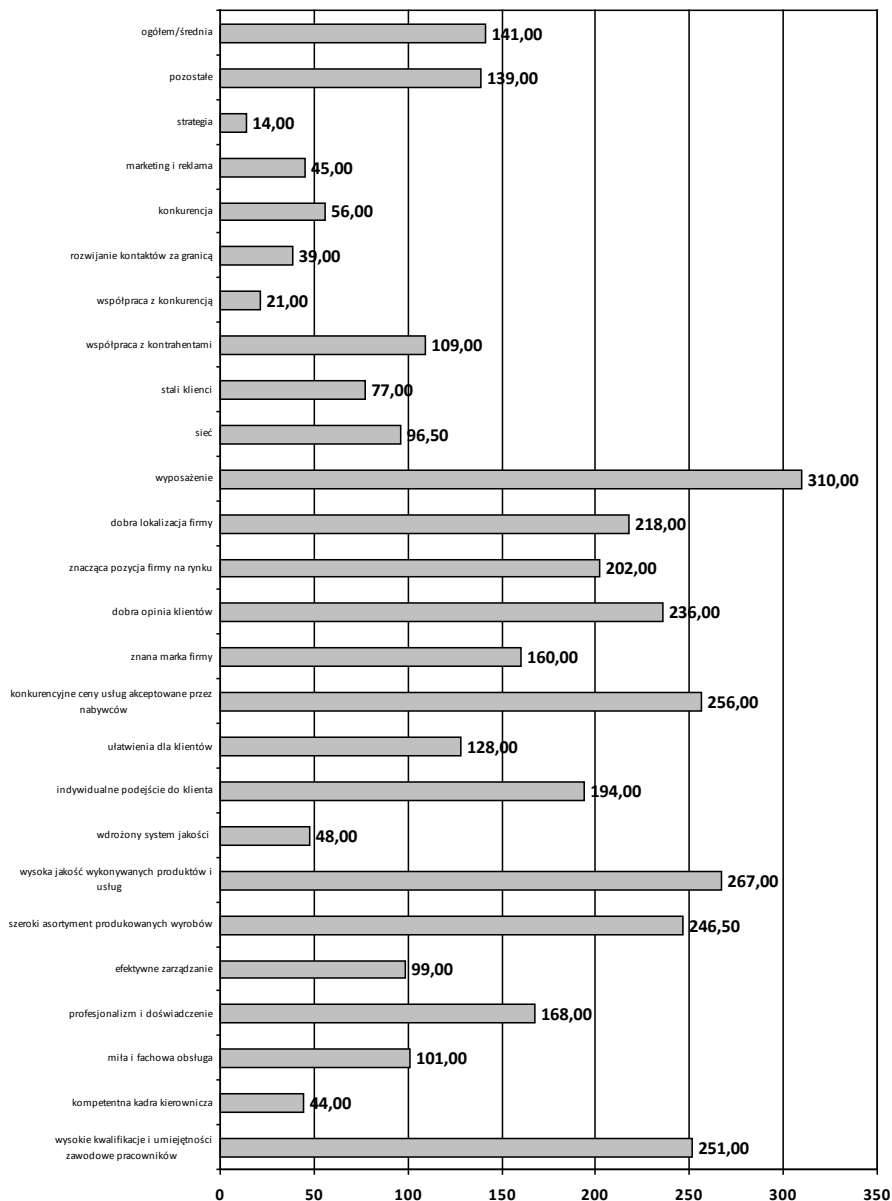


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Łączną kwotę ocen przedstawiono na wykresie nr 4.

Wykres 4.

Kwota ocen



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Z danych wykresu nr 4 wynika, że podstawowym czynnikiem determinującym sukces w walce konkurencyjnej jest wyposażenie (m. in. w maszyny i urządzenia), następnie jakość wykonywanych produktów i usług – co jest o tyle zrozumiałe, że są to w jakiejś mierze czynniki powiązane. Na trzecim miejscu plasuje się poziom cen, a dopiero na czwartym kwalifikacje personelu. Piąte miejsce zajmuje szeroki asortyment produktów, zaś szóste – dobra opinia klientów. Miejsce siódme to dobra lokalizacja firmy, ósme zajmuje znacząca pozycja firmy na rynku. Jako ostatnie, warte wymienienia, choć dopiero na dziewiątej pozycji, to indywidualne podejście do klienta.

4. Słabe strony

Poniżej zostaną przedstawione dane dotyczące słabych stron konkurencji podmiotów gospodarczych w Lubelskiej Niszy Rynkowej (LNR).

Tablica 2. Analiza SWOT konkurencji podmiotów gospodarczych lubelskiej niszy rynkowej – listopad- grudzień 2011r. Słabe strony.

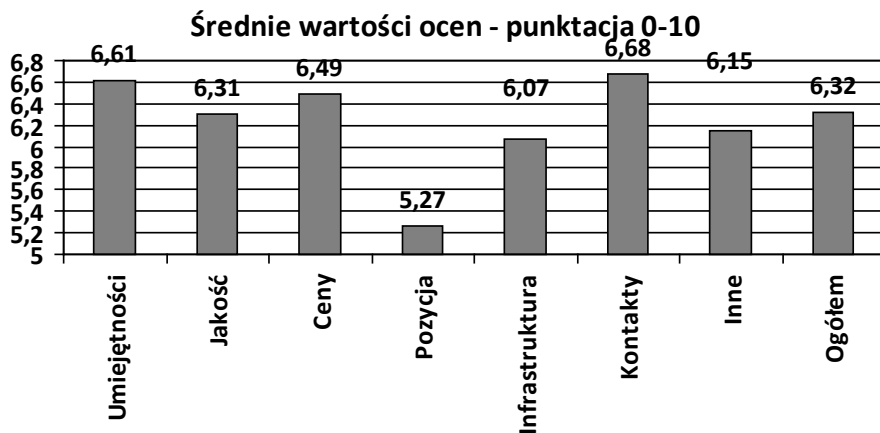
SŁABE STRONY	Łączna kwota ocen	Liczba ocen	Średnia wartość ocen
Umiejętności	410	62	6,61
kadra	236	36	6,56
motywacje	49	8	6,13
zarządzanie	125	18	6,94
Jakość	454	72	6,31
produkt	173	28	6,18
innowacje	77	13	5,92
jakość	204	31	6,58
Ceny	454	70	6,49
ceny / koszty	224	34	6,59
ograniczenia finansowe	143	23	6,22
zarządzanie finansami	87	13	6,69
Pozycja	79	15	5,27
pozycja	29	4	7,25
marka	50	11	4,55

Infrastruktura	358	59	6,07
lokalizacja	116	19	6,11
obiekty / sieć	136	23	5,91
wyposażenie	106	17	6,24
Kontakty	267	40	6,68
klienci	47	7	6,71
kontrahenci	76	11	6,91
konkurencja	144	22	6,55
Inne	455	74	6,15
marketing i reklama	345	56	6,16
kontakty zagraniczne (eksport)	7	2	3,50
strategia	29	4	7,25
przepisy	22	3	7,33
pozostałe	52	9	5,78
Ogółem	2 477	392	6,32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Analiza danych dotyczących powyższej tablicy zbiorczej, podobnie jak poprzednio, zostanie dokonana poprzez serię wykresów przedstawiających częściowe aspekty zagadnienia.

Wykres 5.

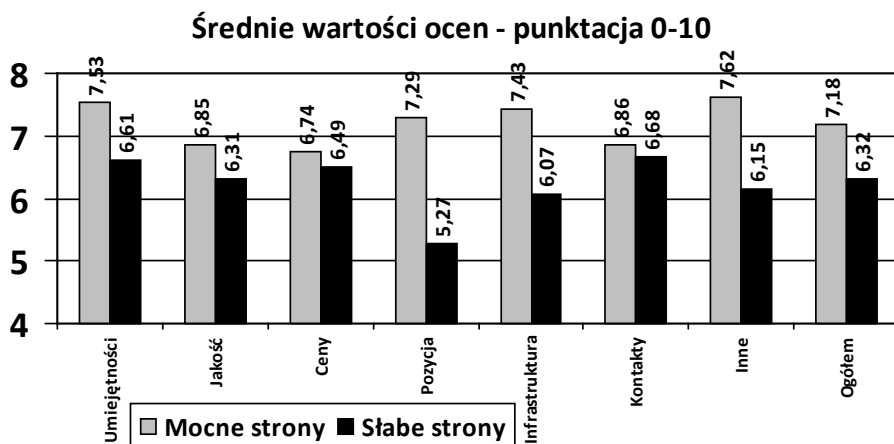


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Jak widać z powyższego wykresu, dwie kategorie w sposób nieco bardziej zdecydowany niż pozostałe wybijają się nad poziom średniej. Są to „kontakty” i „umiejętności”. Kolejne dwie zbliżone są do średniej, przy czym „jakość” niemal się na niej plasuje, a „ceny” odbijają w górę. Pozycja, infrastruktura oraz inne (tu głównie marketing) ewidentnie odchylają się w dół.

Dla porównania przedstawiamy poniżej zestawienie mocnych i słabych stron.

Wykres 6.

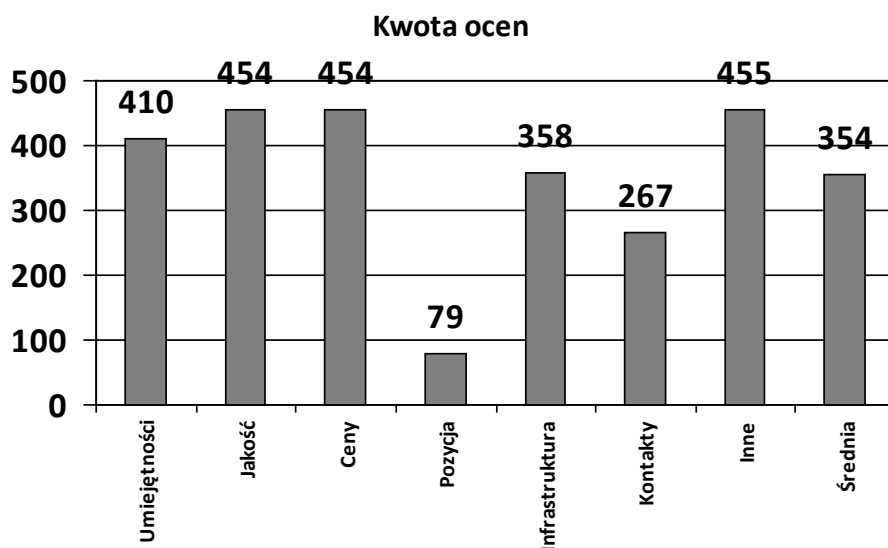


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Przy generalnej przewadze średnich ocen dla mocnych stron, szczególna dysproporcja dotyczy tu takich kategorii jak: pozycja – przewaga 2,03, inne – 1,47 pkta, infrastruktura- 1,37 pkta, i umiejętności – 0,92 pkta. Relatywne wyrównanie poziomów wystąpiło w przypadku kontaktów – 0,25 pkta różnicy, ceny – 0,25 pkta i jakość – 0,54 pkta. Względne zrównoważenie agregatów wskazuje na zróżnicowane oceny znacznie bardziej zdezagregowanych kategorii.

Natomiast siłę oddziaływania odzwierciedla łączna kwota ocen, patrz wykres poniżej.

Wykres 7.

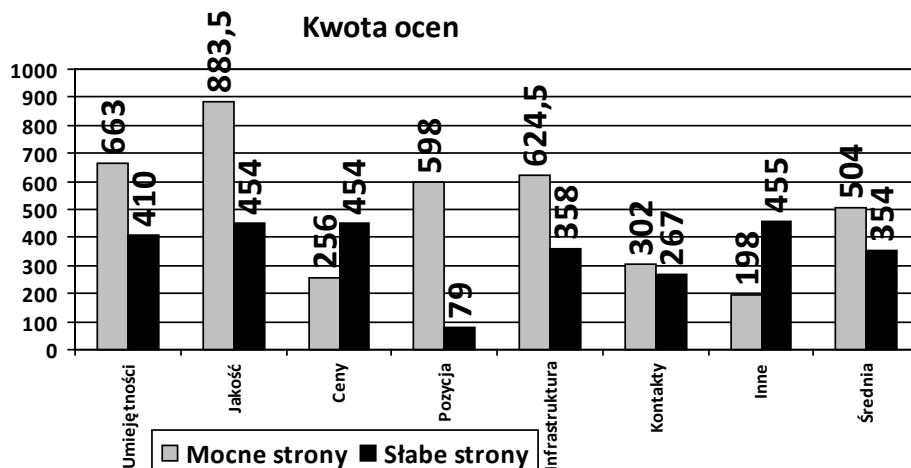


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Biorąc pod uwagę kwotę ocen siła oddziaływania trzech kategorii jest identyczna, a są to: „jakość”, „ceny” i „inne” (głównie marketing). Infrastruktura w świetle ocen studentów plasuje się na poziomie średnim, a pozycja oraz kontakty zdecydowanie poniżej.

Zestawienie kwot ocen mocnych i słabych stron prezentuje poniższy wykres

Wykres 8.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Biorąc pod uwagę siłę oddziaływania czynników widać generalną przewagę mocnych stron nad słabymi, przy czym dominują tu takie kategorie jak: pozycja i jakość, w mniejszej mierze zaś umiejętności oraz infrastruktura. W przypadku kontaktów przewaga mocnych stron jest minimalna, zaś kategorie związane z cenami i inne (głównie marketing) to dominacja słabych stron firm konkurujących na rynku LNR.

Dane dotyczące średnich ocen dla podkategorii „słabych stron” przedstawia wykres nr 9.

Z punktu widzenia intensywności oddziaływania w aspekcie słabych stron konkurencji czołową rolę odgrywają takie kategorie jak: *przepisy*, *strategia* i *pozycja*. Wszystkie są nielicznie reprezentowane (3-4 przypadki), ale ich dotkliwość na tyle silna, że została wybitnie wysoko oceniona. W dalszej kolejności mamy kontrahentów i klientów (rzędu kilkudziesięciu przypadków każdy), oraz uwzględniając łącznie zarządzanie (rozbite na zarządzanie firmą i zarządzanie finansami) tudzież ceny/koszty, a także jakość – odnoszące się do ponad 200 przypadków każdy.

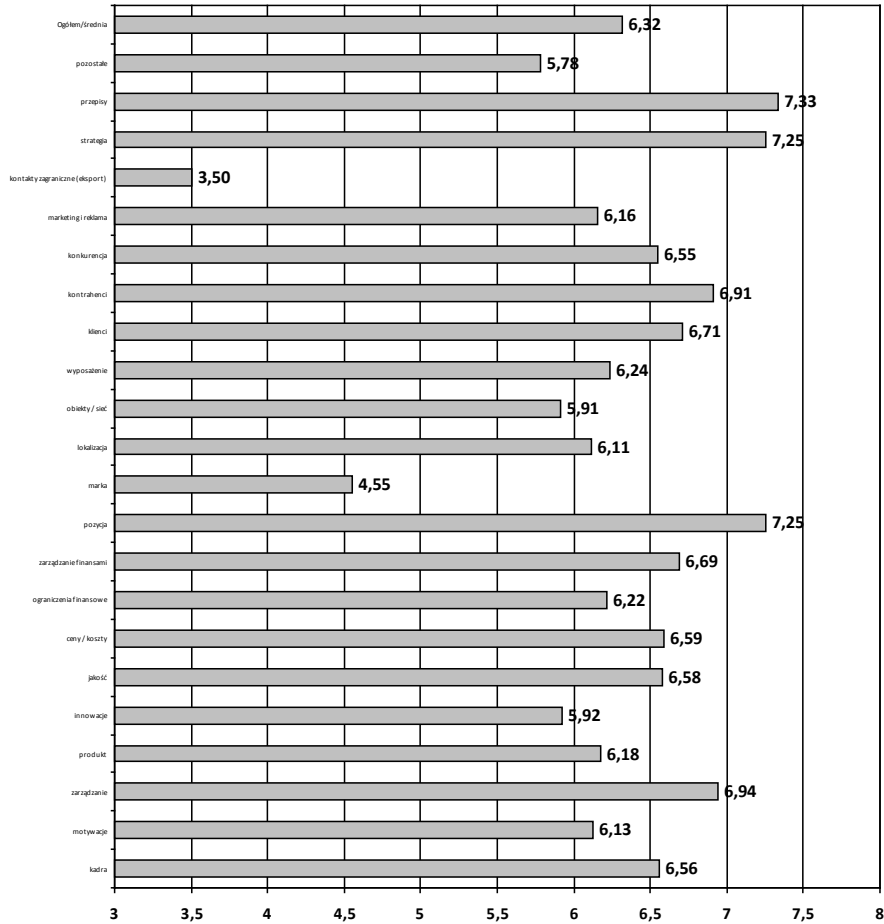
Dane dotyczące kwot ocen dla podkategorii reprezentujących „słabe strony” zamieszczono na wykresie nr 10.

Sytuacja jest tu jednoznaczna. Podstawowe mankamenty dotyczące konkurencji podmiotów gospodarczych studenci upatrują w zbyt słabym marketingu i reklamie, a następnie we wspomnianych już kategoriach „ceny/koszty” oraz „jakość”. Dołączyć tu trzeba również problemy związane z kadrami.

W przypadku podkategorii nie można dokonać takiego zestawienia jak dla bardziej zagregowanych pozycji ze względu na ich nadmierną rozbieżność w zakresie mocnych i słabych stron firm.

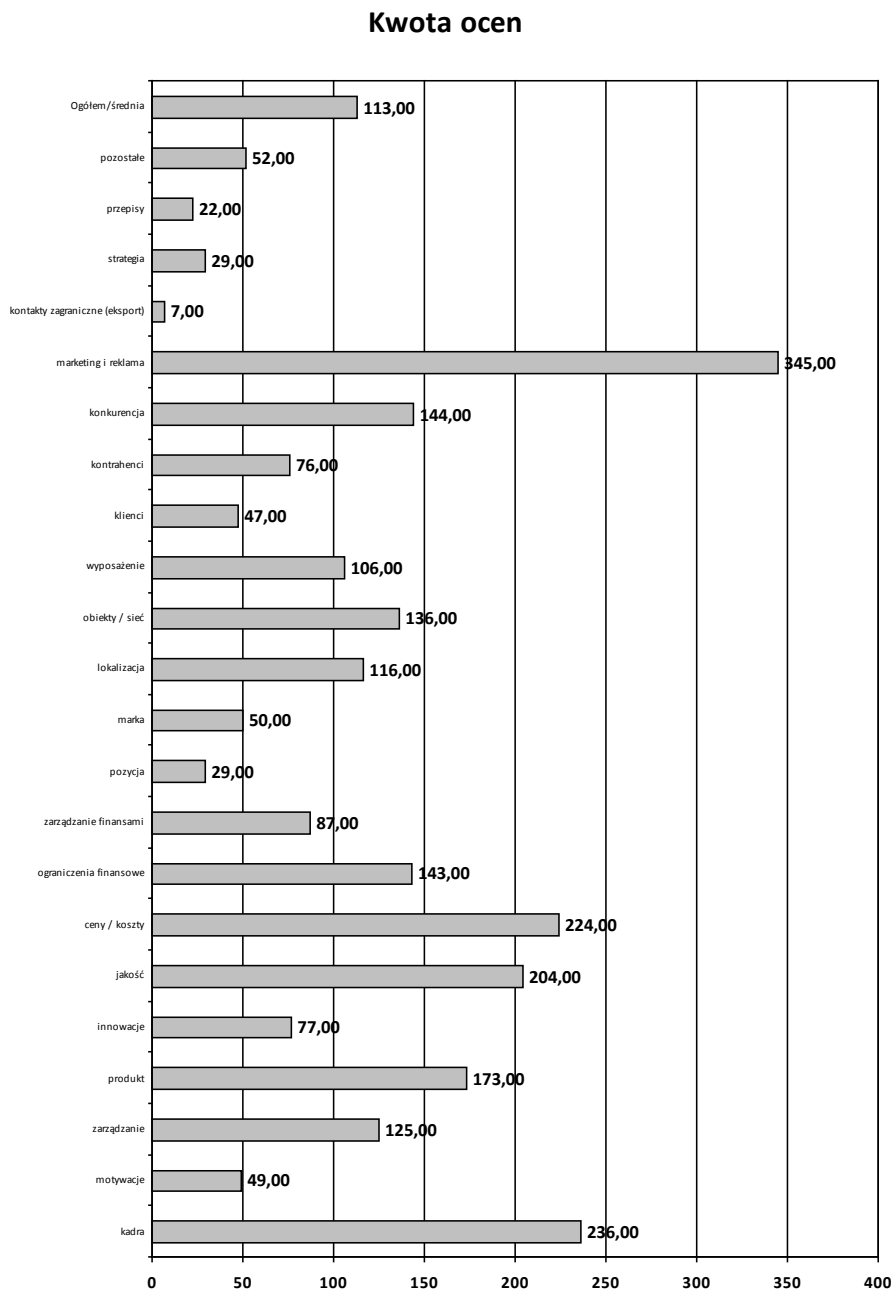
Wykres 9.

Średnie wartości ocen - punktacja 0-10



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Wykres 10.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

5. Szanse

Poniżej zostaną przedstawione dane dotyczące szans konkurencji podmiotów gospodarczych w Lubelskiej Niszy Rynkowej (LNR).

Tablica 3. Analiza SWOT konkurencji podmiotów gospodarczych lubelskiej niszy rynkowej – listopad- grudzień 2011 r. Szanse.

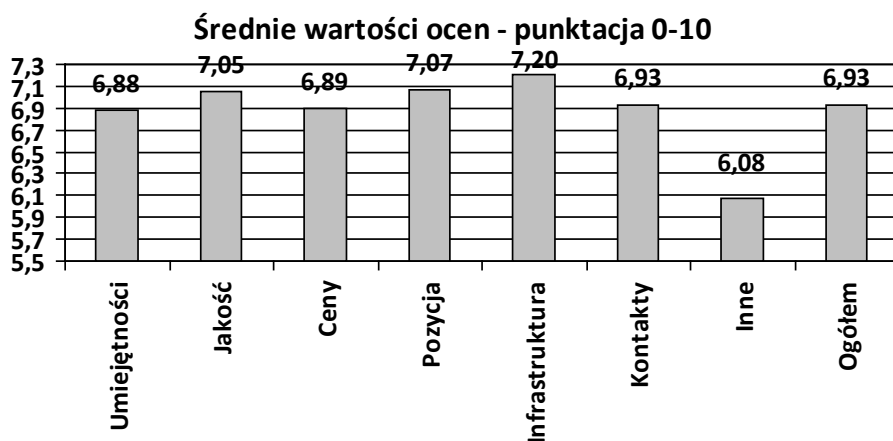
SZANSE	Łączna kwota ocen	Liczba ocen	Średnia wartość ocen
Umiejętności	227	33	6,88
Jakość	733	104	7,05
produkt	435	59	7,37
wysoka jakość produktów i usług	146	22	6,64
innowacje	65	10	6,50
patenty	25	4	6,25
indywidualne podejście do klienta	62	9	6,89
Ceny, dochody	248	36	6,89
cen, dochody	108	15	7,20
zarządzanie finansami	31	5	6,20
pozyskanie środków na skutek działania państwa	37	6	6,17
pozyskanie środków UE	72	10	7,20
Pozycja	99	14	7,07
Infrastruktura	288	40	7,20
lokalizacja	18	2	9,00
rozbudowa obiektu	188	27	6,96
rozwój sieci	82	11	7,45
Kontakty	956	138	6,93

klienci	234	32	7,31
współpraca	129	19	6,79
konkurencja	84	12	7,00
wzrost popytu	314	45	6,98
nowe rynki	195	30	6,50
Inne	146	24	6,08
marketing i reklama	139	23	6,04
strategia	7	1	7,00
Ogółem/średnia	2697	389	6,93

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Analiza danych dotyczących powyższej tablicy zbiorczej, podobnie jak poprzednio, zostanie dokonana poprzez serię wykresów przedstawiających częściowe aspekty zagadnienia.

Wykres 11.

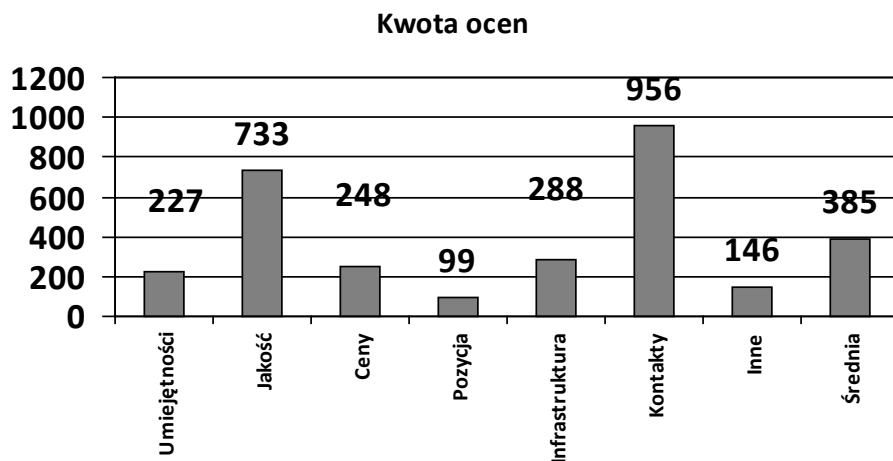


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

W ocenach studentów „szanse” są w miarę wyrównane we wszystkich kategoriach. W sposób wyraźny infrastruktura plasuje się ponad średnią, zaś poniżej

średniej kategorii „inne” czyli głównie marketing. Innymi słowy, intensywność oddziaływania czynników jest wyrównana.

Wykres 12.

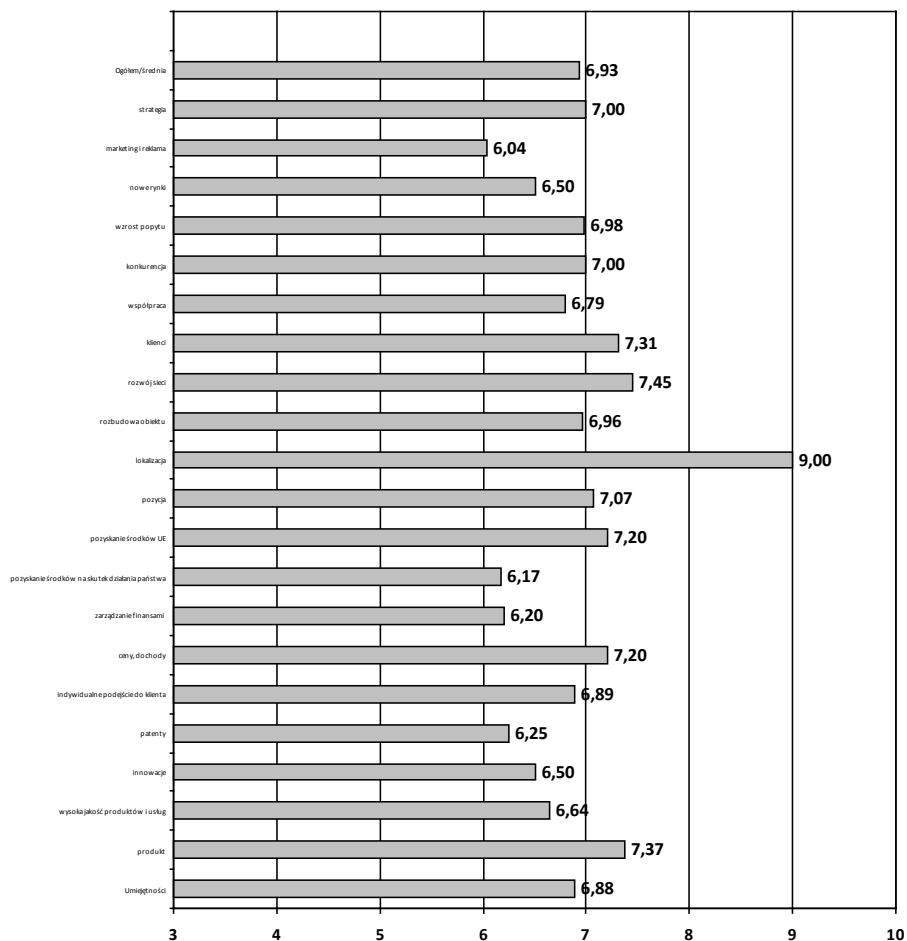


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Biorąc natomiast pod uwagę kwoty ocen czyli siłę oddziaływania sytuacja różnicuje się w zasadniczy sposób. Jednoznacznie widać, że oceniający szanse konkurencji upatrują w kontaktach i jakości. Wszystkie pozostałe kategorie plasują się głęboko poniżej średniej.

Dane dotyczące średnich ocen dla podkategorii „szanse” przedstawia wykres nr 13

Wykres 13.

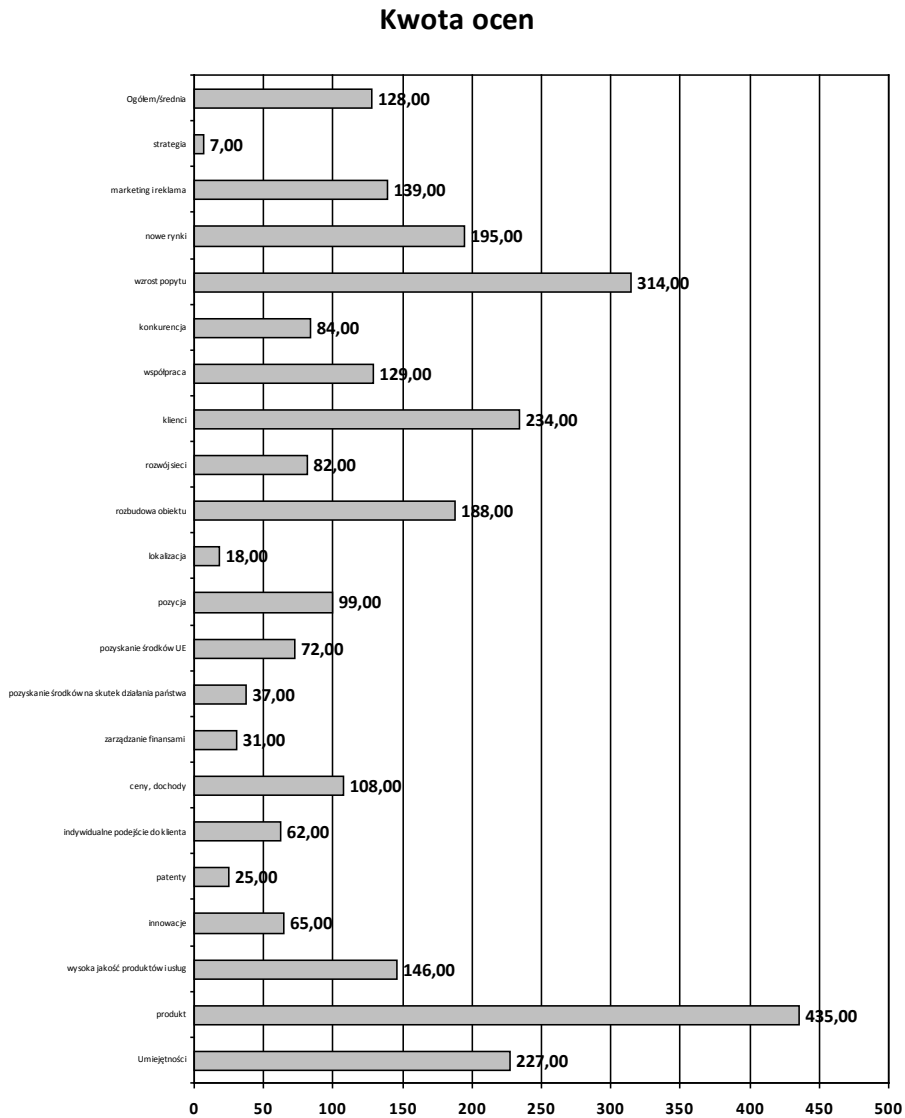
Średnie wartości ocen - punktacja 0-10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Wśród podkategorii zdecydowanie powyżej średniej plasuje się lokalizacja. Ponadto wymienić tu można jeszcze rozwój sieci, klientów i produkt. Z kolei in minus wyróżnia się marketing i reklama, zarządzanie finansami, patenty i innowacje oraz pozyskanie środków na skutek działania państwa.

Dane dotyczące kwot ocen dla podkategorii reprezentujących „szanse” zamieszczono na wykresie nr 14.

Wykres nr 14.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Z punktu widzenia siły oddziaływania podstawowe szanse studenci upatrują w produkcie, wzroście popytu oraz nowych rynkach. Nieco uzupełniając dział tu kwestia klientów, rozbudowy obiektu i umiejętności.

6. Zagrożenia

Poniżej zostaną przedstawione dane dotyczące zagrożeń konkurencji podmiotów gospodarczych w Lubelskiej Niszy Rynkowej (LNR)

Tablica 4. Analiza SWOT konkurencji podmiotów gospodarczych lubelskiej niszy rynkowej – listopad- grudzień 2011r. Zagrożenia.

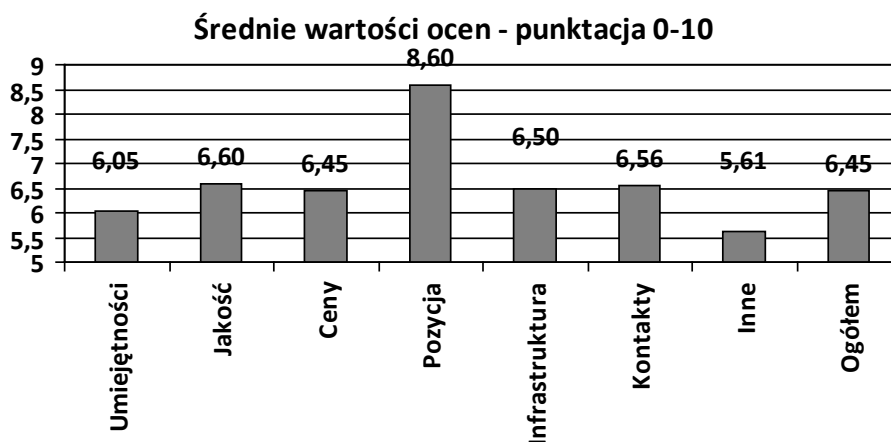
ZAGROŻENIA	Łączna kwota ocen	Liczba ocen	Średnia wartość ocen
Umiejętności	133	22	6,05
Jakość	350	53	6,60
produkt	137	19	7,21
jakość innowacje	116	17	6,82
sezonowość	97	17	5,71
Ceny koszty dochody	671	104	6,45
ceny	139	20	6,95
koszty	172	24	7,17
dochody	360	60	6,00
Pozycja	43	5	8,60
Infrastruktura	65	10	6,50
Kontakty	951	145	6,56
klienci	132	19	6,95
zmieniające się upodobania	124	20	6,20
konkurencja	539	79	6,82
konkurencja zagraniczna	78	13	6,00
kontakty	78	14	5,57
Inne	174	31	5,61
marketing i reklama	13	2	6,50

zmiany przepisów	88	15	5,87
pozostałe	73	14	5,21
OGÓŁEM	2387	370	6,45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Analiza danych dotyczących powyższej tablicy zbiorczej, podobnie jak poprzednio, zostanie dokonana poprzez serię wykresów przedstawiających cząstkowe aspekty zagadnienia.

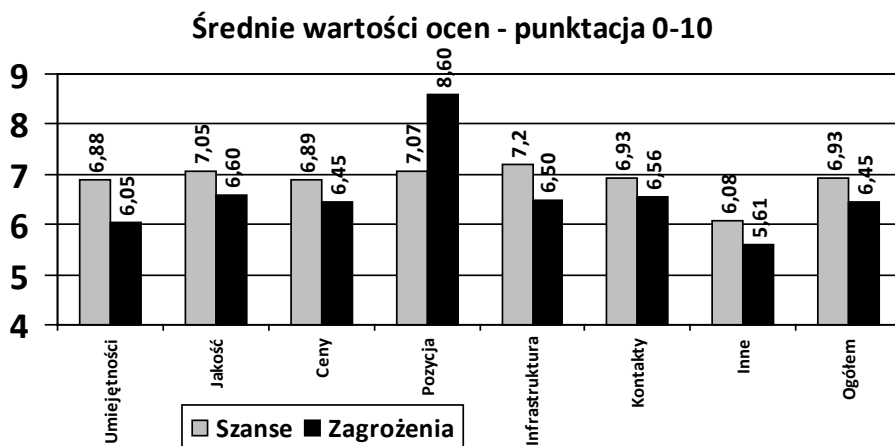
Wykres 15.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Jak widać z powyższego wykresu intensywność kategorii „pozycja” wybija się ponad średnią, natomiast „umiejętności” i „inne” plasują się poniżej średniej. Pozostałe kategorie niewielkim stopniu odchylają się od średniej. Dla porównania przedstawiono poniżej zestawienie szans i zagrożeń.

Wykres 16

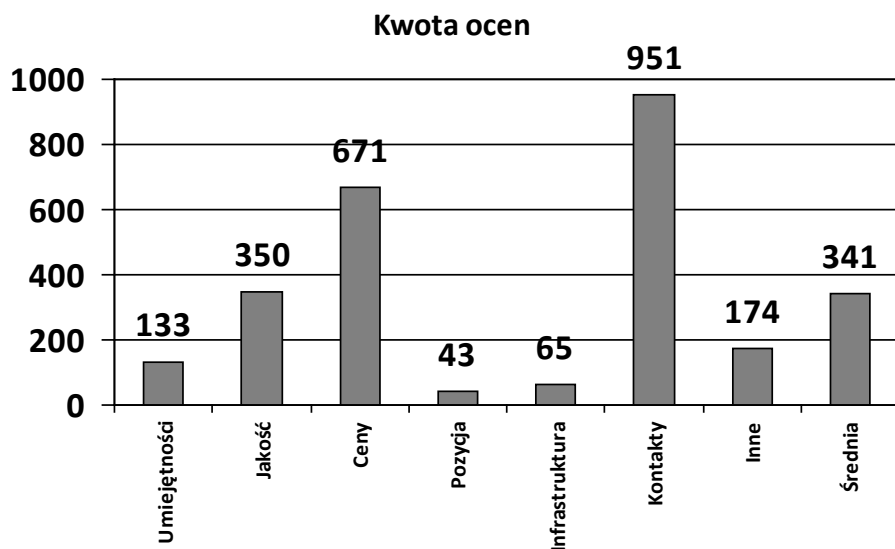


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Generalnie występuje przewaga średnich ocen dla „szans”, podobnie jak w poszczególnych kategoriach z wyjątkiem dla kategorii „pozycja”, gdzie przewaga „zagrożeń” jest istotna.

Natomiast siłę oddziaływania odzwierciedla łączna kwota ocen, patrz wykres poniżej.

Wykres 17.

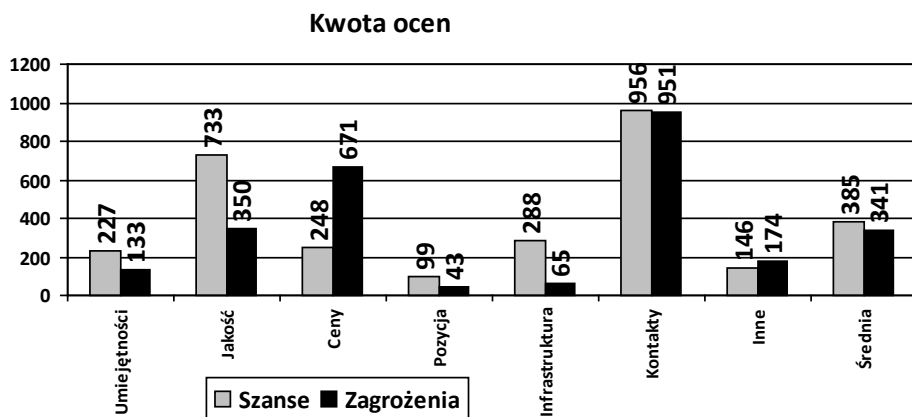


Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Presja nacisku zagrożeń skoncentrowana jest na dwóch kategoriach: kontakty oraz ceny/koszty/przychody. Jakość plasuje się na poziomie średniej a pozostałe kategorie znacznie poniżej przeciętnej.

Zestawienie kwot ocen „szans” i „zagrożeń” prezentuje poniższy wykres.

Wykres 18.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

Generalnie niewielką przewagę mają „szanse” nad „zagrożeniami”. Jak wynika z badań, dominującą kategorią są kontakty, które się równoważą. Optycznie widoczna przewaga „szans” nad „zagrożeniami” dotyczy przede wszystkim jakości a następnie infrastruktury i umiejętności. Z kolei dominacja zagrożeń to przede wszystkim ceny/dochody/koszty a w mniejszej mierze kategoria „inne”.

Dane dotyczące średnich ocen dla podkategorii „zagrożenia” przedstawia wykres nr 19

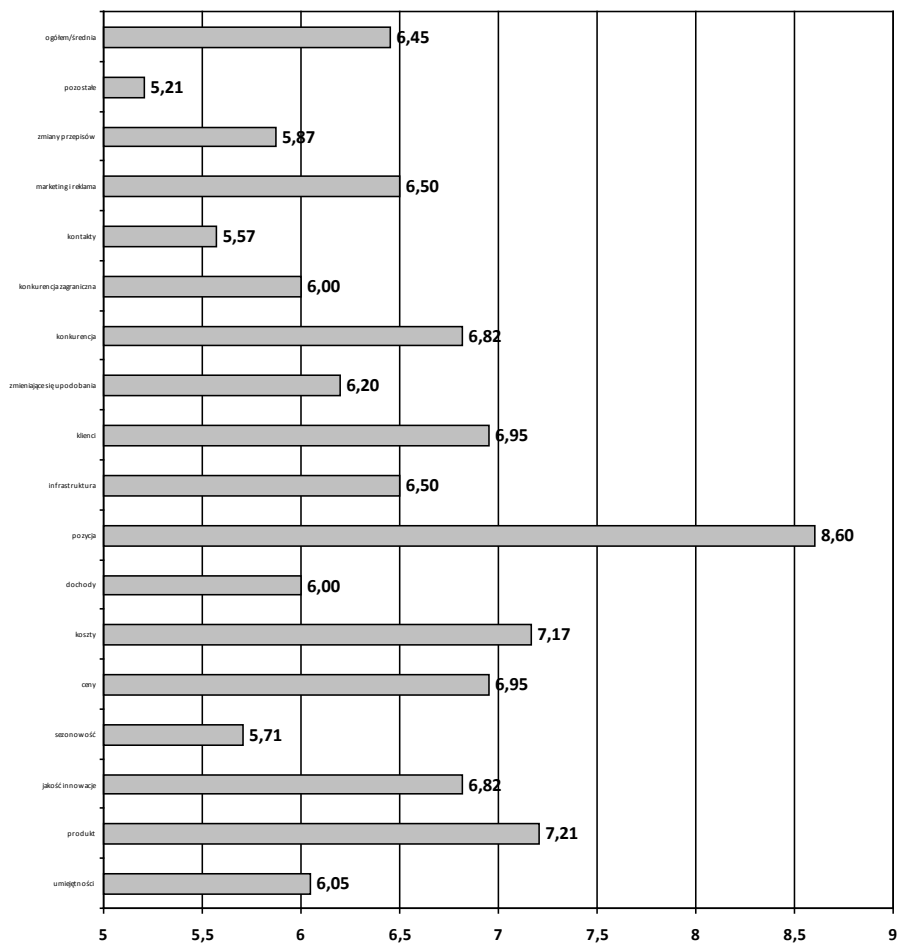
Pozycja jest tą kategorią, która w zakresie intensywności oddziaływania dominuje pozostałe. Dalsze wyrastające ponad średnią to: produkt, koszty, klienci, jakość/innowacje i konkurencja. Zdecydowanie poniżej przeciętnej plasują się natomiast: umiejętności, sezonowość, dochody oraz kontakty.

Dane dotyczące kwot ocen dla podkategorii reprezentujących „zagrożenia” zamieszczono na wykresie nr 20.

Siła oddziaływania „zagrożeń”, wyrażona w kwocie ocen ewidentnie koncentruje się na dwóch czynnikach: konkurencji oraz dochodach, kosztach, cenach, które ujęte razem plasują się na pierwszym miejscu. Ponadto, choć poniżej przeciętnej wymienić można klientów, zmieniające się upodobania oraz produkt i umiejętności.

Wykres 19.

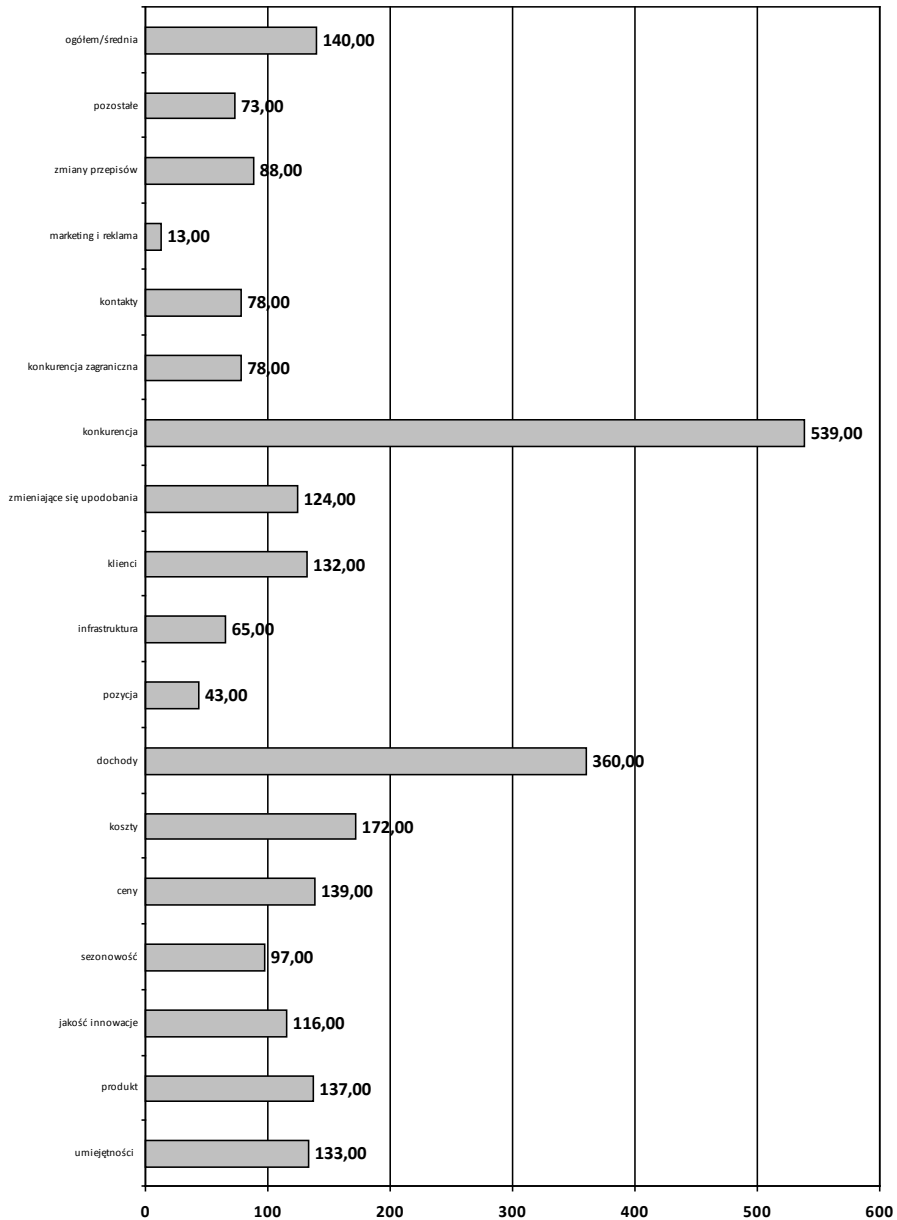
Średnie wartości ocen - punktacja 0-10



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz cząstkowych studentów WSEI

Wykres 20.

Kwota ocen



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz częściowych studentów WSEI

7. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułować można następujące wnioski, refleksje i komentarze:

- Podmioty gospodarcze objęte analizą SWOT przez studentów WSEI reprezentują niewątpliwie szeroką paletę jednostek zarówno w ujęciu branżowym jak i pod względem wielkości.
- Konkurencja odgrywa kluczową rolę dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Stąd też problematyce tej poświęcono badanie, którego wyniki zawiera niniejszy materiał. Pytanie badawcze postawiono następująco – Co jest przyczyną sukcesu lub porażki firmy w walce konkurencyjnej?
- Średnia wartość ocen przyjęta została jako intensywność oddziaływania danego czynnika, zaś łączna kwota ocen jako siła tego oddziaływania. Kategorie wykracające in plus ponad średnią przyjąć można za mieszczące się w sferze węzłów gordyjskich w myśl koncepcji profesora A. Kuklińskiego. Dokonano również zestawienia mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w ramach przyjętych kategorii, by ustalić przewagę oddziaływania czynników. W przypadku podkategorii, ze względu na zróżnicowanie, nie udało się uzyskać tego wyniku.
- Mocne strony – sukces w walce z konkurencją pozwalają uzyskać takie czynniki jak: stali klienci, profesjonalizm i doświadczenie, dobra opinia klientów, znana marka, ale także wyposażenie i marketing. Na podkreślenie zasługuje wymienienie strategii jako czynnika sukcesu. Ma to charakter incydentalny i czynnik ten jest niemal niewidoczny na tle innych. Z kolei nieco kuriozalnie wygląda kwestia współpracy z konkurencją, co może nasuwać wręcz myśl o zмовie kartelowej (choć może też dotyczyć np. wspólnego tworzenia opinii środowiska).
- Słabe strony – dominuje marketing i reklama, następnie szeroko rozumiana kadra, a także segment cenowo-dochodowo-kosztowy.
- Szanse – tu paleta czynników jest dosyć zróżnicowana. Z jednej strony jest to przekonanie o własnym produkcie (czy usłudze), pozytywna ocena własnych umiejętności i kompetencji w obsłudze klientów, celowość rozbudowy infrastruktury, zaś z drugiej strony podstawą szansy firm jest kwestia zwiększenia popytu i wkroczenia na nowe rynki.
- Zagrożenia – upatrywane są głównie w dwóch czynnikach – pierwszy to pojawiająca się konkurencja o niszczącym charakterze, zaś drugi to pogorszenie sytuacji dochodowej ludności ewidentnie generujące obniżkę popytu.

8. Zakończenie

Przeprowadzone badania wskazują na to, iż podmioty gospodarcze działające na Lubelszczyźnie nastawione są głównie na utrzymanie dobrych relacji ze stałymi klientami, które to relacje zazwyczaj budowane są w oparciu o wykwalifikowaną

kadre pracowników. Stosunkowo niewielką rolę odgrywa innowacyjność, podejmowanie ryzyka czy nowatorska strategia. Firmy są niechętne do wprowadzania nowości, do zmiany utartych metod działania – można nawet mówić o swoistej petryfikacji podejścia do rynku. Może to się wiązać ze słabą kondycją finansową przedsiębiorstwa – wolą niższy, lecz w miarę pewny zysk osiągany na drodze sprawdzonych, może nawet wręcz rutynowych metod działania, niż ewentualne ryzyko strat finansowych związanych z wprowadzaniem zmian. Stali klienci są ciągle podstawowym czynnikiem determinującym sukces w konkurencji z innymi firmami. Można uznać to za sytuację w miarę pozytywną, jako że stabilną – jakkolwiek może nieco rozczarować zaobserwowana niechęć do ekspansji, przejawiającej się choćby w słabej kondycji marketingu i reklamy.

Zmiany w działalności badawczej i rozwojowej oraz innowacyjnej w województwie lubelskim

Changes in research, development and innovative works in Lublin district

Jan Zwolak, Karol Tarkowski

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Z pomocą mierników statystycznych przeprowadzono badania, dotyczące identyfikacji zmian w działalności badawczej i rozwojowej oraz innowacyjnej w województwie lubelskim w latach 2004-2010.

Z badań wynika, że zatrudnienie w działalności badawczej i rozwojowej cechowało się względną stagnacją i zwężeniem zatrudnienia do wyższych poziomów wykształcenia. W roku 2010 w województwie lubelskim proporcje środków z finansowania prywatnego do publicznego badań i rozwoju wynosiły jak 1 : 6,5. Były to proporcje wyraźnie odwrócone do przyjętych przez UE (2 : 1). Nadzwyczajnie najszybsze było tempo wzrostu nakładów na działalność innowacyjną w technologii w postaci dokumentacji i praw (53,72%) w przemyśle, a udział ich w roku 2010 zwiększył się do 31,12%. Dominujący był natomiast udział nakładów na innowacje technologiczne i narzędzia oraz środki transportu (blisko 50%).

Summary

Identification of the changes in research, development and innovative works in Lublin district, during years 2004-2010, was carried by use of statistical measures.

It comes out of the research that employment in research and development works was characterized by a relative stagnation and restriction to higher levels of education. In 2010 in Lublin district proportions of private financing means to public research and development was 1 : 6,5. The proportions were clearly reversed to the ones accepted by UE. The rate of expenditures on innovative works in technologies in the form of documentation and laws (53,72%) in industry was extraordinarily fastest and their share in 2010 increased to 31,12%. However, the share of expenditures on technology innovations, tools and means of transport was dominating (close to 50%).

Słowa kluczowe: efekt innowacji, zmiany dynamiczne i strukturalne, tempo wzrostu

Keywords: innovation effect, dynamic and structural changes, rate of growth

Uwagi metodyczne

Celem badań była identyfikacja zmian w działalności badawczej i rozwojowej oraz innowacyjnej w województwie lubelskim. Realizacja celu badań była związana z podjęciem następujących zadań:

1. ocena roli województwa lubelskiego we wzroście gospodarczym i zmianach strukturalnych zatrudnienia w kraju,
2. ocena zmian dynamicznych i strukturalnych zatrudnionych w działalności badawczej i rozwojowej,
3. dynamiczne i strukturalne zmiany w zatrudnieniu i nakładach na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych,
4. ocena zmian w dynamice i strukturze nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego.

Źródłem danych empirycznych były Roczniki statystyczne województw z lat 2005-2011 oraz opracowania GUS w Warszawie takie jak: Produkt krajowy brutto, Rachunki regionalne w 2009 roku. Stanowią one wiarygodne dane liczbowe uznane przez UE i organizacje międzynarodowe. Ponadto są one wyrazem bezwzględnego odzwierciedlenia zdarzeń, procesów i zjawisk ekonomicznych, zachodzących w województwie lubelskim po wejściu do UE.

W przeprowadzonych badaniach wykorzystano mierniki statystyczne, takie jak: wskaźniki dynamiki i struktury. Dodatkowo zastosowano metodę tabelaryczno-opisową i porównawczą. Przy badaniu zmian w zatrudnieniu oraz nakładów na działalność badawczą i rozwojową, a także w nakładach na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego posłużono się wskaźnikami struktury i dynamiki o podstawie stałej i łańcuchowej. Te ostatnie wykorzystano do badania średniego rocznego tempa wzrostu i charakteru zmian powyższych zdarzeń, procesów i zjawisk ekonomicznych w województwie lubelskim.

Polska a województwo lubelskie

Podstawę opisaną całkowitej ilości towarów i usług wyprodukowanych przez dany kraj w danym roku, stanowi produkt krajowy brutto (PKB)¹. W tej sumarycznej aktywności gospodarczej kraju ważny jest wkład poszczególnych regionów, w tym województwa lubelskiego. Dla wskazania roli województwa lubelskiego we wkładzie pieniężnym wartości produkcji w kraju, wykorzystano poziom nominalnego PKB w roku 2009.

Ze strukturalnego ujęcia zmian technologicznych i instytucjonalnych oraz ułomności rynku i emisji fałszywych informacji można wyprowadzić, że nie powstaje globalna efektywność alokacji, zaś występują grupowe kryteria oceny. Poszczególne technologie stają się więc efektywne dla określonych grup społecznych, brakuje

¹ J. Koćwin, 2005, *Leksykon polityki gospodarczej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 190.

jednak łącznej efektywności systemu². Porównania zatem w grupach sektorowych województwa lubelskiego, odniesione do wielkości przeciętnych w kraju mogą być zasadne. Poszczególne udziały w ramach sektorów zawiera tabela 1.

Tabela 1. Udział województwa lubelskiego we wzroście gospodarczym i strukturze zatrudnienia Polski w roku 2009

Wyszczególnienie	Jednostka miary	Polska	Województwo lubelskie	
				%
PKB	mln zł	1343366	51082	3,80
PKB na 1 mieszkańca	zł	35210	23651	67,17
Pracujący	tys. osób	13449,1	759,5	5,65
w tym:				
rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybołówstwo	tys. osób	2130,7	278,3	13,06
przemysł	tys. osób	2908,2	104,2	3,58
budownictwo	tys. osób	871,1	35,8	4,11
handel, naprawa samochodów	tys. osób	2163,3	93,5	4,32
transport	tys. osób	704,1	32,0	4,54
edukacja	tys. osób	1075,5	66,2	6,16
opieka zdrowia i pomoc społeczna	tys. osób	747,1	44,5	5,96
Pracujący na 1000 mieszkańców	osób	352	352	100

Źródło: 1) *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2009 roku*, GUS, Katowice 2011.

2) *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010*, GUS, 2011

W województwie lubelskim (tabela 1), tak jak w innych strukturach złożonych, występuje układ celów współzależnych. Wszystkie z nich są równie ważne, a ich realizacja jest społecznie niezbędna. Trzeba zauważyć, że substytucja między celami jest ograniczona. Na podstawie danych statystycznych wskazano więc na praktyczny zakres układu celów współzależnych w poszczególnych segmentach, realizowanych w województwie lubelskim.

Z danych w tabeli 1 wynika, że w ponad dwóch trzecich w województwie lubelskim był realizowany PKB na jednego mieszkańca w kraju, zaś udział województwa w tworzeniu PKB wynosił tylko 3,8%. Zatrudnienie w województwie lubelskim stanowiło jedynie ponad 5,6% zatrudnienia w kraju.

Spśród zatrudnienia w województwie lubelskim względem zatrudnienia w kraju największy udział miało rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybołówstwo

² A. Woś, 1998, *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa, s. 587.

(ponad 13%) oraz edukacja (ponad 6%), a także opieka zdrowia i pomoc społeczna prawie 6%. W pozostałych sektorach zatrudnienie utrzymywało się na względnym poziomie 4%. Udział zatrudnienia w edukacji oraz opiece zdrowia i pomocy społecznej był źródłem tworzenia kapitału ludzkiego i społecznego, zaś udział zatrudnienia w zagregowanym sektorze rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybołówstwa dysponował znaczącymi nadwyżkami zatrudnienia w województwie lubelskim. Stwarzało to dobre warunki dla rozwoju małych i średnich firm w województwie lubelskim.

Cel, jaki realizują poszczególne sektory w województwie lubelskim nie jest jednoznaczny. Wynika to, ze zróżnicowania i specyfiki sektorów oraz funkcjonujących w nich różnych celów. Zbiór tych różnych celów nie jest tożsamy z ogólnospołecznym interesem województwa lubelskiego. Mogą tu występować uciążliwe skutki związane z ich usuwaniem, a koszty obciążałyby społeczność województwa lubelskiego.

Alokację przestrzenną i czasową zasobu pracy (zatrudnienia) w województwie lubelskim wyraża układ zależności, który z pomocą struktury zatrudnienia może być porównywany z tymi samymi sektorami z przeciętnym względnym poziomem zatrudnienia w kraju. Udział poszczególnych grup zatrudnienia w ramach wybranych sektorów przedstawiono w tabeli 2.

Z porównania struktury zatrudnienia w kraju i województwie lubelskim (tabela 2) wynika, że największy udział zatrudnienia był w tych samych systemach komplementarnych; 2,3 raza było większe zatrudnienie w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybołówstwie w województwie lubelskim. Wskazuje to na dominujący udział rolnictwa w województwie lubelskim, nawet przy uwzględnieniu jego za dużego zatrudnienia, o blisko 8p.p. Zatrudnienie w przemyśle było mniejsze od przeciętnego w kraju, aż o 3,8p.p. W handlu, naprawie samochodów było zaś zbliżone (ok. 13%). Szczególnie ważne dla rozwoju strategicznego województwa lubelskiego było wyższe od przeciętnego w kraju zatrudnienie w edukacji i opiece społecznej. Stanowiło ono źródło tworzenia kapitału ludzkiego i społecznego w województwie lubelskim.

Tabela 2. Struktura zatrudnienia w Polsce i województwie lubelskim 2009 roku, %

Wyszczególnienie	Polska	lubelskie
Pracujący	100	100
w tym:		
rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybołówstwo	15,84	36,64
przemysł	21,62	13,72
budownictwo	6,48	4,71
handel, naprawa samochodów	16,09	12,31
transport	5,24	4,21
edukacja	8,00	8,72
opieka zdrowia i pomoc społeczna	5,56	5,86
pozostałe	21,18	13,82

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 1.

Zatrudnienie w sektorze badań w województwie lubelskim różniło się względem kraju. W UE do tzw. badaczy, zalicza się bezpośrednio zatrudnionych naukowców, menedżerów zespołów badawczych, asystentów, administratorów w uczelniach i instytutach. Naukowcy pracujący w zespołach badawczych stanowili 0,9% zatrudnionych w 27 krajach Europy (2007). W Polsce natomiast badacze stanowili tylko 0,6% zatrudnionych w 2007 roku³.

Dynamika i struktura zatrudnienia oraz nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim

Liczba osób zatrudnionych w działalności badawczej i rozwojowej wykazywała pewną stagnację w Polsce w 2007 roku⁴. Z danych w tabeli 3 wynika, że zatrudnienie ogółem w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim również w latach 2004-2010 wykazywało pewną stagnację. Wystąpiły jednak zmiany w poziomie wykształcenia zatrudnienia w działalności badawczo-rozwojowej w województwie lubelskim. W województwie lubelskim w badanym okresie malała liczba zatrudnienia osób z wykształceniem magistra, inżyniera, lekarza, licencjata oraz z wykształceniem pozostałym. Rosła natomiast liczba zatrudnienia z tytułem naukowym profesora, doktora habilitowanego i doktora w działalności badawczej i rozwojowej.

³ M. Szaleniec, 2009, *1,85% PKB na badania i rozwój w Europie*, www.nbportal.pl/pl/np/artykuly/gospodarka/pkb-na-badania-i-rozwój-w-europie, 11 września.

⁴ A. Rozmus, K. Cyran, 2009, *e Finanse – Finansowy Kwartalnik Internetowy*, Nr 4, www.e-finanse.com.

Zwiększała się zatem możliwość tworzenia zespołów badawczych w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w latach 2004-2010.

Tabela 3. Zatrudnienie w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim według poziomu wykształcenia w latach 2004-2010, liczba osób

Rok	Ogółem	Z wykształceniem				
		z tytułem naukowym profesora	doktora habilitowanego	doktora	magistra, inżyniera, lekarza, licencjata	pozostałym
2004	6896	577	668	2559	2356	736
2005	7073	601	675	2748	2318	731
2006	7163	586	714	2908	2229	726
2007	6913	575	715	2919	2096	608
2008	7016	586	778	3000	2071	581
2009	6858	600	818	3038	1941	461
2010	7138	610	831	3080	2066	551

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, GUS, Warszawa

Z teorii dynamiki grupy wynika nie tylko podmiot jej zainteresowania, ale identyfikacja całej grupy, a także względnie rozwinięta jej struktura. Powyższe cechy będą przedmiotem dynamicznego opisu zmian zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim.

Tabela 4. Dynamika zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim według poziomu wykształcenia w latach 2004-2010 (rok 2004 = 100), %

Rok	Ogółem	Z wykształceniem				
		z tytułem naukowym profesora	doktora habilitowanego	doktora	magistra, inżyniera, lekarza, licencjata	pozostałym
2004	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2005	102,57	104,16	101,05	107,39	98,39	99,32
2006	103,87	101,56	106,89	113,64	94,61	98,64
2007	100,25	99,65	107,04	114,07	88,96	82,61
2008	101,74	101,56	116,47	117,23	87,90	78,94
2009	99,45	103,99	122,46	118,72	82,39	62,64
2010	103,51	105,72	124,40	120,36	87,69	74,86

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 3

Ze względnego porównania wskaźników dynamiki poszczególnych grup zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej według poziomu wykształcenia względem roku 2004 (tabela 4) wynika, że najwyższy poziom wskaźników dynamiki występował w zatrudnieniu z wykształceniem doktora habilitowanego (o 24,4p.p.), doktora (o 20,36p.p.) oraz z tytułem naukowym profesora (o 5,72p.p.) w województwie lubelskim w roku 2010. Natomiast zatrudnienie ogółem w działalności badawczej i rozwojowej względem roku 2004 w województwie lubelskim wzrosło w roku 2010 o 3,5p.p.. Sukcesywny spadek następował w zatrudnieniu magistrów, inżynierów, lekarzy, licencjatów oraz osób z wykształceniem pozostałym w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w badanym okresie.

Powiązania zdarzeń w okresie badania w poszczególnych grupach i poziomach wykształcenia zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim przedstawiają dane w tabeli 5.

Tabela 5. Dynamika zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim według poziomu wykształcenia w latach 2004-2010 (rok poprzedni = 100), %

Rok	Ogółem	Z wykształceniem				
		z tytułem naukowym profesora	doktora habilitowanego	doktora	magistra, inżyniera, lekarza, licencjata	pozostałym
2004	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2005	102,57	104,16	101,05	107,39	98,39	99,32
2006	101,27	97,50	105,78	105,82	96,16	99,32
2007	96,51	98,12	100,14	100,38	94,03	83,75
2008	101,49	101,91	108,81	102,77	98,81	95,56
2009	97,75	102,39	105,14	101,27	93,72	79,35
2010	104,08	101,67	101,59	101,38	106,44	119,52

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 3

Ze wskaźników dynamiki zatrudnienia ogółem w działalności badawczej i rozwojowej (tabela 5) wynika, że tempo wzrostu w roku 2007 i 2009 było ujemne. Podobnie tempo zatrudnienia z tytułem naukowym profesora w roku 2006 i 2007 było ujemne. Rozstęp natomiast ekstremalnych wskaźników dynamiki zatrudnienia ogółem i z tytułem naukowym profesora był zbliżony. Tempo wzrostu zatrudnienia z wykształceniem doktora habilitowanego i doktora było zróżnicowane, ale dodatnie w całym okresie badania, zaś rozstęp ekstremalnych wskaźników dynamiki był zbliżony. Tempo zatrudnienia z wykształceniem magistra, inżyniera, lekarza, licencjata oraz wykształceniem pozostałym w latach 2005-2009 było ujemne.

Uzupełnienie dotychczasowych wyników badań stanowią dane w tabeli 6, które prezentują średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim według poziomu wykształcenia w latach 2005-2010.

Tabela 6. Średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim według poziomu wykształcenia w latach 2005-2010, %

Wyszczególnienie	2005 - 2010
Ogółem	0,93
z tytułem naukowym profesora	0,93
doktora habilitowanego	3,71
doktora	3,14
magistra, inżyniera, lekarza, licencjata	-2,17
pozostałym	-4,71

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 5

Z danych w tabeli 6 wynika, że najszybsze było średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia z wykształceniem doktora habilitowanego (3,71%) i doktora (3,14%). Znacznie zwolnione i takie samo było tempo wzrostu zatrudnienia ogółem i z tytułem naukowym profesora w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w latach 2005-2010 (0,93%). W całym okresie badania było ujemne tempo wzrostu zatrudnienia z wykształceniem magistra, inżyniera, lekarza, licencjata oraz z wykształceniem pozostałym w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim (-2,17%; -4,71%). Ujemne tempo wzrostu zatrudnienia w badanym okresie w powyższych grupach kształtowało dynamikę zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w latach 2004-2010. Wewnętrzne zróżnicowanie wpływało zatem na zmiany w strukturze zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w badanym okresie, co przedstawiają dane w tabeli 7.

Tabela 7. Struktura zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim według poziomu wykształcenia w latach 2004-2010, %

Rok	Ogółem	Z wykształceniem				
		z tytułem naukowym profesora	doktora habilitowanego	doktora	magistra, inżyniera, lekarza, licencjata	pozostałym
2004	100	8,37	9,69	37,11	34,16	10,67

2005	100	8,50	9,54	38,85	32,77	10,34
2006	100	8,18	9,97	40,60	31,12	10,14
2007	100	8,32	10,34	42,22	30,32	8,80
2008	100	8,35	11,09	42,76	29,52	8,28
2009	100	8,75	11,93	44,30	28,30	6,72
2010	100	8,55	11,64	43,15	28,94	7,72

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 3

Dane w tabeli 7 ilustrują przeobrażenia w dynamice poszczególnych grup zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim. Dane te obrazują przeciętne zmiany w strukturze powyższych grup zatrudnienia według poziomu wykształcenia w latach 2004-2010. Z danych w tabeli 7 wynika, że udział zatrudnienia z tytułem naukowym profesora był względnie stały w badanym okresie. Największy był udział zatrudnienia z wykształceniem doktora i sukcesywnie wzrastał w latach 2004-2009, zaś w roku 2010 zmniejszył się o 1,15p.p. Jedną czwartą względem ostatnio wskazanego udziału stanowiło zatrudnienie z wykształceniem doktora habilitowanego, a jego udział w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim wzrastał w badanym okresie. Udział zatrudnienia z wykształceniem magistra, inżyniera, lekarza, licencjata oraz z pozostałym wynosił około 40% i zmniejszał się w latach 2004-2010.

Międzynarodowy transfer wiedzy Polski należy do najniższych i wynosi 28% całości zatrudnienia, zaś średnio w UE 35%⁵.

Z punktu widzenia polityki zatrudnienia w skali makro oraz relatywnych przemian w strukturze zatrudnienia w gospodarce rynkowej, a także UE jest ważne rozpoznanie i ocena działalności badawczej i rozwojowej w układzie zmian systemowych. Zarówno zatrudnienie jak i nakłady na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych zawarto w tabeli 8.

⁵ A. Kostecka, 2011, *W ogonie świata*, www.log24.pl/artykuly/w-ogonie-swata, 24 listopada.

Tabela 8. Zatrudnienie oraz nakłady na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych w latach 2004-2011, liczba osób, mln zł

Rok	Zatrudnienie				Nakłady			
	Ogółem	sektor			Ogółem	sektor		
		przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego		przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego
2004	3327	381	639	2307	168,0	38,7	61,0	68,3
2005	3457	424	668	2365	182,9	57,3	58,4	67,2
2006	3319	434	661	2224	180,8	42,3	70,6	67,9
2007	3265	276	800	2190	246,1	31,3	128,9	85,8
2008	3338	176	901	2261	239,9	13,9	132,3	93,8
2009	3080	399	453	2228	295,9	48,3	113,8	133,9
2010	3427	451	617	2359	362,2	48,6	135,3	178,3

Źródło: jak w tabeli 3

Z danych w tabeli 8 wynika, że tak jak powyżej, zatrudnienie w latach 2004-2010 ogółem, a także w sektorze rządowym i szkolnictwa wyższego, charakteryzowało się względną stagnacją. Natomiast w sektorze przedsiębiorstw choć w roku 2007 i 2008 miał miejsce znaczący spadek zatrudnienia, to w pozostałych latach występował niewielki, ale sukcesywny wzrost zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej w tej sferze w województwie lubelskim. Największy poziom zatrudnienia w sektorze szkolnictwa wyższego (tabela 8) stanowił ważny zasób (wiedzy i kapitału ludzkiego) dla przekraczania zastanych granic wiedzy z podziału między dyscyplinami nauk. Wskazuje na to Europejska Rada ds. Badań Naukowych (ERC)⁶. Relatywnie wysoki był poziom w stosunku do sektora przedsiębiorstw zatrudnienia w sektorze rządowym. Ze względu na związek przyczynowy z działalnością badawczą i rozwojową wydaje się, że sektor rządowy miał za duży poziom zatrudnienia w województwie lubelskim.

Działalność badawcza i rozwojowa ze względu na jej specyfikę wykazuje zapotrzebowanie na wysokie nakłady jej finansowania. Nakłady na działalność badawczą i rozwojową według sektorów wykonawczych w województwie lubelskim w latach 2004-2010 przedstawiają dane w tabeli 8.

Wzrost gospodarczy i społeczny w regionie województwa lubelskiego jest determinowany przez poziom nakładów na działalność badawczą i rozwojową. W latach 2004-2006 poziom nakładów na działalność badawczą i rozwojową w sektorze rządowym i szkolnictwa wyższego był zbliżony (tabela 8). W roku 2007 i 2008 w sektorze szkolnictwa wyższego nakłady wzrastały, zaś w sektorze rządowym wzrastały radykalnie. Dopiero w roku 2009 i 2010 nakłady w sektorze szkolnictwa wyższego były wyższe niż w sektorze rządowym. Istotne dyspro-

⁶ www.nbportal.pl/pl/artykuly/gospodarka/pkb-na-badania-i-rozwoj-w-europie.

porcje w przyroście nakładów na działalność badawczą i rozwojową w sektorze rządowym na niekorzyść sektora szkolnictwa wyższego, wskazują na nieefektywność strukturalną tych nakładów. Potwierdzają to badania naukowe z większości krajów w Europie, gdzie sektor szkolnictwa wyższego odgrywa większą rolę niż sektor rządowy⁷. Najniższy spośród badanych był poziom nakładów w sektorze przedsiębiorstw. Było to niekorzystne zasilanie w nakłady w sektorze przedsiębiorstw nie tylko ze względu na ich najniższy poziom, ale także niedopasowanie działalności badawczej i rozwojowej do potrzeb i wymogów prywatnych przedsiębiorstw⁸. Wskazane zmiany bezwzględne zatrudnienia i nakładów w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim wykazywały w ramach poszczególnych sektorów na różne zmiany w czasie w ich dynamice. Charakter tych zmian zawierają dane w tabeli 9.

Tabela 9. Dynamika zatrudnienia oraz nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych w latach 2004-2010 (rok 2004 = 100), %

Rok	Zatrudnienie				Nakłady			
	Ogółem	Sektor			Ogółem	Sektor		
		przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego		przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego
2004	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2005	103,91	111,29	104,54	102,51	108,87	148,06	95,74	98,39
2006	99,76	113,91	103,44	96,40	107,62	109,30	115,74	99,41
2007	98,14	72,44	125,20	94,93	146,49	80,88	211,31	125,62
2008	100,33	46,19	141,00	98,01	142,80	35,92	216,89	137,34
2009	92,58	104,72	70,89	96,58	176,13	124,81	186,56	196,05
2010	103,01	118,37	96,56	102,25	215,60	125,58	221,80	261,05

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 8

Ze względnego porównania poziomów wskaźników dynamiki w poszczególnych sektorach względem roku 2004 (tabela 9) wynika, że najwyższy stopień przyrostu zatrudnienia był w sektorze przedsiębiorstw (z wyjątkiem roku 2007 i 2008) oraz rządowym (z wyjątkiem roku 2009 i 2010). Zatrudnienie ogółem oraz w sektorze szkolnictwa wyższego cechowała dynamika poniżej stanu wejściowego, odpowiednio: w latach 2006-2007 oraz w roku 2009; w latach 2006-2009. Nieliczne tylko lata miały poziom wskaźników dynamiki o kilka punktów procentowych ponad stan z roku 2004.

⁷ A. Rozmus, K. Cyran, 2009, *Finansowanie działalności badawczo – rozwojowej w Polsce i innych krajach – diagnoza i próba oceny*, *Finanse*, Finansowy kwartalnik Internetowy, Nr 4.

⁸ A. Rozmus, K. Cyran, 2009, op. cit.

Istotną natomiast progresję wykazywały nakłady na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych (tabela 9). W całym okresie badania nakłady ogółem sukcesywnie rosły, a w roku 2010 wzrosły ponad dwukrotnie. Podobny przyrost nakładów względem pierwszego roku badania notujemy w sektorze rządowym (ponad 2,2 raza) oraz szkolnictwie wyższym (nawet ponad 2,6 raza). W nielicznych tylko latach przyrost względem pierwszego roku był niższy, odpowiednio; w sektorze przedsiębiorstw w roku 2007 i 2008, w sektorze rządowym w roku 2005 oraz w sektorze szkolnictwa wyższego w roku 2006 i 2007.

Łańcuchowe powiązania zdarzeń zatrudnienia i nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim w poszczególnych sektorach w latach 2004-2010 zawarto w tabeli 10.

Tempo wzrostu zatrudnienia ogółem w działalności badawczej i rozwojowej w roku 2006 i 2007 oraz 2009 było ujemne (tabela 10). W powyższych latach w sektorze szkolnictwa wyższego było także ujemne tempo. Rozstęp pomiędzy wskaźnikami dynamiki w nawiązaniu zdarzeń w powołanych kryteriach był niewielki. Natomiast zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw i rządowym wykazywało większy zasięg wskaźników dynamiki, odpowiednio: 163,11p.p. oraz 85,92p.p. Występowało bardzo duże zróżnicowanie w tempie wzrostu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw i rządowym w badanym okresie.

Tabela 10. Dynamika zatrudnienia oraz nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych w latach 2004-2010 (rok poprzedni = 100), %

Rok	Zatrudnienie				Nakłady			
	Ogółem	sektor			Ogółem	sektor		
		przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego		przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego
2004	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2005	103,91	111,29	104,54	102,51	108,87	148,06	95,74	98,39
2006	96,01	102,36	98,95	94,04	98,85	73,82	120,89	101,04
2007	98,37	63,59	121,03	98,47	136,12	74,00	182,58	126,36
2008	102,24	63,77	112,63	103,24	97,48	44,41	102,64	109,32
2009	92,27	226,70	50,28	98,54	123,34	347,48	86,02	142,75
2010	111,27	113,03	136,20	105,88	122,41	100,62	118,89	133,16

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 8

Nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową (tabela 10) wykazywały większy zasięg wskaźników dynamiki (38,64p.p.), zaś tempo wzrostu było szybsze niż w zatrudnieniu ogółem. Podobne było tempo wzrostu oraz zasięg wskaźników

dynamiki w sektorze szkolnictwa wyższego. Większe natomiast zróżnicowanie w zasięgu wskaźników dynamiki nakładów było w sektorze rządowym (96,56p.p.). Największe jednak różnice w zasięgu wskaźników dynamiki nakładów były w sektorze przedsiębiorstw (303,07p.p.). Także w sektorze przedsiębiorstw wystąpił ciąg czasowy z ujemnym tempem wzrostu w latach 2006-2008. Sektor ten, tak jak w przypadku zatrudnienia, również nakładów, cechował się bardzo dużym zasięgiem zmian w tempie wzrostu.

Uzupełnieniem dotychczasowych wyników badań jest średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia i nakładów w działalności badawczej i rozwojowej w latach 2005-2010. Zestawiono je w tabeli 11.

Z danych w tabeli 11 wynika, że najszybsze było średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw (2,85%). Było to pozytywne zjawisko, świadczące o przyszłym wzroście działalności badawczej i rozwojowej w sektorze przedsiębiorstw. Niespełna pół procenta stanowiło średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia ogółem w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w badanym okresie. Nieco wolniejsze od powyższego było tempo wzrostu zatrudnienia w sektorze szkolnictwa wyższego. Niezwykle pozytywnym zjawiskiem było ujemne tempo wzrostu zatrudnienia w sektorze rządowym. Sektor ten odgrywa bowiem niewielką rolę spośród badanych sektorów w województwie lubelskim.

Tabela 11. Średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia oraz nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych w latach 2005-2010, %

Wyszczególnienie	2005 - 2010
Zatrudnienie:	
Ogółem	0,49
Sektor przedsiębiorstw	2,85
Sektor rządowy	-0,58
Sektor szkolnictwa wyższego	0,37
Nakłady:	
Ogółem	13,66
Sektor przedsiębiorstw	3,87
Sektor rządowy	14,20
Sektor szkolnictwa wyższego	17,34

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 10

Najszybsze tempo wzrostu nakładów na działalność badawczą i rozwojową wystąpiło w sektorze szkolnictwa wyższego w województwie lubelskim w badanym okresie (17,34%) (tabela 11). Wolniejsze i zbliżone było tempo wzrostu na-

kładów na badania i rozwój ogółem oraz w sektorze rządowym, odpowiednio: 13,66% oraz 14,2%. Była to sytuacja niekorzystna ze względu na to, iż nakłady na badania i rozwój nie były w bliskiej relacji z sektorem przedsiębiorstw, ani też z sektorem szkolnictwa wyższego. Ponad 3,5 raza względem nakładów ogółem było zwolnione średnie roczne tempo wzrostu nakładów na badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw. Była to sytuacja niekorzystna, ponieważ te nakłady są w związku przyczynowym z możliwością alokacji innowacji w przedsiębiorstwach. Największe przedsiębiorstwa w UE zakładały inwestycje w badania i rozwój ze średnim rocznym tempem wzrostu 5% w latach 2011-2013⁹. Należy zatem docenić tempo wzrostu nakładów w sektorze przedsiębiorstw w województwie lubelskim w badanym okresie.

Powyższe zmiany, w średnim rocznym tempie wzrostu, determinowały przemiany w strukturze zatrudnienia i nakładów w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w latach 2004-2010. Zmiany w strukturze zatrudnienia i nakładów w działalności badawczej i rozwojowej przedstawia tabela 12.

Tabela 12. Struktura zatrudnienia oraz nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych w latach 2004-2010, %

Rok	Zatrudnienie				Nakłady			
	Ogółem	sektor przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego	Ogółem	sektor przedsiębiorstw	rządowy	szkolnictwa wyższego
2004	100,00	11,45	19,21	69,34	100,00	23,04	36,31	40,65
2005	100,00	12,26	19,32	68,41	100,00	31,33	31,93	36,74
2006	100,00	13,08	19,92	67,01	100,00	23,40	39,05	37,56
2007	100,00	8,45	24,50	67,08	100,00	12,72	52,38	34,86
2008	100,00	5,27	26,99	67,74	100,00	5,79	55,15	39,10
2009	100,00	12,95	14,71	72,34	100,00	16,32	38,46	45,25
2010	100,00	13,16	18,00	68,84	100,00	13,42	37,36	49,23

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 8

Z danych w tabeli 12 wynika, że ponad dwie trzecie zatrudnienia w działalności badawczej i rozwojowej było w sektorze szkolnictwa wyższego w całym okresie badania. Blisko jedną piątą w strukturze zatrudnienia stanowiło zatrudnienie w sektorze rządowym. Choć średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia było najszybsze w sektorze przedsiębiorstw (tabela 11), to jednak udział w strukturze zatrudnienia w tym sektorze był najmniejszy i w większości lat utrzymywał się na poziomie około 12-13%.

⁹ PAP Nauka w Polsce.

Ważnym miernikiem jest struktura nakładów w działalności badawczej i rozwojowej. Wynika to z faktu, że w głównej mierze jest ona zależna od źródeł finansowania. Z członkostwa Polski w UE wynika konieczność dostosowań polityki naukowej i gospodarczej oraz ich finansowania. UE w ramach założeń Strategii Lizbońskiej zakłada, aby jedną trzecią wydatkowanych środków na działalność badawczą i rozwojową z budżetu przeznaczały państwa członkowskie, a dwie trzecie tych nakładów wydatkowały przedsiębiorstwa ze źródeł prywatnych¹⁰. Przemiany w strukturze nakładów na badania i rozwój w województwie lubelskim według sektorów wykonawczych w latach 2004-2010 przedstawia tabela 12.

Z danych w tabeli 12 wynika, że najwyższy udział nakładów na badania i rozwój przypadał na sektor szkolnictwa wyższego. W tym sektorze w badanym okresie nakłady wzrosły o 8,58p.p. Na drugim z kolei miejscu był udział w strukturze nakładów na badania i rozwój w sektorze rządowym. Nakłady w tym sektorze w latach 2004-2008 sukcesywnie rosły, a w roku 2009 i 2010 zbliżyły się w swym udziale do stanu z początku roku badania. Łącznie ze środków budżetowych z systemu szkolnictwa wyższego i rządowego pochodziło na początku okresu badania 76,96%, zaś w końcowym okresie badania 86,59%. Oznacza to, że udział środków publicznych na badania i rozwój w województwie lubelskim zwiększył się o 9,63p.p. głównie ze wzrostu udziału w sektorze szkolnictwa wyższego w badanym okresie. Wskazuje to również na właściwy przepływ rosnących nakładów na badania i rozwój w badanym okresie w województwie lubelskim. Zaś udział nakładów na badania i rozwój sukcesywnie się zmniejszał w sektorze przedsiębiorstw (o 9,62p.p.). W roku 2010 w województwie lubelskim proporcje środków z finansowania prywatnego do publicznego wynosiły jak 1 : 6,5. Wskazuje to na dokładnie odwrotne tendencje proporcji niż stanowią proporcje przyjęte przez UE. Powyższe badania wskazują na sukcesywne zmniejszanie się udziału finansowania prywatnego i wzrost finansowania ze środków publicznych w badania i rozwój w województwie lubelskim w badanym okresie. Było to niekorzystne zjawisko ze względu na przeznaczanie nakładów na sektory które nie mają bezpośredniego przełożenia na tworzenie innowacji właściwych ze względu na potrzeby.

Dynamika i struktura nakładów w działalności innowacyjnej w przemyśle województwa lubelskiego

Dyfuzja innowacji polega na jej upowszechnianiu w organizacji, technologii i ekonomii. Nie wszystko jednak jest podmiotem innowacyjnej dyfuzji. Pojęcie zatem nowego rozwiązywania procesowego, czy produktowego jest wynikiem odpowiedniej struktury cech przedmiotu. Stanowią one strukturę nakładów dzia-

¹⁰ A. Rozmus, K. Cyran, 2009, op. cit.

łalności innowacyjnej. Odpowiednio duży zasięg tych cech spośród segmentów gospodarki jest szczególnie aplikowany w przemyśle.

Z rankingu IBnGR, dotyczącego atrakcyjności inwestycyjnej województw i podregionów w Polsce w 2011 roku wynika, że województwo lubelskie jest na przedostatnim miejscu (15)¹¹. W UE Polska zajmuje piąte od końca miejsce w rankingu innowacyjności. Natomiast w eksporcie towary wysokiej techniki stanowią 8%, zaś średnio w UE – 20%¹². UE we wzroście nakładów na badania i rozwój w innowacje w przedsiębiorstwach upatruje wsparcie we wzroście gospodarczym i tworzenie miejsc pracy w Europie. Z tego wynika konieczność poprawienia współpracy między sektorem prywatnym i publicznym poprzez partnerstwo na rzecz innowacji dla wzrostu regionalnego oraz przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Oznacza to poprawę warunków dla przedsiębiorczości, a zwłaszcza wsparcie rozwoju wiodącej bazy przemysłowej w województwie lubelskim. Nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego według rodzajów działalności innowacyjnej zestawiono w tabeli 13.

Tabela 13. Nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego według rodzajów działalności innowacyjnej w latach 2005-2010 (ceny bieżące) mln zł

Rok	Ogółem	Działalność badawcza i rozwojowa	Technologia w postaci dokumentacji i praw	Budynki, budowle i grunty	Maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu	Szkolenie personelu	Marketing
2005	528,3	54,6	17,8	176,0	262,2	0,4	6,9
2006	533,0	39,5	2,3	208,8	267,0	0,5	3,3
2007	481,0	57,6	10,5	163,7	234,5	0,5	4,1
2008	791,1	54,1	13,8	431,0	251,0	0,7	36,3
2009	495,5	35,7	10,5	168,5	262,1	1,0	14,2
2010	491,0	46,8	152,8	51,7	221,3	0,7	4,5

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, GUS, Warszawa

Ze zróżnicowanych nakładów ogółem (tabela 13) wynika również ich spadek w końcowym okresie badania. Spośród rodzajów działalności innowacyjnej w przemyśle województwa lubelskiego największą wartość nakładów przeznaczono na maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu w latach 2005-2010. Oprócz współdziałania elementów (podrodzajów) w powyższej grupie rodzajowej, stanowiły one silny związek przyczynowy z procesem wytwórczym to-

¹¹ *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej polskich województw i podregionów w 2011 roku*, PAP, IBnGR, aktualizacja 16. 12. 2011.

¹² *Badania i rozwój potrzebują wsparcia*, www.gospodarka.pl 15.06.2011.

warów i usług w przedsiębiorstwach. W ten sposób wykazywały największą efektywność. Na drugim miejscu, choć z mniejszym poziomem nakładów, była działalność innowacyjna w budynki, budowlę i grunty w przemyśle. Nakłady na tę działalność inwestycyjną rosły w latach 2005-2008, a następnie w roku 2009 i 2010 wystąpił ich regres. Trzecie miejsce pod względem poziomu wartości bezwzględnej zajmowały nakłady na działalność innowacyjną w działalności badawczej i rozwojowej w przemyśle. Technologia w postaci dokumentacji i praw pod względem poziomu nakładów innowacyjnych była na czwartym miejscu, zaś wartość tych nakładów rosła w badanym okresie. Przedostatnie miejsce zajmowały nakłady innowacyjne na marketing, zaś ostatnie były nakłady na szkolenie innowacyjne personelu w przemyśle w województwie lubelskim w badanym okresie.

Ważna jest jednak ocena przyrostu lub spadku poszczególnych nakładów według rodzajów działalności innowacyjnej w przemyśle w województwie lubelskim w latach 2005-2010. Ocenę tę z pomocą wskaźników dynamiki względem 2005 roku przedstawiają dane w tabeli 14.

Tabela 14. Dynamika nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego według rodzajów działalności innowacyjnej w latach 2005-2010 (rok 2005 = 100), %

Rok	Ogółem	Działalność badawcza i rozwojowa	Technologia w postaci dokumentacji i praw	Budynki, budowlę i grunty	Maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu	Szkolenie personelu	Marketing
2005	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2006	100,89	72,34	12,92	118,64	101,83	125,00	47,83
2007	91,05	105,49	58,99	93,01	89,44	125,00	59,42
2008	149,74	99,08	77,53	244,89	95,73	175,00	526,09
2009	93,79	65,38	58,99	95,74	99,96	250,00	205,80
2010	92,94	85,71	858,43	29,38	84,40	175,00	65,22

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 13

Z porównania wskaźników dynamiki względem roku 2005 wynika, że nakłady ogółem na działalność innowacyjną były powyżej pierwszego roku badania jedynie w roku 2006 i 2008, w pozostałych latach były poniżej stanu z roku 2005.

Dynamika nakładów w działalności innowacyjnej badawczej i rozwojowej w przemyśle województwa lubelskiego była tylko wyższa względem roku 2005 w roku 2007; w pozostałych latach była istotnie niższa niż w roku 2005. Nakłady na działalność innowacyjną w technologii w postaci dokumentacji i praw były 8,5 razy wyższe niż w roku 2005; w pozostałych latach były znacznie poniżej stanu z 2005 roku. Nakłady innowacyjne w budynki, budowlę i grunty były wyższe

niż w roku 2005 jedynie w roku 2006 i 2008. W drugim z powyższych względem pierwszego roku badania były wyższe 2,6 raza. Szczególnie niekorzystnie kształtowały się nakłady na innowacje w maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu względem roku 2005, ponieważ prawie taki sam był ich poziom w roku 2006, a w latach 2008-2010 wystąpił ich regres. Nakłady na działalność innowacyjną w marketingu w przemyśle były 5,2 raza wyższe w roku 2008 oraz 2 razy wyższe w roku 2009 względem roku 2005. W pozostałych latach poziom ich był zbliżony do ponad połowy stanu z roku 2005. Stały wzrost nakładów na innowacyjną działalność szkoleniową względem roku 2005 występował w przemyśle w całym okresie badania.

Dane w tabeli 15 przedstawiają wskaźniki dynamiki o podstawie zmiennej, zaś zdarzenia w zależności przyczynowej. Tempo nakładów na działalność innowacyjną ogółem w przemyśle było dodatnie tylko w roku 2006 i 2008; w pozostałych zaś latach było ujemne. Podobny charakter zmian miał miejsce w obrębie nakładów na innowacje w badania i rozwój, przy czym dodatnie tempo wzrostu było w roku 2007 i 2010, natomiast w pozostałych latach badania tempo wzrostu było ujemne. Największe ekstremalne wskaźniki dynamiki występowały w nakładach na innowacyjne technologie w postaci dokumentacji i praw. Były to skokowe zmiany w tych nakładach ważnych dla innowacyjnych procesów wytwórczych towarów i usług. Nakłady innowacyjne na budynki, budowle i grunty wykazywały dodatnie tempo wzrostu jedynie w roku 2006 i 2008, w pozostałych latach badania tempo wzrostu było ujemne. Z kolei nakłady na innowacje w maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu wykazywały dodatnie tempo wzrostu w roku 2006, 2008 i 2009, zaś w pozostałych latach tempo wzrostu było ujemne. Tylko w roku 2007 i 2008 było tempo wzrostu dodatnie nakładów innowacyjnych w działalności marketingowej, w pozostałych zaś latach było ujemne. W latach 2005-2009 tempo wzrostu nakładów na szkolenia innowacyjne personelu w przemyśle było dodatnie, tylko w roku 2010 było ujemne. Powyższe porównania wskaźników dynamiki wskazują na stosunkowo dużą zmienność dynamiki nakładów na innowacje w poszczególnych rodzajach działalności w przemyśle województwa lubelskiego w latach 2005-2010.

Tabela 15. Dynamika nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego według rodzajów działalności innowacyjnej w latach 2005-2010 (rok poprzedni = 100), %

Rok	Ogółem	Działalność badawcza i rozwojowa	Technologia w postaci dokumentacji i praw	Budynki, budowle i grunty	Maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu	Szkolenie personelu	Marketing
2005	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2006	100,89	72,34	12,92	118,64	101,83	125,00	47,83
2007	90,24	145,82	456,52	78,40	87,83	100,00	124,24
2008	164,47	93,92	131,43	263,29	107,04	140,00	885,37
2009	62,63	65,99	76,09	39,10	104,42	142,86	39,12
2010	99,09	131,09	1455,24	30,68	84,43	70,00	31,69

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 13

Uzupełnienie prowadzonych badań stanowi średnie roczne tempo wzrostu nakładów na innowacje w poszczególnych rodzajach działalności w przemyśle województwa lubelskiego w latach 2006-2010, przedstawia je tabela 16.

Spośród działalności w przemyśle wyraźnie najszybsze średnie roczne tempo wzrostu było w nakładach na innowacje w technologii w postaci dokumentacji i praw, i wynosiło 53,72%. Powodem tak imponującego tempa wzrostu były skokowe wzrosty nakładów na innowacyjne technologie w postaci dokumentacji i praw w przemyśle województwa lubelskiego, zwłaszcza w roku 2007 i 2010, jak również w roku 2008 (tabela 15). W związku z technologiami innowacyjnymi niezbędne było przeznaczenie nakładów na szkolenie z innowacji personelu, stąd odpowiednio szybkie tempo wzrostu, które wynosiło 11,84%. W pozostałych rodzajach działalności innowacyjnej w przemyśle w latach 2006-2010 nakłady wykazywały ujemne średnie roczne tempo wzrostu.

Tabela 16. Średnie roczne tempo wzrostu nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego według rodzajów działalności innowacyjnej w latach 2006-2010, %

Wyszczególnienie	2006-2010
Ogółem	-1,45
Działalność badawcza i rozwojowa	-3,04
Technologia w postaci dokumentacji i praw	53,72
Budynki, budowle i grunty	-21,73
Maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu	-3,33
Szkolenie personelu	11,84
Marketing	-8,19

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 15

Tak bardzo zróżnicowane średnie roczne tempo wzrostu kształtowało zmiany w strukturze nakładów w poszczególnych rodzajach działalności innowacyjnej w przemyśle województwa lubelskiego w latach 2005-2010, przedstawiają je dane w tabeli 17.

Tabela 17. Struktura nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego według rodzajów działalności innowacyjnej w latach 2005-2010, %

Rok	Ogółem	Działalność badawcza i rozwojowa	Technologia w postaci dokumentacji i praw	Budynki, budowle i grunty	Maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu	Szkolenie personelu	Marketing
2005	100	10,34	3,37	33,31	49,63	0,08	1,31
2006	100	7,41	0,43	39,17	50,09	0,09	0,62
2007	100	11,98	2,18	34,03	48,75	0,10	0,85
2008	100	6,84	1,74	54,48	31,73	0,09	4,59
2009	100	7,20	2,12	34,01	52,90	0,20	2,87
2010	100	9,53	31,12	10,53	45,07	0,14	0,92

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 13

Z danych w tabeli 17 wynika, że największy udział w strukturze nakładów na działalność innowacyjną stanowiły maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu, które wynosiły blisko 50% nakładów ogółem. Drugie miejsce w strukturze zajmowały nakłady na działalność innowacyjną w budynki, budowle i grunty. Stanowiły one około jednej trzeciej nakładów ogółem. Na trzecim miejscu był udział nakładów na innowacje w działalności badawczej

i rozwojowej w przemyśle w latach 2005-2010. Udział ten był zróżnicowany w poszczególnych latach i zawierał się w przedziale od 7,2 do 11,98%. Jeszcze większe zróżnicowanie w udziale nakładów innowacyjnych było na technologie w postaci dokumentacji i praw, gdzie zasięg ich zawierał się w przedziale od 0,43 do 31,12%. Maksymalny udział tych nakładów na innowacyjne technologie w przemyśle wystąpił w roku 2010. Stosunkowo duże było zróżnicowanie w udziale nakładów na innowacje w działalność marketingową (0,85-4,59%). Najmniejszy i najmniej zróżnicowany udział stanowiły nakłady na szkolenie z innowacji personelu w przemyśle (0,08-0,20%).

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone badania upoważniają do sformułowania następujących wniosków końcowych:

1. Zatrudnienie w działalności badawczej i rozwojowej cechowało się względną stagnacją i zawężeniem zatrudnienia do wyższych poziomów wykształcenia (doktora habilitowanego, doktora i profesora). Zmniejszało się zatrudnienie z wykształceniem magistra, inżyniera, lekarza, licencjata oraz wykształceniem pozostałym w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w latach 2004-2010. Zwiększało to potencjał tworzenia zespołów badawczych w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim.
2. Badania według sektorów wykazały, że dwie trzecie zatrudnienia w działalności badawczej było w sektorze szkolnictwa wyższego w całym okresie badania. Jedną piątą stanowiło zatrudnienie w sektorze rządowym. Najmniejsze zatrudnienie było w sektorze przedsiębiorstw (12-13%) w działalności badawczej i rozwojowej w województwie lubelskim w latach 2004-2010. Struktura zatrudnienia była mało funkcjonalna, ponieważ występowało stosunkowo duże zatrudnienie w sektorze rządowym, odgrywające niewielką rolę w kształtowaniu efektu innowacji. Najszybsze spośród sektorów średnie roczne tempo wzrostu (2,85%) wskazuje na przyszły wzrost w działalności badawczej w sektorze przedsiębiorstw.
3. Najszybsze średnie roczne tempo wzrostu nakładów na badania i rozwój było w sektorze szkolnictwa wyższego (17,34%), zaś udział w strukturze w końcowych latach badania zbliżył się do 50%. Nieco wolniejsze było tempo wzrostu nakładów w sektorze rządowym (14,2%), a udział w większości badanych lat zbliżał się do 40%. Najwolniejsze było tempo wzrostu nakładów w sektorze przedsiębiorstw (3,78%) a udział w strukturze nakładów na badania i rozwój w roku 2010 wynosił 13,42%. W roku 2010 w województwie lubelskim proporcje środków z finansowania prywatnego do publicznego, badań i rozwoju wynosiły jak 1 : 6,5. Były to proporcje wyraźnie odwrócone do przyjętych przez UE (2 : 1).

4. Nadzwyczajnie najszybsze było tempo wzrostu nakładów na działalność innowacyjną w technologii w postaci dokumentacji i praw (53,72%) w przemyśle, a udział ich w strukturze dopiero w roku 2010 zwiększył się do 31,12%. W związku przyczynowym z powyższym rodzajem było wolniejsze, ale wysokie tempo wzrostu nakładów na działalność, szkolenia z innowacji personelu (11,84%), w przemyśle województwa lubelskiego w latach 2005-2010. Stanowiło to o nowych tendencjach zmian w alokacji nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle województwa lubelskiego. Dominujący był natomiast udział nakładów na innowacje w przemyśle w maszyny, urządzenia technologiczne i narzędzia oraz środki transportu (blisko 50%) oraz budynki i budowle i grunty (w roku 2010-10,53%), a także na badania i rozwój (około 10%). Choć zmieniała się struktura nakładów na alokację innowacji, to jednak udział nakładów na innowację badań i rozwoju relatywnie utrzymywał się na niskim względnym poziomie.

Literatura

1. *Badania i rozwój potrzebują wsparcia*, www.gospodarka.pl 15.06.2011.
2. Koćwin J., (2005), *Leksykon polityki gospodarczej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 190.
3. Kostecka A., 2011, *W ogonie świata*, www.log24.pl/artykuły/ w – ogonie – świata, 24 listopada.
4. PAP Nauka w Polsce.
5. *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2009 roku*, GUS, Katowice 2011.
6. *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej polskich województw i podregionów w 2011 roku*, PAP. IBnGR, aktualizacji 16.12.2011.
7. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010*, GUS, Warszawa 2011.
8. *Rocznik statystyczny województw 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011*, GUS Warszawa.
9. Rozmus A., Cyran K., (2009), *Finansowanie działalności badawczo-rozwojowej w Polsce i innych krajach – diagnoza i próba oceny*, *Finanse*, Finansowy Kwartalnik Internetowy, Nr 4.
10. Szaleniec M., (2009), *1,85% PKB na badania i rozwój w Europie*, www.nbportal.pl/pl/np/artykuły/gospodarka/pkb-na-badania-i-rozwój-w-europie, 11 września.
11. Woś A., (1998), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa.
12. www.nbportal.pl/pl/artykuły/gospodarka/pkb-nabadania-i-rozwój-w-europie.

Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca

Municipal companies' activity – city as an entrepreneur

Krzysztof Trojanowski

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Artykuł prezentuje tematykę funkcjonowania spółek komunalnych w Polsce. Miasta występują tu w roli przedsiębiorcy – podejmują decyzje i ponoszą ryzyko działalności. Powyższa tematyka rozpatrywana jest zarówno w wymiarze prawnym jak i biznesowym. Szczególnie ważna jest specyfika nadzoru korporacyjnego w tej grupie przedsiębiorstw. Zdaniem autora ten sektor będzie w latach najbliższych wciąż istotnym elementem funkcjonowania miast. Kluczowymi czynnikami będą tu potrzeby rozwojowe jak i ograniczenia budżetowe miast.

Summary

This article presents the subject of municipal companies' activity in Poland. Cities play the role of an entrepreneur – they make decisions and take the risk of activity. Mentioned subject is analysed both in the legal norms context and business conditions. The important matter is the character of corporate governance in this sector. In the author's opinion this sector will be still the important element of leading the cities in the future years. In this areas the key factors are developmental needs and budget restrictions.

Słowa kluczowe: spółki komunalne, przedsiębiorca, strategia, samorząd lokalny, rozwój regionalny

Keywords: municipal companies, entrepreneur, strategy, local government, regional development

Wprowadzenie

Spółki komunalne – w których organy samorządu terytorialnego są akcjonariuszami lub udziałowcami – są istotnym elementem na mapie polskiej gospodarki. Podmioty te mają w założeniu pełnić rolę służebną wobec społeczności lokalnych, co czyni je z założenia firmami „misyjnymi”. Z drugiej jednak strony są one graczami na wolnym rynku i muszą działać w sposób najbardziej zbliżony do firm czysto prywatnych.

Niniejszy artykuł jest próbą analizy tej grupy przedsiębiorstw (w szczególności tych, których właścicielem lub współwłaścicielem są miasta) i odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań ich dotyczących.

Zasadniczym problemem jest charakter własności i nadzoru właścicielskiego; czy miasto jest przedsiębiorcą? Czy podejmując decyzje kalkuluje ryzyko i szacuje potencjalne zyski? Czy spółki – budując swoje strategie rozwojowe i prowadząc działalność operacyjną – maksymalizują swoją wartość dla właściciela?

Kolejnym tematem są przesłanki tworzenia nowych podmiotów, poszerzania działalności już istniejących oraz prywatyzacji niektórych z nich. Istotny jest również wpływ działalności i rozwoju przedsiębiorstw komunalnych na zarządzanie regionem. Czy firmy samorządowe stymulują rozwój, czy raczej – poprzez konkutowanie z własnymi mieszkańcami – stanowią element zaburzający konkurencyjność. Czy są granice ich rozwoju? Które sektory są tradycyjnie przypisane do firm samorządowych i czy w najbliższej przyszłości nastąpią w tym zakresie istotne zmiany?

Powyżej zarysowane obszary rozważane są w kontekście definicji przedsiębiorczości i przedsiębiorcy. Wychodząc od uwarunkowań prawnych tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw samorządowych analizowane jest ich funkcjonowanie i konfrontowane z poszczególnymi elementami definiującymi przedsiębiorcę oraz z podmiotami czysto prywatnymi. Badając specyfikę tego segmentu rynku i opisując różnice w stosunku do innych podmiotów formułowane są tezy dotyczące ładu korporacyjnego w samorządzie; w tym zasady umożliwiające efektywny nadzór, a co za tym idzie zapewnienie „produktu” dla mieszkańców i zwiększanie wartości firm¹.

¹ W tym miejscu niezbędne jest też przyjęcie założenia ograniczającego zakres dalszych rozważań. Przedmiotem analizy są spółki komunalne oraz miasto występujące jako ich właściciel lub współwłaściciel i posiadające cechy przedsiębiorcy. W szerszym ujęciu można potraktować obszar funkcjonowania miasta jako przedsiębiorstwo samo w sobie – z dochodami np. z podatków jako „przychodami” a wydatkami na poszczególne cele społeczne jako „kosztami”. Również w takim ujęciu można zidentyfikować cechy i zachowania charakterystyczne dla jednostek przedsiębiorczych, ale ta problematyka nie będzie przedmiotem tego opracowania.

Uwarunkowania prawne funkcjonowania spółek komunalnych

Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. (u.o.g.k.) w artykule 9 określa, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne wg ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Spółki komunalne są więc podmiotami działającymi według przepisów kodeksu spółek handlowych (k.s.h.) z 15 września 2000 r. Do zapisów k.s.h. odnosi się także artykuł 12 u.o.g.k., mówiący o tym, że do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach stosuje się przepisy k.s.h. oraz przepisy kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem przepisów ustaw samorządowych – w przypadku gminy (miasta) jest to ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (u.o.s.g.).

Określanie zasad tworzenia i przystępowania do spółek, wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (prezydenta, burmistrza), a także likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw należy – według artykułu 18 u.o.s.g. – do wyłącznej właściwości rady gminy.

Artykuł 7 u.o.s.g. definiuje obszar zadań własnych gminy; są to zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W szczególności należą do nich sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego, gminnego budownictwa mieszkaniowego, kultury fizycznej i turystyki, zieleni gminnej, promocji gminy². Obszary te naturalnie stanowią obszary działań potencjalnych spółek komunalnych.

Pozasferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej oraz (jednocześnie) w gminie istnieje znaczące bezrobocie, a zastosowanie innych działań niż działalność spółki komunalnej nie doprowadziło do poprawy sytuacji³. Przesłanki te wskazują na możliwość wykorzystania spółek dla aktywizacji gospodarczej regionu.

Ograniczenia dotyczące działalności spółek poza sferą użyteczności publicznej nie mają też zastosowania w przypadku przedsiębiorstw działających w branży bankowej, ubezpieczeniowej, doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ustawodawca zezwala także na tworzenie i przystępowanie gmin do spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółek kapitałowych⁴.

² Jest to tylko część zadań własnych wymienionych w ustawie. Pełna lista – ponad 20 pozycji – wymieniona jest w art. 7 u.o.s.g.

³ Artykuł 10 u.o.g.k.

⁴ Tamże.

W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Kadencja członków rad nadzorczych trwa trzy lata, a członkowie ci mogą być powoływani spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji. Rada nadzorcza powołuje i odwołuje członków zarządów spółek⁵.

W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek⁶. Podobnie dzieje się w spółkach z udziałem jednostek samorządów, gdzie organy te realizują uprawnienia właścicielskie reprezentując na zgromadzeniach właściciela – dysponując odpowiednią liczbą głosów. W przypadku miast funkcję właściciela pełni prezydent (burmistrz) lub osoby, którym udzielił on pełnomocnictwa.

Organ wykonawczy występując w określonym powyżej charakterze dysponuje (lub w spółkach z udziałem jednostek samorządu – współdecyduje w tym zakresie) prawem m.in. do zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa, ustanowienia na nim prawa użytkowania czy też – jeśli umowa spółki nie stanowi inaczej – prawem do nabycia i zbycia nieruchomości. Uchwałą zgromadzenia następuje również zmiana umowy spółki, przekształcenie jej czy rozwiązanie spółki. Powstaje w związku z tym pytanie o relacje między tak zakreślonymi uprawnieniami organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, a wyłącznym zakresem kompetencji organów stanowiących jednostek.

W literaturze przyjmuje się następujące reguły odnoszące się do ustalenia zakresu uprawnień organu wykonawczego w zakresie reprezentacji właściciela na zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu)⁷:

- a) o ile pewne rozstrzygnięcia pozostają w zakresie wyłącznej właściwości organu stanowiącego samorządu, to uprawnienia organu wykonawczego wynikające z kodeksu spółek handlowych podlegają wyłączeniu,
- b) uprawnienia te są ograniczone ze względu na prawo rady gminy (rady miasta) do określania zasad gospodarowania majątkiem samorządu, stanowiących dla organu wykonawczego swoiste wytyczne,
- c) w pozostałym zakresie organ wykonawczy może realizować uprawnienia samodzielnie – z uwzględnieniem celów i zasad gospodarowania majątkiem komunalnym.

Spółki z udziałem samorządu zobowiązane są do tworzenia regulaminów określających zasady korzystania z usług publicznych, a także obowiązki spółek wobec odbiorców usług. Regulaminy te obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze danych jednostek⁸.

⁵ Artykuł 10a u.o.g.k.

⁶ Artykuł 12 u.o.g.k.

⁷ Por.: Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 380 i nast.

⁸ Artykuł 13 u.o.g.k.

Przepisy dotyczące tworzenia i obowiązywania regulaminów obejmują swoim zakresem spółki, które prowadzą działalność w sferze użyteczności publicznej. Wątpliwości budzi charakter prawny regulaminu; akt ustalony przez podmiot prawa prywatnego nie ma charakteru normatywnego i powinien być traktowany jako regulamin w rozumieniu art. 385 kodeksu cywilnego; regulaminy wydane przez stronę upoważnioną do tego przez właściwe przepisy i w ich granicach wiążą drugą stronę, jeżeli zostały jej doręczone przy zawarciu umowy. Doręczenie może nastąpić również poprzez wywieszenie dokumentu w lokalu przedsiębiorstwa⁹.

Istotna dla funkcjonowania spółek komunalnych jest również ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami z 2000 r., potocznie nazywana „ustawą kominową” (u.kom.). Ma ona zastosowanie m.in. do spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji¹⁰. Wynagrodzenia menadżerów spółek podlegających ustawie nie mogą przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań osobom tym może być przyznana nagroda roczna, która nie może przekroczyć trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody¹¹.

Informacje o wynagrodzeniu osób podlegających przepisom ustawy oraz o nagrodach rocznych, świadczeniach dodatkowych i odprawach są jawne i nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy handlowej¹².

W trakcie analizy zasad wynikających z przedstawionych przepisów prawa regulujących tworzenie i funkcjonowanie spółek komunalnych, wyłania się obraz podmiotów o stosunkowo ograniczonej samodzielności. Z jednej strony ograniczony zostaje dość znacznie zakres działalności przedsiębiorstw, z drugiej strony proces podejmowania decyzji odbiega również od procedur charakterystycznych dla sektora czysto prywatnego. Decyzyjność w zakresie strategicznym rozdzielona jest pomiędzy radę gminy i organ wykonawczy (prezydenta, burmistrza). Można też powiedzieć, że oba powyższe organy pełnią w pewnym stopniu funkcje nadzorcze. Jakkolwiek pozwala to na zabezpieczenie interesów miasta (gminy) i może zapobiec nieprawidłowościom i nadużyciom, to może również krępować działalność podmiotów¹³.

Bieżąca działalność operacyjna prowadzona jest przez zarząd i nadzorowana przez radę nadzorczą. Wiele miast wprowadziło również zasady nadzoru właści-

⁹ Dolnicki B., op. cit., s. 381.

¹⁰ Artykuł 1 u.kom.

¹¹ Artykuł 8 i 10 u.kom.

¹² Artykuł 15 u.kom.

¹³ W praktyce obowiązki nadzorcze rady gminy sprawowane są również przez odpowiednie komisje.

cielskiego nad spółkami. Zasady te – wzorowane zazwyczaj na wytycznych Ministra Skarbu Państwa – określają m.in. wytyczne funkcjonowania rad nadzorczych, powoływania, wynagradzania i oceny członków organów spółek, zatwierdzania i weryfikacji wykonania budżetów.

Własność komunalna a wolny rynek i ład korporacyjny

W dzisiejszej rzeczywistości gospodarczych państw demokratycznych i wolno-rynkowych mamy do czynienia ze współistnieniem trzech form własności: prywatnej, państwowej oraz komunalnej¹⁴. Własność państwowa i komunalna (zwana często publiczną) znalazła uznanie w wielu zachodnich społeczeństwach przede wszystkim ze względu na przekonanie, że jest ona bardziej „wrażliwa” na interes publiczny jakim może być np. bezpieczeństwo czy energetyka. W Stanach Zjednoczonych władze przejmują raczej rolę regulatora usług publicznych, z kolei we Francji czy w Niemczech własność publiczna ma duże znaczenie ekonomiczne oraz wysoki poziom akceptacji społecznej. Wciąż toczą się dyskusje nad określeniem granic interesu publicznego oraz efektywnością ekonomiczną własności państwowej¹⁵.

Efektywność podmiotów publicznych z reguły nie dorównuje podmiotom prywatnym w analogicznych warunkach rynkowych. Co więcej – jak wskazuje doświadczenie – własność publiczna nie zawsze znaczy odpowiedzialna społecznie. Na styku administracji i biznesu powstawać mogą różnorakie grupy interesu, które kontrolują stworzone przez siebie struktury biurokratyczne i o które zabiegać muszą menadżerowie spółek publicznych. Interes publiczny przestaje być wówczas pierwszoplanowym priorytetem tych podmiotów¹⁶.

Słabością własności publicznej jest także potencjalny konflikt ról między sferą imperium (regulator działalności gospodarczej) a sferą dominium (właściciel i zarządca przedsiębiorstw). Rodzą się tu wątpliwości dotyczące równego traktowania przez władze różnych form własności i różnych podmiotów oraz dotyczące żądań pracowników spółek publicznych, a co za tym idzie kształtowania się cen towarów i usług i w efekcie realizowania przez podmioty interesu publicznego.

Odpowiedzią na pytanie o potrzebę i/lub wymiar ingerencji władzy w gospodarkę jest zasada subsydiarności. Zgodnie z nią państwo, ani żadna szersza społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności obywateli. Można wyodrębnić jej dwa aspekty; w ujęciu negatywnym – władza nie powinna przeszkadzać obywatelom, w aspekcie pozytywnym – winna pobudzać, podtrzymy-

¹⁴ Niektórzy definiują jako czwartą formę własność spółdzielczą, jednak należy przyjąć, że jest to typ działalności prywatnej o szczególnym charakterze.

¹⁵ Jeżak J., *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 46.

¹⁶ Tamże.

wać, a ostatecznie (w razie potrzeby) uzupełniać wysiłki podmiotów, które nie są samowystarczalne¹⁷.

Zgodnie z założeniami zasady subsydiarności oraz teorią wyboru publicznego – władze publiczne są predestynowane do angażowania się w wytwarzanie tzw. dóbr publicznych, czyli takich, z których mogą wspólnie korzystać wszyscy członkowie danej społeczności. Łączność w konsumpcji i niewykluczalność korzystania z danego dobra generują problemy w różnicowaniu cen oraz określaniu popytu, co może być przyczyną nieefektywności podmiotów je dostarczających i w konsekwencji zagrozić powszechnej dostępności do nich. W takiej sytuacji władze publiczne mogą – poprzez wyspecjalizowane firmy – wziąć na siebie zadanie dostarczania określonych dóbr i usług¹⁸.

W świecie (mieście) idealnym – do dóbr publicznych można by zaliczyć korzystanie z ogólnodostępnych terenów rekreacyjnych, utrzymanie czystości dróg, placów i innych miejsc publicznych czy zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców. W obszarach tych (gdzie usługi oferowane mieszkańcom są nieodpłatne) funkcjonowanie spółek z udziałem samorządu jest naturalne i pożądane.

Drugą grupę usług i dóbr stanowią te, które są odpłatne, ale ceny warunkujące powszechną dostępność nie przekraczają kosztów ich wytworzenia przy optymalnym gospodarowaniu lub nie pozwalają na uzyskanie marż minimalnych na danym rynku w innych sektorach. Przykładami mogą tu być: transport zbiorowy, dostarczanie wody i odbiór ścieków, czy energetyka ciepła.

Trzecią grupą są dobra i usługi, których zapewnienie mieszkańcom nie jest niezbędne lub mogą być one dostarczane z zyskiem przez podmioty prywatne. Jednak w warunkach danej społeczności istnieje potrzeba i wola władz miejskich, by realizować je poprzez spółki komunalne. Mogą być to m.in. zadania z zakresu sportu (masowego i wyczynowego; kluby i obiekty sportowe), kultury i rozrywki (koncerty, festiwale), promocji regionu i obsługi inwestorów (targi, konferencje, wystawy). W przypadku tej grupy należy szczególnie dokładnie przeanalizować sensowność zaangażowania samorządu w taką działalność.

Powyżej określone typy działalności korespondują z katalogiem określonym przez omawianą wcześniej ustawę o gospodarce komunalnej. Należy przy tym podkreślić, że ramy ustawowe dotyczące możliwości funkcjonowania spółek komunalnych nie są określone zerojedynkowo i każdorazowo należy dokładnie zbadać prawne możliwości funkcjonowania miasta jako udziałowca lub współnika danego przedsiębiorstwa.

Rozważając cechy charakterystyczne dla konstrukcji spółki komunalnej należy zadać pytanie – jaki model ładu korporacyjnego jest najbardziej charakterystyczny dla tego segmentu rynku? Ten typ przedsiębiorstw wyróżnia niewątpliwie wysoka koncentracja własności (z wysoką reprezentacją spółek jednoosobowych).

¹⁷ Dolnicki B., op. cit., s. 22-25.

¹⁸ Jeżak J., op. cit., s. 48.

Horyzont czasowy podejmowanych decyzji jest tu średnio lub długookresowy, a zależność wynagrodzenia menadżerów od osiągniętych wyników – wciąż niestety słaba. Najważniejszymi grupami interesów są pracownicy i klienci rozumiani jako mieszkańcy społeczności lokalnej. Spółki te jawią się często jako niezależne instytucje i choć – paradoksalnie uzależnione od decyzji i wsparcia właścicieli – to mając niską orientację na budowanie wartości dla udziałowców lub akcjonariuszy w długim terminie a wyników i poziomów przychodów w krótkim okresie. Przedsiębiorstwa te są wyłączone w dużej mierze z rynku kontroli przedsiębiorstw (rozumianego jako procesy fuzji i przejęć).

Powyższe cechy są charakterystyczne dla – zorientowanego sieciowo – niemieckiego typu ładu korporacyjnego z jego priorytetami, jakimi są: stabilizacja, kontynuacja, społeczna harmonia i funkcjonowanie w długim okresie. Cechą charakterystyczną jest w tym przypadku również wewnętrzne rozdarcie rad nadzorczych na grupy reprezentantów właścicieli i pracowników¹⁹. Taki system nadzoru właścicielskiego daje pracownikom gwarancję stabilności zatrudnienia i warunków płacowych. Minimalizowane są napięcia społeczne wewnątrz organizacji. Z drugiej jednak strony jawi się bardzo poważne ryzyko występowania problemów przy realizacji procesów restrukturyzacyjnych, które mogłyby doprowadzić do poprawy efektywności (czy to poprzez redukcję kosztów, czy też poprzez maksymalizację przychodów – także poza działalnością podstawową). Biorąc pod uwagę fakt, że większość spółek komunalnych funkcjonuje w warunkach ograniczonej konkurencji (lub wręcz jako monopolista) – brak presji proefektywnościowej może skutkować wyższymi cenami dóbr i usług oferowanych społeczności lokalnej.

Funkcjonowanie spółek miejskich w praktyce

Analizując aktywność polskich miast w zakresie stworzenia i nadzoru nad spółkami komunalnymi, należy zidentyfikować kilka głównych obszarów, w których aktywność w tym zakresie jest najwyższa. Należy do nich zaliczyć: publiczny transport zbiorowy, wodociągi, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dystrybucję ciepła, obszar sportu i rekreacji czy różne formy gospodarki mieszkaniowej.

Miasta chętnie angażują się również w działalność klubów sportowych (w szczególności w grach zespołowych). Jest to motywowane zarówno elementami promocyjnymi, jakie dla danej gminy niosą sukcesy w wyższych klasach rozgrywkowych poszczególnych dyscyplin jak i presją środowisk lokalnych na posiadanie drużyn osiągających sukcesy na arenie ogólnopolskiej.

Kolejną grupą są spółki, których funkcjonowanie aktywizuje rozwój danego regionu. Można tu zaliczyć między innymi parki naukowo-technologiczne czy przemysłowe w formie spółek, porty lotnicze, agencje rozwoju lub obsługi inwe-

¹⁹ Por. Jeżak J., op. cit., s. 164-173.

storów. Przy angażowaniu się miast w takie przedsięwzięcia należy zwrócić szczególną uwagę na ograniczenia, które w tym zakresie narzucają omawiane wcześniej ustawy. Nie są to bowiem zadania własne gmin, co jednak nie znaczy, że aktywność władz samorządowych powinna być tu ograniczana. Wręcz przeciwnie – podmioty zorganizowane w formie spółek mogą efektywnie realizować zadania z zakresu rozwoju regionu.

Dla zobrazowania aktywności miast w zakresie realizacji zadań poprzez spółki komunalne, analizie poddane zostały trzy obszary: publiczny transport zbiorowy, wodociągi i kanalizacja oraz dystrybucja ciepła.

Tabela 1. przedstawia sytuację w obszarze transportu publicznego w największych polskich miastach. Kluczowym czynnikiem, który w ostatnich latach wpłynął na kształt tego rynku była uchwalona w 2010 roku ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Wprowadza ona pojęcia: organizatora i operatora transportu zbiorowego. Organizator odpowiada za planowanie, organizowanie i zarządzanie transportem. Operator świadczy usługę, polegającą na realizacji zadań wynikających z umów zawartych z organizatorem a dotyczących przewozów ludzi na określonych liniach, według określonego harmonogramu i przy spełnieniu określonych standardów.

Funkcję organizatora pełnią z reguły wyodrębnione zarządy transportu, natomiast operatorami są zazwyczaj spółki komunalne, które jednak bardzo często muszą sprostać konkurencji w formie podmiotów prywatnych. Jak wynika z zestawienia – w większości miast podmioty transportowe zorganizowane są w formie jednoosobowych spółek miejskich. W przypadku Zielonej Góry mamy do czynienia z zakładem budżetowym, natomiast w Katowicach właścicielami są trzy sąsiadujące gminy.

Tabela 1. Operatorzy zbiorowego transportu publicznego w wybranych miastach

Miasto	Podmiot	Struktura właścicielska
Lublin	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Lublinie Sp. z o.o.	100% Gmina Lublin
Wrocław	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu Sp. z o.o.	100% Gmina Wrocław
Zielona Góra	Miejski Zakład Komunikacji	Zakład budżetowy
Toruń	Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu Sp. z o.o.	100% Gmina Toruń
Łódź	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Łodzi Sp. z o.o.	100% Gmina Łódź
Kraków	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A. w Krakowie	100% Gmina Kraków (poprzez holding)
Warszawa	Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o.	100% Miasto Stołeczne Warszawa
Opole	Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o.	100% Gmina Opole
Rzeszów	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Rzeszów Sp. z o.o.	100% Gmina Rzeszów
Białystok	Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o. Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. Komunalny Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o.	100% Gmina Białystok
Gdańsk	Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdańsku Sp. z o.o.	100% Gmina Gdańsk
Katowice	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice Sp. z o.o.	87,19 % Gmina Katowice 8,77 % Gmina Siemianowice Śl. 4,04 % Gmina Chorzów
Kielce	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Kielcach Sp. z o.o.	100% Gmina Kielce
Olsztyn	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Olsztynie. Sp. z o.o.	100% Gmina Olsztyn
Poznań	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu Sp. z o.o.	100% Gmina Poznań
Gdynia	Przedsiębiorstwo Komunikacji Autobusowej w Gdyni Sp. z o.o.	100% Gmina Gdynia
Bydgoszcz	Miejski Zakład Komunikacyjny w Bydgoszczy Sp. z o.o.	100% Gmina Bydgoszcz

Źródło: Opracowanie własne

Kolejne zestawienie obrazuje sytuację na rynku usług wodno – kanalizacyjnych. W tym przypadku mamy do czynienia ze zdecydowanie wyższymi barierami wejścia do sektora dla nowych graczy. Wysokość nakładów inwestycyjnych, poziom kosztów stałych oraz ograniczenia ustawowe praktycznie czynią tę gałąź rynku naturalnym monopolem.

Jak widać w tabeli 2. reprezentacja samorządów w strukturze właścicielskiej jest również dominująca. W tym przypadku należy zauważyć, że ewentualne zyski spółek mogą stanowić – poprzez mechanizm wypłaty dywidendy – specyficzny rodzaj podatku, co osłabia ewentualne tendencje prywatyzacyjne.

Tabela 2. Spółki wodociągowo-kanalizacyjne w wybranych miastach

Miasto	Spółka	Struktura właścicielska
Lublin	MPWiKw Lublinie Sp. z o.o.	100% Gmina Lublin
Wrocław	MPWiK Wrocław Sp. z o.o.	100% Gmina Wrocław
Zielona Góra	Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o.	73,13% Miasto Zielona Góra 26,87% Gmina Zielona Góra
Toruń	Toruńskie Wodociągi Sp. z o.o.	100% Gmina Toruń
Łódź	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	100% Gmina Łódź
Kraków	MPWiK w Krakowie S.A.	100% Gmina Kraków (poprzez holding)
Warszawa	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A.	100% Miasto Stołeczne Warszawa
Opole	Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o.	98,16% Gmina Opole 1,84% inne gminy
Rzeszów	MPWiK w Rzeszowie Sp. z o.o.	100% Gmina Rzeszów
Białystok	Wodociągi Białostockie Sp. z o.o.	90,50% Gmina Białystok 9,50% inne gminy
Gdańsk	Saur Neptun Gdańsk S.A.	51% Grupa Saur 49% Gmina Gdańsk
Katowice	Katowickie Wodociągi S.A.	100% Gmina Katowice
Kielce	Wodociągi Kieleckie Sp. z o.o.	100% Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji
Olsztyn	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Olsztyn Sp. z o.o.	100% Gmina Olsztyn
Poznań	Aquanet S.A.	100% Gmina Poznań

Źródło: Opracowanie własne

Spółki wodociągowe są w ostatnich latach beneficjentem dużych programów unijnych. Zwiększa to ich efektywność operacyjną, poprawia jakość świadczonych usług oraz minimalizuje negatywny wpływ na środowisko naturalne. Z drugiej jednak strony zwiększa się wartość amortyzacji, co w efekcie skutkuje (przy zachowaniu innych wskaźników na niezmiennym poziomie) zwiększeniem cen za usługi. Należy zwrócić uwagę, że wartość tych firm rośnie w ostatnich latach, co może w kolejnych latach skutkować działaniami prywatyzacyjnymi.

Prywatyzacja jest już widoczna w kolejnym segmencie usług, jakim jest przesył i dystrybucja ciepła. Tabela 3. przedstawia strukturę własnościową firm z tej grupy. Na czternaście analizowanych miast podmioty prywatne obecne są w połowie przypadków.

Tabela 3. Dostawcy ciepła w wybranych miastach

Miasto	Podmiot	Struktura właścicielska
Lublin	Lubelskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.	100% Gmina Lublin
Wrocław	Fortum Power and Heat Polska Sp. z o.o.	100% Fortum Power and Heat Polska Sp. z o.o.
Zielona Góra	Elektrociepłownia Zielona Góra S.A.	98,40 % Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich Kogeneracja S.A. 1,47% Gmina Zielona Góra 0,13% pozostali
Łódź	Łódzki Zakład Usług Komunalnych	Zakład budżetowy
Kraków	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Krakowie S.A.	100% Gmina Kraków (poprzez holding)
Warszawa	Stołeczne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A.	85% Dalkia Polska S.A. 15% Miasto Stołeczne Warszawa
Opole	Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A.	53,26 % Gmina Opole 45,68 % E.ON edis energia Sp. z o.o. 0,69 % Gmina Brzeg 0,27 % Gmina Grodków 0,07% Gmina Głucholazy 0,04 % pozostali
Rzeszów	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Rzeszów Sp. z o.o.	100% Gmina Rzeszów
Białystok	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Białymstoku Sp. z o.o.	100% Gmina Białystok
Gdańsk	Gdańskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.	83,66% Stadtwerke Leipzig GmbH 16,34% Gmina Gdańsk
Katowice	Tauron Ciepło S.A.	90,06% Tauron Polska Energia S.A. 0,11% Skarb Państwa 7,97% pracownicy
Kielce	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Kielcach Sp. z o.o.	100 % Gmina Kielce
Olsztyn	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Olsztynie Sp. z o.o.	100% Gmina Olsztyn
Poznań	Dalkia Poznań S.A.	99,92% Dalkia Polska SA 0,08% inni akcjonariusze (w tym Gmina Poznań)

Źródło: Opracowanie własne

Argumentem przemawiającym za prywatyzacją jest przede wszystkim wysoki poziom długów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z realizowanych inwestycji infrastrukturalnych. Sprzedaż spółek ciepłowniczych wydaje się często jedną z najprostszych metod pozyskania w krótkim czasie znaczących środków finansowych. Natomiast dla inwestorów jest to możliwość zakupu pewnego rynku, co przy wdrożeniu działań restrukturyzacyjnych daje pewną i stabilną stopę zwrotu w horyzoncie średnio- i długoterminowym.

Pojęcie, funkcje i cechy przedsiębiorcy

Jako bazę dla dalszych rozważań o przedsiębiorczości miast należy przyjąć definicje podstawowych pojęć, którymi są: przedsiębiorczość, przedsiębiorca oraz przedsiębiorstwo²⁰.

Pojęcie „przedsiębiorczość” najtrafniej można zdefiniować jako cechę (sposób zachowania się) przedsiębiorcy, pod którą rozumie się gotowość i zdolność do podejmowania oraz rozwiązywania w sposób twórczy i nowatorski nowych problemów, przy świadomości związanego z tym ryzyka, umiejętność wykorzystywania pojawiających się szans i okazji oraz elastycznego przystosowywania się do zmieniających się warunków. Przedsiębiorczość może wyrażać się we wszystkich dziedzinach działalności przedsiębiorstwa²¹. Definicja ta akcentuje jednoznacznie biznesowy aspekt tej cechy, choć powtórzyć należy za P. Druckerem²², że przedsiębiorczość nie ogranicza się do sfery gospodarczej, mimo iż się z niej wywodzi oraz, że istnieją małe różnice między przedsiębiorczością występującą w różnych sferach. Niewątpliwie przedsiębiorczość jest pojęciem najszerszym; można o niej mówić zarówno w odniesieniu do działalności *stricto* komercyjnej, jak też w kontekście działalności organizacji typu *non-profit*, działalności społecznej niesformalizowanej, działalności twórczej, a nawet funkcjonowania gospodarstw domowych.

Przedsiębiorczość należy postrzegać jako wypadkową zdolności takich jak: aktywność, inteligencja, twórcze myślenie, zdolność szybkiego podejmowania decyzji, umiejętności analityczne. Nie jest to katalog zamknięty, ale jego składowe jednoznacznie odnoszą się do jednostki. Podnosi to rangę przedsiębiorcy jako jednostki; przedsiębiorca jest siłą sprawczą i „klejem”, który zlepia inne elementy firmy: przedsięwzięcie, produkt, czynniki produkcji, alokację zasobów²³.

W przypadku miast mamy do czynienia z dwiema zasadniczymi przesłankami tworzenia i prowadzenia przedsiębiorstw. Pierwszym są zadania ustawowe, które

²⁰ Szerzej definicje przedsiębiorcy, przedsiębiorczości i przedsiębiorstwa autor omawia w: Trojanowski K., *Procesy wtórnej prywatyzacji przedsiębiorstw leasingu pracowniczego w regionie lubelskim w latach 1990-2000. Aspekty ekonomiczne*, praca doktorska niepublikowana, Lublin 2005.

²¹ Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, TNOiK, Toruń 2002, s. 33.

²² Drucker P. F., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 34.

²³ Gruszecki T., *Przedsiębiorca w teorii ekonomii*, CEDOR, Warszawa 1994, s. 22.

niejako narzucane są jednostkom samorządowym. Jednak nawet w tym zakresie można je realizować zarówno poprzez struktury urzędu jak i poprzez wydzielenie jednostek zewnętrznych – czy to w formie zakładów budżetowych czy też przedsiębiorstw. Już samo podjęcie decyzji o powołaniu spółki komunalnej ma w sobie element kreatywny i stanowi pewne wyzwanie. Jeszcze bardziej widoczny jest element przedsiębiorczości w przypadku podejmowania działań, których miasto realizować nie musi (tzn. nie narzucają mu tego przepisy prawa). Decyzje o podejmowaniu takich wyzwań (np. budowa i prowadzenie lotniska czy stadionu) niosą ryzyka niepowodzeń i strat finansowych czy też krytyki ze strony różnych interesariuszy. Ale to właśnie w takich – często niestandardowych i nowatorskich działaniach – ujawnia się duch przedsiębiorczości.

Przedsiębiorcą możemy nazwać osobę lub grupę osób, które ponoszą całe ryzyko za efekty działania firmy i nie mogą go przerzucić na inne osoby²⁴. Definicja ta uchyla warunek, aby przedsiębiorca był założycielem spółki oraz dopuszcza istnienie „przedsiębiorcy grupowego”. Tym, co wyróżnia takie podejście jest nadanie zasadniczego znaczenia kwestii ryzyka, a w zasadzie jego nieprzerzucalności. Przedsiębiorca jest ostatnim ogniwem w łańcuchu transferu ryzyka; za decyzje podejmowane na niższych szczeblach odpowiada w końcowym rozrachunku przedsiębiorca, gdyż to on musi opłacić właścicieli zasobów, a finansowe skutki podejmowanych decyzji nie mogą być przerzucone na innych.

Niepewność w gospodarowaniu przedsiębiorstwa wynika z ograniczonej wiedzy o obecnych oraz – przede wszystkim – przyszłych czynnikach i okolicznościach, które mogą wpływać na wynik podejmowanych działań, prowadząc do strat lub korzyści większych od spodziewanych. Ta niepewność może wynikać z nieprzewidywalności działań ludzkich lub naturalnych sił przyrody²⁵. Ryzyko jest pojęciem zawężającym treść pojęcia „niepewność”. Można o nim mówić w odniesieniu do możliwych strat, czyli sytuacji negatywnej. Ważna jest też konieczność skwantyfikowania ryzyka, czyli nadania mu wymiernego charakteru²⁶.

Można wyróżnić dwa zasadnicze ryzyka przedsiębiorcy²⁷:

- ryzyko, że koszty przedsięwzięcia nie zapewnią zwrotu wypożyczonych zasobów (środków na ich opłacenie),
- ryzyko spadku wartości zasobów.

Oba powyższe ryzyka występują w przypadku spółek komunalnych. Miasta balansują na granicy dopuszczalnego zadłużenia, co naturalnie skutkuje przerzucaniem dużej grupy zadań inwestycyjnych na własne podmioty. Środki potrzebne na ich realizację pochodzą często z kredytów. Jeszcze niedawno państwa i miasta

²⁴ Gruszecki T., op. cit., s. 28.

²⁵ Pojęcie „naturalne siły przyrody” ma charakter symboliczny i oznacza wszelkie przyczyny niezależne od decyzji ludzkich.

²⁶ Sudoł S., op. cit., s. 103 i nast.

²⁷ Gruszecki T., op. cit., s. 27.

oraz ich jednostki i firmy były kredytobiorcami o najniższych poziomach ryzyka dla instytucji finansowych. Kryzys w gospodarce światowej przewartościował dotychczasowe realia i obecnie każde przedsięwzięcie – nawet podejmowane przez podmioty publiczne – podlega szczegółowej weryfikacji pod kątem potencjalnych ryzyk. Zmusza to spółki komunalne do stosowania metod oceny projektów typowych dla sektora komercyjnego. Jednocześnie kończy się czas taniego pieniądza pochodzącego ze środków unijnych. Przewidywania wskazują, że rósł będzie udział środków zwrotnych, co jeszcze bardziej będzie skutkować koniecznością weryfikacji planów inwestycyjnych.

K. Gleister scharakteryzował przedsiębiorcę – poprzez zestawienie przypisywanych mu w gospodarce funkcji – jako²⁸:

1. osobę podejmującą zysk związany z niepewnością,
2. podejmującego decyzje,
3. innowatora,
4. lidera w danej gałęzi, branży,
5. organizującego i koordynującego wykorzystanie zasobów,
6. podejmującego zobowiązania w imieniu firmy,
7. osobę o rozstrzygającym zdaniu, gdy jest kilku decydentów (lub decyzje podejmowane zbiorowo)
8. osobę podejmującą decyzje o użyciu zasobów pomiędzy alternatywnymi zastosowaniami,
9. tego, kto finansuje przedsięwzięcie, zaopatruje je w kapitał,
10. menadżera lub nadzorującego,
11. właściciela przedsiębiorstwa,
12. zatrudniającego czynniki produkcji.

T. Gruszecki dokonał skatalogowania koniecznych elementów konstrukcyjnych przedsiębiorstwa, do których zaliczył poniższe składowe²⁹.

Istnienie przedsiębiorcy (indywidualnego lub kolektywnego), który założył przedsiębiorstwo, przesądził o zakresie działania (biznesie) i jest podmiotem ponoszącym ryzyko finansowe (za działalność bieżącą, np. za zobowiązania) i ryzyko kapitałowe.

Wiązka praw własności w stosunku do mienia (całości aktywów), którym przedsiębiorstwo dysponuje. Nie musi to być pełne prawo własności (w sensie cywilnoprawnym), wystarczy prawo do dysponowania danymi składnikami mienia, np. dzierżawa, najem, leasing, pożyczka, itp.; w każdym razie istnieje domniemanie, że przedsiębiorstwo (i tylko ono) dysponuje danymi składnikami jak własnymi.

Kapitał, który w danym czasie ma określoną wartość pieniężną; mienie przedsiębiorstwa (rozumiane jako komplet składników materialnych i niematerial-

²⁸ Gleister K., *The Entrepreneur. Studies in The UK Economy*, Heinemann Educational, Oxford 1989, s. 40 i nast.

²⁹ Gruszecki T., maszynopis niepublikowany.

nych). Wartość ta może ulegać zmianie niezależnie od stanu składników (mienia), to znaczy jest wyceniana przez rynek. Kategoria kapitału umożliwia mierzenie zwrotu z kapitału, a więc dochodowości zainwestowania w ten a nie inny biznes. W wyjątkowych przypadkach kapitał może mieć wartość ujemną (zobowiązania większe od kapitału własnego).

Zorientowanie na zysk – przedsiębiorstwo „profit oriented” – cel zarobkowy. Jest tak w modelu teoretycznym, w praktyce konkretne firmy mogą realizować także inne cele (wiązkę celów), ale zawsze konieczną podstawą jest orientacja na zysk, a nie np. cel charytatywny.

Samodzielność w gospodarowaniu – przedsiębiorstwo (jego organy) same dysponują składnikami mienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Samodzielność oznacza, że organ zarządzający podejmuje decyzje i ponosi za nie ryzyko. Nie przeszkadza tej samodzielności sytuacja, kiedy podmiot zewnętrzny (dominujący) dysponuje większością akcji danej spółki, ale nie podejmuje bieżących decyzji gospodarczych.

Przedsiębiorstwo ma charakter zorganizowany, a więc należy do klasy *organizacji*. Jako organizacja musi posiadać organy, które działają w jego imieniu (np. zarząd). Sytuacją wyjątkową jest przedsiębiorstwo jednoosobowe, ale wówczas jedna osoba – przedsiębiorca – pełni różne funkcje, które normalnie rozdzielone są pomiędzy członków organizacji (właściciela, menadżera, pracownika).

Forma prawna, która jest uznana przez prawodawstwo (np. spółka cywilna, sp. z o.o., S.A.) i *obowiązek płacenia podatków*.

Działalność gospodarcza zawsze zakłada *pracę ludzką*, która posługuje się składnikami materialnymi i niematerialnymi – a więc dopiero praca ludzka umożliwia wytworzenie wartości dodanej i zysku.

Większość z wymienionych w powyższych zestawieniach funkcji i elementów można zidentyfikować badając spółki z udziałem samorządów. Pytaniem, które może się nasunąć jest temat nastawienia na zysk i komercyjnego charakteru przedsiębiorstw, ale – jak to zostało podkreślone – wiązka celów może przewidywać inne zasadnicze funkcje przedsiębiorstwa niż tylko generowanie zysku lub zwiększanie wartości dla właściciela.

Trzeba też uwzględnić, że samo miasto – jako właściciel – różni się od właściciela firmy komercyjnej, jakim może być np. fundusz inwestycyjny. Celem działania funduszu jest jak najwyższy zwrot z zainwestowanego kapitału; tego oczekują podmioty będące dostarczycielami kapitału. W przypadku miasta cele są zróżnicowane – zapewnienie właściwej infrastruktury, bezpieczeństwa, tworzenie warunków dla inwestorów. Również koszt pieniądza jest trudny do oszacowania – może on pochodzić z podatków i innych opłat, dotacji, funduszy międzynarodowych (zarówno zwrotnych jak bezzwrotnych). Ta wielorakość wyzwań i uwarunkowań nie może w żadnym wypadku wykluczyć myślenia proefektywnościowego, jednak modele i symulacje muszą uwzględniać wiele aspektów podejmowanych działań.

Wnioski

W przypadku spółek miejskich wypełnianie zadań wobec społeczności lokalnych stoi nieraz w kolizji z ich dążeniem do uzyskania wyników finansowych. Przedsiębiorstwa te są czasem zmuszone realizować zadania o niskiej rentowności, a nawet nierentowne, jeżeli dobro społeczności lokalnej tego wymaga. Niektórzy autorzy zaliczają spółki komunalne do sektora organizacji nienastawionych na zysk (non-profit)³⁰. Jest to daleko idące stwierdzenie; bo choć zysk nie jest ich głównym i jedynym celem, to nie znaczy, że podmioty te nie mają dążyć do ciągłej poprawy efektywności i maksymalizowania wyników działalności.

Miasto – jako właściciel – pełni wiele funkcji przypisanych klasycznie przedsiębiorcy. Posiada decyzyjność w zakresie strategicznym jak i operacyjnym. Poności też ryzyko w zakresie efektów tych decyzji.

Otoczenie zewnętrzne oraz struktura i uwarunkowania wewnątrz podmiotów stawiają przed zarządami oraz właścicielami niełatwe zadanie wyważania racji za i przeciw odważnym działaniom proefektywnościowym. Silna pozycja związków zawodowych, uwarunkowania społeczno-polityczne, presja mediów i opinii publicznej stanowią utrudnienia w niezbędnych – w dłuższym okresie – działaniach restrukturyzacyjnych.

Jednocześnie włodarze miast muszą zmagać się z coraz ostrzejszymi ograniczeniami poziomów zadłużenia. Polskie gminy realizują obecnie wielomiliardowe projekty rozwojowe, otrzymują kolejne zadania przekazywane przez administrację rządową, a jednocześnie zmuszone są do racjonalizowania poziomu wydatków. Sprzyja to rozważaniu – i coraz częściej podejmowaniu – decyzji prywatyzacyjnych. Kolejnym (paradoksalnie odwrotnym choć wynikającym z tych samych powodów) procesem jest tworzenie nowych spółek lub przekazywanie nowych zadań firmom już istniejącym. Wydatki majątkowe, a do takich należy obejmowanie udziałów lub akcji, traktowane są we wskaźnikach zadłużenia korzystniej niż wydatki bieżące, poza tym coraz bardziej popularne stają się różne formy partnerstwa pomiędzy samorządami, a sektorem prywatnym – zarówno w formie ppp jak i innych modeli wspólnych przedsięwzięć.

Potrzeby inwestycyjne samorządów są ogromne; jeśli w 12 kluczowych polskich miastach miałyby do roku 2035 powstać infrastruktura porównywalna z obecnie istniejącą w dobrze rozwiniętych miastach Europy Zachodniej, to potrzeby inwestycyjne tej grupy jednostek należy oszacować na poziomie 1 135 mld PLN (w cenach stałych roku 2011)³¹.

Nie ulega wątpliwości, że sektor spółek komunalnych będzie w najbliższych latach pełnił wciąż istotną rolę zarówno w wymiarze realizacji klasycznych zadań własnych gmin, jak i w celu realizacji projektów rozwojowych. Równie wyraźnie

³⁰ Sudół S., op. cit., s. 117.

³¹ *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, raport PwC, marzec 2012, s. 4.

jest widoczny proces profesjonalizacji zasad nadzoru i zarządzania, który nawet przy uwzględnieniu specyfiki tej grupy firm, będzie skutkował podejmowaniem przez przedsiębiorstwa działań proefektywnościowych.

Literatura

1. Dolnicki B., (2009), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
2. Drucker P. F., (1992), *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.
3. Gleister K., (1989), *The Entrepreneur. Studies in The UK Economy*, Heinemann Educational, Oxford.
4. Gruszecki T., *Przedsiębiorca w teorii ekonomii*, CEDOR, Warszawa 1994.
5. Jeżak J., (2010), *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa.
6. Sudoł S., (2002), *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, TNOiK, Toruń.
7. Trojanowski K., (2005), *Procesy wtórnej prywatyzacji przedsiębiorstw leasingu pracowniczego w regionie lubelskim w latach 1990-2000. Aspekty ekonomiczne*, praca doktorska niepublikowana, Lublin.
8. *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, raport PwC, marzec 2012.

Akty prawne

1. *Kodeks cywilny* z dnia 23 kwietnia 1964 r.
2. *Kodeks spółek handlowych* z dnia 15 września 2000 r.
3. *Ustawa o gospodarce komunalnej* z dnia 20 grudnia 1996 r.
4. *Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym* z dnia 19 grudnia 2008 r.
5. *Ustawa o samorządzie gminnym* z dnia 8 marca 1990 r.
6. *Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* z dnia 3 marca 2000 r.

Oddziały bankowe w lubelskiej niszy rynkowej – badania terenowe studentów WSEI

Bank branches in Lublin region – analysis by WSEI students

Adam Szafarczyk*, Michał Paweł Szafarczyk**

*Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

**Szkoła Główna Handlowa

Streszczenie

Artykuł prezentuje rezultaty terenowych badań warunków funkcjonowania oddziałów bankowych na Lubelszczyźnie. Ponieważ warunki te zdeterminowane są wieloma czynnikami, w tym koniunkturą krajową oraz międzynarodową, dlatego też artykuł przedstawia ogólne tendencje rozwojowe europejskiego sektora bankowego wraz z prezentacją wyników wybranych wskaźników makroekonomicznych. Badania terenowe oddziałów bankowych zostały przeprowadzone przez studentów WSEI metodą „mystery client” i pokazują, że nadal masowy klient jest obsługiwany relatywnie gorzej przez duże banki nastawione na obsługę klienta masowego, niż przez banki o stosunkowo niewielkim udziale w rynku. Mimo to rozkład ocen pozostaje praktycznie niezmienny w stosunku do podobnych badań z lat ubiegłych. Podstawowym problemem regionu Lubelskiego jest brak odpowiednio silnego gracza zainteresowanego rozwojem lokalnego rynku, który zamiast drenażu zysków, dokonywał by ich reinwestycji w regionie.

Summary

The article presents benchmarks of bank branches in Lublin Region. First part discusses a macroeconomical factors, which have an impact on entire banking in European Union, second part shows the results of „mystery client” survey. The largest players are mainly the largest banks which are not interested in reinvesting profits locally, what makes the biggest problem to the Lublin Region. The rating of local bank branches remains almost unchanged in comparison to the results of last two years.

Słowa kluczowe: oddziały bankowe, makromaniak, koniunktura, bankowość

Keywords: bank, mystery client, banking

1. Wprowadzenie

Studenci WSEI uczestniczą w badaniach terenowych oceniających warunki funkcjonowania oddziałów w lubelskiej niszy rynkowej (LNR). Metody stosowane przez różne agencje – w tym Lafferty – zwaną również podejściem „mystery client” lub „mystery shopping”, a także jej dostosowanie do specyfiki warunków Polski zostały przedstawione uprzednio¹. Badania te były prowadzone głównie jesienią (najczęściej w listopadzie i grudniu) w poszczególnych latach.

Warunki funkcjonowania oddziałów bankowych zdeterminowane są wieloma czynnikami w tym koniunkturą krajową oraz międzynarodową. Ta ostatnia z punktu widzenia sektora bankowego jest niezwykle ważna, gdyż około 70% sumy bilansowej, kredytów czy też depozytów, kontrolowana jest przez banki z przewagą kapitału zagranicznego². Tym niemniej problematyka ta stanowi jedynie tło głównych rozważań i tak też zostanie przedstawiona poniżej.

2. Generalne warunki otoczenia bankowego

Warunki otoczenia makroekonomicznego w syntetycznej formie przedstawiane są przez różnego rodzaju wskaźniki koniunktury³. Jeden z nich – Makromaniak Koniunktury (MK)⁴, opracowany w pionie detalicznym Banku BPH w połowie ubiegłej dekady – kształtował się tak jak na wykresie 1.

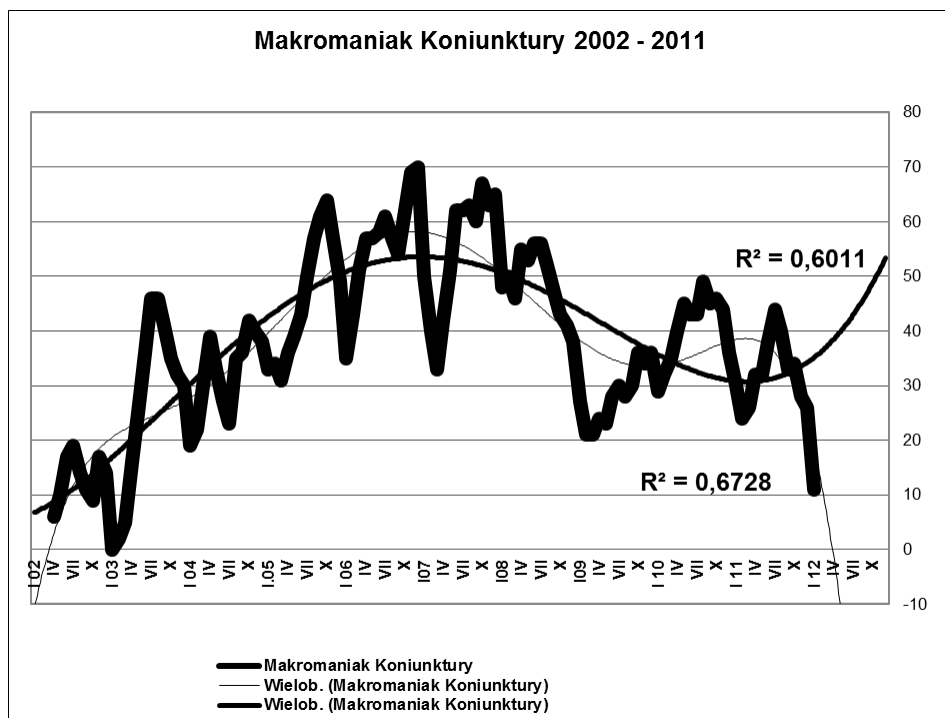
¹ patrz szerzej A. Szafarczyk, M. P. Szafarczyk, *Ocena warunków funkcjonowania oddziałów bankowych w regionalnych niszach rynkowych – badania terenowe studentów*, [w:] *Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej*, (red.) Dariusz J. Błaszczuk i Marian Stefański WSEI Lublin 2010.

² Patrz – *Raport o sytuacji banków w 2008 roku* Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2009 http://www.knf.gov.pl/Images/Raport_banki_2008_tcm75-10241.pdf

³ Patrz szerzej – *Rynek usług finansowych a koniunktura gospodarcza*, (red.) J. Garczarczyk, CeDeWu.PL Warszawa 2009.

⁴ Adam Szafarczyk, Michał Paweł Szafarczyk, *Koniunktura bankowa – depozytowo-kredytowe rynki Polski i Eurolandu*, [w:] *Rynek usług finansowych a koniunktura gospodarcza*, (red.) J. Garczarczyk, CeDeWu.PL Warszawa 2009.

Wykres 1.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS – http://www.stat.gov.pl/gus/5840_738_PLK_HTML.htm oraz NBP -nalez_zobow_banki[1].zip - SFX ZIP archiwum, rozmiar oryginalny 6 362 112 bajtów

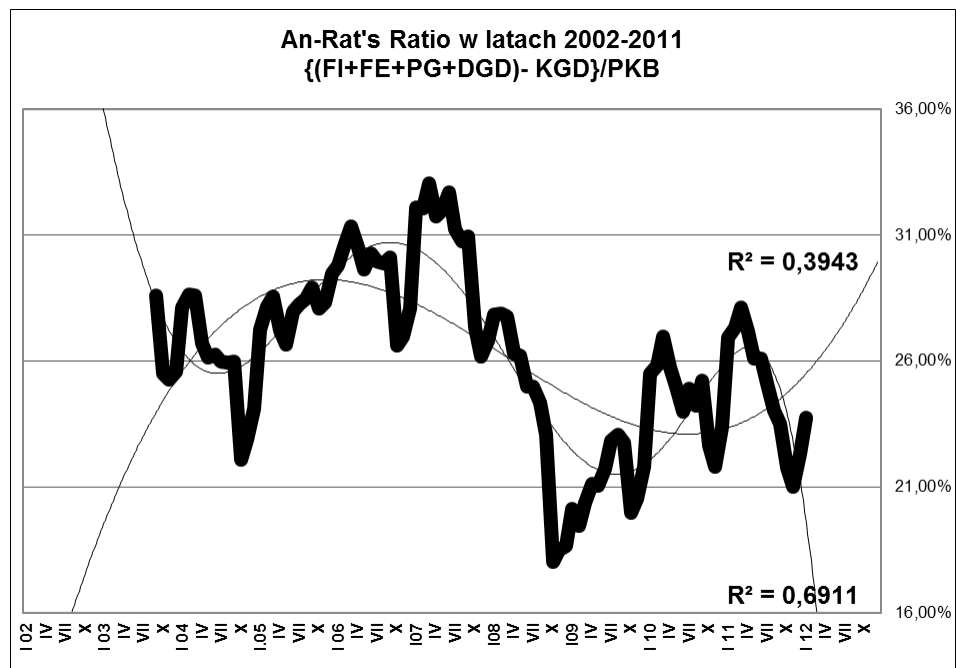
Niezależnie od krótkookresowych cykli koniunkturalnych trend MK miał charakter rosnący osiągając apogeum w grudniu 2006 r. Na początku 2007 r. Makromaniak wskazał swoisty symptom dekonunktury obniżając w marcu swój poziom niemal o połowę, po czym nastąpiło odbicie osiągając najwyższe wartości wskaźnika w grudniu 2007 r. Dekonunktura trwała aż do maja 2009 r. Rosnące tendencje rozwojowe zakończyły się w sierpniu 2010, po czym wystąpił trend zstępujący łącznie z ostatnim wyliczeniem wskaźnika na styczeń 2012 r. Układ generalny trendu pozwala zarówno na prognozę rosnącą jak i malejącą, przy czym R^2 jest nieco wyższy dla drugiego wariantu.

Zbliżone choć nieco odmienne wnioski można wyciągnąć z kolejnego wskaźnika, również opracowanego w Banku BPH a zwanego An-Rat's Ratio⁵. Stanowi on relację oszczędności netto do PKB. W skład oszczędności brutto włączono następujące dane: aktywa funduszy inwestycyjnych i emerytalnych, pieniądze gotówkowy oraz depozyty gospodarstw domowych (GD). Z formuły brutto na netto

⁵ patrz szerzej - Adam Szafarczyk, *Dylematy rozwoju bankowości detalicznej*, WSU – Kielce 2006.

przechodzi się odejmując kwotę kredytów udzielonych GD. Kształtowanie się An-Rat's Ratio przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 2.



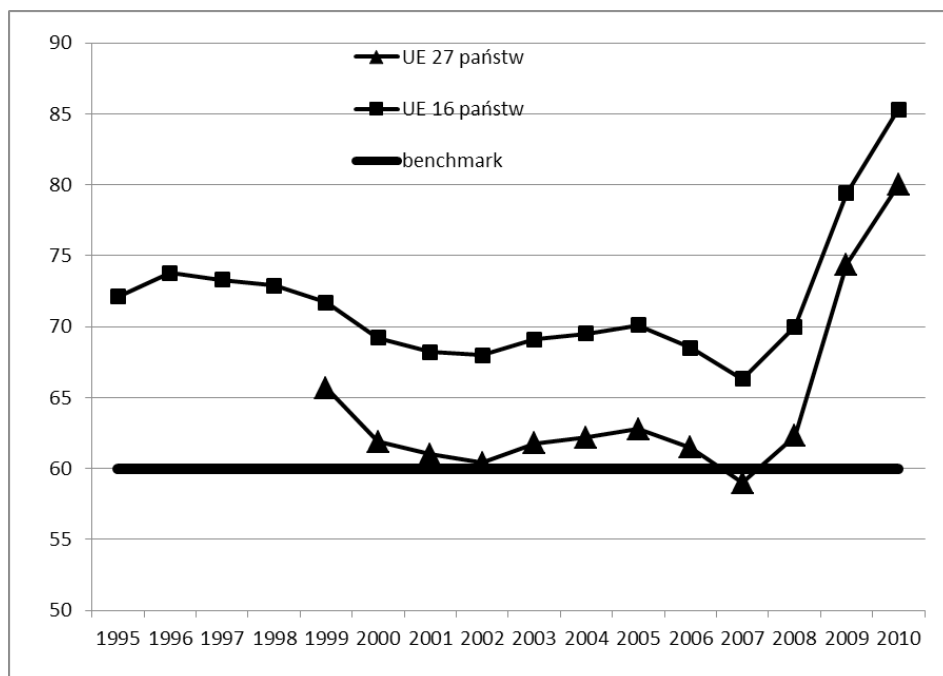
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS - http://www.stat.gov.pl/gus/5840_738_PLK_HTML.htm oraz NBP - [nalez_zobow_banki\[1\].zip](http://nalez_zobow_banki[1].zip) - SFX ZIP archiwum, rozmiar oryginalny 6 362 112 bajtów oraz Analizy OnLine - <http://www.analizy.pl/fundusze/>

Ze względu na odmienne pole percepcji trend An-Rat's Ratio przesunięty jest nieco w prawo w stosunku do MK. Apogeum osiąga on w marcu 2007 r. (MK sygnalizuje wówczas nadejście dekonjunktury) po czym trend spadkowy jest jednoznaczny i trwa aż do października 2010 r. Moment przejścia na trend wzrostu jest również opóźniony o trzy miesiące w stosunku do MK.

Kraje Unii Gospodarczej i Walutowej tworząc strefę euro (w żargonie środowiskowym Euroland) zapewniły jednolitość a wręcz tożsamość polityki monetarnej, jednej z dwóch polityk makroekonomicznych. W przypadku drugiej – tj. fiskalnej (fiskalnej plus budżetowej) – do takiej sytuacji nie doszło, mimo podejmowanych prób ujednolicenia przynajmniej metodologii podatków (jeśli w przypadku samych podatków było to niemożliwe). Sytuacja jest tu o tyle trudna, że kwestia nakładania podatków była podstawą powstania parlamentów w Europie, a zatem przekazanie tych uprawnień na szczebel integracji godziłoby niejako w fundament tego

systemu. Tym niemniej nałożono tu swoisty „kaganiec” w postaci dwóch kryteriów stanowiących relację do PKB – dług finansów publicznych nie może przekraczać 60% a deficyt finansów publicznych 3% PKB.⁶ W literaturze naukowej istnieje i taki pogląd, że kryteria te odzwierciedlały aktualny stan finansów państw przygotowujących się do utworzenia Eurolandu⁷. Przyjrzyjmy się zatem faktom. Dane dotyczące długu publicznego Unii Europejskiej (UE) zawiera poniższy wykres.

Wykres 3. Dług finansów publicznych Unii Europejskiej w % PKB



Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do;jsessionid=9e-a7d07d30dbfe51274a4243435e820bbd924fb031bf.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxMc3uPe0?tab=table&plugin=0&pcode=tsieb090&language=en>:

⁶ PROTOCOL on the excessive deficit procedure THE HIGH CONTRACTING PARTIES, DESIRING to lay down the details of the excessive deficit procedure referred to in Article 104c of the Treaty establishing the European Community, HAVE AGREED upon the following provisions, which shall be annexed to the Treaty establishing the European Community: Article 1

The reference values referred to in Article 104c(2) of this Treaty are:

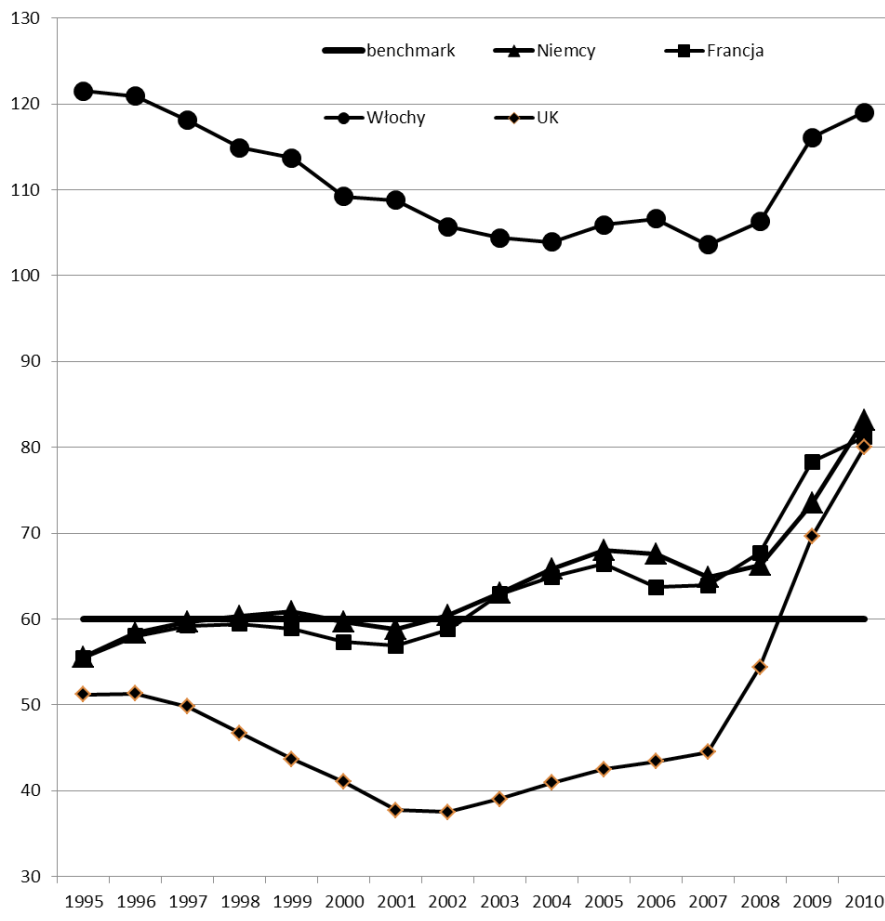
- 3% for the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product at market prices;
 - 60% for the ratio of government debt to gross domestic product at market prices.
- (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0084000006>).

⁷ J. Osiatyński, *Finanse Publiczne. Ekonomia i Polityka*, PWN, Warszawa 2006, s. 88.

Zadłużenie wszystkich krajów UE-27 jest znacznie niższe, niż jej „starego” trzonu UE-16, co oznacza, że nowe kraje przywiązywały większą wagę do rygorystyki budżetowej. Tym niemniej tylko w dwóch latach UE-27 spełniała kryterium. W przypadku UE-16 średni poziom w przytoczonym, dostępnym w Eurostatie zakresie, kształtował się co najmniej 10 p.p. powyżej benchmarku wyznaczonego układem z Maastricht. Można przyjąć, że generalnie trend był pozytywny i relacja długu publicznego do PKB dla U-16 spadała z 73,3% w 1997 r. do 66,3% w 2007 r., czyli roku poprzedzającym kryzys. Jak również widać z wykresu kryzys w dramatyczny sposób załamał trend zwiększając dług w relacji do PKB o około 20 p.p. w stosunku do w/w roku. Unia Europejska dysponuje stosownym instrumentem w postaci Procedury Nadmiernego Deficytu⁸, niemniej w przypadku kryzysu tej skali de facto pozostaje jej jedynie rola informacyjna. Jest ona ważna, ale leży w zakresie biernych narzędzi oddziaływania. Zgodnie z powyższym Eurostat 26 kwietnia 2011 poinformował, że w 2010 roku deficyt finansów publicznych wyniósł w krajach obszaru euro 6,0%, a w 27 krajach UE 6,4% w relacji do PKB, natomiast dług publiczny odpowiednio 85.1% i 80.0%, przy czym na koniec 2010 najniższa relacja długu publicznego do PKB odnosiła się do: Estonii (6.6%), Bułgarii (16.2%), Luxemburga (18.4%), Rumunii (30.8%), Słowenii (38.0%), Litwy (38.2%), Czech (38.5%) oraz Szwecji (39.8%). Czternaście państw członkowskich przekroczyło limit 60% w relacji do PKB w 2010 r.: Grecja (142.8%), Włochy (119.0%), Belgia (96.8%), Irlandia (96.2%), Portugalia (93.0%), Niemcy (83.2%), Francja (81.7%), Węgry (80.2%), Wielka Brytania (80.0%), Austria (72.3%), Malta (68.0%), Holandia (62.7%), Cypr (60.8%) i Hiszpania (60.1%)⁹. W sytuacji w której ponad połowa członków układu integracyjnego nie spełnia kryterium można snuć katastroficzne perspektywy, jakie już były przytaczane w niniejszym wywodzie. Przyjrzymy się zatem kształtowaniu się relacji dług publiczny/PKB w odniesieniu do czterech głównych gospodarek Unii Europejskiej. Patrz poniższy wykres.

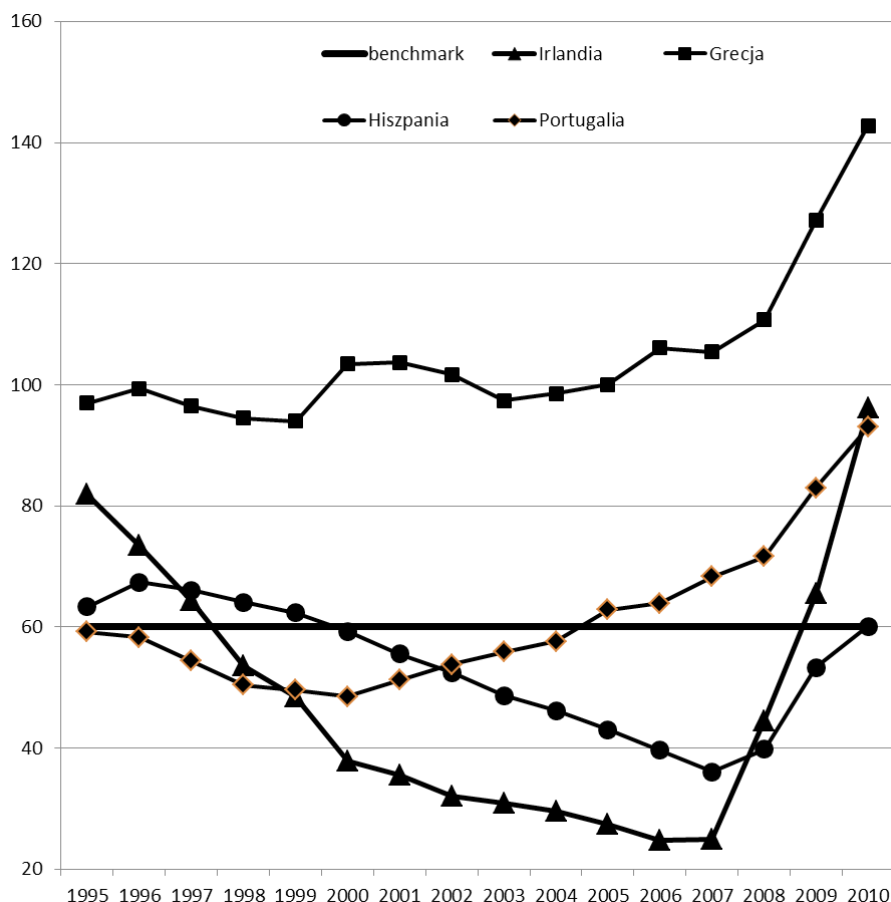
⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-26042011-AP/EN/2-26042011-AP-EN.PDF

Wykres 4. Relacja długu publicznego do PKB w % - Niemcy, Francja, Włochy, UK (Wielka Brytania)

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

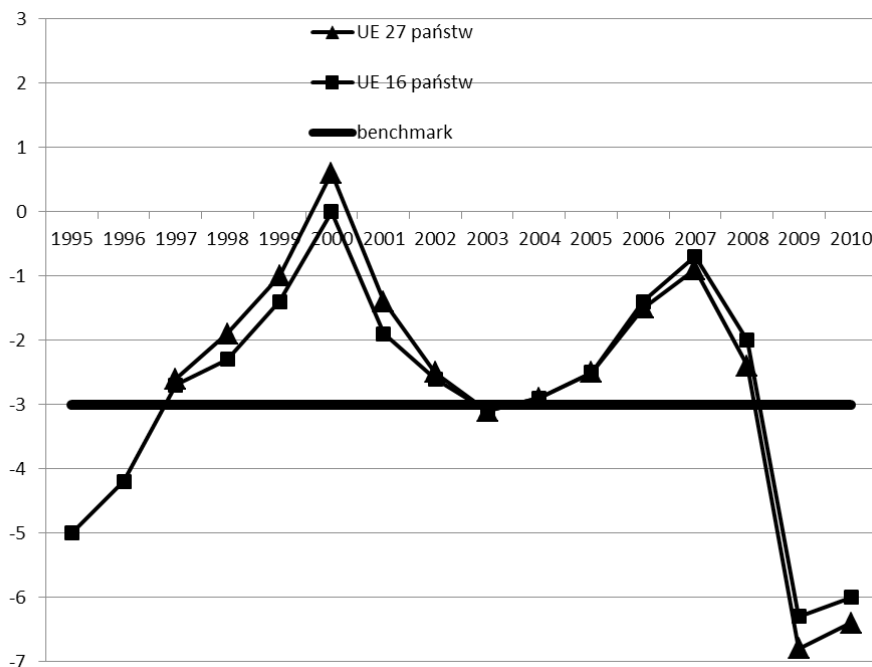
Tendencje rozwojowe zawarte na powyższym wykresie wskazują na daleko idącą zbieżność trendów Niemiec i Francji, przy czym oba te kraje do 2002 r. mieszczą się poniżej benchmarku (lub nieznacznie go przekraczają), natomiast począwszy od następnego roku idą zdecydowanie w górę. Generalnie linia jest wznosząca. Włochy zdecydowanie plasują się powyżej kryterium przy trendzie spadającym aż do 2004 roku. Wielka Brytania jest aż do 2008 r. poniżej kryterium, natomiast finał jest na poziomie Niemiec i Francji. Obecnie przedstawione dane dla grona państw najsłabszych, uwikłanych najgłębiej w kryzys finansowy.

Wykres 5. Relacja długu publicznego do PKB w % – Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Poza przypadkiem Grecji trzy pozostałe gospodarki dość długo charakteryzowały pozytywne trendy najprawdopodobniej związane z tempem wzrostu PKB. Najwcześniej mankamenty ujawniły się w Portugalii, bo już na początku obecnego stulecia, zaś załamanie Irlandii i Hiszpanii ewidentnie związane jest z kryzysem. Co ciekawe, poziom zadłużenia Hiszpanii nadal znajduje się w granicach limitu, co ujawnia ułomność tego kryterium.

Jak do tej pory dane wskazują zarówno na utrzymywanie się nadmiernego zadłużenia powyżej kryterium jak i załamania roku 2008 jako przyczyny obecnego kryzysu zadłużeniowego. Przyjrzyjmy się zatem tendencjom deficytu finansów publicznych.

Wykres 6. Deficyt finansów publicznych Unii Europejskiej w % PKB

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

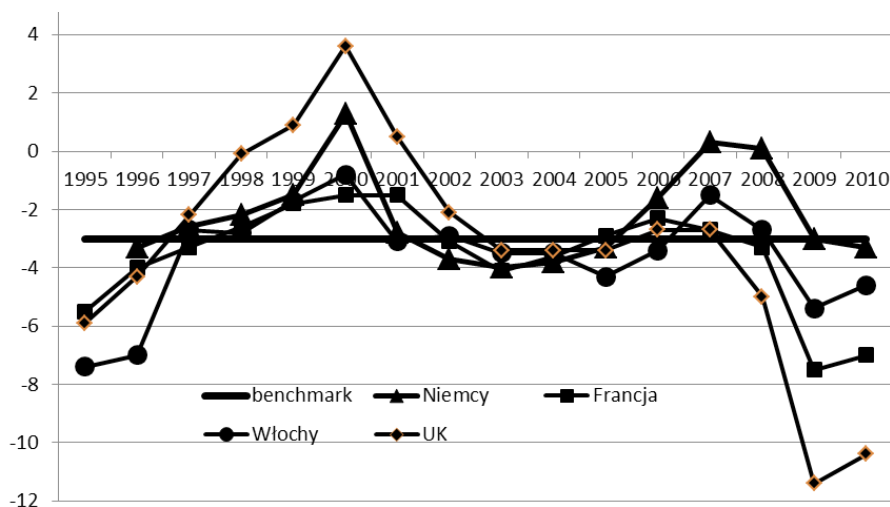
Tendencje rozwojowe prezentowane na powyższym wykresie wskazują na znacznie większe zbliżenie trendów UE-27 i UE-16 niż to miało miejsce w przypadku długu publicznego. Ponadto z wyjątkiem początkowego i końcowego okresu deficyt finansów publicznych dla Unii kształtował się powyżej kryterium, choć poziom dodatni kształtował się tylko w 2000 r. Procedura Nadmiernego Deficytu z 26 kwietnia 2011 informuje o tym, że: dane dla 2010 r. wskazują na deficyt finansów publicznych wynoszący dla państw strefy Euro 6.0% i dla 27 krajów UE 6.4% w odniesieniu do PKB. Deficyt ten obniżył się w stosunku do roku 2009, kiedy to wyniósł odpowiednio 6,3% oraz 6,8% PKB.

W 2010 r. największy deficyt w relacji do PKB wystąpił w Irlandii (-32.4%), Grecji (-10.5%), Wielkiej Brytanii (-10.4%), Hiszpanii (-9.2%), Portugalii (-9.1%), Polsce (-7.9%), Słowacji (-7.9%), Łotwie (-7.7%), Litwie (-7.1%) oraz Francji (-7.0%). Najniższy deficyt odnotowano w Luksemburgu (-1.7%), Finlandii (-2.5%) oraz Danii (-2.7%) i Estonii (0.1%), gdzie zaobserwowano lekką nadwyżkę budżetu, a także jego zrównoważenie w Szwecji (0.0%)¹⁰.

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-26042011-AP/EN/2-26042011-AP-EN.PDF

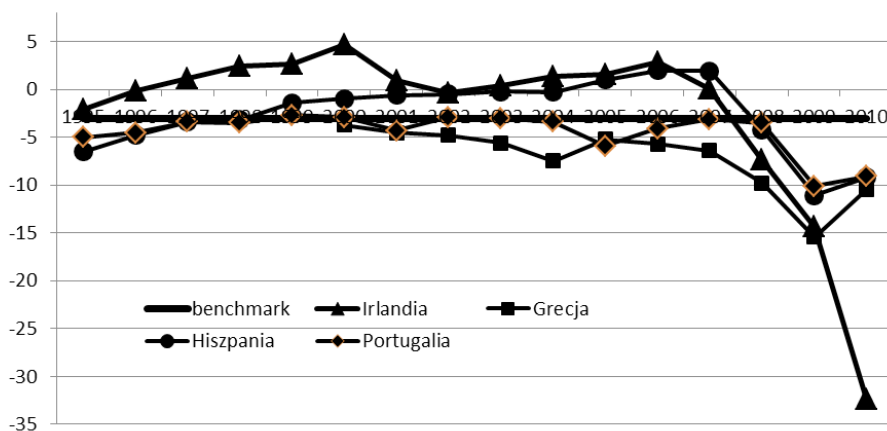
Z informacji wynika, że w 21 krajach sytuacja się poprawiła, a w sześciu pogorszyła. Jest to lepszy wynik niż poprzedni odnoszący się do zadłużenia. Polska wymieniona została wśród krajów dysponujących największym deficytem i jest to 6-7 miejsce zajmowane ex equo ze Słowacją. Przejdźmy zatem do trendów krajów tworzących trzon gospodarczy UE – patrz poniższy wykres.

Wykres 7. Relacja deficytu finansów publicznych do PKB w % w Niemczech, Francji, UK i Włoszech



Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

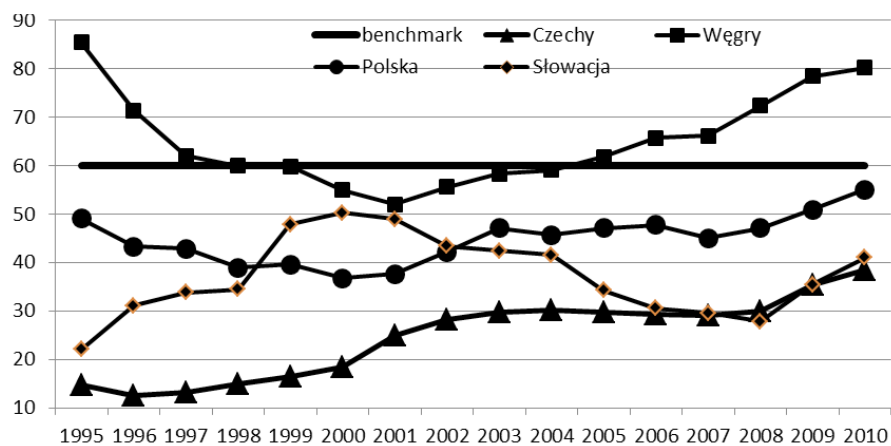
Jak widać Włochy nie zawsze są „czarną owcą”, a Niemcy przykładem do naśladowania. Relatywnie dobra pozycja Wielkiej Brytanii w początkowym okresie finalnie staje się najgorszą w tym zestawie. Dodatkowo saldo dotyczy przejściowo tylko Niemiec i UK.

Wykres 8. Relacja deficytu finansów publicznych do PKB w % – Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Przedkryzysowe tendencje rozwojowe kształtują się optymistycznie w przypadku Irlandii i Hiszpanii, natomiast w Portugalii i Grecji przebiegają poniżej benchmarku, co najwyżej stykając się z nim przejściowo. Z wyjątkiem Irlandii rok 2010 jest już lepszy od poprzednika.

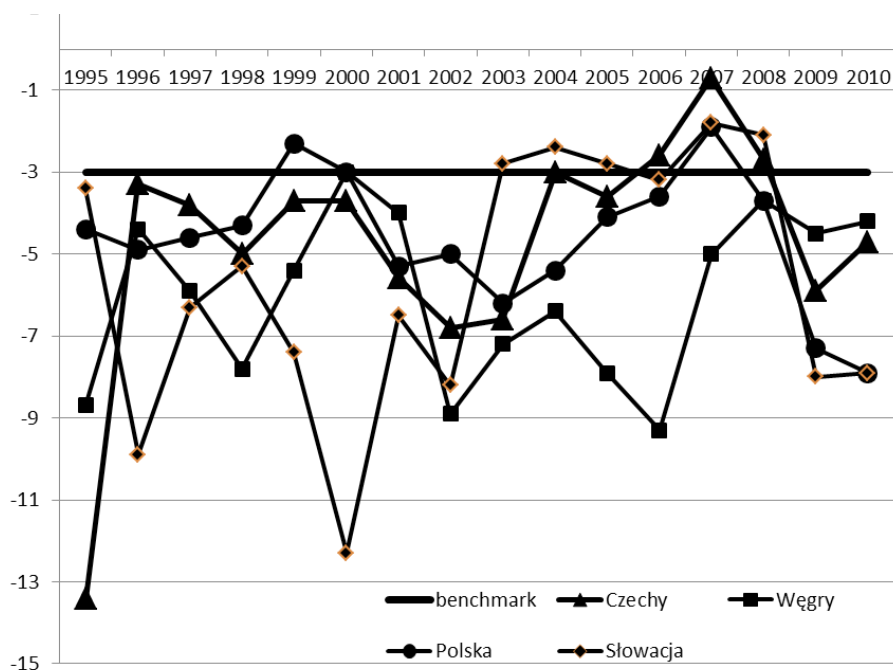
Jak kształtuje się sytuacja Polski? Dane zostaną przedstawione na tle porównawczym Czech, Słowacji i Węgier.

Wykres 9. Relacja długu publicznego do PKB w % – Czechy, Słowacja, Węgry, Polska

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Poza Węgry pozostałe kraje plasują się poniżej kryterium, przy czym kryzys spowodował, że wszystkie zadłużają się niepokojąco w jednakowym niemal tempie. Słowacja potrafiła przezwyciężyć niebezpieczne tendencje ostatniego pięciolecia ubiegłego wieku i obecnie jej trend nakłada się na trend czeski. Czechy charakteryzuje najkorzystniejsza tendencja, przy czym oznacza ona systematyczne pogarszanie sytuacji.

Wykres 10. Relacja deficytu finansów publicznych do PKB w % – Czechy, Słowacja, Węgry, Polska



Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Przebieg tendencji rozwojowych wskazuje na daleko idące rozbieżności między politykami analizowanych krajów. Wspólnym elementem jest załamanie ostatniego kryzysu, a Polska i Słowacja zostały nim szczególnie dotknięte. Generalnie deficyty kształtują się poniżej dopuszczalnego kryterium, a ostatnie załamanie nie jest najgłębszym z obserwowanych. W przypadku Polski powstaje pytanie, dotyczące przyczyny aż tak głębokiego deficytu. W literaturze można spotkać pogląd, że gwałtowny wzrost deficytu tłumaczy się dość często kryzysem. Abstrahując od tego, że w Polsce kryzysu nie było, to główną przyczyną były obniżki podatków

i składek ubezpieczeniowych. Gdyby dochody podatkowe i składkowe w 2009 r. utrzymały się w relacji do PKB na poziomie z 2007 r., deficyt wynosiłby 58 mld zł (4,3 proc. PKB). Drugim czynnikiem zwiększenia deficytu był gwałtowny wzrost wydatków inwestycyjnych; w 2009 r. były wyższe o 43 procenty wobec 2007 r. Jakkolwiek ich wzrost związany był z napływem transferów z Unii i obowiązkowymi dopłatami w ramach tzw. współfinansowania ze środków krajowych, a także realizacją inwestycji związanych z Euro 2012, to nie zmienia faktu, iż w konsekwencji rósł deficyt. Gdyby wydatki inwestycyjne utrzymano na poziomie z 2007 r., to deficyt zmniejszyłby się o dalsze 21 mld zł i stanowił już tylko 37 mld zł, to znaczy 2,8 proc. PKB, a więc nie przekraczałby dopuszczalnego w UE poziomu 3 proc. PKB. Tak byłoby mimo spowolnienia dynamiki PKB i nieuniknionego w tych warunkach wzrostu niektórych wydatków socjalnych, np. zasiłków dla bezrobotnych. Na razie jednak Rada UE wdrożyła wobec Polski tzw. procedurę nadmiernego deficytu wyznaczając termin obniżenia deficytu, na 2012¹¹.

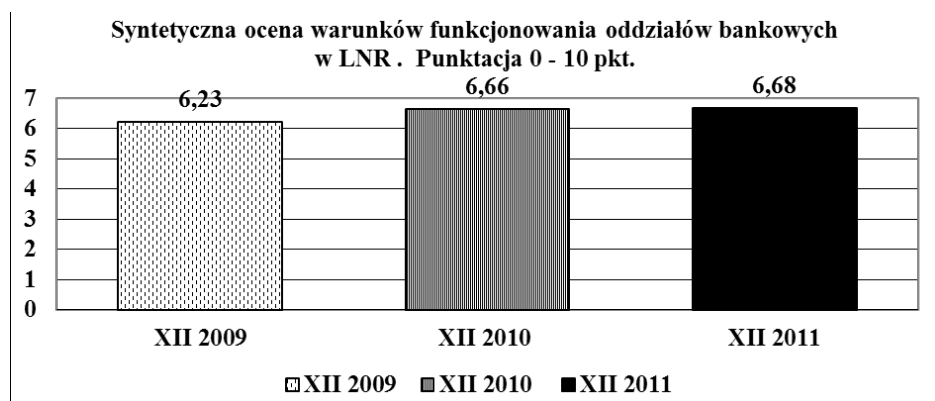
3. Ocena funkcjonowania oddziałów bankowych

Analiza warunków funkcjonowania oddziałów w lubelskiej regionalnej niszy rynkowej (LNR) przeprowadzona została w ramach badań terenowych studentów WSEI. Miały one miejsce w 2009 i 2010 r. głównie w grudniu, natomiast w 2011 r. przeprowadzone zostały w dwóch turach w listopadzie i grudniu. W trakcie badań terenowych oceniono: 2009 – 337; 2010 – 460; 2011 – 785 placówek bankowych. Ścisłej rzecz biorąc przeprowadzono tyle ocen placówek, gdyż studenci przeprowadzali badania według własnych preferencji lokalizacyjnych (nie eliminowano powtórzeń).

Syntetyczne wyniki badań przedstawiono na poniższym wykresie.

¹¹ Andrzej Wernik, *Trzeba ostro ściąć deficyt*, Rzeczpospolita 6.VIII.2010.

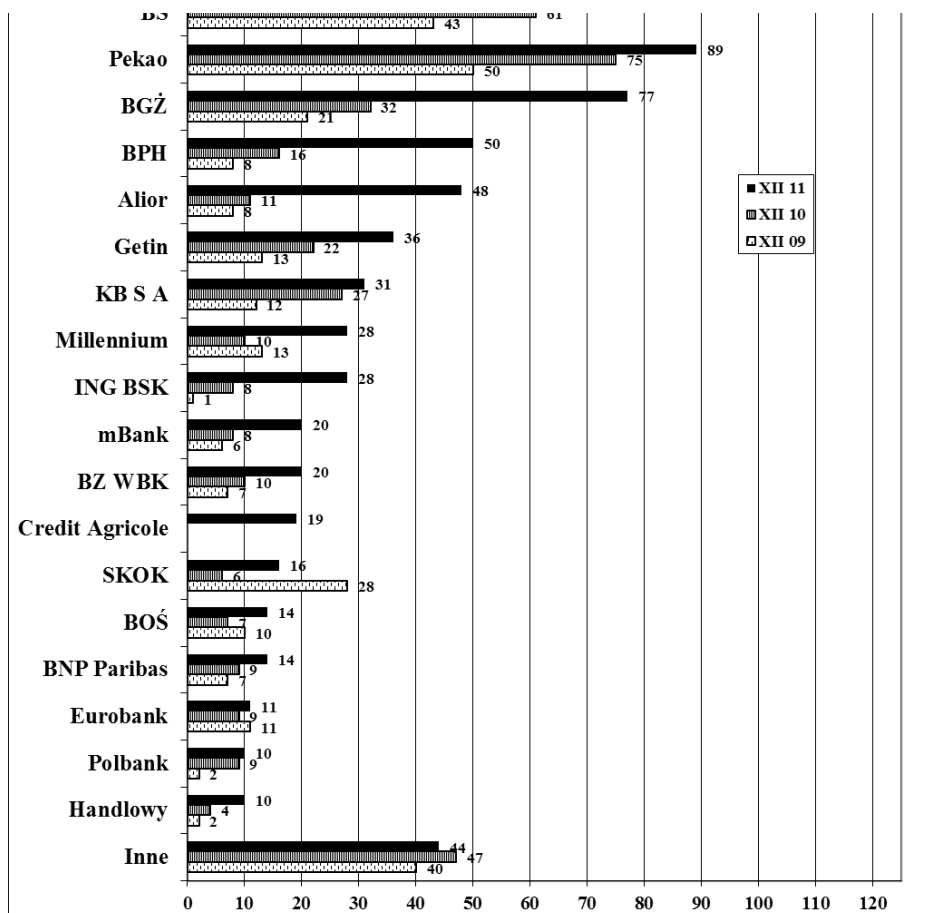
Wykres 9.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Zmiany, jakie miały miejsce są ewidentnie pozytywne, nie są zbyt duże, gdyż pierwsza z nich wynosi 0,43 punktu, zaś druga zaledwie 0,02 i świadczy nie tylko o pewnej stagnacji całego procesu wywołanej zapewne kryzysem finansowym, ale również o obiektywizmie ocen studentów. Liczbę ocen oddziałów bankowych przedstawiono na poniższym wykresie

Wykres 10.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Przyjmując, że studenci kierowali się nie tylko popularnością poszczególnych oddziałów (a widać to ewidentnie na szeregu przykładach Millennium, BOŚ czy SKOKów, które są parabankami) a intensywnością rozmieszczenia infrastruktury można stwierdzić, że na terenie LNR występuje kilka grup banków.

Do pierwszej, o największej intensywności nasycenia oddziałami należy PKO, Pekao banki spółdzielcze (bs-y) i BGŻ.

Do drugiej BPH, Alior, Getin, KB S Millennium i ING BSK.

Do trzeciej banki plasujące się między ING BSK a Handlowym, czyli liczące od 10 do 30 analizowanych oddziałów.

Czwartą grupę stanowią banki ujęte w segmencie – Inne. Są to zarówno banki o małej intensywności sieci, jak również banki „egzotyczne” w LNR w sumie

o liczbie oddziałów poniżej 10. Były to w 2011 r. następujące banki: BRE, AIG, Invest, Lukas, Nordea, Provident (parabank), SG Bank, Western Union (para bank), Deutsche, Fortis, Santander, Multibank, Pocztowy, Raiffeisen.

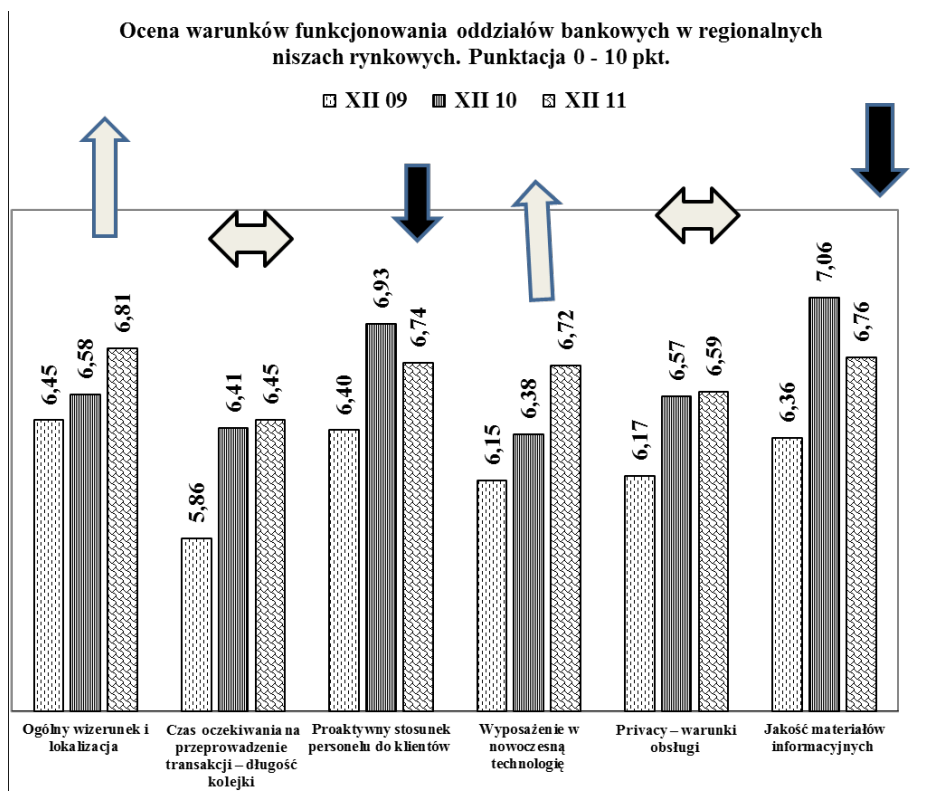
Trzeba stwierdzić, że przy pierwszym badaniu ocenie poddano oddziały 25 banków, w drugim 27, a w trzecim 33. Może to świadczyć o objęciu badaniami kluczowego trzonu bankowego regionu.

Na uwagę zasługuje przejście BGŻ z drugiej do pierwszej grupy, zaś w drugiej istotne wzmocnienie pozycji BPH i Alior. Istotny postęp dotyczył ING BSK, jak również podkreślić należy pozycję Credit Agricole. Bank ten po raz pierwszy odnotowany został w badaniach i to na relatywnie dobrej pozycji.

Warunki funkcjonowania oddziałów oceniono według sześciu kryteriów, zgodnych z badaniem przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii, przez agencję Laferty'ego, a adaptowanych do warunków polskich. W wielu przypadkach studenci dezagregowali te kryteria na bardziej szczegółowe, a podany wynik finalny stanowił średnią nieważoną takiego podejścia.

Ocena syntetyczna jest średnią z analiz cząstkowych. Dane przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 11.



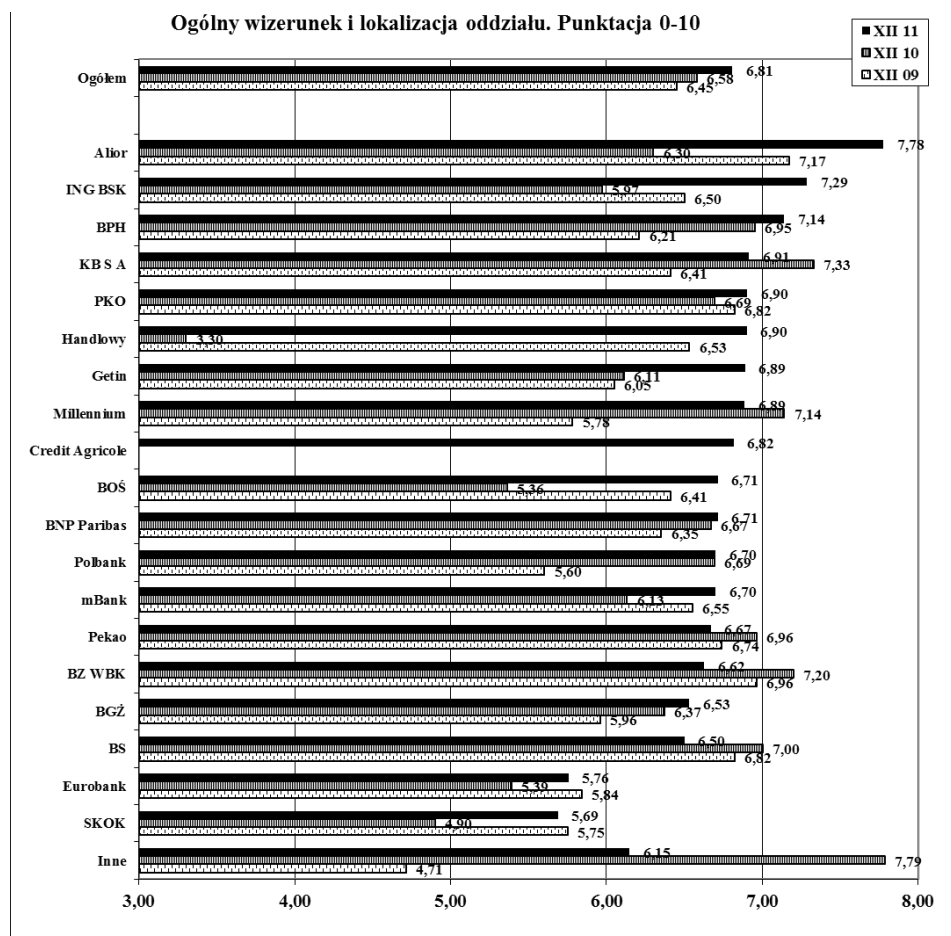
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

W świetle prezentowanych wyników wystąpiły trzy tendencje:

- wzrostowa – ogólny wizerunek i lokalizacja oraz wyposażenie w nowoczesną technologię,
- stagnacyjna – czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji oraz „privacy” warunki obsługi,
- spadkowa – proaktywny stosunek personelu do klientów oraz jakość materiałów informacyjnych.

Pierwszym kryterium był ogólny wizerunek i lokalizacja banku dość często rozbijane przez studentów na elementy składowe: na przykład jednym z nich była kwestia dysponowania przez oddział parkingiem, jego wielkością i funkcjonalnością.

Wykres 12.



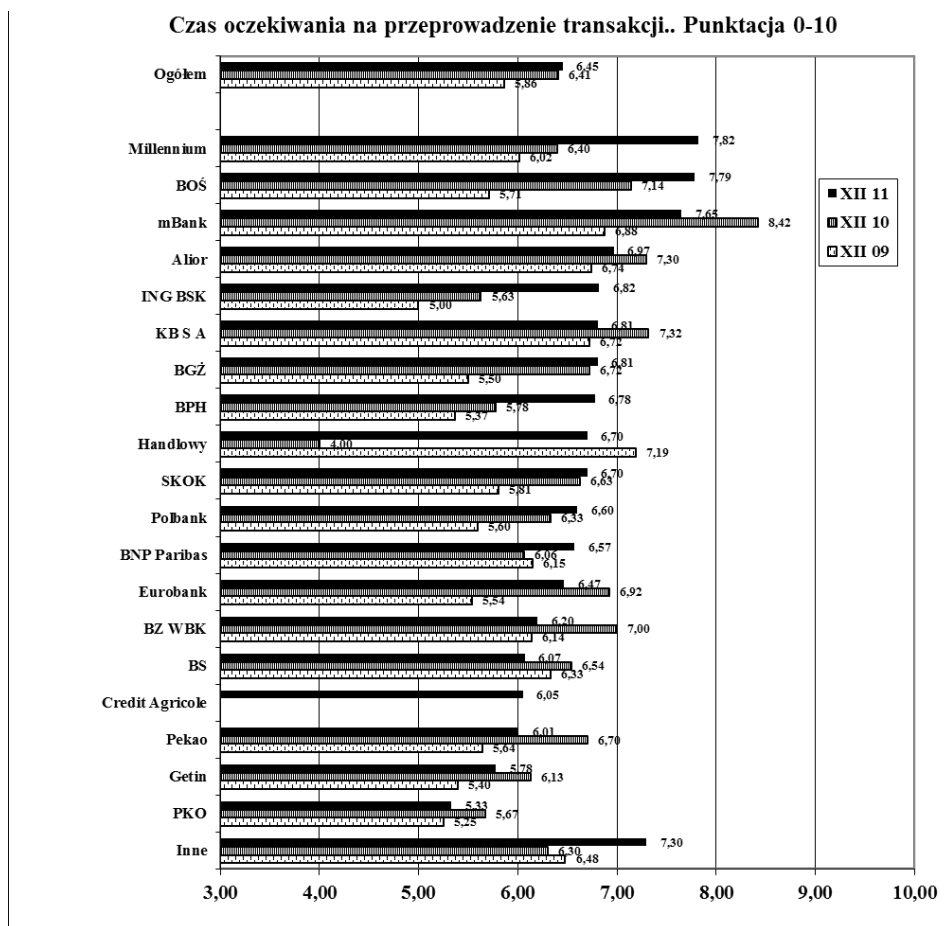
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Trend ma charakter rosnący dla oddziałów ogółem, natomiast dla poszczególnych banków kształtuje się różnorodnie. PKO jako jedyny z podstawowego trzonu banków LNR uplasowało się powyżej średniej, natomiast Pekao, bs-y i BGŻ zajęły miejsca w ewidentnym końcu skali. Pierwsze dwa miejsca zajęły Alior i ING BSK, przy czym dla obu banków był istotny ruch w górę. Trzeci – BPH realizuje systematyczne postępy, natomiast czwarte miejsce dla KB S A oznacza istotny spadek ocen w stosunku do roku poprzedniego.

Wśród banków o symptomatycznym wzroście ocen zaliczyć można Handlowy BOŚ i Getin, natomiast wśród spadków wymienić należy Pekao i BZ WBK oraz bs-y i Millennium.

Drugim kryterium był czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji utożsamiany z długością kolejki.

Wykres 13.



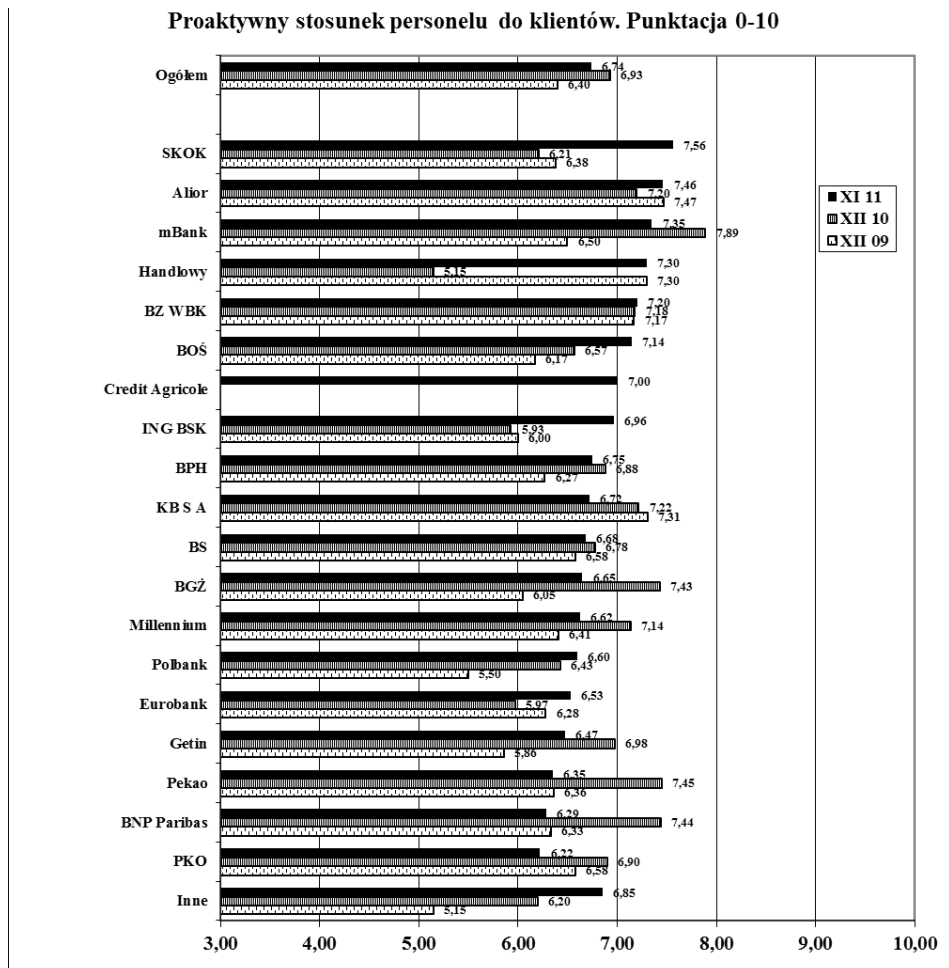
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji należy do najniżej ocenianych kryteriów, w 2010 nastąpił pewien postęp, natomiast w 2011 wzrost ocen jest na tyle niewielki, iż można przyjąć, że miał charakter stagnacji. Zróżnicowanie ocen jest zdecydowanie większe niż w odniesieniu do wizerunku i lokalizacji, a ponadto zmienne. Istotny wzrost ocen charakteryzuje oddziały dwóch pierwszych banków tj. Millennium i BOŚ, ponadto dotyczy to Handlowego, ING BSK i BPH. Z kolei spadki dotknęły niemal połowy ocenianych banków, a najbardziej

symptomatyczne dotyczyły mBanku, Aliora, KB SA, Pekao, bs-ów, BZ WBK, itp. Z banków pierwszej grupy najwyższej oceniono BGŻ, natomiast PKO zajęło ostatnie miejsce nieco tylko wyprzedzone przez Pekao i bs-y.

Trzecim kryterium był proaktywny stosunek personelu do klientów. Podczas wyjaśniania studentom zasad nacisk kładziony był na ocenę wyczuwania potrzeb klientów i aktywnego uczestnictwa w cross-sellingu. W świetle rozmów po odbyciu badania okazało się, że w dużej mierze pod uwagę brano kompetencję w wyjaśnianiu zagadnień merytorycznych.

Wykres 14.

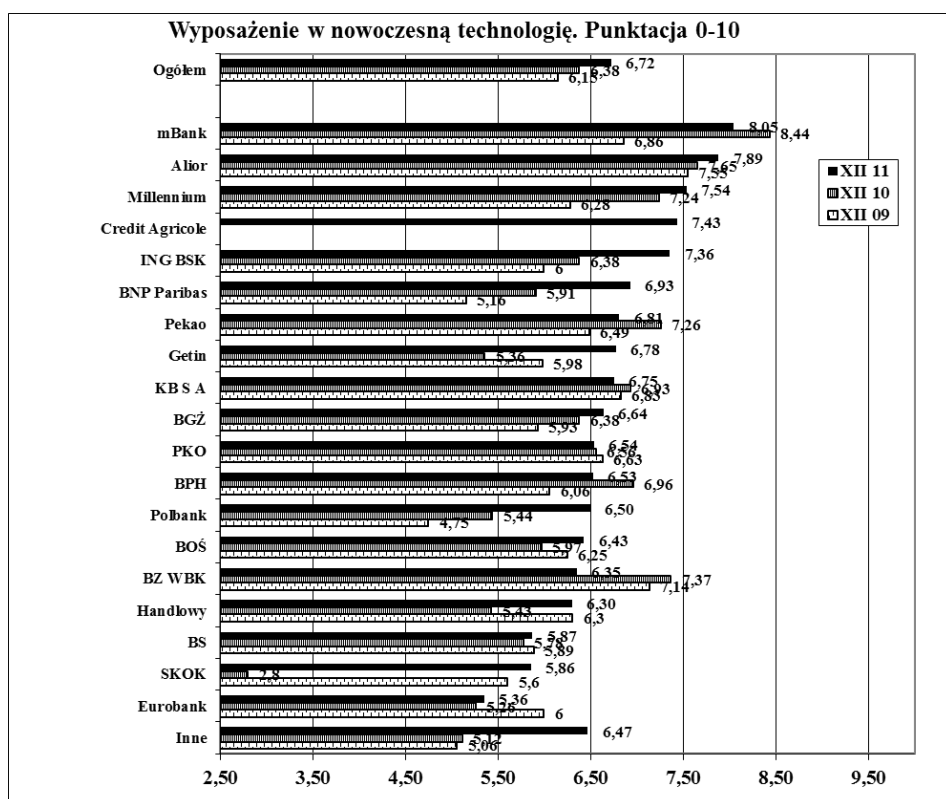


Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Dane dla wszystkich oddziałów wskazują na regres w stosunku do 2010 r., ale mimo wszystko ten poziom wyższy jest od osiągniętego w 2009 r. Zróżnicowanie sytuacji poszczególnych banków jest duże. W zasadzie stabilizacja ocen dotyczy jedynie BZ WBK a także Alior. Pierwsze miejsce zajęły SKOKi dokonując zdecydowanej poprawy w ocenach a następnie wspomniany już Alior. BGŻ i b-sy zajmują pozycję w środku zestawu, PKO jest najniżej oceniony a Pekao tylko niewiele go wyprzedza. Radykalne zmiany na plus, oprócz SKOKów, dotyczą również Handlowego, ING BSK i BOŚ, zaś in minus Pekao, BNP Paribas, mBank, BGŻ i PKO.

Czwartym kryterium było wyposażenie w nowoczesną technologię. Stosowne dane zawiera poniższy wykres.

Wykres 15.



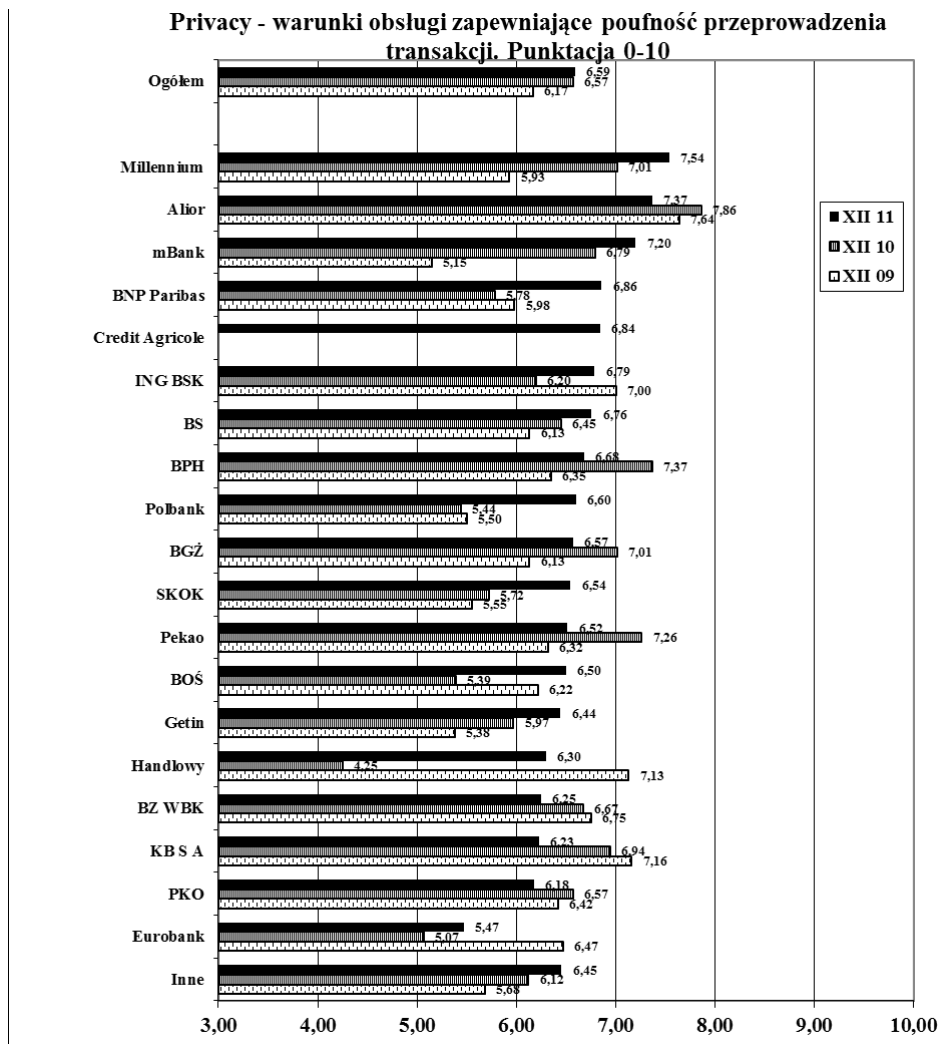
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Wyposażenie w nowoczesną technologię charakteryzuje trend rosnący, choć w przypadku najwyżej ocenionego banku – mBanku jest to regres w stosunku do 2010 r. Kolejne Alior i Millennium charakteryzuje trend wzrostowy, natomiast

czwarte miejsce zajął tu Credit Agricole – debiutujący w badaniach. Znaczna poprawa ocen objęła również SKOKi, ING BSK, BNP Paribas, Getin, Polbank, Handlowy Z kolei znaczący regres dotknął przede wszystkim BZ WBK, Pekao, BPH, w mniejszej mierze zaś PKO i KB SA. Banki pierwszej grupy takie jak Pekao, BGŻ i PKO plasują się w środku zestawu zaś bs-y bliżej jego końca.

Piątym kryterium było – privacy – warunki obsługi zapewniające poufność przeprowadzanej transakcji.

Wykres 16.



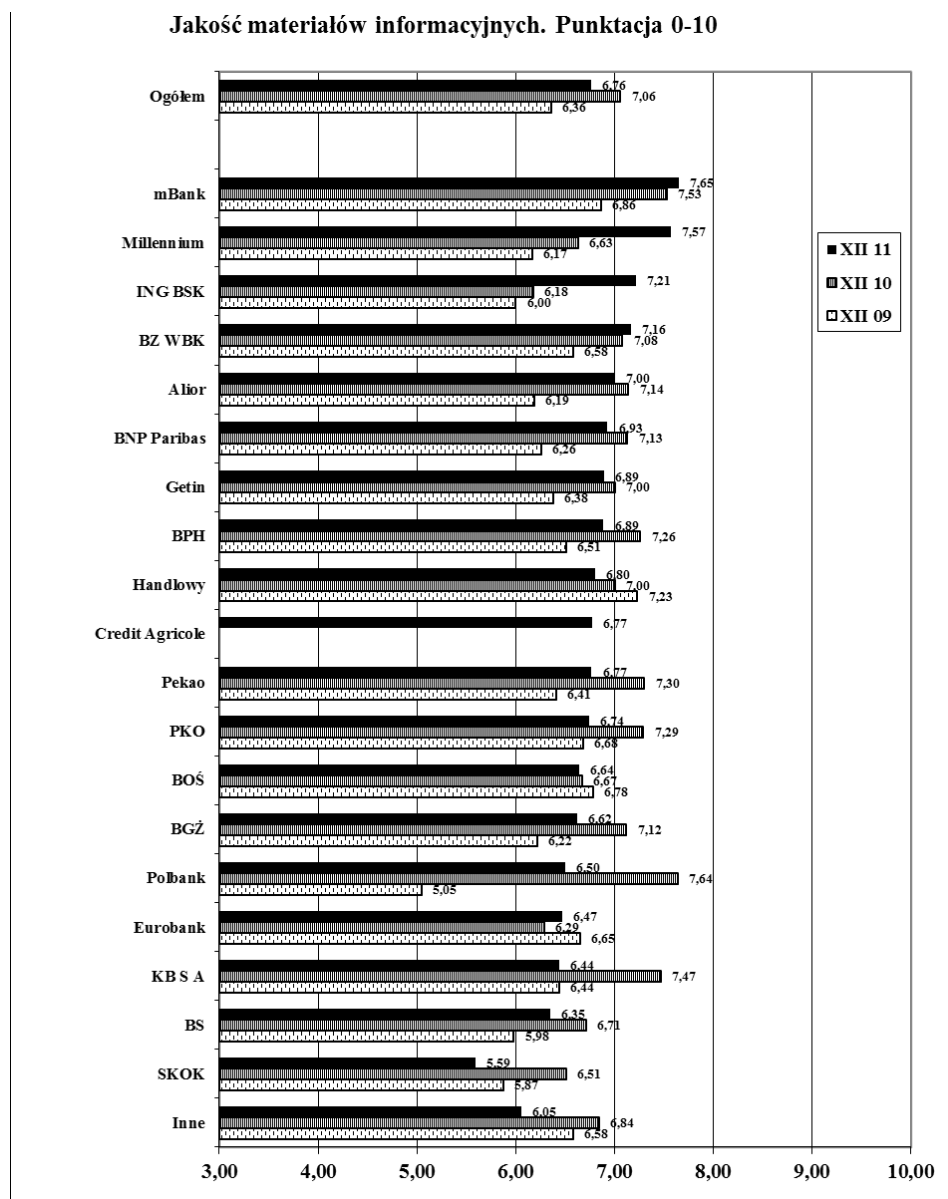
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Trend ostatnich dwóch lat dla wszystkich oddziałów ma charakter stagnacji. Sytuacja banków pierwszej grupy jest zróżnicowana. BGŻ uplasował się w połowie zestawu odnotowując spadek ocen. Bs-y są od niego lepsze (systematyczny wzrost ocen), zaś Pekao gorsze – bank ten charakteryzuje jedno z największych załamań. PKO zajęło przedostatnie miejsce (obniżając punktację w stosunku do poprzedniego roku). Podkreślić należy, że jedynie pięć banków: Millennium, mBank, bs-y SKOKi i Getin charakteryzuje permanentnie rosnący trend trzyletni, z kolei tylko dwa – BZ WBK oraz KB SA – trend spadający.

Najwyższe oceny przypadły w udziale Millennium, Alior Bankowi i mBankowi. Najniższe zaś KB SA, PKO i Eurobankowi.

Szóstym, ostatnim kryterium była – jakość materiałów informacyjnych.

Wykres 17.



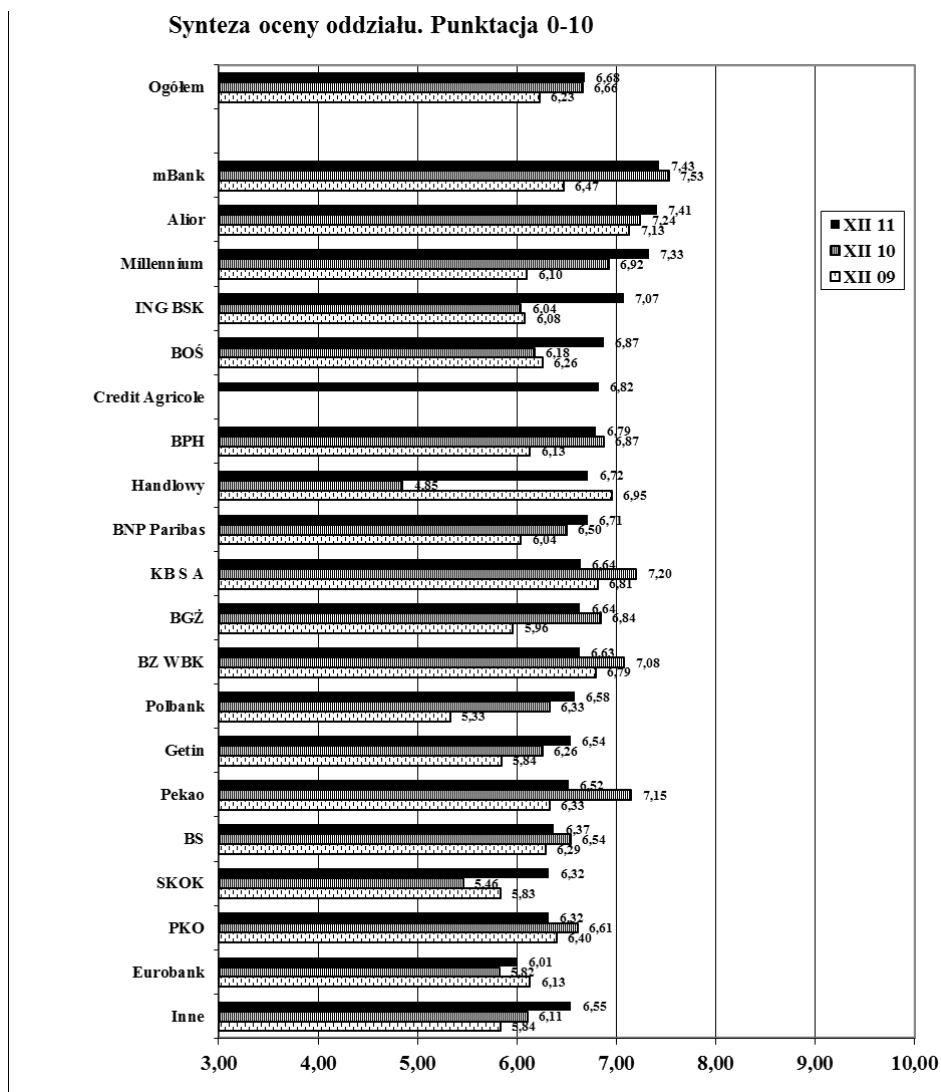
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Generalnie rzecz biorąc oceny dotyczące jakości materiałów informacyjnych wskazują na istotne obniżenie poziomu tej kategorii funkcjonowania oddziałów. Jedynie pięć banków charakteryzuje wzrost silny, w przypadku Millennium i ING

BSK słabszy w odniesieniu do mBanku, BZ WBK i Eurobanku. W pozostałych przypadkach obserwuje się regres. Szczególnie duży dotyczył Polbanku, KB SA i SKOKów, a w dalszej kolejności banków z pierwszej grupy.

Biorąc pod uwagę wszystkie kryteria można uzyskać syntezę – średnią ocen zamieszczoną poniżej.

Wykres 18.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Na stabilizację generalnego poziomu oceny syntetycznej banków złożył się wzrost ocen dla dziesięciu banków i spadek dla ośmiu, pomijając oceny dla banków zgrupowanych w segmencie – inne oraz Credit Agricole, który debiutując uniemożliwił porównanie. W przypadku pięciu jednostek – Alior, Millenium, BNP Paribas, Polbank i Getin – jest to wzrost przez kolejne trzy lata.

W świetle przeprowadzonych obserwacji i dokonanych ocen studenci WSEI za trzy najlepsze banki uznali: mBank, Alior i Millennium, zaś za trzy najgorsze: SKOKi, PKO i Eurobank.

Biorąc pod uwagę banki pierwszej grupy można stwierdzić, że każdy z nich plasuje się poniżej średniej. Najlepszy BGŻ tylko o 0,04 punktu; Pekao o 0,16 punktu; bs-y o 0,31 punktu i PKO o 0,36 punktu.

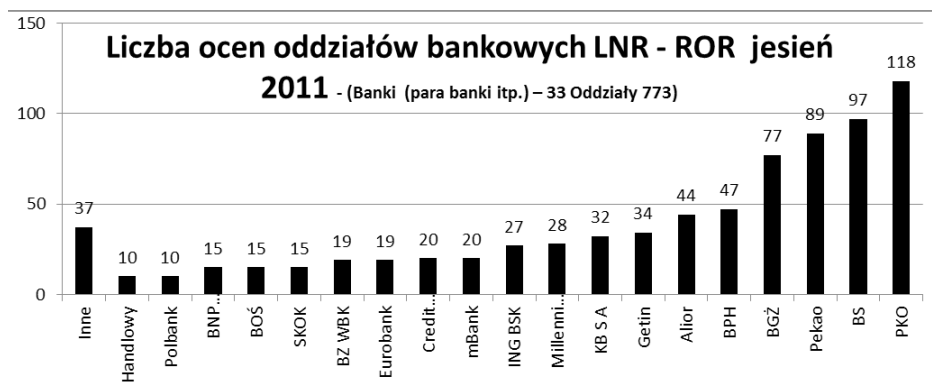
Można na tej podstawie stwierdzić, że klient „masowy” nie jest obsługiwany w zbyt dobrych warunkach w „masowych bankach” LNR.

4. Badanie pogłębione – czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji

W świetle dotychczasowych badań czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji okazał się niezwykle krytyczną kategorią ocenianą najniżej lub prawie najniżej i to niemal niezależnie od banku. W tym celu razem z badaniem podstawowym studenci przeprowadzili badanie dodatkowe, uzupełniające, niekoniecznie w tych samych oddziałach co badanie główne (choć były to przypadki incydentalne) dotyczące czasu trwania transakcji. Pod uwagę wzięto takie produkty bankowe jak: ROR, kredyt gotówkowy i lokatę terminową. W ramach każdego z tych segmentów wyróżniono trzy odrębne segmenty: czas stania w kolejce, czas przeprowadzenia rozmowy oraz czas przeprowadzenia transakcji. Przed badaniem w trakcie dyskusji ze studentami celem standaryzacji całego procesu ustalone zostały następujące założenia:

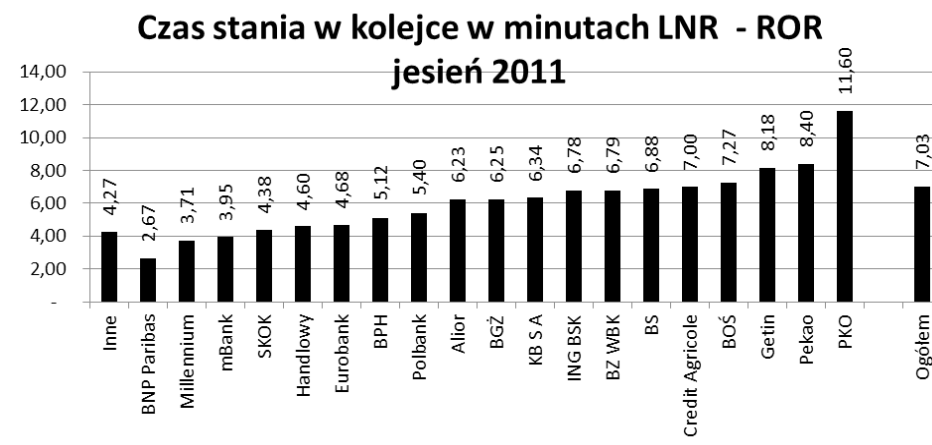
- rodzina trzyosobowa
- dochód miesięczny netto 5 tys. PLN
- kredyt gotówkowy 30 tys. PLN
- lokata złotowa roczna 10 000 PLN
- ROR – założenie nowego lub przeniesienie z innego banku
- czas przeprowadzenia transakcji obejmuje wyłącznie wypełnienie wniosku
- rozmowa dotyczy wyjaśnień odnoszących się do produktu i propozycje alternatywne personelu oddziału

ROR



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

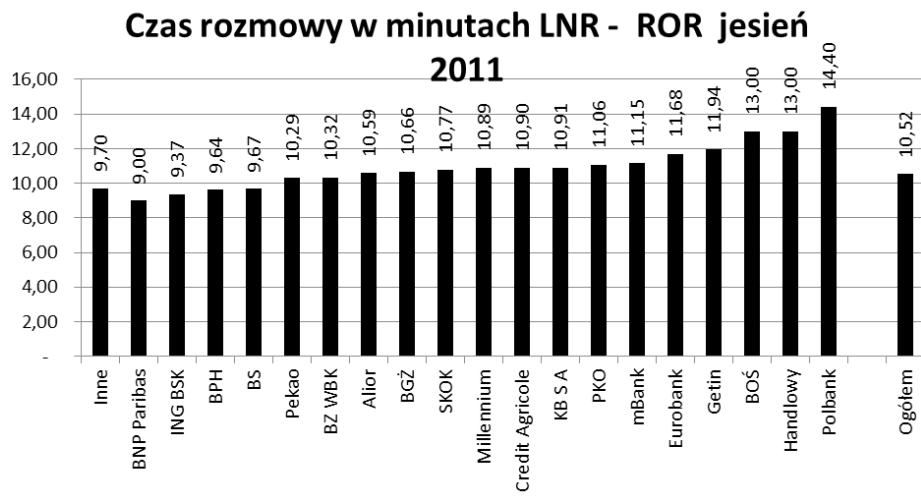
Liczba oddziałów uwzględnionych w badaniu jest nieznacznie niższa, bo o 12 jednostek, niż w badaniu głównym, zaś pierwszą kluczową dla LNR grupę tworzą podobnie jak poprzednio – PKO, BS-y, Pekao i BGŻ.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

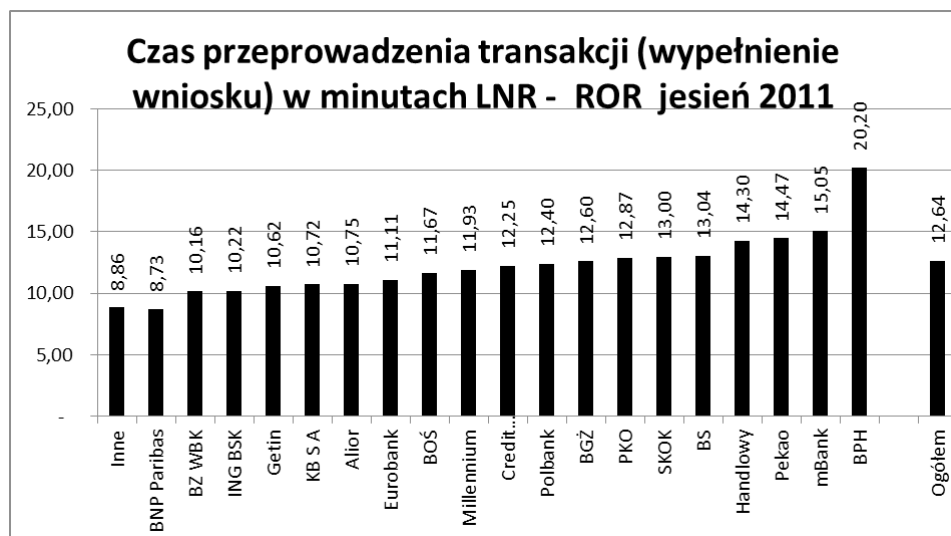
Różnica między bankiem, gdzie czeka się najdłużej (PKO) i najkrócej (BNP Paribas) jest przeszło czterokrotna. Należy zaznaczyć, że PKO wybijają się tu zdecydowanie in minus nie tylko w odniesieniu do najlepszego (benchmarku), ale i średniej a także i drugiego w tej kolejce. Odrzucając skrajne notowania rozpiętość i tak jest przeszło dwukrotna. Tym samym można stwierdzić, że sama podstawowa dostępność klienta do pracownika bankowego jest istotnym czynnikiem

różnicującym warunki obsługi. Należy tu podkreślić, że banki pierwszej grupy należą tu do najgorzej ocenianych, najlepiej wypadł BGŻ.



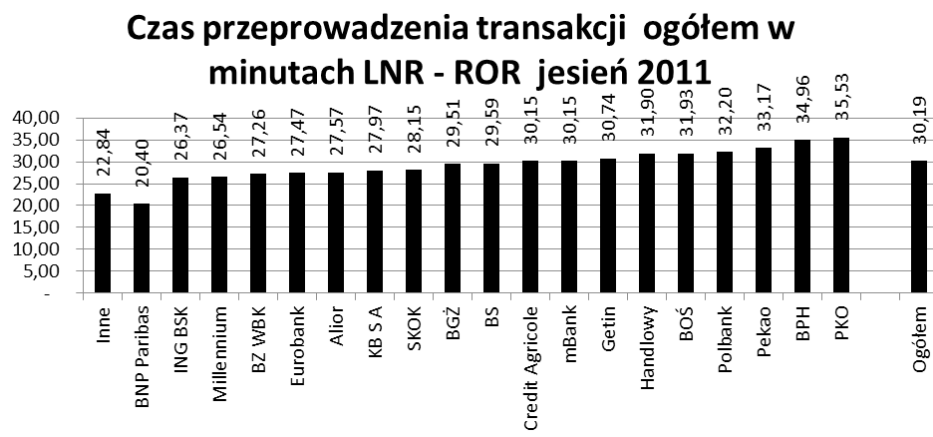
źródło: obliczenia własne na podstawie badań studentów

Czas rozmowy kształtował się średnio prawie 11 minut przy czym najkrócej podobnie jak i poprzednio w BNP Paribas (9 minut), a najdłużej w Polbanku (14,40 minut). Rozpiętość ta nie jest zbyt duża i świadczy o wyrównanym poziomie kwalifikacji pracowników banków.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

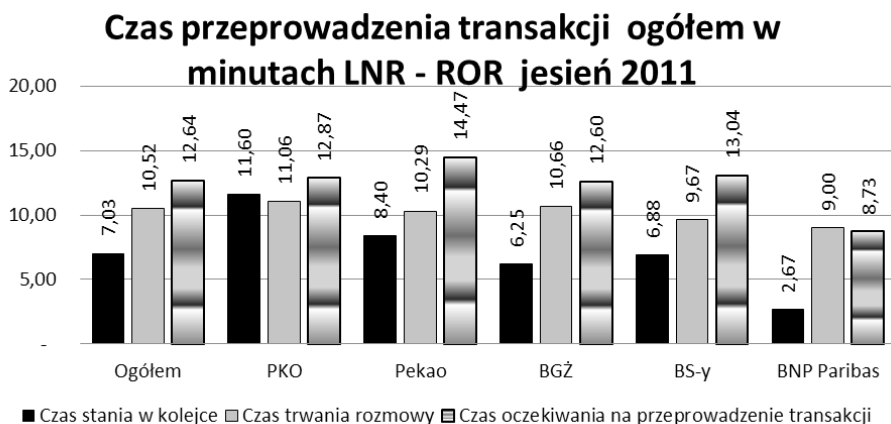
Czas przeprowadzenia transakcji traktowany jako czas wypełnienia wniosku wskazuje na zwiększenie rozpiętości od BNP Paribas (8,73 minut) do BPH (20,20 minut) i jest to czas negatywnie wyskakujący nad poziom, podobnie jak w przypadku czasu stania w kolejce dotyczyło to PKO. Rozpiętość jest ponad dwukrotna i tym razem wskazuje na możliwość istotnej poprawy warunków obsługi klientów poprzez usprawnienie procedur bankowych, co wykracza już poza zakres kompetencji oddziałów i dotyczy central bankowych.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

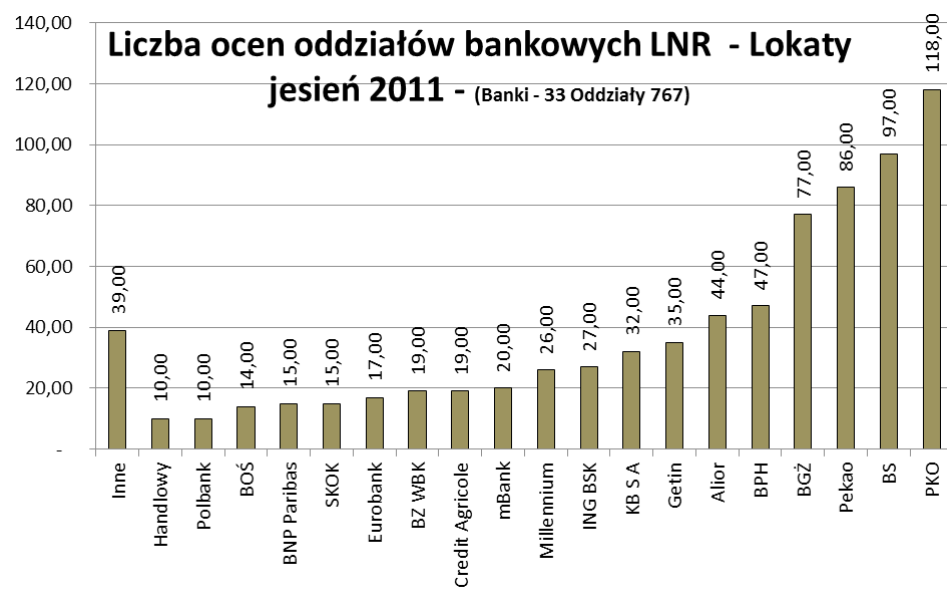
Biorąc pod uwagę łącznie trzy uprzednie czynniki otrzymamy czas ogółem związany z założeniem lub przeniesieniem ROR. Najszybciej klienci zostaną obsłużeni w BNP Paribas, a najdłużej w PKO, BPH i Pekao.

Rozbicie na podsegmenty dla banków ogółem, banków pierwszej grupy oraz dla banku stanowiącego benchmark przedstawiono poniżej.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

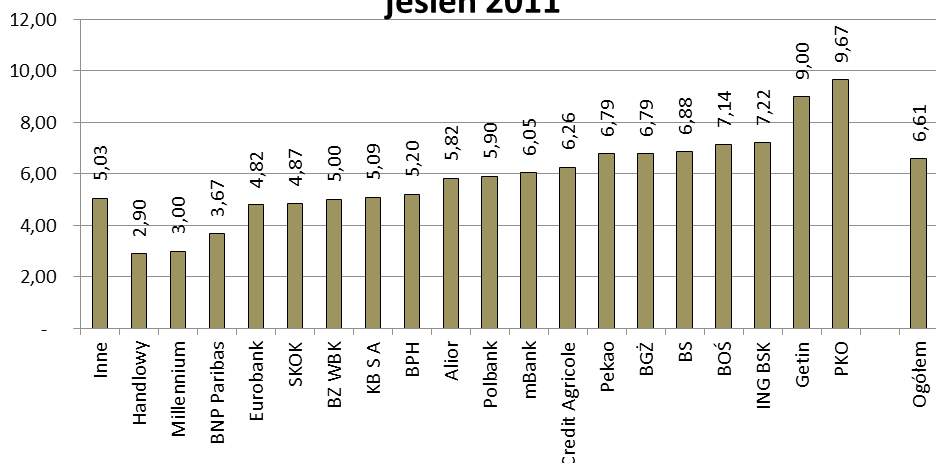
Generalnie rzecz biorąc najkrócej stoi się w kolejce – 7 minut, następnie rozmawia – 11 minut, a najdłużej wypełnia wnioski – 13 minut. W przypadku Pekao, BGŻ i BS-ów układ jest zbliżony zarówno co do kształtu jak i czasu poszczególnych elementów. W przypadku PKO czas stania w kolejce jest dłuższy niż rozmowa wyjaśniająca, natomiast paradoksalnie czas wypełnienia wniosku jest relatywnie krótki, krótszy niż w Pekao i BS-ach, nieco tylko dłuższy niż w BGŻ. Z kolei benchmark, jakim w tym przypadku jest BNP Paribas, wskazuje na radykalne skrócenie czasu stania w kolejce oraz istotne skrócenie czasu wypełniania wniosku. Czas rozmowy jest zbliżony i wydaje się, że te ok. 10 minut jest potrzebne zarówno sprzedawcy, by kompetentnie wyjaśnić problem, jak i klientowi dla uzyskania wszelkich niezbędnych informacji. Efekt jest wystarczający – w BNP Paribas czas przeprowadzenia transakcji wyniósł niecałe 21 minut, a w PKO niemal 36 minut. Obsługa klienta w BNP Paribas zajęła jedynie 58% tego co w PKO.

Lokaty

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Liczba ocen przeprowadzonych w kwestii lokat była o 6 niższa, niż w przypadku ROR-ów i o 18 mniejsza niż w generalnym badaniu. Skład banków pierwszej grupy nie uległ zmianie i nadal obejmuje PKO, BS-y, Pekao i BGŻ najliczniej analizowane przez studentów WSEI podczas badań terenowych.

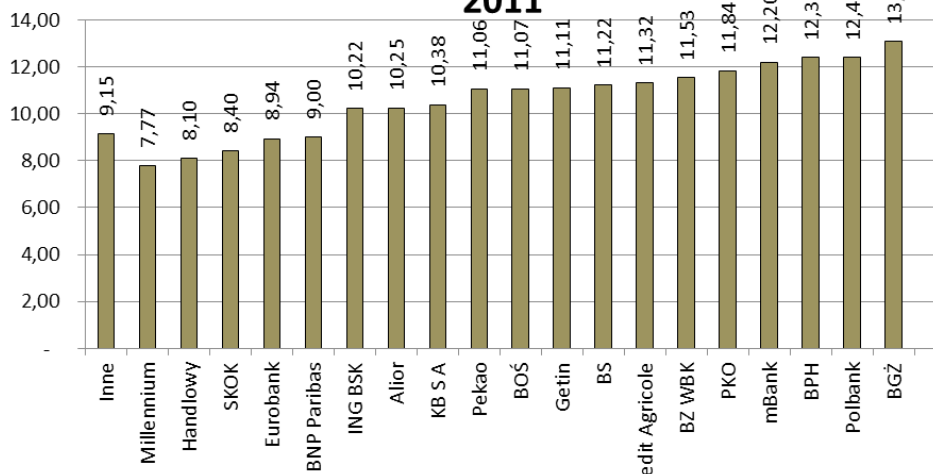
Czas stania w kolejce w minutach LNR - Lokaty jesień 2011



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

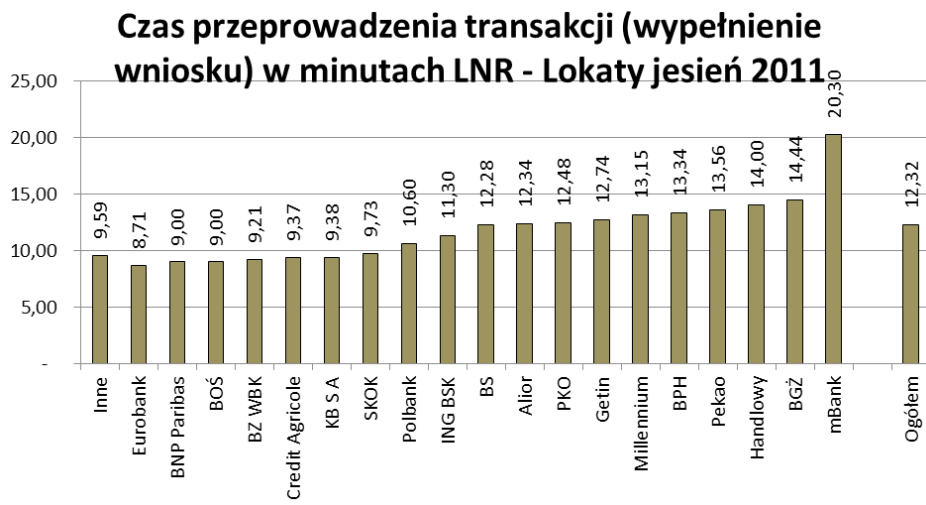
Czas stania w kolejce w celu założenia lokaty terminowej nadal najdłuższy jest w PKO (choć w tym przypadku ma partnera w postaci Getin Banku) – ponad trzykrotnie w stosunku do benchmarku, jakim teraz jest Handlowy. Pozostałe banki pierwszej grupy też nie mają dobrych notowań, gdyż wszystkie trzy powyżej średniej.

Czas rozmowy w minutach LNR - Lokaty jesień 2011



źródło: obliczenia własne na podstawie badań studentów

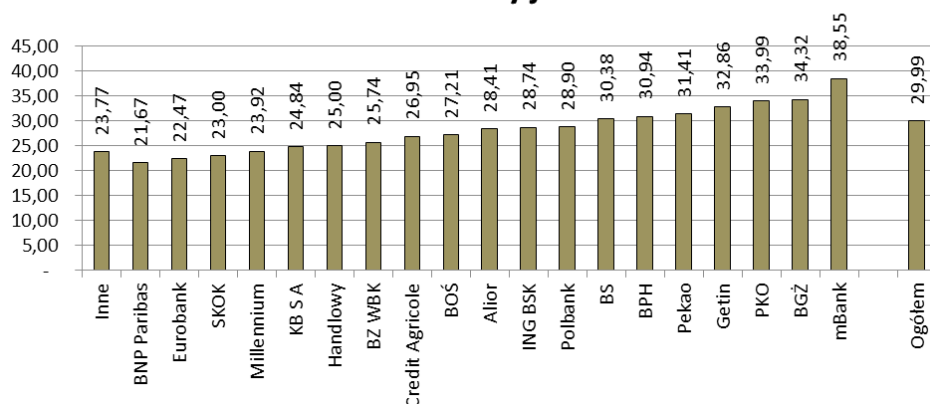
Czas trwania rozmowy jest bardziej zróżnicowany niż w przypadku RORów, najdłuższy miał miejsce w BGŻ a najkrótszy w Millennium, gdzie zajął tylko 60% tego co w BGŻ. Pozostałe banki pierwszej grupy zajęły miejsca w środku zestawu i na prawo od niego.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Wypełnienie wniosku najkrócej trwało w Eurobanku, najdłużej zaś w mBanku. Ten ostatni wyraźnie odbił ponad poziom. Generalnie wyróżnić można dwie grupy. Pierwsza – mniej czasochłonna plasująca się między Eurobankiem a Polbankiem, ewidentnie poniżej średniej, oraz druga – między ING BSK a mBankiem o poziomie zbliżonym do średniej i wyższym.

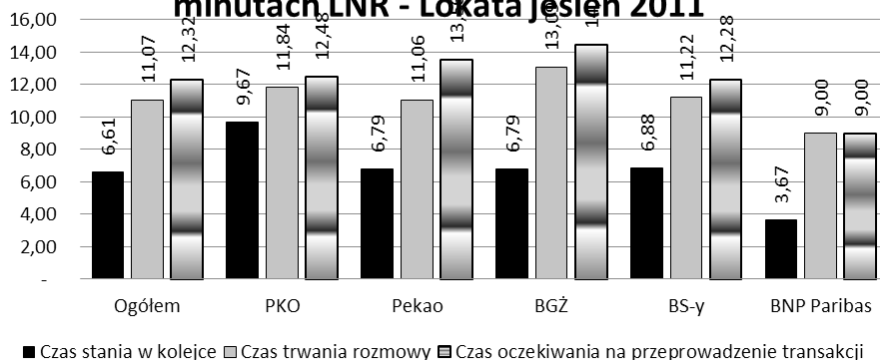
Czas przeprowadzenia transakcji ogółem minutach LNR - Lokaty jesień 2011



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Biorąc pod uwagę wszystkie trzy elementy badania najszybciej założyć można lokatę terminową w BNP Paribas, który podobnie jak w przypadku ROR stał się tu benchmarkiem, a najdłużej proces ten będzie trwał w mBanku. Ponadto banki pierwszej grupy zajmują w tym zestawie niekorzystne czasochłonne pozycje. Najlepiej wypadają w nich BS-y.

Czas przeprowadzenia transakcji ogółem w minutach LNR - Lokata jesień 2011

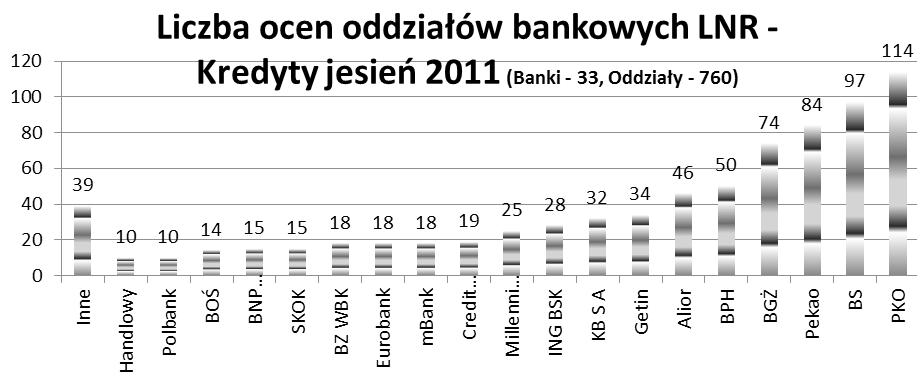


Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Czas stania w kolejce poza PKO i benchmarkiem jest bardzo wyrównany a różnice mają sekundowy charakter. W PKO i BNP Paribas czas rozmowy pokrywa się z czasem wypełnienia wniosku. W Pekao, BGŻ i BS-ach czas wypełnienia

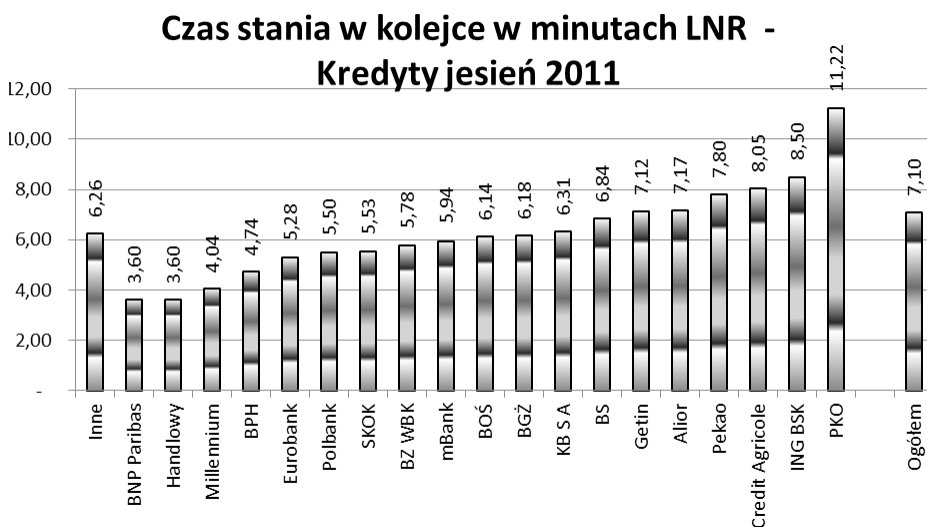
wniosku jest ewidentnie dłuższy. Podobnie jak w przypadku ROR-ów ewidentnie widać, że PKO przez skuteczne rozwiązanie kwestii kolejek w istotny sposób poprawił swoją pozycję nie tylko w ratingu, ale przede wszystkim u klientów.

Kredyty



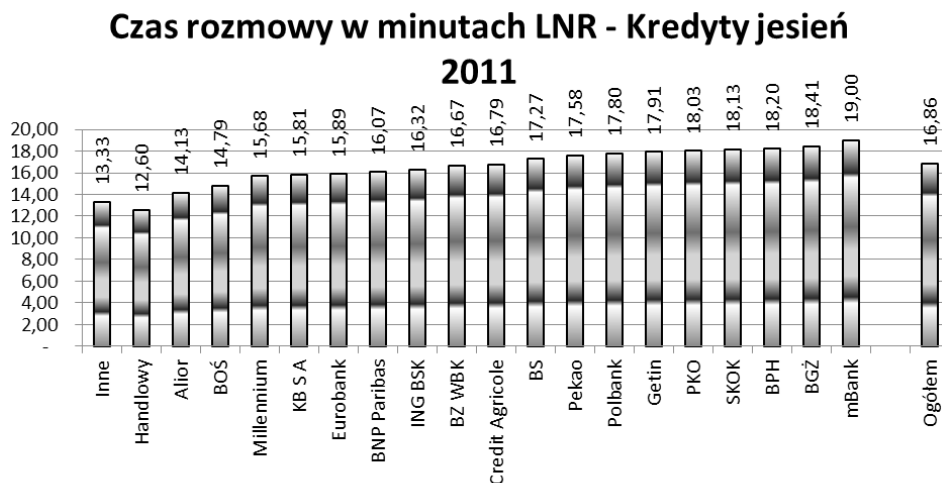
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

W przypadku kredytów liczba ocen jest najniższa. W stosunku do Lokat mniejsza o 6 jednostek. Wskazuje to ewidentnie na kredyt jako najbardziej złożony z badanych produktów.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

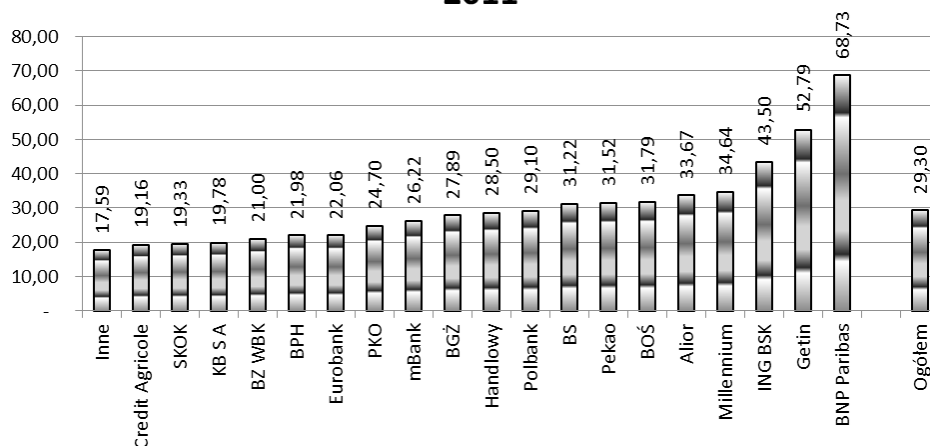
Czas stania w kolejce po kredyt najkrótszy jest ex aequo w BNP Paribas i Handlowym, najdłuższy zaś w PKO i bank ten w istotny sposób odbiega in minus od reszty. Banki pierwszej grupy też plasują się niekorzystnie. Najlepszym z nich jest BGŻ.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Najkrócej rozmowa informacyjna trwała w Handlowym, najdłużej w mBanku. Różnica nie jest wielka, ale stanowi 50%. Należy tu podkreślić, że banki „inne”, tj. reprezentowane w badaniu ilością oddziałów mniejszą niż 10 (ale łącznie jest to ponad 40 jednostek) też charakteryzują się relatywnie krótkim czasem rozmowy. Banki pierwszej grupy już „tradycyjnie” zajmują prawe, czasochłonne skrzydło wykresu. Najlepsze są BS-y, najgorszy BGŻ.

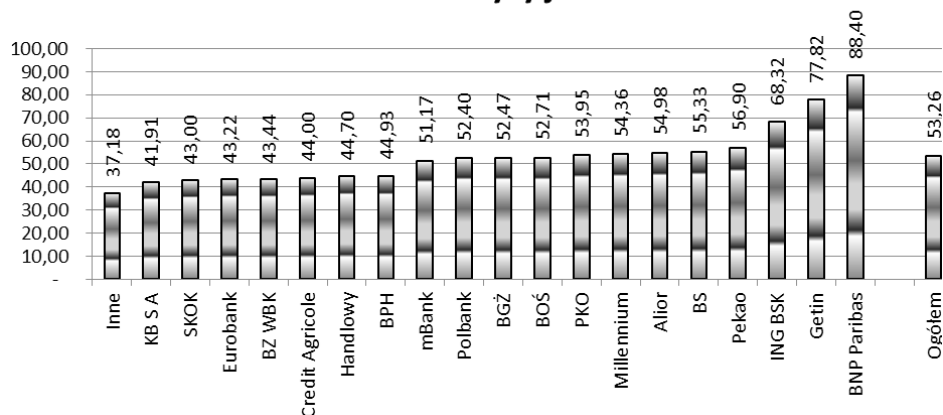
Czas przeprowadzenia transakcji (wypełnienie wniosku) w minutach LNR - Kredyty jesień 2011



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Najszybciej wniosek kredytowy wypełnia się w Credit Agricole (w bankach z kategorii „inne” jeszcze szybciej), a najdłużej w BNP Paribas, będącym wielokrotnie benchmarkiem w części depozytowej badania. Dystans jest przeszło trzykrotny. Należy podkreślić, że trzy banki z prawego czasochłonnego skrzydła wykresu tj. ING BSK, Getin i BNP Paribas, wyraźnie „odstają” od reszty zestawu. Paradoksalnie, dla PKO czas wypełnienia wniosku jest krótszy niż średnia i badanie to wykazało, że podstawowym problemem tego banku jest kwestia zorganizowania właściwej obsługi klientów w oddziałach, gdyż z punktu widzenia samych procedur i kwalifikacji personelu bank ten nie plasuje się tak negatywnie jak to wynika z całościowego podejścia, gdzie czas stania w kolejce jest paraliżująco wysoki.

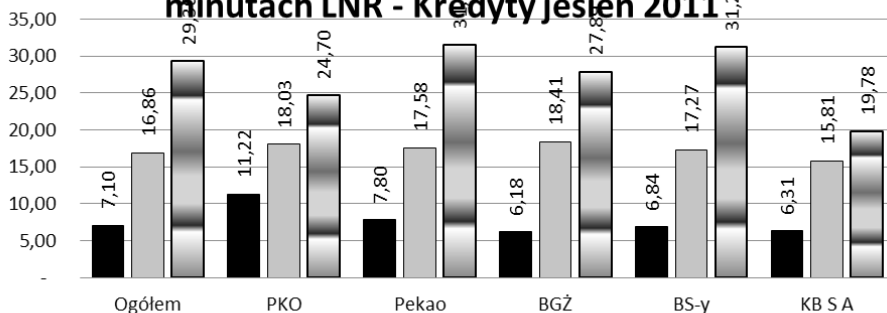
Czas przeprowadzenia transakcji ogółem minutach LNR - Kredyty jesień 2011



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

Łączny czas niezbędny do zaciągnięcia kredytu gotówkowego najkrótszy jest w KB S A, wynosi 42 minuty (w grupie „inne” jest to jeszcze mniej) a najdłuższy w BNP Paribas. Czas wypełnienia wniosku dla grupy trzech banków okazał się na tyle dominujący, że wpłynął finalnie na cały wynik. Z pierwszej grupy banków BGŻ i PKO są na poziomie średniej, a BS-y i Pekao powyżej średniej. Generalnie, patrząc na wykres, można wyróżnić trzy grupy banków – pierwszą zawartą między KB S.A. oraz BPH, o łącznym czasie obsługi poniżej 50 minut, – drugą, uplasowaną między mBankiem a Pekao, oraz trzecią – grupującą wspomniane już wyjątkowo czasochłonne banki.

Czas przeprowadzenia transakcji ogółem w minutach LNR - Kredyty jesień 2011



■ Czas stania w kolejce ■ Czas trwania rozmowy ■ Czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów

W świetle powyższego wykresu czas stania w kolejce oraz czas rozmowy informacyjnej wyraźnie się ujednolicił dla średniej, benchmarku i pierwszej grupy banków przy ewidentnym odstawaniu in minus PKO dotyczącym stania klientów w kolejce. Natomiast podstawowym czynnikiem różnicującym banki jest czas wypełnienia wniosku. W przypadku benchmarku jest to niewiele dłużej niż przeprowadzona rozmowa, zaś w pozostałych przypadkach okres ten wydłuża się dwukrotnie.

5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego badania można wyciągnąć następujące wnioski:

- otoczenie makroekonomiczne sektora bankowego w Polsce, zarówno krajowe jak i dotyczące Unii Europejskiej (w tym Eurolandu), kształtowane jest procesami związanym z obecną fazą kryzysu finansowego i gospodarczego, polegającymi na rygoryzowaniu nadmiernego deficytu finansów publicznych, a w konsekwencji długu publicznego w relacji do PKB; z punktu widzenia sektora bankowego oznacza to zmniejszenie rozmiarów przepływów strumieni pieniężnych i to zarówno o charakterze depozytowym jak i kredytowym,
- liczba oddziałów bankowych wziętych pod uwagę w badaniach studentów pozwoliła wyodrębnić następujące grupy banków:
 - pierwsza, o największej intensywności nasycenia oddziałami, do której należy PKO, Pekao, banki spółdzielcze (bs-y) i BGŻ,
 - druga, a w niej: BPH, Alior, Getin, KB S A, Millennium i ING BSK,
 - trzecia, obejmująca banki plasujące się między ING BSK a Handlowym, czyli liczące od 10 do 30 analizowanych oddziałów,
 - czwarta grupa to banki ujęte w segmencie „inne”; są to zarówno banki o małej intensywności sieci jak również banki „egzotyczne” w LNR w sumie o liczbie oddziałów poniżej 10, były to w 2011 r. następujące banki: BRE, AIG, Invest, Lukas, Nordea, Provident (para bank), SG Bank, Western Union (parabank), Deutsche, Fortis, Santander, Multibank, Poczto- wy, Raiffeisen,
- ilość badanych placówek uległa istotnemu zwiększeniu z 460 w 2010 r. do 785 w 2011 r.; z kolei poziom syntetycznej oceny warunków funkcjonowania oddziałów bankowych pozostał niemal niezmienny wynosząc 6,68 punktów (w skali 0-10) w 2011 w porównaniu z 6,66 w roku poprzednim,
- badanie obejmuje sześć kryteriów oceny warunków funkcjonowania oddziałów, przy czym:
 - w przypadku dwóch nastąpił wzrost poziomu ocen
 - ogólny wizerunek i lokalizacja z 6,58 punktów do 6,81 punktów

- wyposażenie w nowoczesną technologię z 6,38 punktów do 6,72 punktów
- w przypadku dwóch nastąpiła stabilizacja poziomów
 - czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji – długość kolejki 6,41 punktów i 6,45 punktów
 - privacy – warunki obsługi 6,57 punktów i 6,59 punktów
- w przypadku dwóch nastąpił spadek poziomu ocen
 - proaktywny stosunek personelu do klientów z 6,93 punktów do 6,74 punktów
 - jakość materiałów informacyjnych z 7,06 punktów do 6,76 punktów
- niezależnie od wniosków cząstkowych dotyczących poszczególnych kryterium oceny ważna jest identyfikacja banków pierwszej grupy (czyli najliczniej występujących w badaniach), jako banków plasujących się generalnie in minus od średniej; oznacza to, że obsługa podstawowej masy klientów LNR wymaga zasadniczej przebudowy, zarówno w zakresie infrastruktury jak i organizacji funkcjonowania,
- badania z lat ubiegłych wykazały, że szczególnie newralgicznym kryterium oceny jest czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji, stąd też w 2011 r. przeprowadzono dodatkowe, uzupełniające badanie dotyczące tego zagadnienia; przyjęto w nim następujące założenia standaryzujące proces badawczy:
 - rodzina trzyosobowa
 - dochód miesięczny netto 5 tys. PLN
 - kredyt gotówkowy 30 tys. PLN
 - lokata złotowa roczna 10 000 PLN
 - ROR – założenie nowego lub przeniesienie z innego banku
 - czas przeprowadzenia transakcji obejmuje wyłącznie wypełnienie wniosku
 - rozmowa dotyczy wyjaśnień odnoszących się do produktu i propozycje alternatywne personelu oddziału
- badaniem objęto trzy produkty bankowe: ROR, lokatę terminową i kredyt gotówkowy,
- w świetle wyników badań, również niezależnie od wniosków cząstkowych, pierwsza grupa banków plasuje się generalnie rzecz biorąc in minus od średniej; zasadniczą przyczyną w przypadku PKO jest czas stania w kolejce, zaś pozostałych banków tej grupy – nadmiernie wydłużony czas wypełniania wniosku; przykłady benchmarków wskazują, że w sposób istotny można poprawić warunki obsługi klientów zarówno poprzez działalność inwestycyjną jak i organizacyjną.

Symulacyjna gra decyzyjna jako narzędzie wspomagające nauczanie w ramach przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości”

Simulation game as a tool supporting the teaching process within the “Basics of entrepreneurship” subject

Monika Wawrzeńczyk-Kulik

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Zmiana sytuacji polityczno-gospodarczej w Polsce po roku 1989, wywołała wzrost zainteresowania tematem przedsiębiorczości. Rezultatem dyskusji dotyczących znaczenia kompetencji przedsiębiorczych i sposobów kształtowania przedsiębiorczych postaw, było wprowadzenie po 2000 r. przedmiotu „Podstaw przedsiębiorczości” do programów nauczania na poziomie szkół średnich. Artykuł opisuje grę symulacyjną, która została opracowana jako narzędzie wspomagające nauczanie tego przedmiotu oraz prezentuje potencjalne korzyści płynące z wykorzystania jej dla kształtowania postaw przedsiębiorczych. W tekście zaznaczone również zostały obszary możliwych, dalszych badań nad skutecznością wykorzystania tego typu narzędzi w edukacji.

Summary

Change of the economic and political situation in Poland, after 1989, generated increased interest in the subject of entrepreneurship. As a result of the discussions concerning the importance of entrepreneurship competence and the means of entrepreneurship attitude development, the subject of “Basics of entrepreneurship” was introduced, as part of formal education programs on the secondary level, after 2000. This article describes the simulation game that was developed, as a tool supporting the teaching process of this subject and it presents the potential benefits coming from its use. There are also areas of future, potential research on the effectiveness of such method of education stated.

Słowa kluczowe: Gra symulacyjna, przedsiębiorczość, kompetencje, edukacja

Keywords: Simulation game, entrepreneurship, competence, education

Wprowadzenie

Przedsiębiorczość traktowana jest jako kluczowa kompetencja, zarówno przez Komisję Europejską, Parlament Europejski jak i Radę Edukacji Unii Europejskiej. Komisja w Komunikacie z dnia 13 lutego 2006 r.¹ uznaje przedsiębiorczość za jedną z podstawowych życiowych umiejętności, która pozwala młodym ludziom zyskać kreatywność i pewność siebie we wszelkich przedsięwzięciach; pozwala również zachowywać się w sposób odpowiedzialny społecznie. Komisja stwierdza, że umiejętności i postawy przedsiębiorcze najlepiej wzmacniać poprzez uczenie aktywne (uczenie się przez działanie) oraz doświadczanie przedsiębiorczości w praktyce z zastosowaniem metody projektów i praktycznych działań. Za bardzo ważne komponenty kompetencji przedsiębiorczości uznawane są refleksja i umiejętność interakcji, potrzebne do realizacji własnych celów z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych, w jakich następuje działanie. Edukacja w dziedzinie przedsiębiorczości jest uznawana za kluczowy element rozwoju przedsiębiorczych regionów².

W okresie od lipca 2010 do września 2013 Fundacja "OIC Poland", wraz z Wyższą Szkołą Ekonomii i Innowacji w Lublinie, realizują projekt *Innowacyjne metody kształcenia w obrębie przedsiębiorczości*. Celem zasadniczym projektu jest opracowanie i wdrożenie innowacyjnych, a jednocześnie prostych w zastosowaniu narzędzi wspomagających nauczanie przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości” w liceach ogólnokształcących na terenie całej Polski. Dwa przygotowane narzędzia to gra decyzyjna oparta o arkusz kalkulacyjny (firma symulacyjna) oraz elektroniczne narzędzie do oceny uwarunkowań edukacyjno-zawodowych uczniów (test „Edukacja – Zawód”).

W prezentowanym artykule przedstawiona jest charakterystyka tworzonej w ramach projektu gry decyzyjnej jako metody nauczania. Pierwszym krokiem w jej opracowaniu była analiza treści programowych nauczania przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości” po to, żeby określić te, które będą realizowane z zastosowaniem gry. Prototyp został opracowany jako skomputeryzowana symulacja funkcjonowania małej/średniej firmy usługowej i oddaje realia takich instytucji jak niewielki hotel lub ZOZ. Prototyp został poddany testom w ramach zespołu tworzącego, a następnie z udziałem 100 reprezentantów kadry kierowniczej firm usługowych bliskich profilem symulowanej organizacji. Ta faza testów miała na celu dopracowanie elementów technicznych oraz weryfikację modelu gry od strony merytorycznej przez reprezentantów firm działających w rzeczywistości. Następnie prototyp został poddany kolejnej serii testów, tym razem z udziałem nauczycieli przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości”. Nauczyciele, którzy zgłosili

¹ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczno i Komitetu Regionów. Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie, COM(2006)33/F, 13/02/2006.

² "10 Propositions on Entrepreneurship Promotion and Education: Towards Entrepreneurial Regions". Baltic Entrepreneurship Partners. www.bepart.info.

się do udziału w projekcie, przeszli szkolenie przygotowujące ich do wykorzystania nowego narzędzia w trakcie zajęć z uczniami. W ramach szkolenia nauczyciele brali udział w rozgrywce dwukrotnie: pierwszy raz grając w roli uczniów, a następnie pełniąc funkcję administratora gry. Dzięki temu nauczyciele mieli okazję przejść przez proces uczenia się z zastosowaniem gry i doświadczyć wielu sytuacji w jakich znajdują się ich uczniowie. W tej fazie testów wzięło udział 160 nauczycieli – po 10 z każdego województwa. Aktualnie trwa ostatnia faza testów z udziałem 4000 uczniów liceów ogólnokształcących, którzy w trakcie realizacji przedmiotu grają przez 10 godzin w grę, prowadzoną przez wcześniej przeszkolonych nauczycieli. W ramach projektu używane jest określenie *firma symulacyjna*, gra nie ma jeszcze swojej rynkowej nazwy. Nazwa zostanie wyłoniona w ramach konkursu, ogłoszonego wśród uczniów po zakończeniu serii rozgrywek.

Po zakończeniu fazy testów zostanie zgromadzony materiał ewaluacyjny, pozwalający przeprowadzić ocenę danej gry pod względem technicznym i merytorycznym, ale również materiał dający podstawę do bardziej szczegółowych dyskusji na temat skuteczności gier symulacyjnych jako narzędzia nauczania, koncentrując się nie na aspekcie technicznym, ale procesowym od strony uczącego się.

Symulacyjne gry decyzyjne w edukacji

Symulacyjne gry decyzyjne są kategorią należącą do szerszego pojęcia *symulacji*, które można określić jako uproszczone odtwarzanie zjawisk przy pomocy modeli. Historia rozwoju gier symulacyjnych sięga paru tysięcy lat i dotyczy ich militarnych zastosowań. Najstarsza gra planszowa odnaleziona została w Chinach 3000 lat p.n.e.³ Przodkami gier symulacyjnych, stosowanych dzisiaj w celach edukacyjnych w obszarze ekonomii i zarządzania, są gry wojenne. Ich rozwój w czasach nowożytnych notowany jest od połowy XVIII wieku, a w 1824 r. miało miejsce pierwsze zastosowanie gry o charakterze powszechnym, jako obowiązkowy element szkolenia w armii pruskiej⁴.

W dziedzinach cywilnych gry symulacyjne pojawiły się w pierwszych dekadach wieku XX⁵. Aktualnie, dzięki współczesnym technologiom informacyjnym, symulacje mają szerokie zastosowanie w dziedzinach takich jak: wojskowość, transport i logistyka, meteorologia, demografia, medycyna, rozrywka. Symulacje znalazły również zastosowanie w edukacji i szkoleniu zawodowym. Szkolenia na symulatorach są bardzo istotnym elementem przygotowania do wykonywania wielu zawodów. W czasach współczesnych biznesowe gry symulacyjne pojawiły się w połowie lat 50. XX wieku w Stanach Zjednoczonych. W krótkim czasie grami zainteresowa-

³ Faria A. J., Nulsen R., (1996), "Business simulation games: Current Usage levels a ten year update." *Development in Business Simulation & Experiential Exercises*, 23, s. 22-28.

⁴ Więcek-Janka E., (2011), *Games&Decisions*. Poznań University of Technology, Poznań 2011, s. 77.

⁵ www.ioz.pwr.wroc.pl/pracownicy/pietron/pliki/MAT-MS-4.

ły się firmy konsultingowe (1957 r. McKinsey & Company) oraz uczelnie (1957 r. University of Washington)⁶. W ciągu 5 lat gry stały się popularne i ich zastosowanie do celów edukacyjnych gwałtownie wzrosło. Do grupy instytucji wykorzystujących gry symulacyjne szybko dołączyły przedsiębiorstwa. Pionierami ich wykorzystania w procesach szkolenia kadr były m.in.: GE, IBM, Boeing⁷. Wyniki badań prowadzonych w latach 80. i 90.⁸, wskazywały na ciągłe upowszechnianie gier symulacyjnych do celów edukacyjnych w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Australii. Kraje byłego bloku wschodniej Europy ocenione zostały jako rynek doświadczony w ich stosowaniu i bardzo rozwojowy. Pierwsze zastosowania gier symulacyjnych w zarządzaniu procesami technologicznymi w przedsiębiorstwach byłego ZSRR miały miejsce już w latach 30. XX w⁹.

Abt w roku 1970¹⁰ zapoczątkował podział gier na „poważne/na poważnie” (ang. *serious games*) oraz gry „rozrywkowe/dla rozrywki” (ang. *entertaining games*). Gry „poważne” to takie, w których celem priorytetowym jest edukacja. Model i scenariusz gry są przygotowane tak, by stymulować proces nabywania nowej wiedzy i kształtowania umiejętności, zgodnie z celem nauczania dla jakiego stworzono określone narzędzie. Gry „dla rozrywki” mają przede wszystkim bawić, chociaż udział w grze uruchamia również procesy uczenia się, lecz o charakterze raczej nieformalnym. Podobnie jak element nauki występuje w grach „dla rozrywki”, tak i element zabawy sprzyja skuteczności osiągania celów edukacyjnych w grach „na poważnie”. Zabawa i rozrywka bardzo silnie stymulują motywację i mogą intensyfikować procesy uczenia się w trakcie gier „na poważnie”.

Gry to całe spektrum aktywności, jakie może mieć miejsce w procesie nauczania. Należą do nich: gry planszowe, wykorzystanie kart, kostki, puzzli, gry na zasadzie quizu, tworzenia rankingu, aktywności fizycznej, odgrywania ról w oparciu o przygotowane scenariusze oraz wykorzystanie modeli komputerowych¹¹. Gry dotyczące procesów zarządzania czy procesów ekonomicznych nazywane są ekonomicznymi grami symulacyjnymi, czy grami symulacyjnymi biznesu.

Można charakteryzować wiele typów biznesowych gier symulacyjnych, w zależności od kryterium podziału. Taksonomia jaką proponuje Biggs, obejmuje¹²:

- gry symulujące funkcjonowanie całego przedsiębiorstwa lub wybranych jego funkcji,
- gry konkurencyjne lub niekonkurencyjne,

⁶ Faria A. J., Nulsen R., (1996), *Business simulation games: Current Usage levels a ten year update*. Development in Business Simulation & Experiential Exercises, 23, s. 22-28.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem

⁹ www.ioz.pwr.wroc.pl/pracownicy/pietron/pliki/MAT-MS-4.

¹⁰ Abt, C., (1970), *Serious Games*. New York: The Viking Press.

¹¹ *How do you create effective business simulation games?* www.chris-elgood.co.uk.

¹² Biggs, William D., (1990), *Introduction to Computerized Business Management Simulations*. Gentry (ed.), *Guide to Business Gaming and Experiential Learning*. Nichols/GP, London, s. 23-35.

- gry interaktywne lub nieinteraktywne,
- gry dotyczące konkretnej branży lub generalnie biznesu,
- gry indywidualne lub zespołowe,
- gry w oparciu o model deterministyczny lub stochastyczny,
- gry, których złożoność determinowana jest przez decyzje gracza lub model matematyczny,
- gry o zróżnicowanym zakresie symulacji upływu czasu.

Gra symulacyjna oparta jest o model zawierający następujące elementy: role przyjmowane przez uczestników gry, scenariusz opisujący sytuację gry, zasady określające dozwolone i pożądane zachowania graczy, symulator reakcji, odzwierciedlający efekt poczynąń graczy oraz zależności pomiędzy nimi¹³.

Cechą wyróżniającą symulacyjne gry decyzyjne spośród szerszej kategorii gier symulacyjnych jest to, że model odzwierciedlający rzeczywistość zawiera dwa elementy: gracza – osobę podejmującą w trakcie gry decyzje oraz warunki zmienne w trakcie gry, uzależnione od decyzji graczy. Jeżeli rodzaj podejmowanych decyzji należy do kategorii decyzji kierowniczych (związanych np. z zarządzaniem przedsiębiorstwem), wtedy można mówić o symulacyjnej grze kierowniczej¹⁴. Symulacyjne gry decyzyjne są coraz częściej programami komputerowymi (skomputeryzowane gry symulacyjne biznesu), które służą do podejmowania decyzji w rzeczywistości tzw. wirtualnej. Programy te są tworzone w oparciu o modele matematyczne, które odzwierciedlają z pewnym uproszczeniem określone zjawiska rynkowe np. funkcjonowania przedsiębiorstwa w warunkach konkurencyjnych.

Symulacyjne gry decyzyjne i symulacyjne gry kierownicze zyskują popularność jako zasadnicze lub pomocnicze narzędzie nauczania na wszystkich poziomach edukacji formalnej, dotyczącej ekonomii, zarządzania i przedsiębiorczości.

Symulacyjna gra decyzyjna jako narzędzie nauczania przedsiębiorczości

Pojęcie przedsiębiorczości w ujęciu osobowościowym i behawioralnym dotyczy cech oraz zachowań osoby przedsiębiorcy¹⁵. Przedsiębiorczość definiowana jest często jako postawa „zorientowana na odkrywanie i wykorzystywanie szans, której towarzyszyć musi otwartość na zmiany i innowacyjność”¹⁶. Przyjmując taką definicję, pojęcie przedsiębiorczości zostało w ostatnich latach rozszerzone i nie dotyczy jedynie sytuacji zakładania i prowadzenia działalności gospodar-

¹³ Wiącek-Janka E., (2011), *Games&Decisions*. Poznań University of Technology, Poznań 2011, s. 84.

¹⁴ Ibidem, s. 86.

¹⁵ Ciesielska M., (2006). *Antropologia przedsiębiorczości. Nowe nurty w badaniach jakościowych*, Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW, 1/2006 s. 18-28.

¹⁶ Juchnowicz M. (red.), (2004), *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*. Poltext, Warszawa 2004 s. 9.

czej. Osobą przedsiębiorczą można być pracując w przedsiębiorstwie, nie będąc jego właścicielem. Osobą przedsiębiorczą można być, pracując w instytucjach zarówno sektora prywatnego jak i państwowego. Młodzi ludzie objęci programami kształcenia w zakresie przedsiębiorczości, mogą w przyszłości pełnić różne role na rynku pracy. Jedną z nich może być rola właściciela firmy. Inne osoby nie zdecydują się na założenie własnej działalności gospodarczej, ale będą zatrudnione w firmach lub będą z nimi współpracować w ramach rozwijających się nowych, elastycznych form zatrudnienia. Komputerowa symulacja funkcjonowania przedsiębiorstwa w konkurencyjnym otoczeniu może być skuteczną metodą przygotowania do pełnienia wszystkich tych ról.

Symulacja komputerowa jako metoda nauczania łączy trzy podstawowe domeny: wiedzę, umiejętności oraz postawy, i jest w stanie realizować większość celów procesu nauczania w odniesieniu do tych domen. Po pierwsze, uczestnicząc w symulacyjnej grze decyzyjnej uczniowie poznają nowe obszary wiedzy oraz utrwalają je w pamięci, poprzez konieczność ciągłego powtarzania ich w cyklicznym procesie podejmowania decyzji gry. Po drugie, doskonalą rozumienie mechanizmów rynkowych funkcjonowania przedsiębiorstwa, podstawowych pojęć z zakresu zarządzania, poprzez konieczność ciągłej interpretacji symulowanej sytuacji przedsiębiorstwa, konieczność dyskusji w grupie, prezentacji własnej opinii na temat tej sytuacji oraz argumentacji proponowanych decyzji. Po trzecie, analizują dostępne informacje, organizując je w kategorie, co pozwala lepiej przyswajać wiedzę oraz zrozumieć skomplikowany system, jakim jest przedsiębiorstwo; pracując z danymi uczą się odróżniać fakty od interpretacji. Po czwarte, oceniają wartość dostępnych informacji oraz trafność proponowanych rozwiązań/decyzji. Po piąte, integrują wiedzę z różnych obszarów, w celu rozwiązania problemów przed jakimi stoi przedsiębiorstwo. Po szóste, rozwijają i wzmacniają swoją gotowość do działania, podejmowania ryzyka i brania odpowiedzialności. Gra stawia uczniów wobec konieczności podejmowania decyzji i ponoszenia za nie odpowiedzialności (konsekwencją decyzji jest przede wszystkim kondycja finansowa przedsiębiorstwa). Po siódme, uczą się świadomie wykorzystywać własne doświadczenie (sukcesy i porażki) do doskonalenia własnego działania; decyzje każdego kolejnego okresu gry (funkcjonowania przedsiębiorstwa) są doskonaleniem poprzednio podjętych decyzji i modyfikacją przyjętej strategii gry. Po ósme, pracując zespołowo doskonalą umiejętności społeczne (aktywnego słuchania, rozwiązywania konfliktów, kooperacji, akceptowania norm i zasad grupowych czy etycznych, zmiany opinii i zachowań pod wpływem nowych danych, unikania tendencyjności).

Symulacyjne gry decyzyjne mogą być traktowane jako metoda przyspieszonej nauki szeregu kompetencji osoby przedsiębiorczej. Nauka odbywa się w warunkach „laboratoryjnych”, a nie poprzez konieczność doświadczania konsekwencji np. bankructwa pierwszej zakładanej firmy.

Opis gry , podstawowe obszary decyzyjne

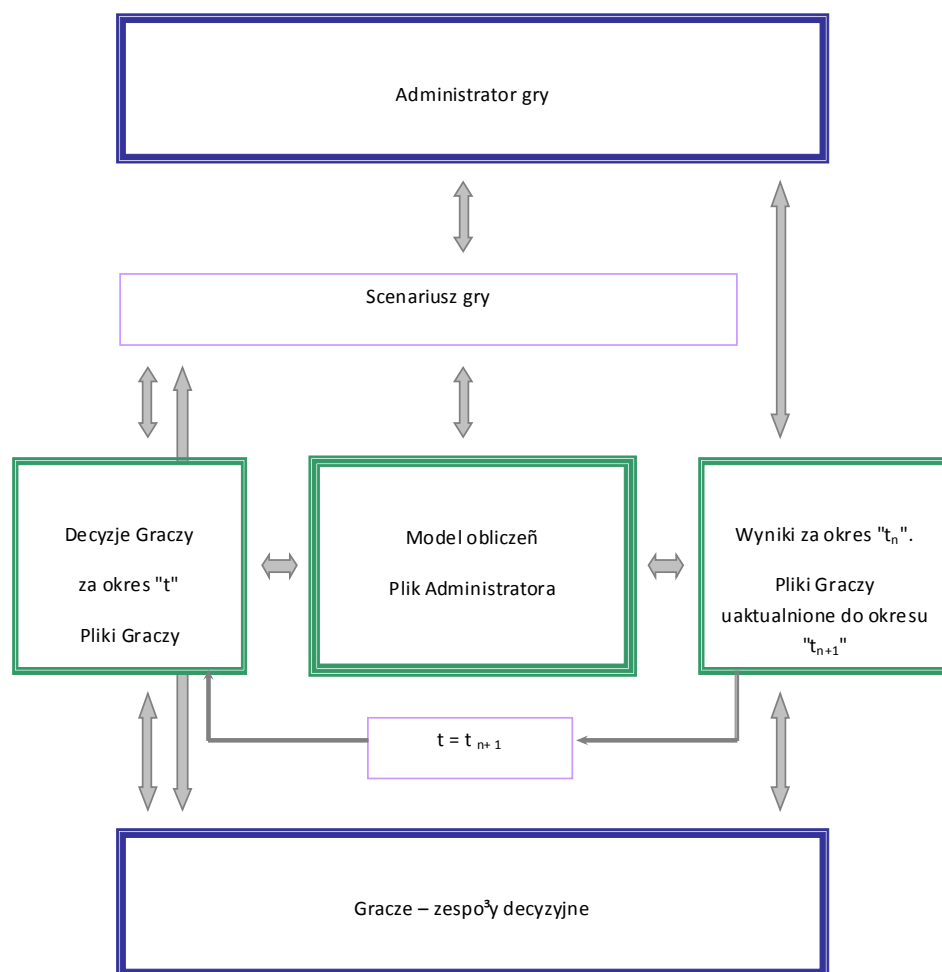
Prezentowana gra stworzona została w celu wykorzystania jej w ramach nauczania przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości” i należy ją zaliczyć do kategorii „poważnych” gier symulacyjnych. W odniesieniu do zaprezentowanych wcześniej rodzajów gier symulacyjnych, należałoby ją określić jako skomputeryzowaną, biznesową grę symulacyjną. Jest to gra odnosząca się do kilku podstawowych obszarów funkcjonalnych przedsiębiorstwa. Ma charakter gry konkurencyjnej, interaktywnej i zespołowej.

Gra symuluje realia funkcjonowania małej lub średniej firmy usługowej (np. hotelu lub ZOZ). Czas gry obejmuje do 12 okresów decyzyjnych, które mogą odpowiadać okresowi kwartału działania firmy. Uczestnicy gry startują z małą znajomością rynku, na którym przyjdzie im działać. Plan gry ułożono tak, by pomóc w opanowaniu potrzebnych umiejętności w narastającym tempie.

Prowadzenie gry wymaga dostępu do pracowni komputerowej lub samodzielnych stanowisk komputerowych w liczbie po jednym komputerze dla gracza (grupy uczniów) oraz dla nauczyciela/administratora. Komputery powinny być wyposażone w Pakiet MS Office – arkusz kalkulacyjny Excel. Planowane jest również udostępnienie gry w środowisku wolnego oprogramowania OpenOffice. Nauczyciel prowadzący zajęcia z przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości” pełni w trakcie gry rolę tzw. administratora. Administrator dysponuje programem komputerowym, w skład którego wchodzi dwa rodzaje plików arkusza kalkulacyjnego: plik o nazwie „administrator.xls” oraz pliki o nazwie „gracz_n.xls”, w której „n” oznacza numer Gracza (grupy uczniów) i przyjmuje wartość od 1 do 4.

Plik „administrator.xls” zawiera zasadniczy model symulacji i pozostaje w trakcie gry w wyłącznej dyspozycji nauczyciela. Pliki „gracz_n.xls” są nośnikami decyzji podejmowanych przez graczy i wymieniane są w każdym okresie decyzyjnym pomiędzy określonym graczem a administratorem. Program administratora pobiera dane z plików graczy oraz dokonuje obliczeń dla każdego okresu gry. Wymiana plików między graczami a administratorem może odbywać się na dwa sposoby. W przypadku dostępu do pracowni komputerowej, gdzie komputery pracują w sieci, przekazywanie plików może się odbywać poprzez mechanizmy udostępniania zasobów dyskowych albo drogą e-mail. W przypadku, kiedy nauczyciel prowadzi grę na samodzielnych stanowiskach komputerowych, pliki mogą być przekazywane na zewnętrznych nośnikach danych albo drogą e-mail.

Przebieg gry można przedstawić graficznie.



Rys. 1. Schemat przebiegu gry

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

Plik „gracz_n.xls” zawiera 7 arkuszy. Arkusze te można podzielić na trzy rodzaje.

- Pierwszy rodzaj to arkusz nawigacyjny o nazwie „Menu”, który służy do obsługi rozgrywki tzn. poruszania się po pliku oraz zapisywania pliku.
- Drugi rodzaj to arkusze decyzyjne o nazwach „Zdolność”, „Zatrudnienie i szkolenie”, „Jakość”, „Przetargi”, „Kredyty i lokaty” służące w każdym okresie do podejmowania decyzji.
- Trzeci rodzaj to arkusz o nazwie „Sprawozdania finansowe” zawierający dane o dotychczasowych rezultatach gry (wynikach poprzednich okresów), a także

pozwalający symulować wpływ bieżących decyzji na sytuację finansową przedsiębiorstwa.

Pierwszy arkusz, w jakim gracze podejmują decyzje, to „Zdolność”. Decyzje dotyczą powiększenia zdolności produkcyjnych (zdolności do świadczenia usług). Gracze jednocześnie mają na bieżąco wgląd w informacje o kosztach związanych z rozwojem zdolności produkcyjnych. Wielkości te są automatycznie liczone przez program wraz ze zmianą decyzji graczy. W arkuszu „Zatrudnienie i szkolenie” gracze podejmują decyzje dotyczące poziomu zatrudnienia w odniesieniu do różnych kategorii pracowników oraz ich szkolenia. Poziom zatrudnienia oraz intensywność szkoleń przekłada się na możliwość świadczenia usług oraz wydajność. Dysponując informacjami o stawkach płac i cenach szkoleń, gracze muszą wybrać optymalny dla nich wariant w danym momencie gry. W arkuszu „Jakość” gracze podejmują decyzje dotyczące ewentualnej zmiany poziomu jakości, która jest jednym z podstawowych elementów konkurencyjności w grze. Wybór dokonują mając do dyspozycji informacje na temat potencjalnych kosztów zmiennych i stałych takiego działania. Warunkiem sukcesu w grze i uzyskania przychodów ze sprzedaży usług jest udział w przetargach. Gracze stają do przetargów (arkusz „Przetargi”), proponując cenę dla tych przetargów, w których chcą wziąć udział, z listy proponowanej w każdym kolejnym okresie gry. W tym samym arkuszu gracze otrzymują informacje o rozstrzygnięciach przetargów wraz z podstawowymi informacjami na temat działań konkurencji (zasadnicze elementy oferty innych graczy). Gracze mają możliwość pozyskiwania środków finansowych i lokowania nadwyżek pieniężnych, posługując się arkuszem „Kredyty i lokaty”. Ostatni arkusz pliku graczy stanowi syntetyczne, finansowe podsumowanie przebiegu gry. Mając do dyspozycji schemat zasadniczych sprawozdań finansowych gracze mogą sami dokonywać symulacji wyników w zależności od wariantów podejmowanych decyzji. Prognozy finansowe są po każdym okresie uaktualniane o dane dotyczące faktycznie osiągniętych wyników. Na tej podstawie, poprzez porównanie zysków czy sprzedaży poszczególnych zespołów graczy, można śledzić rezultaty podejmowanych dotychczas decyzji i rezultaty gry.

Arkusze pliku „administrator.xls”, którym dysponuje nauczyciel można podzielić na cztery rodzaje.

1. Pierwszy rodzaj to arkusz o nazwie „Menu”, który służy do zasadniczej obsługi rozgrywki tzn. wczytywania danych z plików dostarczanych przez graczy, uruchomienia zasadniczego symulatora w celu dokonania obliczeń, uaktualnienia plików graczy o dane zawierające wyniki finansowe po rozegranym kolejnym okresie gry oraz jednoczesnego uaktualnienia plików graczy do rozpoczęcia kolejnego okresu gry.
2. Drugi rodzaj to arkusz o nazwie „Dane i przetargi”, który zawiera dane pobrane z arkuszy decyzyjnych graczy, potrzebne do dokonania obliczeń symu-

- latora. Ma on charakter informacyjny. Nauczyciel ma wgląd w przedstawione zbiorczo decyzje podjęte przez wszystkich graczy.
3. Trzeci rodzaj to arkusze o nazwie „Bilans_G_n”. Każdy arkusz zawiera sprawozdania finansowe jednego z graczy. Dzięki nim nauczyciel ma wgląd w aktualną sytuację finansową poszczególnych Graczy.
 4. Czwarty rodzaj to arkusze o nazwie „Historia_G_n”. Każdy arkusz zawiera rachunek zysków i strat poszczególnych graczy w ujęciu historycznym, tzn. za każdy okres od początku rozgrywki. Arkusze te, podobnie jak arkusze „Bilans_G_n”, mają charakter informacyjny i pozwalają dokonać analizy przebiegu gry dla każdego gracza po jej zakończeniu.

Ostateczne rezultaty rozgrywki powinny pozwolić ocenić prowadzone przez poszczególne grupy działania. Dołączony do plików administratora arkusz „Wyniki.xls” pomaga w przeprowadzeniu takiej oceny w odniesieniu do trzech kryteriów: udział w rynku, skumulowany zysk i inne elementy, uzależnione od decyzji nauczyciela.

Cele gry

Cel gry może być rozpatrywany w szerszym lub węższym ujęciu. W szerszym ujęciu można mówić o realizacji celów w odniesieniu do kształtowania kompetencji z zakresu przedsiębiorczości. Podstawowy podział kompetencji, jeśli chodzi o ich rodzaj, to kompetencje ogólne (lub bazowe) oraz kompetencje specyficzne (wykonawcze lub techniczne). Kompetencje ogólne najczęściej dotyczą dyspozycji personalnych, natomiast specyficzne działań charakterystycznych dla danego stanowiska czy funkcji¹⁷.

Udział w grze wspomaga uczniów w zdobywaniu kompetencji ogólnych¹⁸. Po pierwsze, umiejętności pracy w zespole oraz wiedzy na temat cech skutecznych zespołów, procesów ich tworzenia oraz kierowania i przewodzenia zespołom. Po drugie, komunikacji i kooperacji, a szczególnie aktywnego słuchania, argumentacji, zadawania pytań, wyrażania i przyjmowania krytyki, radzenia sobie w sytuacjach konfliktowych, uzgadniania stanowisk, negocjowania. Po trzecie, organizacji i zarządzania czasem, a więc określania priorytetów, klasyfikacji zadań, planowania pracy w czasie i działania pod presją czasu. Po czwarte, szeregu umiejętności analitycznych, do których należą definiowanie celu, krytyczne interpretowanie danych i krytyczna ocena pracy.

¹⁷ Łaguna M., Wiechetek M., Talik W., Dhaenens C., (2011), *M-Astra. Metoda do pomiaru kompetencji menedżerów małych i średnich firm*, Wydawnictwo WSEI, Lublin 2011.

¹⁸ *Assessing Learning in Australian Universities, Ideas, strategies and resources for quality in student assessment* www.cshe.unimelb.edu.au/assessinglearning.

Zagadnienia odnoszące się do kompetencji specyficznych, sprzyjających przedsiębiorczości, których dotyczy gra zaprezentowane są z podziałem na podstawowe domeny nauki.

1. Integracja wiedzy z wybranych dyscyplin nauk o zarządzaniu firmą:
 - strategiczne zarządzanie firmą w warunkach gospodarki rynkowej, zarządzanie personelem,
 - finanse,
 - interpretowanie zasad (praw) działania na rynku,
 - inwestowanie,
 - zarządzanie jakością.
2. Kształtowanie umiejętności z zakresu:
 - systemowego ujmowania problemów zarządzania organizacją,
 - oceny opłacalności inwestycji rozwojowych,
 - zasad zaciągania kredytów i lokowania środków pieniężnych,
 - czytania sprawozdań finansowych,
 - analizy kosztów osobowych zatrudnienia (wynagrodzeń i szkoleń).
3. Uczestnictwo w grze pomaga kształtować następujące postawy:
 - aktywność w pełnieniu ról zawodowych,
 - podejmowanie działań z własnej inicjatywy,
 - wytrwałość w dążeniu do celu,
 - uczenie się na błędach,
 - kreatywność i innowacyjność,
 - wiara we własne możliwości,
 - gotowość do podejmowania ryzyka,
 - nastawienie na kooperację,
 - etyczne postępowanie.

Zagadnienia obejmujące kompetencje ogólne i specyficzne mogą być przedmiotem wcześniejszych zajęć. W trakcie gry są one rozwijane, gdyż ich zastosowanie jest niezbędne do osiągnięcia satysfakcjonujących wyników gry.

W węższym ujęciu można mówić o celach w postaci rezultatów rozgrywki, które stanowią jednocześnie kryteria oceny wygranej gry. Kryteria te są niezbędne w celu wyłonienia zwycięzcy oraz kolejnych miejsc w rankingu, po zakończeniu gry. Znajomość kryteriów przed rozpoczęciem gry jest potrzebna graczom w celu ustalenia strategii gry oraz systematycznego analizowania swojej pozycji wobec graczy konkurencyjnych. Zaproponowano trzy warianty oceny wyników rozgrywki. Po pierwsze, wynik finansowy netto od początku gry jako kryterium wygranej – wygrywa gracz o najwyższym wyniku finansowym. Po drugie, przychody z przetargów od początku gry jako kryterium wygranej – wygrywa gracz o najwyższej wartości zrealizowanych przetargów, łącznie w trakcie całej gry. Po trzecie, wynik finansowy netto od początku gry oraz przychody z przetargów od

początku gry, jako łączne kryterium wygranej – można dokonać wyceny wagowej obu kryteriów np. wynik finansowy – 60% łącznej oceny i przychody – 40% łącznej oceny.

Symulacyjna gra decyzyjna jako metoda uczenia doświadczalnego

Gry symulacyjne mogą być traktowane jako zdarzenie (narzędzie) uruchamiające cykl uczenia się na bazie doświadczenia. Model używany często dla opisu procesu uczenia się z zastosowaniem gier symulacyjnych, to model cyklu uczenia się doświadczalnego, zaprezentowany przez D. Kolba¹⁹. Model ten, wprowadzając krytykowany, jest również często chwalony jako dobre narzędzie planowania szkoleń i aktywności w trakcie procesu uczenia²⁰. Sposób, w jaki ludzie się uczą, wg modelu Kolba, może być opisany jako sekwencja czterech etapów: zdobywanie doświadczeń, badanie rezultatów, formułowanie wniosków, planowanie doświadczeń.

¹⁹ Ulrich M., "Links Between Experiential Learning and Simulation & Gaming in": *Gaming/Simulation for Policy Development and Organizational Change*. Geurts J., Joldersma C., Roelofs E., eds. Proceedings of the 28th Annual International Conference of the International Simulation and Gaming Association (ISAGA), July 1997, Tilburg, The Netherlands, s. 269-275.

²⁰ Tennant M. (2006). *Psychology and Adult Learning*. Routledge, London.



Rys. 2. Cykl uczenia doświadczonego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

Uczestnicy gry, wykorzystując swoją wiedzę i umiejętności, podejmują decyzje oraz wpływają na różne parametry/zmienne gry. Następnie obserwują rezultaty i wyciągają wnioski, dotyczące konsekwencji podejmowanych decyzji. Sekwencja ta powtarzana jest w każdym okresie decyzyjnym gry. Na zakończenie rozgrywki powinna mieć miejsce dyskusja na forum całej uczącej się grupy (klasy). Rezultaty poszczególnych grup są porównywane z tymi, które osiągnęli inni uczestnicy rozgrywki. Wnioski powinny być opisane w postaci nowej, zdobytej wiedzy i umiejętności. Warunkiem sukcesu nauczania z zastosowaniem gier symulacyjnych „na poważnie”, jest zaznaczenie etapów refleksji i uogólniania. Dyskusja nad obserwacjami, na podstawie których podejmuje się kolejne działania, powinna być najważniejszą częścią rozgrywki. Samo doświadczenie, chociaż bogate w emocje i element zabawy może być niewystarczające do osiągnięcia celów edukacyjnych.

Zapewnienie, że refleksja i uogólnianie są obecne jako element rozgrywki, ale i podsumowania całej gry to odpowiedzialność nauczyciela prowadzącego zajęcia. Powinien on umiejętnie poprowadzić dyskusję i wykorzystać to, co się wydarzyło w trakcie gry do wyprowadzenia uogólnień, które dadzą się zastosować w praktyce poza „klasą”.

Nauczyciel, pełniąc rolę administratora gry, wykonuje różnorodne zadania, realizowane na trzech zasadniczych etapach gry: przygotowania, rozgrywki zasadniczej, podsumowania wyników gry.

Na zajęciach wstępnych nauczyciel musi omówić: cele gry, sposób oceny osiągniętych rezultatów, rodzaje podejmowanych decyzji, skutki podejmowanych decyzji, poruszanie się po arkuszu i zapisywanie decyzji, czytanie i analizowanie informacji o działaniach własnych i konkurencji. Uczniowie powinni w czasie zajęć otrzymać instrukcję gracza. W czasie zajęć uczniowie powinni być podzieleni na zespoły, w których będą prowadzili grę.

W ramach rozgrywki zasadniczej, szczególnie ważny jest pierwszy okres symulacji. W czasie tego okresu uczestnicy muszą zapoznać się w praktyce z zasadami poruszania po arkuszu i wpisywania decyzji. Jednocześnie w okresie tym muszą podjąć decyzje dotyczące zakresu obowiązków członków zespołu, strategii działania firmy, zatrudnienia pracowników oraz ofert na przetargi.

W kolejnych okresach gry uczestnicy przede wszystkim powinni zapoznać się z wynikami z poprzedniego okresu. W tym celu powinni przeanalizować rozstrzygnięcia wyników przetargów oraz przeanalizować wynik finansowy (zysk/strata netto) i stan środków pieniężnych. Aktualizacja decyzji w każdym okresie gry powinna dotyczyć poziomu zdolności produkcyjnych, poziomu zatrudnienia, poziomu jakości oraz zaciągnięcia/spląty kredytu lub założenia/wycofania lokaty. Po dokonaniu tych działań warto dokonać symulacji przychodów i kosztów i m. in. na tej podstawie ustalić ofertę na kolejne przetargi.

Podsumowania zajęć można dokonać w kontekście szerszym – na ile uczniowie opanowali i zrealizowali cele szerokie oraz węższym – kto wygrał w odniesieniu do określonych kryteriów/rezultatów gry. Każda z grup powinna przygotować raport z przebiegu gry, zawierający analizę zarówno decyzji błędnych jak i prawidłowych, wraz z próbą odpowiedzi na pytanie, jak minimalizować skutki błędów i jak można najlepiej wykorzystywać trafne decyzje.

Symulacyjna gra decyzyjna jako metoda wykorzystująca uczenie się poprzez współdziałanie w grupie

Prezentowana gra ma charakter interaktywny, oparty na pracy zespołów decyzyjnych. Decyzje wypracowane przez graczy, są wynikiem działań realizowanych

w tych zespołach: analizie problemu i poszukiwaniu jego rozwiązań oraz analizie danych zawartych w arkuszach decyzyjnych.

Interaktywny charakter gry oparty jest zarówno na mechanizmie konkurencji jak i kooperacji. Wyniki osiągnięte przez poszczególnych graczy bezpośrednio wpływają na wyniki pozostałych graczy. Mechanizm konkurencyjny oznacza, że wyniki najlepszych graczy pogarszają wyniki graczy gorszych, ale jednocześnie występują elementy mechanizmu kooperacyjnego polegające na tym, że im lepsze wyniki graczy lepszych, tym lepsze wyniki graczy gorszych.

Zastosowanie pracy grupowej jest jednym ze sposobów aktywnego angażowania uczniów w proces nauki. Korzyści wynikające z kooperacji w małych grupach pojawiają się w dwóch obszarach: praca w grupach stymuluje proces uczenia się oraz rozwija kompetencje zawodowe cenione przez pracodawców.

Pracując w małych grupach uczniowie szybciej przyswajają i lepiej utrwalają informacje w zakresie nowych obszarów wiedzy niż wtedy, kiedy materiał prezentowany jest z użyciem metod komunikacji jednokierunkowej. Uczniowie lepiej utrwalają wiedzę, gdyż muszą dyskutować, wzajemnie się przekonywać i testować zasoby posiadanych informacji. Praca w grupach zwiększa również poziom zadowolenia z udziału w procesie edukacyjnym²¹.

Udział w grze ma za zadanie nie tylko lepsze przyswojenie wiedzy z zakresu zarządzania, ale również rozwój kompetencji potrzebnych pracownikom firm, które są przecież systemami społecznymi. Intensywny rozwój kompetencji społecznych zachodzi głównie dzięki interakcjom w systemie społecznym – gra symulacyjna daje kontekst, w jakim proces ten może zachodzić. Każde przedsiębiorstwo czy instytucja to zbiorowość ludzi zorganizowanych w określony sposób (struktura organizacyjna), których praca jest skoordynowana tak, żeby cały system funkcjonował skutecznie. Tak więc symulacja dotyczy również takich elementów jak podział zadań pomiędzy członków grupy decyzyjnej, ale i konieczność kooperacji, wspólnego wypracowania decyzji oraz odpowiedzialności za podejmowane działania.

Efektywność uczenia się w grupach z zastosowaniem symulacyjnej gry decyzyjnej jest uwarunkowana przez parę czynników. Pierwszym z nich jest wielkość grup. W praktyce zarządzania, gdzie można założyć rozwinięty, satysfakcjonujący poziom kompetencji indywidualnych, grupy 5-8 osobowe uważane są za najbardziej skuteczne w procesie podejmowania decyzji. Natomiast w procesie, w którym priorytetem jest nauka, rozmiar grupy powinien być mniejszy. Ze względu na ilość problemów, którymi muszą się nieustannie zajmować uczestnicy gry, sugerowana wielkość grup to 3-4 osobowe. Taki rozmiar grupy sprzyja również zaangażowaniu wszystkich graczy oraz poczuciu spójności. Opracowana wersja elektroniczna gry pozwala na udział 4 zespołów. W zależności od ogólnej liczby uczniów biorących udział w zajęciach, nauczyciel może się zde-

²¹ Gross Davis B., *Tools for Teaching*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 2009, s. 190.

cydować na prowadzenie dwóch równoległych rozgrywek. Trzeba jednak zaznaczyć, że większa liczba grup spowalnia proces gry, ze względu na czas potrzebny do przetwarzania danych.

Kolejny czynnik to kryterium doboru do grup. Nauczyciel może zezwolić na swobodne formowanie grup przez uczniów (uczniowie dobierają się w grupy sami) lub, stosując jakiś zestaw kryteriów, formuje grupy sam. Samodzielny podział na grupy niesie ryzyko przesunięcia orientacji procesu uczenia się w sferę relacji („świetnie się bawić”) ze szkodą dla skuteczności realizacji zadania (wynik jaki osiągnie grupa w grze). Natomiast zastosowanie odgórnie formalnych kryteriów doboru, może spowodować zniechęcenie i znowu pojawi się konieczność pracy nad relacjami (docieranie się w grupie lub pokonywanie niechęci do innych członków). Chcąc tworzyć motywujące, pozytywne warunki do skutecznej pracy zespołów, można spróbować łączyć te podejścia.

Udział w grze decyzyjnej stwarza możliwości symulacji organizacji pracy, występującej w organizacjach, i przedstawienia stosowanych w nich narzędzi. Przydział ról to kolejny czynnik wpływający na efektywność zespołowego uczenia się. Można rozważyć podział ról w obrębie grupy i przydzielenie poszczególnym uczestnikom obszarów decyzyjnych. Podział ten może być związany z pracą na poszczególnych arkuszach decyzyjnych. Poszczególni uczestnicy, np. Dyrektor Finansowy muszą „pilnować” poszczególnych obszarów decyzyjnych. Można w ten sposób przedstawić uczniom schematy stosowanych w praktyce narzędzi tj. opisy stanowisk pracy oraz specyfikację kompetencji pracownika.

Ponieważ rozwój umiejętności pracy w grupie jest jedną z korzyści zastosowania symulacyjnej gry decyzyjnej, *proces* pracy grupy powinien podlegać ocenie na równi z oceną *rezultatów* gry oraz przyrostu *kompetencji*. Zestaw przykładowych kryteriów do oceny procesu pracy grupy to²²: punktualność i obecność na zajęciach, realizacja zadań w wyznaczonym czasie, stopień zaangażowania w pracę grupy, współpraca z innymi członkami grupy, zdolność słuchania, reakcja w sytuacjach konfliktowych.

Biorąc udział w symulacyjnej grze decyzyjnej, uczniowie mają do wykonania określone zadanie, jakim jest poprowadzenie firmy. Wykonanie tego zadania można poddać ocenie, która może być stopniowalna w zależności od osiągniętych wyników gry (wskaźniki rynkowe i finansowe). W trakcie oceny priorytetowe znaczenie powinny mieć kryteria o charakterze obiektywnym a nie relatywnym. Pracując w grupach uczniowie osiągają lepsze *rezultaty*, kiedy ocena dotyczy przede wszystkim określonych z góry standardów, niż wzajemnych porównań²³, chociaż te są nieuniknione.

²² *Assessing Learning in Australian Universities, Ideas, strategies and resources for quality in student assessment* www.cshe.unimelb.edu.au/assessinglearnin.

²³ Gross Davis B., *Tools for Teaching*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 2009, s. 192.

Ocena *kompetencji* specyficznych, związanych z dziedziną zarządzania firmą, może być dokonana poprzez pomiar ich poziomu po zakończeniu zajęć, w odniesieniu do przyjętego, oczekiwanego standardu lub pomiar ich przyrostu, badając je przed rozpoczęciem gry i po jej zakończeniu.

Kogo oceniać – ocena grupowa czy ocena indywidualna – to ostatni z kluczowych czynników, wpływających na efektywność uczenia się w zespołach. Jedną z możliwości jest jednakowa ocena dla wszystkich członków poszczególnych grup. Może być ona uzależniona od *rezultatu* osiągniętego na tle innych grup. Może również dotyczyć *procesu* (kompetencje ogólne, społeczne), jednak w tym przypadku trudniej będzie zastosować mierniki obiektywne (mogą to być przygotowane wcześniej tabele ze standardami oczekiwanymi zachowań). Jednakowa ocena dla całej grupy stymuluje spójność działań w trakcie pracy, jednak nie zawsze jest sprawiedliwa, biorąc pod uwagę indywidualny wkład pracy. Ocena indywidualna wydaje się być najlepszym sposobem faktycznej oceny przyrostu *kompetencji* specyficznych. Ocena taka może być przeprowadzona z zastosowaniem formy testu wiedzy lub zadań do wykonania. W odniesieniu do *procesu* ciekawą propozycją jest przekazanie oceny w ręce uczniów i jej dystrybucja w zależności od indywidualnego wkładu poszczególnych członków grupy²⁴. Na przykład, czteroosobowa grupa otrzymuje 100% oceny przypadającej na indywidualny udział i musi dokonać jej dystrybucji. Inna propozycja to mnożnik za udział i wkład np. $x \cdot 1$ – pełny wkład, $x \cdot 0,5$ wkład połowiczny, $x \cdot 0$ – brak udziału.

Ocena indywidualna zmusza do udziału w zajęciach wszystkich uczniów, dostarczając dodatkowej motywacji. Zapewnia ona również rozpoznanie indywidualnego wysiłku i nie jest krzywdząca dla lepszych uczniów. Ocena taka jednak wymaga dodatkowej pracy, związanej z przygotowaniem testów/zadań lub schematu dystrybucji punktów i stopni. Ocenę grupy można połączyć z oceną indywidualną. W trakcie gry uczestnicy uczą się razem, gra kończy się oceną wyników gry – *rezultat*, oraz być może *procesu*. Potem można stosować indywidualne testy przyrostu wiedzy. Ocena pracy grupy (wyniku osiągniętego przez grupę) nie powinna stanowić 100% oceny całkowitej. Wkład indywidualnych osób powinien zostać uwzględniony.

Zakończenie

Gry symulacyjne od momentu, kiedy kilkadziesiąt lat temu zostały zastosowane do celów edukacyjnych, zyskały dużą popularność przede wszystkim wśród trenerów biznesu, a także w mniejszym stopniu w środowisku akademickim. Zwiększa się ich różnorodność; poszerza się rynek gier tworzonych przez wyspecjalizowane w tym firmy. Szczególnie atrakcyjne wydaje się zastosowanie nowo-

²⁴ *Assessing Learning in Australian Universities, Ideas, strategies and resources for quality in student assessment* www.cshe.unimelb.edu.au/assessinglearnin.

czesnych technologii informatycznych jako narzędzia tworzenia i udostępniania gier. Rozwój technologii informatycznych zrewolucjonizował wiele dziedzin życia. Narzędzia informatyczne postrzegane są niekiedy jako konkurencja dla wielu tradycyjnych form nauczania. Można też jednak traktować je jako narzędzie urozmaicenia i wzbogacania procesów nauczania. Zastosowanie gier symulacyjnych na poziomie średnim szkolnictwa może wspierać transformację systemu edukacji z formy zorientowanej na nauczyciela do formy zorientowanej na ucznia. Szkoły stopniowo zyskują dostęp do sprzętu oraz łączą telekomunikacyjnych; nauczyciele stopniowo nabywają umiejętności potrzebnych do posługiwania się technologią informacyjną, a przede wszystkim uczniowie dorastają w świecie, w którym technologia ta towarzyszy im niemal od urodzenia. Zastosowanie gier „na poważnie” niewątpliwie wzbudza większe zainteresowanie przedmiotem nauki oraz czyni lekcje bardziej dynamicznymi i interaktywnymi.

Grom symulacyjnym należy się jednak przyjrzeć dokładniej pod kątem czynników decydujących o ich skuteczności w procesie edukacyjnym. Warto szukać odpowiedzi na następujące pytania²⁵.

- W czym konkretnie gry symulacyjne przewyższają bardziej tradycyjne metody nauczania?
- Czy i w odniesieniu do jakich domen nauczania oraz celów nauczania gry symulacyjne są skuteczniejsze?
- W jaki sposób gry symulacyjne stymulują proces uczenia się (obszar wiedzy, motywacji i emocji)?
- Jak zmienia się skuteczność narzędzia w zależności od indywidualnego stylu uczenia się uczestników gry oraz dynamiki grup, w jakich pracują uczniowie?
- Jak połączyć tradycyjne elementy procesu nauczania (np. cele, czynnik czasu, etapy nabywania kompetencji, konieczność oceny) z możliwościami, jakie dają nowe narzędzia?

Bibliografia

1. Abt C., (1970), *Serious Games*. New York: The Viking Press.
2. Bell B. S., Kanar A. M., Kozłowski S. W., *Current Issues and Future Directions In Simulation-Based Training*, (2008), *CAHRS Working Paper Series*. Paper 492, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cahrswp/492>.
3. Biggs William D., (1990), *Introduction to Computerized Business Management Simulations*, [In:] Gentry (ed.), *Guide to Business Gaming and Experiential Learning*, Nichols/GP, London, s. 23-35.

²⁵ Bell B. S., Kanar A. M., Kozłowski S. W., *Current Issues and Future Directions In Simulation-Based Training*, (2008), *CAHRS Working Paper Series*. Paper 492, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cahrswp/492>.

4. Ciesielska M., (2006), *Antropologia przedsiębiorczości. Nowe nurty w badaniach jakościowych*, Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW, 1/2006 s. 18-28.
5. Faria A. J., Nulsen R., (1996), *Business simulation games: Current Usage levels a ten year update*, *Development in Business Simulation & Experiential Exercises*, 23, s. 22-28.
6. Gross Davis B., *Tools for Teaching*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 2009, s. 192.
7. Juchnowicz M. (red.), (2004), *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*. Poltext, Warszawa 2004 s. 9.
8. Łaguna M., Wiechetek M., Talik W., Dhaenens C., (2011), *M-Astra. Metoda do pomiaru kompetencji menedżerów małych i średnich firm*, Wydawnictwo WSEI.
9. Tennant M., (2006), *Psychology and Adult Learning*, Routledge, London.
10. Ulrich M., *Links Between Experiential Learning and Simulation & Gaming* [in:] *Gaming/Simulation for Policy Development and Organizational Change*. Geurts J., Joldersma C., Roelofs E. (eds.), *Proceedings of the 28th Annual International Conference of the International Simulation and Gaming Association (ISAGA)*, July 1997, Tilburg, The Netherlands, s. 269-275
11. Wiącek-Janka E., (2011), *Games&Decisions*, Poznań University of Technology, Poznań 2011, s. 86.
12. *Assessing Learning in Australian Universities, Ideas, strategies and resources for quality in student assessment* www.cshe.unimelb.edu.au/assessinglearnin.
13. "How do you create effective business simulation games?" www.chris-elgood.co.uk.
14. "10 Propositions on Entrepreneurship Promotion and Education: Towards Entrepreneurial Regions". Baltic Entrepreneurship Partners. www.bepart.info
15. *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczno i Komitetu Regionów. Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie*, COM(2006)33/F, 13/02/2006.
16. www.ioz.pwr.wroc.pl/pracownicy/pietron/pliki/MAT-MS-4.

Zachowania konsumenckie w warunkach kryzysu (na przykładzie województwa lubelskiego)

Consumer behavior during the crisis (on the example of the Lublin province)

Genowefa Sobczyk

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie

W artykule autorka przedstawia zmiany w konsumpcji gospodarstw domowych w warunkach osłabienia gospodarczego. W tym celu wykorzystano dane statystyczne ze źródeł wtórnych oraz wyniki własnych badań bezpośrednich przeprowadzonych w województwie lubelskim. Wykazano zależność między cechami badanych gospodarstw a zróżnicowaniem ich sytuacji w zakresie konsumpcji.

Summary

In this paper the author shows the changes in household consumption in terms of economic weakness. For this purpose were used the results of direct research conducted in the Lublin Province. The article presents the relationship between the characteristics of the surveyed households and the diversity of their situation with regard to consumption.

Słowa kluczowe: Sytuacja gospodarcza, konsumpcja, gospodarstwa domowe, województwo lubelskie, zachowania przystosowawcze

Keywords: Economic situation, consumption, household, Lublin province, adaptive behaviors

1. Cel i zakres opracowania

Funkcjonowanie polskich gospodarstw domowych od 2008 r., a szczególnie od trzeciego kwartału tego roku, jest poddawane bezpośredniemu lub pośredniemu oddziaływaniu pogarszających się warunków w ich otoczeniu, co ma związek z przejawami kryzysu. Światowy kryzys gospodarczy jest bowiem faktem. Jego objawy można również zauważyć w polskiej gospodarce, chociaż kwestią żywo dyskutowaną pozostaje fakt, czy jest to recesja związana z kryzysem, czy tylko spowolnienie gospodarcze. Analiza poziomu i dynamiki podstawowych mierników charakteryzujących sytuację społeczno-gospodarczą Polski w latach 2008-2011 wskazuje na osłabienie koniunktury gospodarczej. Zauważalne pogorszenie wskaźników wystąpiło od trzeciego kwartału 2008 r., a przejawiało się niższą dynamiką PKB, popytu krajowego ogółem i spożycia indywidualnego wybranych grup produktów i usług, okresowymi spadkami wartości złotego w stosunku do innych walut, trudniejszym dostępem do kredytów itp. Spadek produkcji wielu przedsiębiorstw odbił się niekorzystnie na poziomie zatrudnienia, płac i dochodów ludności.

Konsumpcja rozumiana jako akt bądź proces zaspokajania potrzeb ludzkich przy wykorzystaniu dóbr i usług jest współcześnie nie tylko efektem, ale najważniejszym stymulatorem rozwoju gospodarczego¹. Z drugiej jednakże strony, stan gospodarki wyrażony poziomem i dynamiką wzrostu gospodarczego jest jedną z podstawowych determinant konsumpcji. O znaczącej roli konsumpcji w kształtowaniu wzrostu gospodarczego świadczy coraz częstsze posługiwanie się w diagnozach gospodarki wskaźnikami koniunktury konsumenckiej. W literaturze przytacza się prostą zależność między kryzysem gospodarczym a konsumpcją; oto kryzys wpływa na pogorszenie się sytuacji na rynku pracy i dochodowej ludności, w efekcie czego obniżeniu ulega poziom konsumpcji oraz następuje pogorszenie struktury spożycia gospodarstw domowych². Celem niniejszego opracowania jest próba poszukiwania odpowiedzi na pytanie czy polskie gospodarstwa domowe podlegają wpływom kryzysu gospodarczego, czy odczuwają pogorszenie sytuacji i jak zmieniają one swoje zachowania w zakresie konsumpcji? Gospodarstwo domowe jest bowiem głównym podmiotem sfery konsumpcji, która kończy proces gospodarowania i obejmuje wszystko, co ma bezpośredni związek z zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa³.

Zachowania rynkowe i konsumpcję gospodarstw domowych warunkuje układ czynników ekonomicznych, demograficznych, społeczno-psychologicznych i kulturowych. Zakresem przedmiotowym niniejszego opracowania objęto szcze-

¹ *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, (red.) M. Janoś-Kresło i B. Mróz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 61 i 63.

² *Zachowania polskich konsumentów w warunkach kryzysu gospodarczego*, (red.) E. Kieźel, S. Smyczek, Placet, Warszawa 2011, s. 21.

³ C. Bywalec, *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 47.

gólnie analizę uwarunkowań ekonomicznych konsumpcji w skali makroekonomicznej oraz mikroekonomicznej z uwzględnieniem cech osobowościowych członków gospodarstw domowych, takich jak płeć, wiek, wykształcenie, wielkość gospodarstwa itp.

Dla realizacji celu artykułu i weryfikacji przyjętej tezy o określonym wpływie zjawisk kryzysowych w gospodarce na kształtowanie się konsumpcji i zmian w zachowaniach konsumenckich wykorzystano analizę danych wtórnych ze sprawozdawczości statystycznej GUS i Urzędu Statystycznego w Lublinie oraz przede wszystkim własne badania bezpośrednie.

Celem rozpoznania zmian w konsumpcji gospodarstw domowych w warunkach dekonunktury gospodarczej przeprowadzono w IV kwartale 2011 r. własne badania metodą ankiety rozdawanej (dobór próby nielosowy) wśród 300 gospodarstw domowych. Zakres przestrzenny badań objął prawie w całości województwo lubelskie, bo jedynie 17 badanych gospodarstw pochodziło z województw sąsiednich (podlaskie, mazowieckie). Charakterystykę próby badawczej przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Struktura badanych gospodarstw

Cecha	Liczba	Odsetek ogółu
Próba ogółem	300	100,0
Płeć (głowy gospodarstwa domowego)		
kobiety	172	57,3
mężczyźni	128	42,7
Wiek (głowy gospodarstwa domowego)		
18-30 lat	91	30,3
31-40 lat	57	19,0
41-50 lat	89	29,7
50 i więcej lat	63	21,0
Wielkość gospodarstwa		
1-osobowe	35	11,6
2-3-osobowe	129	43,0
4-osobowe	89	29,7
5 i więcej osób	47	15,7
Miejsce zamieszkania		
wieś	122	40,6
miasto do 10 tys. mk	29	9,7
miasto 11-50 tys. mk	47	15,7
miasto 51-100 tys. mk	23	7,7
miasto powyżej 100 tys. mk	79	26,3
Wykształcenie (głowy gospodarstwa domowego)		
podstawowe i zawodowe	63	21,0

średnie	143	47,7
wyższe	94	31,3
Warunki mieszkaniowe		
mieszkanie z rodzicami	100	33,3
mieszkanie – wynajem	35	11,7
mieszkanie własnościowe	79	26,3
dom	86	28,7
Główne źródła dochodu i utrzymania rodziny*		
praca najemna na podstawie umowy o pracę	223	33,8
własna firma lub wykonywanie wolnego zawodu	156	23,7
dochody rolnicze	62	9,4
dochody z pracy dorywczej	90	13,7
renta, emerytura	61	9,3
zasiłek dla bezrobotnych, pomoc społeczna	15	2,3
pożyczka, kredyt	36	5,5
inne	16	2,4

*część respondentów podawała więcej niż jedno źródło dochodów; łączna liczba wskazań wyniosła 659.

Źródło: Opracowano na podstawie badań własnych

W zrealizowanej próbie 57,3 % gospodarstw zadeklarowało, że głową gospodarstwa domowego jest kobieta, zaś w pozostałych – mężczyzna. W strukturze gospodarstw według wieku prawie równe udziały, po ok. 30%, osiągnęły gospodarstwa młode (wiek głowy gospodarstwa 18-30 lat), jak i dojrzałe (41-50 lat), zaś najmniejszy (19 %) gospodarstwa w wieku 31-40 lat. Pod względem wykształcenia przeważały gospodarstwa ze średnim wykształceniem (47,7%), z wyższym stanowiły 1/3 ogółu respondentów, a 21% posiadało wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe. Struktura badanych gospodarstw według wielkości była bardzo zbliżona do struktury gospodarstw całego województwa. Najliczniejszą grupą – 43% – są gospodarstwa 2-3 osobowe, na kolejnym miejscu znajdują się gospodarstwa 4 osobowe (prawie 30 % badanych), a najmniej liczną – jednoosobowe (11,6 %). Pod względem miejsca zamieszkania w badanej próbie dość wysoki odsetek stanowiły gospodarstwa wiejskie (40,6%). Wśród gospodarstw miejskich przeważał Lublin jako jedyne większe miasto w regionie (ponad 26% badanych gospodarstw), a najmniejszy udział (7,7%) miały miasta o liczbie mieszkańców 51-100 tys. mieszkańców.

2. Uwarunkowania konsumpcji gospodarstw domowych

Poziom, dynamika rozwoju i struktura konsumpcji są uwarunkowane wieloma czynnikami wyodrębnianymi w dwóch przekrojach: analizy w skali makro

(gospodarka, społeczeństwo) i analizy w skali mikro (osoba, gospodarstwo domowe)⁴. W pierwszej kolejności konsumpcja społeczeństwa zależy od poziomu i tempa rozwoju gospodarki narodowej mierzonych wielkością produktu krajowego brutto i dochodami rozporządzalnymi gospodarstw domowych. Do innych – poza gospodarczymi – uwarunkowań konsumpcji w skali makro należą procesy demograficzne i społeczne oraz oddziaływanie państwa, realizującego funkcję alokacyjną, dystrybucyjną i stabilizacyjną⁵. Odnosząc uwarunkowania konsumpcji głównie do gospodarstwa domowego i jego członków należy wymienić dochody do dyspozycji gospodarstw, ceny towarów i usług, zgromadzone zasoby majątkowe i oszczędności, sytuację na rynku pracy, poziom inflacji, dostęp do kredytów i pożyczek oraz skłonność do ich zaciągania.

Inny podział czynników ekonomicznych determinujących zachowania rynkowe konsumentów to wyodrębnienie czynników zewnętrznych i wewnętrznych⁶. Do czynników zewnętrznych, czyli niezależnych od konsumenta, zalicza się układ czynników makroekonomicznych, a także organizację rynku, system informacji marketingowej itp. Czynniki wewnętrzne są zależne od konsumenta i należą do nich dochody, oszczędności, kredyty, wyposażenie gospodarstw domowych w dobra trwałego użytku, dotychczasowy poziom i strukturę spożycia, zakres samoobsługi itp.

Realna konsumpcja oraz wyrażane przez konsumentów nastroje, skłonności, postawy i opinie są determinowane występującymi zdarzeniami ekonomicznymi i społecznymi związanymi z koniunkturą gospodarczą. Koniunktura gospodarcza jest pojęciem szerokim. Obejmuje całokształt zmian aktywności gospodarczej kraju, innego obszaru geograficznego, wybranej dziedziny lub podmiotu. Jest także definiowana jako proces cyklicznych wahań działalności społeczno-gospodarczej. Najczęściej stosowane miary koniunktury to w skali gospodarki narodowej produkt krajowy brutto wytworzony, produkcja, zatrudnienie, sprzedaż, ceny, popyt itp.

Dynamikę podstawowych wielkości charakteryzujących sytuację gospodarczą Polski w latach 2008-2011 w przekroju kwartalnym przedstawiono w tabeli 2.

⁴ C. Bywalec, *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 61.

⁵ Tamże, s. 101.

⁶ *Konsument i jego zachowania na rynku europejskim*, (red.) E. Kieźel, PWE, Warszawa 2010, s. 104.

Tabela 2. Dynamika podstawowych mierników sytuacji gospodarczej Polski w latach 2008-2011

Okresy		PKB	Popyt krajowy ogółem	Spożycie ogółem	Spożycie indywidualne	Sprzedaż detaliczna towarów**
analogiczny okres roku poprzedniego=100,0						
2008	I-III	106,5	106,6	105,5	105,7*	111,5
	IV-VI	106,1	106,5	106,0	.	109,9
	VII-IX	105,0	105,1	105,7	.	106,7
	X-XII	102,8	102,7	105,7	.	104,7
2009	I-III	101,3	100,6	104,5	102,1	100,8
	IV-VI	101,1	97,4	103,5	101,3	100,9
	VII-IX	101,7	98,7	101,8	102,3	102,4
	X-XII	103,2	101,1	101,5	101,7	104,0
2010	I-III	103,0	102,0	101,9	102,2	100,6
	IV-VI	103,5	104,5	103,0	103,2	100,8
	VII-IX	104,2	104,4	103,6	103,4	104,6
	X-XII	104,5	106,3	104,8	104,0	107,2
2011	I-III	104,4	104,5	103,3	103,9	105,3
	IV-VI	104,3	104,3	102,4	103,5	109,5

*wskaźnik dotyczy całego roku

**ceny stałe

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS 2009 nr 8, s. 57-59; Biuletyn Statystyczny GUS 2011 nr 1, s. 26 i 57, nr 8, s. 26 i 57; obliczenia własne

Jak z niej wynika, od trzeciego kwartału 2008 r. obserwuje się określony stopień dekonunktury, co przejawia się niższą dynamiką PKB, popytu krajowego ogółem i spożycia indywidualnego niektórych dóbr i usług. Sprzedaż detaliczna towarów w cenach stałych wykazywała na początku okresu tendencję spadkową, a później jej poziom był ustabilizowany i nie obniżał się w stosunku do roku poprzedniego. Konsumpcja wspierała wzrost gospodarczy nawet mimo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (wysokie bezrobocie), wolno rosnących płac i dochodów.

Jednym z głównych uwarunkowań wielkości i struktury konsumpcji są uzyskiwane dochody. Określają one bowiem górną granicę poziomu wydatków i stopień zaspokojenia poszczególnych potrzeb społeczeństwa. Dochody kształtują nie tylko bieżący poziom konsumpcji, ale wpływają również na jej strukturę i przyszły poziom. Istota dochodu jako miernika zamożności sprowadza się do przychodów finansowych netto ze źródeł stałych (np. wynagrodzenie za pracę, świadczenia społeczne, przychody z prowadzonej działalności gospodarczej) oraz nieregularnych (np. zadłużenie, darowizny, spadki). Inny podział źródeł dochodów, to: źród-

dła zarobkowe i niezarobkowe. Kategorią dochodu określającą bieżącą i przyszłą konsumpcję osób i gospodarstw domowych jest dochód rozporządzalny.

Dochód rozporządzalny obejmuje bieżące dochody pieniężne i niepieniężne (w tym wartość spożycia naturalnego ludności rolniczej oraz wartość towarów i usług otrzymanych bezpłatnie), bez zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych płaconych z tytułu dochodów (z pracy najemnej, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego i świadczeń pomocy społecznej), bez składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne płacone przez pracownika oraz bez podatków płaconych przez osoby pracujące na własny rachunek⁷. Na dochód rozporządzalny składają się więc dochody z: pracy najemnej, gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, pracy na własny rachunek i wykonywania wolnego zawodu, tytułu własności, wynajmu nieruchomości, ubezpieczeń społecznych i świadczeń pozostałych. Z dochodu rozporządzalnego są finansowane wydatki konsumpcyjne oraz oszczędności gospodarstw domowych. Kształtowanie się miesięcznego dochodu rozporządzalnego w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego w Polsce i województwie lubelskim w latach 2005-2010 przedstawiono w tab. 3.

Tabela 3. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym w Polsce i województwie lubelskim w latach 2005-2010 (w zł)

Wyszczególnienie	Polska			woj. lubelskie			
	2005	2009	2010	2005	2009	2010	2010:2005
Dochód rozporządzalny	761,46	1114,50	1192,80	672,37	909,0	978,49	1,46
w tym dochód do dyspozycji	731,84	1071,70	1147,20	637,80	861,42	929,75	1,46
Dochód z pracy najemnej	350,39	593,70	636,60	257,20	449,48	449,07	1,75
Dochód z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie	34,10	43,10	50,30	68,56	45,91	87,73	1,28
Dochód z pracy na własny rachunek	61,48	101,40	109,30	41,87	62,10	62,41	1,49
Dochód ze świadczeń społecznych	221,93	322,50	337,00	251,54	250,17	265,83	1,02

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 296; *Rocznik Statystyczny RP 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 282; *Rocznik Statystyczny Województwa Lubelskiego 2011*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2011, s. 168; obliczenia własne

Jak wynika z podanych liczb, dochód rozporządzalny wzrósł w Polsce w 2010 r. o 56,6% w stosunku do 2005 r., zaś w województwie lubelskim o 46%. Podstawowym składnikiem tego dochodu jest dochód z pracy najemnej, który w 2010 r. w danych dla Polski stanowił 53,4%, a województwa lubelskiego prawie 46%. Wskaźnik dynamiki przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto wyniósł

⁷ *Budżety gospodarstw domowych 2010*, GUS, Warszawa 2011, s. 16.

w latach 2005-2010 w Polsce 136,5%, a w województwie lubelskim 140,7%⁸. Przeciętna płaca w województwie lubelskim stanowiła 90,7% średniej krajowej.

W tab. 4 zamieszczono wskaźniki cen towarów i usług w latach 2005-2010, z której wynika wyższa dynamika wzrostu cen towarów i usług niekonsumpcyjnych niż konsumpcyjnych. Najwyższą dynamikę osiągnęły ceny usług (124,4%). Porównanie zmian w czasie dochodów rozporządzalnych z dynamiką wzrostu cen towarów i usług świadczy o realnym wzroście dochodów. Jednakże była to malejąca dynamika wzrostu w porównaniu z okresem sprzed 2008 roku.

Tabela 4. Wskaźniki cen towarów i usług w latach 2005-2010

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	rok poprzedni = 100						2005=100
Ogółem	102,4	101,1	103,2	105,2	103,1	102,7	116,2
Towary i usługikonsumpcyjne	102,1	101,0	102,5	104,2	103,5	102,6	114,5
Towary i usługi niekonsumpcyj- ne w tym:	103,5	101,4	105,7	108,4	101,9	103,0	122,0
towary	105,0	100,3	107,5	108,2	98,2	103,8	118,9
usługi	102,2	102,3	104,1	108,6	105,2	102,2	124,4

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 438

Zdecydowana większość potrzeb konsumpcyjnych gospodarstw domowych jest realizowana poprzez rynek i znajduje swoje odzwierciedlenie w bieżących wydatkach na zakup dóbr i usług. Można więc uznać, że poziom i struktura wydatków są miernikiem konsumpcji i rynkowym wymiarem zachowań gospodarstw domowych⁹. Jak wynika z danych tab. 5, przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę w Polsce w 2010 r. wynosiły ponad 991 zł i były o 43,6% wyższe od wydatków z 2005 r. W strukturze wydatków znaczące miejsce mają wydatki na żywność (24,8%) oraz użytkowanie mieszkania i nośniki energii (20,2%). Poziom i dynamika wydatków gospodarstw domowych w województwie lubelskich są niższe od średnich krajowych, ale tendencje zmian są podobne.

⁸ Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego RP 2011*, op. cit., s. 254 i *Rocznika Statystycznego Województwa Lubelskiego 2011*, op. cit., s. 159.

⁹ K. Kuśmierczyk, L. Piskiewicz, *Konsumpcja gospodarstw domowych w regionach – zróżnicowanie i zmiany*, Handel Wewnętrzny 2011 styczeń-luty, s. 187

Tabela 5. Przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę w gospodarstwie domowym w Polsce i województwie lubelskim w latach 2005-2010 (w zł)

Wyszczególnienie	Polska			woj. lubelskie			
	2005	2009	2010	2005	2009	2010	2010:2005
Wydatki ogółem w tym towary i usługi konsumpcyjne w tym:	690,30	956,68	991,44	629,51	826,98	825,53	1,31
żywność i napoje bezalkoholowe	660,67	913,68	945,80	594,94	779,41	776,79	1,30
odzież i obuwie	194,10	240,08	246,14	179,51	217,93	219,22	1,22
użytkowanie mieszkania i nośniki energii	35,00	49,93	52,35	36,20	46,75	46,80	1,29
zdrowie	135,64	188,03	199,88	112,89	149,54	150,94	1,34
transport	34,72	47,90	47,42	35,47	41,33	37,83	1,07
łączość	61,49	92,74	94,78	62,11	86,38	84,45	1,36
rekreacja i kultura	36,67	43,47	43,43	30,85	38,73	38,36	1,24
edukacja	47,25	76,35	79,80	37,10	57,03	58,04	1,56
	9,07	11,44	12,75	6,40	10,08	9,14	1,43

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 298-300; *Rocznik Statystyczny RP 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 283-285; *Rocznik Statystyczny Województwa Lubelskiego 2011*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2011, s. 169; obliczenia własne

Przyrost wydatków ogółem niekoniecznie oznacza faktyczny wzrost poziomu konsumpcji. Na realną wartość spożycia wpływa bowiem wzrost cen towarów i usług. Porównując wzrost wydatków nominalnych gospodarstw domowych w latach 2009-2010 oraz wskaźniki cen towarów i usług (tab. 5 i tab. 4), można oszacować, że realne wydatki gospodarstw w kraju były wyższe o 0,9 p.p. Natomiast w województwie lubelskim w 2010 r. nastąpił realny spadek wydatków gospodarstw domowych o 2,9 p.p. w porównaniu z 2009 r. (wskaźnik dynamiki wydatków wynosił 99,8%, a wskaźnik cen towarów i usług 102,7%).

3. Wskaźniki koniunktury gospodarstw domowych

Dla oceny aktualnej sytuacji gospodarczej i prognozowania krótkookresowego koniunktury we wszystkich krajach rozwiniętych opracowuje się i publikuje wskaźniki koniunktury gospodarczej i wskaźniki ufności konsumenckiej. Obecnie najbardziej znany na świecie jest indeks Michigan i indeks zaufania konsumentów *The Conference Board* i inne podobne, opracowywane w poszczególnych krajach¹⁰. Mają one istotny wpływ m. in. na decyzje producentów i inwestorów na rynkach finansowych. W Polsce tego typu badania nastrojów ekonomicznych ludności i badania koniunktury konsumenckiej prowadzi Pentor, Ipsos Polska oraz GUS i NBP. Ich metodyka badawcza jest zbliżona i obejmuje wywiady kwe-

¹⁰ C. Bywalec, *Ekonomia i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 101-102.

stionariuszowe przeprowadzane co miesiąc na próbie dorosłych konsumentów/gospodarstw domowych.

Barometr nastrojów ekonomicznych Pentora posługuje się trzema rodzajami wskaźników, którymi są¹¹:

- PESK – wskaźnik percepcji sytuacji ekonomicznej kraju,
- OGD – wskaźnik oceny kondycji finansowej gospodarstw domowych,
- PENKON – wskaźnik klimatu konsumenckiego, który jest uśrednioną wartością indeksu PESK i OGD.

Przedstawione wskaźniki mogą przyjmować wartości od -100 do +100 w zależności od przewagi ocen negatywnych bądź pozytywnych. W latach 2009-2011 przyjmowały one z reguły wartości ujemne, co oznaczało przewagę negatywnego postrzegania sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. Podobne tendencje zaobserwowano w badaniu koniunktury konsumenckiej przeprowadzanym co miesiąc przez GUS wspólnie z NBP. Metodyka tego badania jest zharmonizowana z zaleceniami Komisji Europejskiej i ocenia się tu podstawowe wielkości ekonomiczne w gospodarce narodowej oraz w gospodarstwach domowych. Wskaźniki koniunktury gospodarczej oblicza się na podstawie badań opinii dyrektorów sektora przedsiębiorstw, z których podstawowe znaczenie ma wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury obliczony w formie sald uzyskanych z różnicy między procentem odpowiedzi pozytywnych i negatywnych na pytania o aktualną oraz przewidywaną sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa. Z kolei wskaźniki koniunktury konsumenckiej oblicza się na podstawie wyników badania kondycji gospodarstw domowych prowadzonego metodą testu koniunktury. Test zawiera zestaw pytań skierowanych bezpośrednio do konsumentów, dotyczących oceny kształtowania się podstawowych wielkości makroekonomicznych oraz sytuacji finansowej konsumentów. Podstawowymi wskaźnikami opisującymi tendencje zmian w konsumpcji indywidualnej są¹²:

1. bieżący wskaźnik ufności konsumenckiej – średnia sald ocen przeszłych oraz przewidywanych (na najbliższe 12 miesięcy) zmian sytuacji finansowej gospodarstwa domowego oraz zmian ogólnej sytuacji ekonomicznej kraju, a także obecnej aktywności w dokonywaniu ważnych zakupów,
2. wyprzedzający wskaźnik ufności konsumenckiej – będący średnią sald ocen zmian sytuacji finansowej gospodarstw domowych, ogólnej sytuacji ekonomicznej kraju, przewidywanego poziomu bezrobocia i oszczędności w najbliższych 12 miesiącach.

Przedstawione wskaźniki mogą przyjmować wartości od -100 do +100, a kształtowanie się ich poziomu w badanym okresie 2008-2011 przedstawiono w tab. 6.

¹¹ Tamże, s. 105.

¹² *Wyniki badań koniunktury 2009 nr 10*, GUS, Warszawa 2009, s. 25.

Tabela 6. Wskaźniki koniunktury gospodarczej i koniunktury konsumenckiej* w latach 2008-2011

Okresy	Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury	wskaźniki ufności konsumenckiej		Okresy	Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury bieżący	wskaźniki ufności konsumenckiej	
		bieżący	wyprzedzający			bieżący	wyprzedzający
2008 I	21,9	-4,9	-5,9	2010 I	0,0	-18,4	-27,2
II	20,7	-5,1	-7,1	II	3,1	-15,3	-24,7
III	20,7	-5,1	-7,7	III	7,4	-17,3	-23,4
IV	20,1	-3,8	-5,5	IV	9,9	-14,7	-20,5
V	17,4	-5,3	-8,9	V	7,2	-12,3	-18,0
VI	15,3	-8,6	-10,7	VI	6,2	-19,0	-23,3
VII	13,2	-7,9	-10,7	VII	6,4	-11,5	-16,3
VIII	11,9	-8,0	-11,6	VIII	8,1	-16,0	-22,6
IX	9,2	-6,6	-10,4	IX	7,8	-20,9	-26,1
X	5,8	-13,1	-18,0	X	4,0	-19,2	-26,7
XI	2,8	-12,6	-19,5	XI	2,7	-20,1	-27,0
XII	-6,6	-15,6	-23,8	XII	1,4	-18,0	-26,0
2009 I	-10,9	-18,9	-31,6	2011 I	-2,3	-22,6	-30,0
II	-15,2	-26,4	-41,2	II	2,1	-25,0	-29,2
III	-16,0	-30,3	-42,2	III	3,7	-29,0	-34,1
IV	-11,1	-24,9	-35,5	IV	4,3	-26,8	-29,8
V	-9,7	-24,3	-34,8	V	4,2	-26,4	-27,7
VI	-8,0	-24,3	-32,8	VI	3,1	-25,5	-28,6
VII	-7,4	-22,5	-30,9	VII	3,1	-24,6	-26,9
VIII	-5,7	-20,0	-28,5	VIII	3,0	-25,1	-28,9
IX	-2,2	-19,2	-27,9				
X	-1,3	-20,1	-29,7				
XI	2,7	-18,5	-27,7				
XII	-1,9	-18,9	-26,9				

*wskaźniki mogą przyjmować wartości od – 100 do + 100

Źródło: *Biuletyny Statystyczne GUS: 2009 nr 10, s. 181-183; 2010 nr 11, s. 189-190; 2011 nr 8, s.183-184*

Jak z niej wynika, stopień optymizmu zarówno przedsiębiorców, jak i gospodarstw domowych od 2008 r. sukcesywnie z miesiąca na miesiąc ulegał obniżeniu; pod koniec roku wskaźniki koniunktury gospodarczej przybrały wartości ujemne, co oznaczało przewagę pesymistycznych ocen istniejącej i przewidywanej sytuacji gospodarczej. Wskaźniki ufności konsumenckiej we wszystkich miesiącach ana-

lizowanego okresu miały wartości ujemne, ale istotny spadek poziomu wskaźnika bieżącego nastąpił od października 2008 r., zaś wskaźnika wyprzedzającego już od maja tego roku.

Rok 2009 przyniósł dalszy trend spadkowy prezentowanych mierników koniunktury, szczególnie pierwszy kwartał zakończył się najwyższymi wartościami ujemnymi zarówno wskaźników ogólnego klimatu koniunktury, jak i wskaźników koniunktury konsumenckiej. Od czerwca 2009 r. sytuacja gospodarcza w ocenie menedżerów i gospodarstw domowych ulegała stopniowej poprawie. Szczególnie wartości wskaźników ogólnego klimatu koniunktury przyjmowały w 2010 i 2011 r. wartości dodatnie, co oznacza przewagę liczebną menedżerów przedsiębiorstw nastawionych pozytywnie nad opiniami negatywnymi. Natomiast wskaźniki koniunktury konsumenckiej, zarówno bieżący, jak i wyprzedzający w 2010 r. lekko poprawiły się, ale w 2011 r. ich ujemne wartości uległy pogłębieniu.

4. Samoocena sytuacji materialnej badanych gospodarstw domowych

W ocenie sytuacji materialnej badanych gospodarstw posłużono się warunkami mieszkaniowymi, głównymi źródłami dochodów i ich własną opinią na temat warunków ekonomicznych, w jakich znajduje się gospodarstwo od 2008 r. Bardzo dobre i dobre warunki mieszkaniowe, które stanowią dom i mieszkanie własnościowe, posiada 55% badanych, zaś pozostali mieszkają z rodzicami lub wynajmują mieszkanie. Istota dochodu jako miernika zamożności sprowadza się do przychodów finansowych netto uzyskiwanych przez członków gospodarstwa domowego ze źródeł stałych (np. wynagrodzenie za pracę, świadczenia społeczne) oraz nieregularnych (np. z pracy dorywczej)¹³. Znaczna część badanych gospodarstw domowych utrzymuje się więcej niż z jednego źródła dochodu. Ponad 74% respondentów wskazało na pracę najemną na podstawie umowy o pracę, a 52% na własną działalność gospodarczą lub wykonywanie wolnego zawodu jako główne źródła utrzymania rodziny. Na kolejnych miejscach znalazły się dochody z pracy dorywczej, dochody rolnicze, renty i emerytury. Ok. 12% gospodarstw zaciągnęło pożyczkę/kredyt, przeznaczając te środki na utrzymanie swojego gospodarstwa.

Samoocena sytuacji materialnej badanych gospodarstw domowych wypada dość pozytywnie, gdyż prawie połowa z nich wskazała na dobrą sytuację, ponad 4% oceniło jako bardzo dobrą, a jedynie 7,3% uznało za niedostateczną. Ocena ta jest zróżnicowana w przekroju poszczególnych cech gospodarstw domowych. Mniej zadowolone z sytuacji materialnej są kobiety w porównaniu z mężczyznami.

¹³ Szerzej na temat uwarunkowań konsumpcji m. in. w pracach: *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, (red.) M. Janoś-Kresło i B. Mróz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006; *Konsument i jego zachowania na rynku europejskim*, (red.) E. Kieźel, PWE, Warszawa 2010.

Swoją sytuację materialną za dobrą i bardzo dobrą uznaje najwięcej gospodarstw dojrzałych (41-50 lat), to jest 17,7% gospodarstw tej grupy, zaś relatywnie najwięcej gospodarstw młodych (15,7% tej grupy) ocenia ją jako dostateczną i niedostateczną. Poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego wpływa na osiągnięty status materialny; jest na ogół wyższy przy wyższym poziomie wykształcenia. W grupie gospodarstw ze średnim wykształceniem najwięcej wskazań było na sytuację materialną dobrą i dostateczną (łącznie 40% wskazań tej grupy), ale też na niedostateczną (4,7 %). Kolejną cechą wpływającą na ocenę sytuacji materialnej jest wielkość gospodarstwa; mniejsze oceniają ją lepiej niż gospodarstwa największe (5 osobowe i większe). Rozkład odpowiedzi gospodarstw zlokalizowanych na wsi i w miastach pozostaje dość istotnie zróżnicowany; na wsi przeważają oceny dobra i dostateczna (36,3% odpowiedzi gospodarstw wiejskich), natomiast relatywnie gorzej wypada ocena w najmniejszych i największych miastach.

Ocenie badanych poddano sytuację społeczno-gospodarczą Polski w latach 2008-2011 (tab. 7), z której wynika, że 44% respondentów ocenia ją jako gorszą i zdecydowanie gorszą w porównaniu z okresem wcześniejszym. Prawie 20% gospodarstw oceniło, że sytuacja nie zmieniła się, a pozostałe 36%, że poprawiła się i zdecydowanie poprawiła się. Badany okres podzielono na dwa podokresy utożsamiane z pierwszą i drugą falą kryzysu. Na poprawę sytuacji gospodarczej kraju na przełomie lat 2008/2009 w porównaniu z 2007 r. wskazało 32% badanych, a na jej pogorszenie 28,7%.

Tabela 7. Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej Polski w latach 2008-2011 (w % odpowiedzi ogółem)

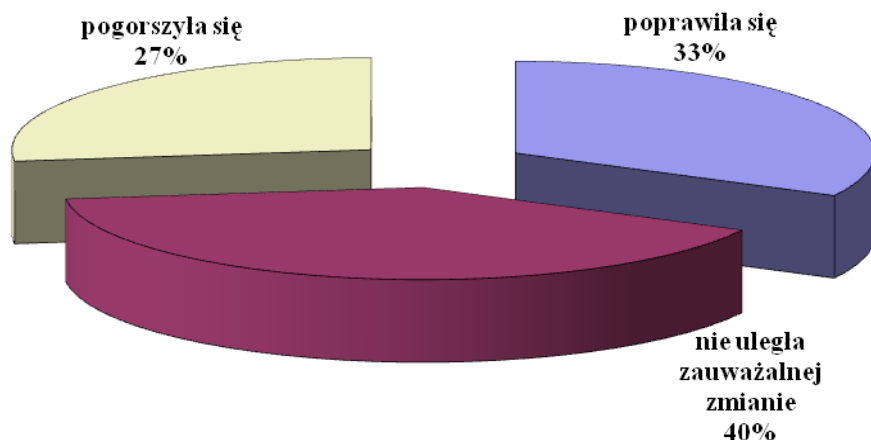
Porównywany okres	zdecydowanie się poprawiła	poprawiła się	nie zmieniła się	pogorszyła się	zdecydowanie się pogorszyła
a) Sytuacja w latach 2008-2011 w porównaniu z okresem wcześniejszym	3,0	33,3	19,7	38,3	5,7
b) Sytuacja na przełomie lat 2008/2009 w porównaniu z 2007 r.	2,0	30,3	39,0	27,7	1,0
c) Sytuacja w 2011 w porównaniu z 2010 r.	2,3	14,7	41,3	32,7	9,0

Źródło: Opracowano na podstawie badań własnych

Natomiast odpowiedzi oceniające sytuację w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. wynosiły odpowiednio 17% – uległa poprawie i 41,7% – pogorszyła się. Porówny-

walne zaś są odpowiedzi (39% i 41%) wskazujące na brak zmian w sytuacji w podokresach spowolnienia gospodarczego w porównaniu z warunkami bezpośrednio poprzedzającymi.

Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju wpływa na uzyskiwane dochody i warunki życia w gospodarstwach domowych. Na rys. 1 przedstawiono ocenę sytuacji ekonomicznej



Rysunek 1. Zmiany sytuacji dochodowej gospodarstw domowych w latach 2008-2011 (w % ogółu badanych)

Źródło: Badania własne

badanych gospodarstw w okresie od trzeciego kwartału 2008 r. do końca 2011 r. Ok. 40% z nich stwierdziło, że ich sytuacja dochodowa nie uległa zauważalnej zmianie, z pozostałej grupy gospodarstw więcej wskazało na poprawę niż na pogorszenie sytuacji. Skala zmian w dochodach była zróżnicowana w poszczególnych typach gospodarstw, ale najczęściej mieściła się w przedziałach 6-10% i 11-20%. Analizując zależność między cechami gospodarstw a zmianami ich sytuacji dochodowej, należy odnotować większy odsetek gospodarstw w wieku 41-50 lat wskazujących na poprawę warunków ekonomicznych w porównaniu z pozostałymi grupami wiekowymi. Z kolei pogorszenie sytuacji objęło w większym stopniu gospodarstwa młode (18-30 lat). Więcej mieszkańców miast niż wsi wskazało na poprawę sytuacji dochodowej, szczególnie mieszkańcy stolicy województwa. Stosunkowo duży odsetek gospodarstw wiejskich obejmuje wskazanie o braku zmian w ich sytuacji dochodowej.

Oddzielnemu badaniu poddano wpływ poprawy i pogorszenia statusu dochodowego gospodarstw na ich wydatki na dobra i usługi. Jak wynika z tab. 8, poprawa sytuacji dochodowej badanych gospodarstw powodowała wzrost wydatków na dobra powszechnego użytku, artykuły żywnościowe i poprawę warunków mieszkaniowych.

Tabela 8. Wpływ poprawy statusu dochodowego gospodarstwa domowego na jego wydatki (2011r., w % odpowiedzi ogółem)

Wyszczególnienie	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
a) wzrost wydatków na artykuły żywnościowe	18,4	44,9	16,3	16,3	4,1
b) wzrost wydatków na odzież, obuwie, kosmetyki	17,3	52,0	14,3	16,4	0,0
c) wzrost wydatków na dobra trwałego użytku	15,3	41,8	22,4	19,5	1,0
d) poprawę warunków mieszkaniowych	19,4	42,9	16,3	19,4	2,0
e) zakup dóbr i usług bardziej luksusowych	10,2	39,8	14,3	26,5	9,2
f) wzrost oszczędności	26,5	30,6	15,3	14,3	13,3

Źródło: Opracowano na podstawie badań własnych

Gospodarstwa deklarują również wzrost oszczędności, a w małym zakresie zakupów dóbr luksusowych. Wyższy udział wydatków na produkty żywnościowe i przemysłowe oraz na poprawę warunków mieszkaniowych z tytułu wzrostu dochodów wykazywały szczególnie gospodarstwa bardzo młode (18-30 lat) i w średnim wieku, o liczbie członków 2-3 osoby, położone na wsi i w miastach o liczbie mieszkańców 11-50 tys. w porównaniu z pozostałymi typami gospodarstw domowych. W zakresie wydatkowania nadwyżki uzyskiwanych dochodów przeznaczanych na zakup dóbr i usług luksusowych wyróżniają się gospodarstwa, których deklarowaną głową rodziny jest kobieta i gospodarstwa z wyższym wykształceniem. Z kolei kobiety mniej skłonne są do tworzenia oszczędności niż mężczyźni.

5. Przystosowania gospodarstw do warunków kryzysowych

W tab. 9 przedstawiono wpływ pogorszenia sytuacji dochodowej gospodarstw domowych na zmiany w wydatkach i podjęcie określonych działań adaptacyjnych do zaistniałej sytuacji. Gospodarstw domowych, które wskazały na pogorszenie ich sytuacji dochodowej w latach 2008-2011 było w badanej próbie 27%.

Tabela 9. Wpływ pogorszenia statusu dochodowego gospodarstwa domowego na jego wydatki (2011r., w % odpowiedzi ogółem)

Wyszczególnienie	zdecydowa- nie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowa- nie nie
a) spadek konsumpcji artyku- łów żywnościowych	4,9	14,8	22,2	45,7	12,3
b) spadek zakupów odzieży, obuwia, kosmetyków itp.	28,4	39,5	22,2	9,9	0,0
c) spadek wydatków na dobra trwałego użytku	38,3	46,9	12,3	2,5	0,0
d) wyeliminowanie zakupów dóbr luksusowych	72,8	19,8	6,2	1,2	0,0
e) zaciągnięcie kredytu lub pożyczki	21,0	18,5	7,4	22,2	30,9
f) podjęcie dodatkowej pracy	18,5	28,4	9,9	29,6	13,6
g) życie na granicy ubóstwa	2,5	3,7	11,1	27,2	55,6

Źródło: Opracowano na podstawie badań własnych

Jak wynika z oceny zmian wydatków na zakup różnych rodzajów produktów, gospodarstwa te chronią osiągnięty poziom konsumpcji żywności, bo ponad 58% stwierdziło, że zdecydowanie nie i raczej nie obniża zakupów artykułów żywnościowych. Najliczniejszą grupą, która zaprzeczyła spadkowi takich zakupów były gospodarstwa 2-3 osobowe, natomiast na obniżkę konsumpcji wskazały gospodarstwa najstarsze.

Jeśli sytuacja materialna respondentów ulega pogorszeniu, to eliminują oni przede wszystkim wydatki na dobra luksusowe, w następnej kolejności ograniczają konsumpcję trwałych dóbr użytkowych, a także odzieży, obuwia, kosmetyków itp., jednakże w niewielkim zakresie, bowiem nie było odpowiedzi zdecydowa-

nie tak (tab. 9). Z dóbr luksusowych rezygnują w większym stopniu gospodarstwa najmłodsze i w średnim wieku, duże (4 osobowe i większe), położone na wsi i w miastach 11-50 tysięcznych. Pewnym zaskoczeniem pozostaje wysoki odsetek gospodarstw z wyższym wykształceniem rezygnujących z zakupu dóbr luksusowych, co można wyjaśnić tym, że takie dobra wcześniej były przedmiotem ich konsumpcji, a rzadko były nabywane przez osoby z najniższym wykształceniem. Popyt na dobra powszechnego i trwałego użytku jest ograniczany szczególnie w następujących typach gospodarstw domowych: wiek głowy gospodarstw 41-50 lat, wielkość gospodarstwa 2-3 osoby, a także 5 osób i więcej, położone na wsi i w mieście 11-50 tys. mieszkańców.

Poprawy swojej sytuacji materialnej badani respondenci poszukiwali – m. in. – w zaciąganiu kredytu/pożyczki (39,5% badanych) oraz podjęciu dodatkowej pracy (prawie 47% badanych). Decyzję o życiu na kredyt częściej niż pozostałe podejmowały gospodarstwa młode, 2-3 osobowe, w miastach 11-50 tysięcznych, z wyższym wykształceniem. Podobnie rozkładały się cechy badanych gospodarstw aktywnych w poszukiwaniu dodatkowej pracy, przy czym do grupy gospodarstw pod względem miejsca zamieszkania dochodzą jeszcze gospodarstwa na wsi.

Obserwowane i odczuwane w zróżnicowanym stopniu pogorszenie sytuacji gospodarczej wpływa na konsumpcję polskich gospodarstw domowych i ich zachowania na rynku. Zmiana zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych polega na decyzjach będących skutkiem pogorszenia sytuacji materialnej niektórych grup społecznych lub zmianie zwyczajów zakupowych i konsumpcyjnych gospodarstw, aby prewencyjnie przeciwstawić się spadkowi konsumpcji. Prawie 53% badanych gospodarstw potwierdziło ten fakt. Wskazane przez respondentów zmiany zachowań konsumpcyjnych zawiera tab. 10.

Tabela 10. Zmiana zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych w warunkach kryzysu gospodarczego (w % odpowiedzi ogółem)

Wyszczególnienie	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
a) zupełnie rezygnuję z zakupu niektórych wyrobów	13,3	30,0	21,0	32,3	3,4
b) zupełnie rezygnuję z zakupu niektórych usług	13,3	30,0	21,0	32,3	3,4
c) kupuję to samo ale w mniejszej ilości	9,1	35,3	19,3	30,0	6,3
d) zastępuję produkty markowe, tańszymi dostępnymi cenowo substytutami	32,7	36,0	8,7	21,0	1,6
e) wydłużam okres użytkowania posiadanych dóbr (np. samochodu, sprzętu) nawet kosztem większych wydatków na naprawy i remonty	18,6	31,0	20,7	25,0	4,7
f) kupując częściej ulegam promocjom cenowym	24,0	38,7	12,0	19,0	6,3

Źródło: Opracowano na podstawie badań własnych

Jak wynika z danych tab. 10, dość znaczny odsetek, bo ponad 43% badanych gospodarstw, zdecydowanie rezygnuje lub raczej rezygnuje z zakupu niektórych wyrobów i usług. Takie zachowania częściej wykazują kobiety niż mężczyźni, gospodarstwa młode, z wykształceniem średnim, 2-3 osobowe, zamieszkałe na wsi. Z zakupów wyrobów lub usług raczej lub zdecydowanie nie rezygnują gospodarstwa w wieku 50 lat i więcej, o wykształceniu wyższym, 2-3 osobowe, co świadczy o silnej reakcji tej wielkości gospodarstw na warunki rynkowe. Zdecydowanie rzadziej rezygnują z zakupu niektórych towarów i usług osoby mieszkające w największym mieście województwa lubelskiego w porównaniu z mieszkańcami innych miejscowości.

Innym rodzajem zmiany zachowań konsumpcyjnych są zakupy tego samego, co w okresie przed kryzysem gospodarczym, ale w mniejszej ilości. Wykazało to ponad 44% ogółu gospodarstw, zaś zdecydowanie nie zmieniło zakupów lub raczej nie zmieniło ok. 36% respondentów. Na mniejsze ilości zakupów wskazują zwłaszcza gospodarstwa w wieku 41-50 lat, z wykształceniem średnim, 2-3 osobowe i 4 osobowe, zamieszkałe na wsi, a także w miastach do 50 tys. mk. W zasadzie nie zmniejszyły zakupów gospodarstwa w wieku 50 lat i więcej, z wykształceniem wyższym, zamieszkałe w największym mieście regionu.

Zmiana zachowań konsumpcyjnych oznacza także zastępowanie produktów droższych, markowych, tańszymi, bardziej dostępnymi cenowo (prawie 69% wskazań). Na substytucję konsumowanych produktów decydują się szczególnie gospodarstwa prowadzone przez kobiety, w wieku 41-50 lat oraz 18-30 lat, z wykształceniem średnim, 2-3 osobowe, zlokalizowane w większych miastach.

Kolejny zauważalny rodzaj dostosowań gospodarstw domowych obejmuje wydłużanie okresu użytkowania trwałych dóbr konsumpcyjnych, na co wskazało 49,6% respondentów, zaś pozostali zaprzeczyli takiej praktyce lub nie mieli zdania na ten temat. W tej drugiej grupie respondentów znajduje się znaczna ilość gospodarstw młodych (18-30 lat), co wynika z dysponowania przez nie stosunkowo nowym sprzętem. Raczej nie wydłużają okresu użytkowania posiadanych dóbr także gospodarstwa z wyższym wykształceniem, w dużym mieście.

Producenci i pośrednicy handlowi oddziałują na aktywność zakupową konsumentów stosowaniem promocji sprzedaży, przecen i wyprzedaży. Odnoszą one oczekiwany skutek, gdyż prawie 63% ogółu badanych korzysta z takich okazji. Ulegają im zdecydowanie częściej kobiety niż mężczyźni, konsumenci najmłodszy i w dojrzałym wieku (41-50 lat), mieszkający w średnim i dużym mieście, gospodarstwa z jednym dzieckiem i większe.

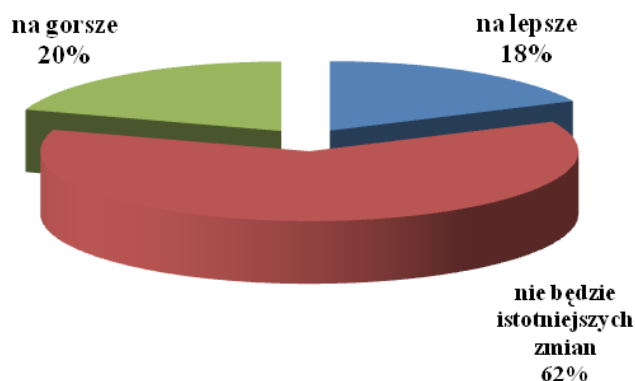
Jedną z form racjonalizacji wydatków na dobra częstego zakupu jest popularność tanich sklepów typu sieci dyskontowe, sklepy z tanią odzieżą itp. Ponad 88% badanych gospodarstw dokonuje zakupów w takich sklepach i prawie 33% deklaruje ich zwiększenie w okresie po 2008 r., zaś ponad 56% ocenia, że pozostały w zasadzie bez zmian (rys. 2).



Rys. 2. Zakupy w tanich sklepach po 2008 roku

Źródło: Badania własne

W prezentowanym badaniu bezpośrednim gospodarstw domowych sformułowano pytanie o spodziewane zmiany w ich sytuacji materialnej w czasie następnego roku (2012). Strukturę uzyskanych odpowiedzi przedstawiono na rys. 3 i w tab. 11. Respondenci



Rys. 3. Spodziewane zmiany w sytuacji materialnej gospodarstw domowych w 2012 r.

Źródło: Badania własne

pozostają umiarkowanymi optymistami; zdecydowana większość nie przewiduje zasadniczych zmian w położeniu swojego gospodarstwa, a podobny odsetek spodziewa się zmian na gorsze, co i na lepsze. W podziale respondentów według płci pogorszenie sytuacji materialnej częściej przewidują kobiety. Poprawy sytuacji szczególnie oczekują konsumenci bardzo młodzi i w wieku dojrzałym (41-50 lat). Na zmianę warunków materialnych mniej liczą, a nawet w znacznej mierze przewidują ich pogorszenie, osoby ze średnim wykształceniem. Odpowiedzi gospodarstw o różnej wielkości wskazują na oczekiwanie na poprawę sytuacji częściej gospodarstw 2-3 osobowych niż pozostałych. Natomiast odsetek gospodarstw przewidujących poprawę i pogorszenie sytuacji gospodarstw położonych na wsi i w mieście prawie równoważy się.

Tabela 11. Spodziewane zmiany w sytuacji materialnej w najbliższym roku (2012) według typu gospodarstw (w % odpowiedzi)

Typ gospodarstwa	Poprawi się	Pozostanie bez zmian	Pogorszy się
Płeć			
• kobiety	10,3	33,3	13,3
• mężczyźni	9,3	27,0	6,7
Wiek (w latach)			
• 18-30	7,3	16,7	6,7
• 31-40	2,3	13,0	3,7
• 41-50	5,3	18,0	6,0
• 51 i więcej	4,7	12,7	3,7
Wykształcenie			
• podstawowe i zawodowe	3,7	12,3	5,0
• średnie	9,7	27,0	11,0
• wyższe	6,3	21,0	4,0
Wielkość			
• 1-osobowe	2,3	7,3	2,0
• 2-3-osobowe	8,7	26,7	7,7
• 4-osobowe	5,0	18,7	6,0
• 5 i więcej osób	3,7	7,7	4,3
Miejszeczamieszkania			
• wieś	8,7	23,7	8,0
• miasto do 10 tys.	2,0	6,7	1,3
• miasto 11-50 tys.	2,3	10,0	3,7
• miasto 51-100 tys.	1,3	5,7	1,0
• miastopowyżej 100 tys.	5,3	14,3	6,0
Sytuacjamaterialna			
• bardzo dobra	2,3	2,7	7,0
• dobra	11,3	32,0	5,0
• dostateczna	4,0	23,7	11,3
• niedostateczna	2,0	2,0	3,0

Źródło: Opracowano na podstawie badań własnych

Wśród priorytetów w wydatkach gospodarstw domowych – po zaspokojeniu potrzeb w zakresie żywienia, wydatków na odzież, obuwie oraz utrzymanie mieszkania – na pierwszych pięciu miejscach znajdują się: zachowanie zdrowia, zdobycie wykształcenia i dokończenie, poprawa warunków mieszkaniowych, zakup sprzętu gospodarstwa domowego i samochodu, usługi turystyczne i wypoczynkowe. Można je zatem uznać za jedno z istotnych wyróżników sukcesu życiowego polskich konsumentów¹⁴. Niskie pozycje w hierarchii ważności wydatków badanych gospodarstw domowych zajęły ubezpieczenia majątku i osób, kultura i rozrywka i inne usługi niewiążące się z zaspokajaniem niezbędnych potrzeb.

¹⁴ Rozwinięte badania w tym zakresie prowadzono pod koniec lat 90. XX w., a ich wyniki w pracy: *Rynek i konsumpcja w transformowanej gospodarce*, (red.) F. Misiąg, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa 2000.

6. Zakończenie

Okres od III kwartału 2008 r. do I kwartału 2012 r. cechuje się zróżnicowaną percepcją pogorszenia warunków życia w poszczególnych podokresach i przez poszczególne grupy konsumentów. Wynika to z dotychczas osiągniętego poziomu życia i warunków materialnych, w jakich znajdują się poszczególni konsumenci w okresie spowolnienia gospodarczego. Skutki kryzysu w badanych gospodarstwach domowych są dostrzegane w małym zakresie, nie obniżyły w sposób istotny poziomu ich konsumpcji. Ponad 56% badanych gospodarstw wskazało, że obie fale kryzysu silniej były nagłaśniane przez media, co wpłynęło na pogorszenie nastrojów społecznych, niż miały one wpływ na spadek realnych warunków życia Polaków. Medialna świadomość kryzysu oraz realne pogorszenie sytuacji materialnej niektórych grup społecznych w różnym stopniu wpłynęły na zmianę zwyczajów dotyczących zakupów i konsumpcji poszczególnych typów gospodarstw.

W samoocenie sytuacji materialnej i konsumpcji badanych gospodarstw domowych korzystniej wypada okres uznawany za pierwszą falę kryzysu (przełom lat 2008/2009) w porównaniu z jego drugą falą (od 2011 r.), która w 2012 r. ulega pogłębieniu na skutek znaczących cen podwyżek żywności, paliw, nośników energii itp. Ocena ta jest zróżnicowana w przekroju cech gospodarstw domowych, takich jak: wiek, wykształcenie, wielkość, miejsce zamieszkania, wysokość i źródła dochodu. Przedłużający się czas trwania recesji może pogłębić istniejące różnice w poziomie i jakości życia szerszych grup ludności. Obserwuje się zmianę w realizacji celów konsumpcyjnych części nabywców, ale też motywację do większej aktywności zawodowej, racjonalizacji konsumpcji, co może ograniczyć obserwowany w ostatnich latach trend konsumpcjonizmu.

Bibliografia

1. *Biuletyny Statystyczne GUS*, 2009-2011.
2. *Budżety gospodarstw domowych 2010*, GUS, Warszawa 2011.
3. Bywalec C., *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
4. Bywalec C., *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.
5. *Konsument i jego zachowania na rynku europejskim*, (red.) E. Kieźel, PWE, Warszawa 2010.
6. *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, (red.) M. Janoś-Kresło, B. Mróz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
7. Kuśmierczyk K., L. Piskiewicz, *Konsumpcja gospodarstw domowych w regionach – zróżnicowanie i zmiany*, Handel Wewnętrzny 2011 styczeń-luty.

8. *Rocznik Statystyczny RP 2007, 2011*, GUS, Warszawa.
9. *Rocznik Statystyczny Województwa Lubelskiego 2011*, Urząd Statystyczny w Lublinie.
10. *Rynek i konsumpcja w transformowanej gospodarce*, (red.) F. Misiąg, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa 2000.
11. *Wyniki badań koniunktury 2009 nr 10*, GUS, Warszawa 2009.
12. *Zachowania polskich konsumentów w warunkach kryzysu gospodarczego*, (red.) E. Kieźel, S. Smyczek, Placet, Warszawa 2011.

Specyfika i formy odznaczania w ramach międzynarodowych, krajowych i regionalnych nagród jakości

Specific character and forms of marks of distinctions in frame of international, national and regional quality awards

Viktoriia Vovk

Narodowy Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Wykorzystania Zasobów Naturalnych,
Równe, Ukraina

Streszczenie

Tysiące organizacji wykorzystują jako kryteria samooceny metodyki oceny i przyznawania światowych nagród jakości. Taka ocena działalności przedsiębiorstwa pomaga określić mocne strony i możliwości poprawy działalności, mierzyć wydajność, sporządzać plany w warunkach stabilnych oraz w warunkach niejasności, przyciągać klientów i stymulować (motywować) własnych pracowników do osiągania trwałych rezultatów rozwoju biznesu.

Summary

Thousands of organizations are using as criteria for self-assessment methodology, under which they are assessing and awarding by the world's premium quality. Such assessments of the company activity helps to identify strengths and opportunities for improvement, to measure performance and to planning in stable conditions and under conditions of uncertainty, to attract customers and stimulate (motivate) its employees to achieve sustainable outcomes for business development.

Słowa kluczowe: zarządzanie jakością, nagrody jakości, kryteria przyznawania nagród, zdobywcy nagród jakości, zadowolenie klienta

Keywords: quality management, quality awards, the criteria of awards estimations, nominees of quality awards, customer satisfaction

Wprowadzenie

Obecnie przedsiębiorstwa zdają sobie w coraz większym stopniu sprawę ze znaczenia jakości w walce konkurencyjnej. Coraz częściej konkurenci skupiają się na jakości produktu, a nie na jego cenie. Wiele producentów dąży do funkcjonowania zgodnie z filozofią TQM, która za podstawę uznaje zadowolenie klienta. Coraz więcej przedsiębiorstw chce, aby ich starania w sferze rozpoznania i ciągłego zadowolenia potrzeb klienta były dostrzeżone i docenione. Wiele organizacji poszukuje metod i narzędzi służących poprawie osiąganych wyników oraz wzmocnieniu swojej pozycji na rynku zarówno krajowym, jak i globalnym. Często w tym kontekście firmy jako cel stawiają sobie nie tylko wdrażanie i następnie certyfikowanie systemów zarządzania jakością, ale także otrzymanie nagród za jakość. Nagrody te mają istotne znaczenie prestiżowe i marketingowe, przecież są dowodem wdrożenia koncepcji kompleksowego zarządzania jakością. Są dumą firmy. Ich przyznanie wiąże się z oceną stopnia wdrożenia w organizacji kompleksowego zarządzania jakością jest oceniany przez kompetentne gremia według znacznej liczby kryteriów. Generalnie nagrody jakości mają zasięg międzynarodowy, krajowy lub regionalny.

1. Etapy powstawania nagród jakości w świecie

Idea przyznawania nagród za osiągnięcia w dziedzinie zarządzania jakością powstała w Japonii w 1950 roku. Nazwa „Nagroda Deminga” powstała od twórcy koncepcji „statystycznego sterowania procesem” Williama Edwardsa Deminga.

Nagroda im. W. E. Deminga była pierwszym wyróżnieniem z zakresu zarządzania jakością. Ustanowiona została przez Związek Japońskich Naukowców i Inżynierów (Japanese Union of Scientists and Engineers – JUSE) w 1950 roku. Pierwsza nagroda została przyznana już w 1951 roku. Nagroda Deminga była przyznawana za wdrażanie statystycznych metod kontroli jakości. Powstała ona w nieco niezwykły sposób. W 1947 roku uznany statystyk amerykański Edwards Deming przyjechał do Japonii, by rozpropagowywać metody statystyczne w zarządzaniu jakością. Jednak honoraria za swój wkład w rozwój powojennej Japonii polecił przekazać na „jakiś rozsądny cel”.¹ Organizatory JUSE w dowód sympatii dla Deminga i wdzięczności za jego działalność na terytorium Japonii postanowili zgromadzony fundusz wykorzystać na wyróżnienie osób prowadzących aktywną działalność w obszarze badań teoretycznych lub praktycznych nad zastosowaniami metod statystycznych, których osiągnięcia zostały uznane za wybitne. Uwzględniano również osiągnięcia w promowaniu stosowania metod statystycznych w przemyśle. Pierwsza nagroda została przyznana w 1951 roku.

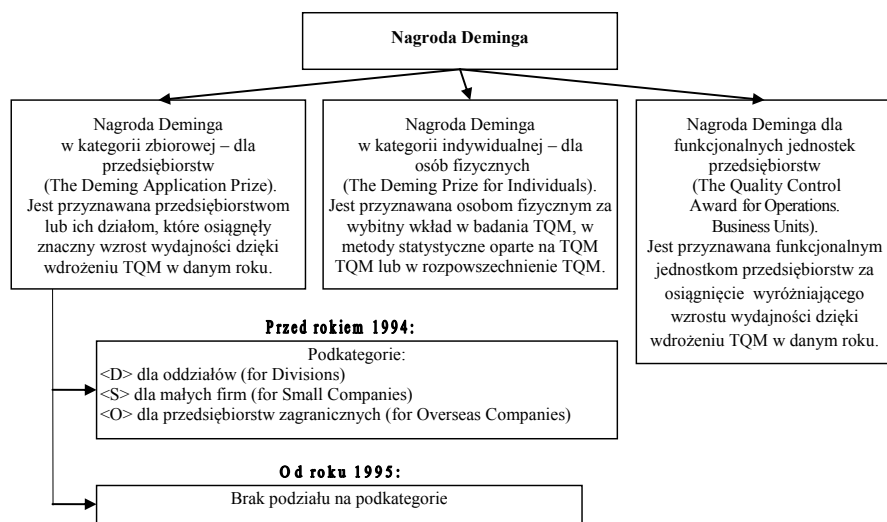
¹ Myszewski Jan M., *Po prostu jakość. Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, s. 276.

Nagroda Deminga przewidziana była zasadniczo jako japońska nagroda narodowa. Początkowo regulamin nagrody nie dopuszczał udziału kandydatów spoza Japonii. Jednak od 1986 roku o nagrodę zbiorową ubiegać się mogą również przedsiębiorstwa zagraniczne. Ustanowiona ona została co roku w celu pokazania, że firmy osiągnęły dobre rezultaty dzięki efektywnym działaniom na rzecz wdrożenia w przedsiębiorstwach zarządzania jakością w szerokim zakresie. Nagroda Deminga zachęcała do popularyzowania i powiększania dorobku w obszarze działalności sterowania jakością. Przedsiębiorstwo ubiegające się o tę nagrodę jest oceniane z punktu widzenia zastosowanych metod, pozwalających na efektywną kontrolę spełniania potrzeb zarówno odbiorców (przez żadaną jakość, cenę, termin dostawy), jak również pracowników i pracodawców (przez zapewnienie bezpiecznego i odpowiadającego im otoczenia, udanego rozwoju produktu oraz pomyślnej przyszłości przedsiębiorstwa).

Generalnie co roku Nagroda Deminga jest przyzywana w trzech kategoriach: nagroda w kategorii zbiorowej – dla przedsiębiorstw, w kategorii indywidualnej – dla osób fizycznych i dla funkcjonalnych jednostek przedsiębiorstw (rys. 1).

Zgodnie z danymi Instytutu W. Edwardsa Deminga (The W. Edwards Deming Institute) w latach 1951-2009 Nagroda Deminga została przyznana 215 firmom i 72 osobom fizycznym. Nagroda za kontrolę jakości w funkcjonalnych jednostkach przedsiębiorstw została wręczona w latach 1973-2007 20 jednostkom.

Od 1970 r. istnieje także Japoński Medal Jakości (The Japan Quality Medal), przeznaczony dla laureatów Nagrody Deminga, którzy w dalszym ciągu praktykują i modernizują TQM (rys. 2). Medal otrzymują tylko te przedsiębiorstwa, które wyróżniają się stałymi dążeniami do ulepszenia jakości i niezawodności swoich produktów w zgodzie z naczelnymi zasadami wytyczonymi przez Komitet Nagrody Deminga. Pierwszym laureatem Japońskiego Medalu Jakości została w 1970 r. Toyota Motor Co., Ltd.



Rysunek 1. Kategorie Nagród Deminga

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The W. Edwards Deming Institute*, <http://deming.org>

Od roku 2012 Japoński Medal Jakości (The Japan Quality Medal) zmienił swoją nazwę na Główna Nagroda Deminga (Deming Grand Prize).



Rysunek 2. Japoński Medal Jakości

Źródło: *The Deming Prize*, <http://www.juse.or.jp/e/deming/80/>

Niespełna czterdzieści lat później w 1987 roku w Stanach Zjednoczonych przez Kongres USA została ustanowiona Nagroda im. Malcolma Baldrige'a. Patronem tej nagrody jest amerykański Sekretarz Handlu Malcolm Baldrige. Nagroda przyznawana jest corocznie przez prezydenta Stanów Zjednoczonych. Mogą ją otrzymać małe, średnie i duże firmy produkcyjne i usługowe, a także placówki edukacyjne, zdrowotne i niekomercyjne. Nagroda została doceniona przez ame-

rykańskie firmy i organizacje za osiągnięcia w dziedzinie zarządzania jakością, co pozwoli zachęcać biznes amerykański i inne organizacje do praktykowania skutecznego sterowania jakością dostarczanych dóbr i usług. Głównym powodem ustanowienia tej nagrody był fakt wypierania z rynku rodzimych produktów przez lepsze jakościowo zagraniczne wyroby. Malcolm Baldrige promował jakość, uważając ją za istotny czynnik konkurencyjności i zadowolenia klientów. Istotnym jest to, że po otrzymaniu nagrody firma lub organizacja nie może się o nią ubiegać ponownie przed upływem 5 lat.

Nagroda Baldrige'a jest przyznawana rokrocznie od 1988 r. w trzech głównych kategoriach: produkcja przemysłowa, sfera usług i mały biznes (tabela 1). W 1999 r. do tych podstawowych kategorii zostały dodane jeszcze dwie: edukacja i ochrona zdrowia, zaś w 2007 r. – organizacje non-profit.

Tabela 1. Ilość firm, które dostały Nagrodę imienia Malcolma Baldrige'a

Rok	Kategorii nagrody					
	przedsiębiorstwo produkcyjne	przedsiębiorstwo usługowe	mały biznes	edukacja	ochrona zdrowia	organizacje niekomercyjne
1988	2		1			
1989	2					
1990	2	1	1			
1991	2		1			
1992	2	2	1			
1993	1		1			
1994		2	1			
1995	2					
1996	1	1	2			
1997	2	2				
1998	2		1			
1999	1	2	1			
2000	2	1	1			
2001	1		1	3		
2002	1		1		1	
2003	1	2	1	1	2	
2004	1		1	1	1	
2005	1	1	1	2	1	
2006		1	1		1	
2007			1		2	2
2008	1			1	1	

2009	1		1		2	1
2010	2		3	1	1	
2011					3	1
Razem	30	15	22	9	15	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The National Institute of Standards and Technology (NIST)*, http://www.baldrige.nist.gov/Contacts_Profiles.htm

Mimo że nagroda Baldridge'a jest nagrodą narodową, w latach 1988-2011 otrzymała ją zaledwie 95 organizacji, w tym najwięcej w kategorii przemysłu i małych firm.

Zgodnie z kryteriami przyznawania tej nagrody przedsiębiorstwa, które ją otrzymują, powinny poprzez publikacje i wykłady informować inne firmy o wynikach swojej pracy nad poprawą jakości. Pozwoli to podwyższyć znaczenie jakości w pracy amerykańskich firm i zapewnić popularyzację wiedzy na temat jakości, co zaowocuje praktyczną poprawą sytuacji w gospodarce USA. Tym sposobem Amerykańskie Stowarzyszenie Sterowania Jakością (American Society for Quality Control – ASQC) wraz z rządem dążyło do zapewnienia partnerstwa w każdym dziale gospodarki, osiągnięcia globalnego przywództwa w badaniu i wymianie informacji o strategiach sukcesu, wydajności praktyki, zasadach i metodologii.

Kryteria przyznawania nagród Deminga i Baldridge'a są sobie bliskie w części dotyczącej oceny pracy kandydata. Jednakże kryteria Nagrody Baldridge'a są bardziej szczegółowe niż w przypadku Nagrody Deminga, a systemy oceny kandydatów różnią się. Ponadto obydwie nagrody są przede wszystkim zorientowane na narodowe wspieranie przedsiębiorstw, co z punktu widzenia konkretnego regionu jest oceniane bezsprzecznie pozytywnie, lecz powstrzymuje walkę konkurencyjną i niezbędne, adekwatne zmiany ze strony producentów i gospodarek narodowych w skali globalnej.

2. Pochodzenie i funkcjonowanie nagrody za wysoką jakość w Unii Europejskiej

Doświadczenie przyznawania Nagrody Baldridge'a w USA, które odznaczyło się tam wysoką efektywnością, stało się na początku lat 80. impulsem dla europejskich przedsiębiorstw do realizacji własnych dróg przetrwania w biznesie. Doprowadziło to do ogromnego wzrostu znaczenia jakości, która stała się kryterium konkurencyjności. Pojęcie jakości nie sprowadzało się już do jakości produktu lub usługi, lecz było brane pod uwagę w aspekcie dostawy (logistyki), zarządzania, obsługi zleceniodawcy i innych aspektach działalności firm. Realizując niezbędne wymogi TQM, większość przedsiębiorstw w Europie zaczęła dążyć do ulepszenia systemu zarządzania i procesów biznesowych. Oczywiście rezultatem stała się

duża wygoda pracy w warunkach TQM: wzrosła konkurencyjność, spadły ceny, a klienci i inne zainteresowane strony byli bardziej zadowoleni.

Uznając, że stymulacja dalszego rozwoju procesu TQM jest niezbędna, 14 czołowych zachodnioeuropejskich firm stworzyło w 1988 r. Europejską Fundację Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management – EFQM). W lipcu 1993 r. liczba członków EFQM przekraczała już 280². Na dzień dzisiejszy w skład Fundacji wchodzi 477 organizacji z 57 państw (tabela 2). Ponadto powierzchnia państw członkowskich EFQM wynosi 42,8% całkowitej powierzchni lądowej Ziemi, co także świadczy o skali fundacji.

Tabela 2. Członkowie Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością

Kraj	Ilość organizacji	Powierzchnia kraju, km ²	% od całkowitej powierzchni
Niemcy	87	357 114	0.24%
Wielka Brytania	46	242 900	0.16%
Szwajcaria	41	41 277	0.03%
Hiszpania	34	505 992	0.34%
Zjednoczone Emiraty Arabskie	32	83 600	0.06%
Francja	21	640 294	0.43%
Turcja	18	783 562	0.53%
Belgia	17	30 528	0.02%
Holandia	14	37 354	0.03%
Dania	12	43 094	0.03%
Szwecja	11	450 295	0.30%
Grecja	9	131 957	0.09%
Rosja	9	17 098 242	11.5%
Włochy	8	301 336	0.20%
Luksemburg	8	2 586	0.002%
Portugalia	7	92 090	0.06%
Rumunia	7	238 391	0.16%
Arabia Saudyjska	7	2 149 690	1.4%
Słowacja	6	49 037	0.03%
Austria	5	83 871	0.06%
Słowenia	5	20 273	0.01%
Botswana	4	582 000	0.39%
Cypr	4	9 251	0.006%
Czechy	4	78 865	0.05%
Finlandia	4	338 424	0.23%
Iran	4	1 873 959	1.3%

² Глудкин О. П., Горбунов Н. М., Гуров А. И., Зорин Ю. В. Под ред. О. П. Глудкина, *Всеобщее управление качеством [Текст] = Total Quality Management (TQM): учеб. для студентов инж. и экон. спец. вузов*, М.: Лаб. Базовых Знаний : Горячая линия-Телеком, 2001.

Polska	4	312 685	0.21%
Egipt	3	1 002 000	0.67%
Jordania	3	89 342	0.06%
Norwegia	3	323 782	0.22%
Australia	2	7 692 024	5.2%
Bułgaria	2	110 879	0.07%
Chiny	2	9 640 011	6.5%
Węgry	2	93 028	0.06%
Indie	2	3 287 263	2.3%
Irlandia	2	70 273	0.05%
Izrael	2	22 072	0.01%
Kazachstan	2	2 724 900	1.8%
Liechtenstein	2	160	0.0001%
Katar	2	11 586	0.008%
Serbia	2	88 361	0.06%
Ukraina	2	603 500	0.41%
Zambia	2	752 612	0.51%
Bahrajn	1	758	0.0005%
Brazylia	1	8 514 877	5.7%
Kolumbia	1	1 141 748	0.76%
Chorwacja	1	56 594	0.04%
Dubaj	1	3885	0,003%
Antyle Holenderskie	1	800	0,0006%
Ekwador	1	256 369	0.20%
Gibraltar	1	6	0.000004%
Islandia	1	103 000	0.07%
Liban	1	10 452	0.007%
Palestyna	1	6 020	0.004%
Singapur	1	710	0.0005%
Trynidad i Tobago	1	5 130	0.003%
Zimbabwe	1	390 757	0.26%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, <http://www.efqm.org/en/PdfResources/EFQM%20Member%20List.pdf>

Na 57 państw członkowskich Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością 23 należą do Unii Europejskiej (do Fundacji nie weszły: Estonia, Litwa, Łotwa i Malta), co świadczy o wsparciu i uznaniu dla działalności EFQM nie tylko na terytorium UE, lecz również daleko poza jej granicami.

Według informacji z oficjalnej strony internetowej Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością³ jej biuro znajduje się w Brukseli i ma 18 pracowników 7 różnych narodowości z Pierre Cachetem na czele. Działalność Fundacji jest ukierunkowana na uznanie europejskich organizacji za wzorzec zrównoważo-

³ *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, <http://www.efqm.org/en/>.

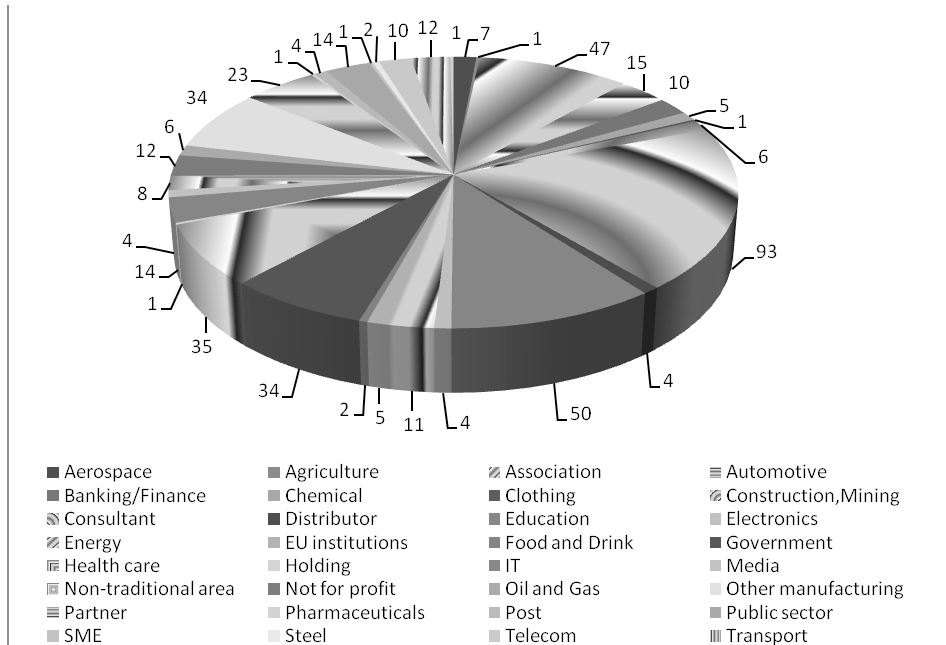
nego rozwoju gospodarczego. W praktyce praca fundacji polega na aktywizacji kierowników, którzy pragną się rozwijać i wdrażać modele doskonalenia EFQM jako ogólną podstawę zarządzania przedsiębiorstwem, uznając je za nieprzerwany proces, co ich zdaniem pomaga w zrozumieniu celów organizacji, daje wskazówki pomocne w ich osiągnięciu i stymuluje do poszukiwania możliwości ulepszeń.

Jednym z rezultatów pracy Fundacji było opracowanie i publikacja w 1992 r. postanowienia o nagrodzie dla europejskiego biznesu – Europejskiej Nagrodzie Jakości (European Quality Award – EQA) opierającej się na modelu działalności firmy, która, zdaniem autorów projektu, jest w najwyższym stopniu zgodna z modelem TQM dla Europy Zachodniej. Zwycięzca powinien wyprzedzać inne firmy na rynku europejskim. Warunkiem otrzymania nagrody jest zademonstrowanie przez kandydata własnego podejścia do TQM, które świadczy o tym, że w ciągu kilku ostatnich lat faktycznie wniesiono znaczny wkład w działalność firmy dążącej do zaspokojenia potrzeb konsumentów, urzędników i innych zainteresowanych stron, a stosowany przez nią model jest ukierunkowany na kontynuację ulepszeń.

W porównaniu z nagrodą japońską i amerykańską przedstawiciele biznesu są o wiele liczniejsi. Obecnie jest ich 33 (rys. 3).

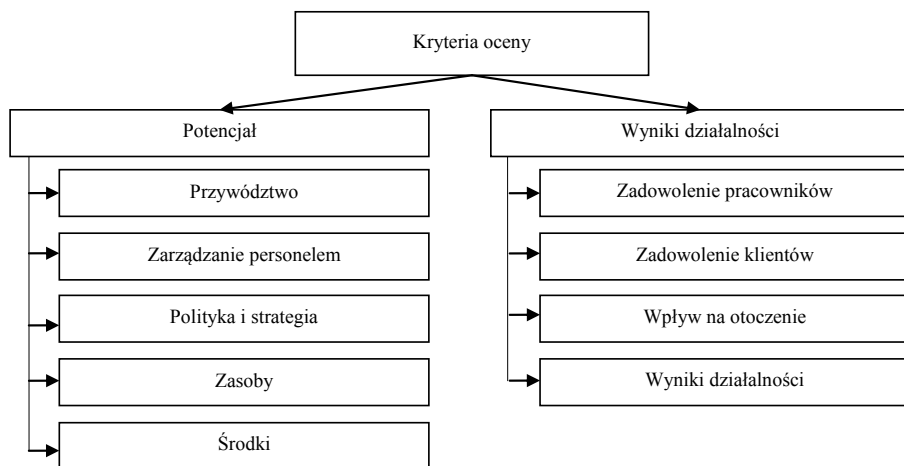
Kandydaci do Europejskiej Nagrody Jakości są oceniani według dziewięciu kryteriów o różnej wadze. Kryteria te dzielą się umownie na dwie grupy (rys. 4).

Proces oceny kandydatów do nagrody realizuje zespół asesorów składający się z sześciu ekspertów, z których każdy przeszedł specjalne przygotowanie wstępne zapewniające jednoznaczność oceny firm według każdego kryterium, co na dalszym etapie pozwala na jednoznaczną ocenę każdego nominowanego i porozumienie między ekspertami. W zgodzie z Modelem Doskonalenia EFQM każdy pretendent może uzyskać maksymalnie 1000 punktów. Jednakże najlepsze firmy Europy osiągają obecnie ok. 700-750 punktów.



Rysunek 3. Organizacje należące do EFQM wg branż

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, <http://www.efqm.org/en/PdfResources/EFQM%20Member%20List.pdf>



Rysunek 4. Kryteria oceny organizacji kandydujących do Europejskiej Nagrody Jakości

Opracowanie własne na podstawie: *Премии качества. По материалам учебника „Всеобщее управление качеством” (О.П.Глудкин, Н.М.Горбунов, А.Н.Гуров, Ю.В.Зорин)*, <http://www.management.com.ua/qm/qm006.html>

Opisany wyżej system oceniania działalności przedsiębiorstw, który początkowo był wykorzystywany jedynie jako narzędzie wyłaniania najlepszych europejskich firm, jest ostatnio szeroko stosowany nie tylko jako określenie swego rodzaju wzorca do naśladowania, lecz również na potrzeby definiowania i zatwierdzania poziomów doskonałości różnych organizacji w celu włączenia ich w procesy konsekwentnego i stopniowego doskonalenia.

Schemat obejmuje trzy wyższe stopnie doskonałości (zdobywca nagrody, zdobywca wyróżnienia i finalista), które potwierdza Europejska Nagroda Jakości, a także dwa stopnie o charakterze konkursowym: „Wyróżnienie za Osiągnięcia w Europie” (ponad 400 punktów) i „Wyróżnienie za Zaangażowanie” (oceny dokonują walidatory przygotowane według specjalnej metodyki, lecz bez naliczania punktów).

W tabeli 3 przedstawiono bardziej szczegółowo wyniki oceny firm według kryteriów Europejskiej Nagrody Jakości.

Tabela 3. Zdobywcy Europejskiej Nagrody Jakości w latach 1992-2010 według państw

Rok	Poziomy doskonałości		
	„Finalista”	„Zdobywca wyróżnienia”	„Zdobywca ENJ”
1	2	3	4
1992	–	Wielka Brytania, Hiszpania, Belgia	Wielka Brytania
1993	Włochy, Wielka Brytania	Wielka Brytania	Belgia
1994	Wielka Brytania, Francja	Europa, Bliski Wschód, Afryka (EMEA), Szwecja	Wielka Brytania
1995	Turcja, Wielka Brytania, Austria	Wielka Brytania	Francja
1996	Wielka Brytania, Wielka Brytania, Grecja	Wielka Brytania, Wielka Brytania, Turcja	Turcja
1997	Irlandia, Szwajcaria, Francja, Wielka Brytania	Hiszpania, Wielka Brytania, Turcja, Wielka Brytania	Turcja, Włochy
1998	Francja, Francja, Węgry, Belgia, Słowenia, Hiszpania, Włochy, Niemcy, Hiszpania, Turcja	Dania, Wielka Brytania, Hiszpania, Wielka Brytania, Francja, Turcja, Wielka Brytania	Turcja, Niemcy, Wielka Brytania
1999	Węgry, Wielka Brytania, Belgia, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria, Wielka Brytania, Ukraina, Hiszpania, Turcja, Niemcy, Niemcy, Niemcy, Hiszpania, Belgia, Turcja, Wielka Brytania, Hiszpania	Węgry, Hiszpania, Francja, Grecja, Wielka Brytania	Francja, Dania, Belgia, Wielka Brytania
2000	Wielka Brytania, Francja, Węgry, Grecja, Ukraina, Dania, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, Węgry, Niemcy, Niemcy	Irlandia, Szwajcaria, Włochy, Wielka Brytania, Dania, Hiszpania, Turcja, Turcja	Węgry, Wielka Brytania, Finlandia
2001	Ukraina, Szwajcaria, Wielka Brytania, Francja, Węgry, Wielka Brytania, Niemcy, Dania, Holandia, Niemcy, Szwajcaria, Wielka Brytania, Węgry, Niemcy	Niemcy, Grecja, Grecja, Węgry, Portugalia	Szwajcaria, Wielka Brytania

1	2	3	4
2002	Hiszpania, Turcja, Włochy, Francja, Francja, Niemcy, Holandia, Hiszpania, Węgry	Hiszpania, Grecja, Hiszpania, Dania, Turcja, Francja	Wielka Brytania
2003	Węgry, Hiszpania, Hiszpania, Holandia, Węgry, Hiszpania	Niemcy, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria, Wielka Brytania, Hiszpania, Dania, Turcja, Holandia	Wielka Brytania, Grecja, Wielka Brytania, Turcja
2004	Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania, Niemcy	Turcja, Turcja, Niemcy, Szwajcaria, Włochy, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania, Niemcy	Wielka Brytania, Turcja
2005	Estonia, Holandia, Hiszpania, Hiszpania, Francja	Włochy, Hiszpania, Hiszpania, Hiszpania, Wielka Brytania, Niemcy, Niemcy, Niemcy, Niemcy	Wielka Brytania, Wielka Brytania
2006	Holandia, Węgry, Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Szwecja, Hiszpania, Grecja, Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Holandia, Słowenia, Polska, Węgry, Hiszpania, Turcja	Włochy, Holandia, Hiszpania, Niemcy, Węgry, Niemcy	Wielka Brytania, Niemcy, Dania, Niemcy
2007	Polska, Hiszpania, Wielka Brytania, Wielka Brytania, Francja, Austria, Belgia, Hiszpania	Grecja, Wielka Brytania, Słowenia, Hiszpania, Niemcy	Wielka Brytania, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania
2008	Niemcy, Polska, Niemcy, Hiszpania, Rosja, Turcja	Turcja, Wielka Brytania	Wielka Brytania, Turcja, Turcja
2009	Wielka Brytania, Luksemburg, Hiszpania, Belgia, Turcja, Szwajcaria	Hiszpania, Irlandia Północna, Wielka Brytania, Francja, Polska, Austria, Francja	–
2010	Wielka Brytania, Hiszpania, Niemcy, Niemcy, Austria, Wielka Brytania, Luksemburg, Austria	Rosja, Turcja, Hiszpania, Wielka Brytania, Austria	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, <http://www.efqm.org/en/>

Tak więc wśród wszystkich trzech poziomów doskonałości najczęściej są nominowane przedsiębiorstwa Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Niemiec, które w latach 1992-2010 były nagradzane odpowiednio 57, 41 i 31 razy. Ponadto bezsprzecznie absolutnymi liderami wśród zdobywców ENJ są firmy brytyjskie, które w analizowanym okresie były nagradzane na tym poziomie 16 razy. Pochodzenie uczestników rywalizacji wykracza jednakże znacznie poza granice Unii Europejskiej.

3. Krajowe i regionalne nagrody jakości

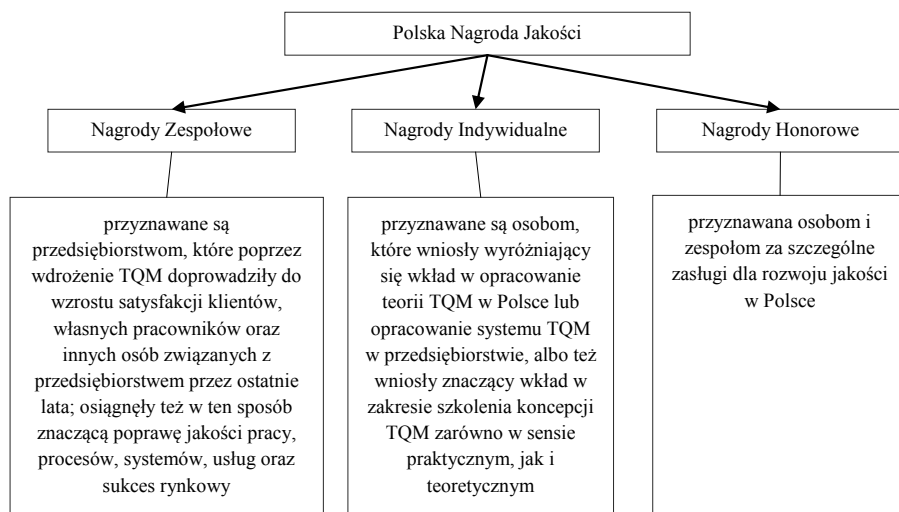
Nagrody jakościowe na poziomie świata powodują pojawienie się nagród krajowych i regionalnych, które zwykle są prowadzone w formie konkursu. Mimo że one są mniej prestiżowe, mają swoje zalety:

- wprowadzenie nowoczesnych systemów zapewnienia jakości oraz koncepcji zarządzania przez jakość (TQM),
- upowszechnienie wśród rodzimych przedsiębiorstw koncepcji ciągłego doskonalenia oraz pro jakościowego sposobu myślenia,
- poszerzanie wiedzy pomiędzy kierownictwem przedsiębiorstw na temat nowoczesnych metod zarządzania, które są wykorzystywane w przodujących firmach światowych;
- upowszechnienie w mediach informacji o sobie i swojej działalności w celu likwidacji barier w handlu z myślą o rozbudowaniu rynku wewnętrznego,
- umacnianie współpracy i zrozumienia między partnerami obecnymi i ewentualnymi,
- ustalenie kontaktów i poszerzenie wiedzy o działalności przedsiębiorstwa wśród organizacji samorządowych i władz wojewódzkich etc.

Generalnie przedsiębiorstwa, które biorą udział w takich krajowych i regionalnych konkursach, nie tylko dbają o „spełnianie wymagań klienta”, ale troszczą się też o całości działań wobec wszystkich zainteresowanych stron tj. klientów, dostawców, właścicieli, pracowników, społeczeństwa. Uczestnictwo w Regionalnych Nagrodach Jakości pozwala na aktywne współdziałanie, integrację i powiększenie środowisk zajmujących się problematyką jakości.

Narodowe konkursy jakości cieszą się dużą popularnością w większości krajów świata. Znaczna ich część opiera się na kryteriach Europejskiej Nagrody Jakości (EFQM). Takie podejście jest spowodowane tym, że w wielu krajach udział w narodowym konkursie jakości jest postrzegany jako etap przygotowawczy do startu przedsiębiorstwa w rywalizacji ogólnoeuropejskiej. Ponadto w wielu państwach Europy ustanowiono nagrody za jakość w obrębie poszczególnych miast i jednostek podziału administracyjnego. Tak więc laureaci konkursu narodowego są wyłaniani spośród zwycięzców konkursów regionalnych, chociaż w szeregu państw wstępny udział w konkursie regionalnym nie jest obowiązkowym warunkiem uczestnictwa w konkursie narodowym. Zresztą każdy kraj ma swoje odrębne podejście w tworzeniu i przyznaniu nagród jakości. Przedstawiamy kilka wybranych krajów.

24 września 1997 roku Komitet Polskiej Nagrody Jakości podjął decyzję o ustanowieniu Regionalnych Nagród Jakości. Polska Nagroda Jakości jest przyznawana corocznie, ale nie zawsze i nie w każdym przypadku we wszystkich kategoriach. Wg Regulaminu Przyznawania Polskiej Nagrody Jakości wyróżnienie to ustanawia się w 3 kategoriach (rys. 5).



Rysunek 5. Klasyfikacja Polskiej Nagrody Jakości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Regulamin przyznawania Polskiej Nagrody Jakości*, <http://www.pnj.pl/Regulamin.htm>

Zdobywcy Polskiej Nagrody Jakości we wszystkich kategoriach otrzymują dyplom i możliwość posługiwania się w korespondencji i promocji Znakiem i Hasłem Polskiej Nagrody Jakości. Oprócz tego zdobywcy Nagród Zespołowych otrzymują pamiątkową statuetkę (rys. 6).



Rysunek 6. Statuetka Polskiej Nagrody Jakości

Źródło: Cuprod Sp. z o.o., <http://www.cuprod.com.pl/>

Do chwili obecnej ustanowiono już następujące Regionalne Nagrody Jakości⁴:

1. Dolnośląska Nagroda Jakości
2. Kujawsko-Pomorska Nagroda Jakości
3. Lubelska Nagroda Jakości
4. Lubuska Nagroda Jakości
5. Łódzka Nagroda Jakości
6. Małopolska Nagroda Jakości
7. Mazowiecka Nagroda Jakości
8. Opolska Nagroda Jakości
9. Podkarpacka Nagroda Jakości
10. Podlaska Nagroda Jakości
11. Śląska Nagroda Jakości
12. Świętokrzyska Nagroda Jakości
13. Warmińsko-Mazurska Nagroda Jakości
14. Wielkopolska Nagroda Jakości
15. Zachodniopomorska Nagroda Jakości

Komitet Polskiej Nagrody Jakości pragnie aby laureaci i wyróżnieni w kolejnych edycjach konkursów Regionalnych Nagród Jakości brali udział w Ogólnopolskim Konkursie Jakości, a laureaci i wyróżnieni konkursu Polskiej Nagrody Jakości braliby udział w Europejskiej Nagrodzie Jakości.

Rok wcześniej, w 1996 r., został ustanowiony Ukraiński Narodowy Konkurs Jakości. Głównymi organizatorami konkursu są: Ukraińska Asocjacja Jakości i Ukraiński Związek Przemysłowców i Przedsiębiorców. Jest on wpisany do Rejestru Narodowych Nagród Jakości Państw Europejskich. Konkurs jest przeprowadzany co roku w ramach Ogólnoukraińskiego Maratonu Biznesowego „Zdobywanie szczytów europejskiej jakości”. Jest on zorientowany na przedsiębiorstwa (organizacje) wszystkich form własności z sektora przemysłu i usług.

Konkurs jest przeprowadzany w jeden etap na poziomie narodowym w zgodzie z Modelem Doskonałości EFQM w dwóch kategoriach:

- duże przedsiębiorstwa (ponad 250 pracowników),
- małe i średnie przedsiębiorstwa (do 250 pracowników).

Do udziału w konkursie są dopuszczane wszystkie przedsiębiorstwa (lub ich filie), które są zarejestrowane jako osoby prawne i prowadzą działalność na terytorium Ukrainy.

Zwycięzca Ukraińskiego Narodowego Konkursu Jakości jest nagradzany pucharem i dyplomem zwycięzcy (rys. 7), laureaci – pucharem i dyplomem laureata, zaś finaliści – pucharem i dyplomem finalisty.

⁴ Polska Nagroda Jakości, http://www.pnj.pl/rnj_1.htm



Rysunek 7. Dyplom zwycięzcy Ukraińskiego Narodowego Konkursu Jakości

Źródło: ДП „Харківстандартметрологія”, <http://hgcsms.kharkov.ua/>

W 1998 r. na podstawie wyników Ukraińskiego Narodowego Konkursu Jakości najlepsze przedsiębiorstwa zjednoczyły się w Klubie Liderów Jakości Ukrainy. Tym przedsiębiorstwom rekomendowano udział w Międzynarodowym Turnieju Jakości Państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz w konkursie o Nagrodę za Doskonałość EFQM.

Konkursy na szczeblu regionalnym są przeprowadzane nieco inaczej niż w Polsce. Tradycyjnie wiosną odbywa się etap regionalny Ogólnoukraińskiego Konkursu Jakości Produkcji (towarów, prac, usług) – „100 najlepszych towarów Ukrainy”. Jest to konkurs narodowy i państwowy, przeprowadzany pod patronatem prezydenta Ukrainy. Oficjalnym organizatorem konkursu jest Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu Ukrainy przy wsparciu państwowych administracji obwodowych. Organizatorem wystawy jest Państwowe Przedsiębiorstwo „Ukraińskie Naukowo-Badawcze i Edukacyjne Centrum Problemów Standaryzacji, Certyfikacji i Jakości”.

Ogólnoukraiński Konkurs Jakości jest przeprowadzany w celu zjednoczenia wysiłków ukierunkowanych na poprawę jakości i konkurencyjności krajowej produkcji oraz wspierania wdrażania współczesnych metod zarządzania jakością w przedsiębiorstwach Ukrainy⁵.

Konkurs składa się z trzech etapów: przygotowawczego, regionalnego i ogólnokrajowego.

Na etapie przygotowawczym zatwierdza się plan wydarzeń i organizuje kampanię informacyjną w środkach masowego przekazu o początku i warunkach przeprowadzenia konkursu regionalnego.

W konkursie na szczeblu regionalnym mogą brać udział przedsiębiorstwa produkcyjne lub usługowe, zarejestrowane jako osoba prawna lub filia osoby prawnej. Do konkursu na szczeblu państwowym dopuszczani są wyłącznie zwycięzcy regionalnych konkursów jakości.

⁵ Положення про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу якості. Затверджено Наказом Держстандарту України 27.02.2002 N 112

W 24 obwodach (charkowskim, chersońskim, chmielnickim, czerkawskim, czernihowskim, czerniowieckim, donieckim, dnipropietrowskim, iwano-frankowskim, kijowskim, kirowogradzkim, lwowskim, ługańskim, mikołajowskim, odeskim, poławskim, rówieńskim, sumskim, winnickim, wołyńskim, zakarpaczkim, zaporoskim i żytomierskim), miastach Kijów i Sewastopol oraz Autonomicznej Republice Krym są tworzone regionalne komisje konkursowe. W ich skład wchodzi przedstawiciele organów władzy wykonawczej odpowiednich regionów, a także innych zainteresowanych instytucji państwowych, organizacji społecznych i środków masowego przekazu. Na szczęblu ogólnokrajowym zbiera się główna komisja konkursowa z przewodniczącym i jego zastępcami na czele. Metodę przeprowadzania ekspertyzy materiałów oraz wymagania stawiane uczestnikom konkursu opracowuje Ukraiński Instytut Jakości, zaś sprawy organizacyjno-metodyczne i informacyjne na szczęblu regionalnym są realizowane przez organy terytorialne Państwowego Standardu Konsumenckiego Ukrainy.

W ramach Ogólnoukraińskiego Konkursu Jakości w 2012 r. laureaci są wyłanianiani w dwóch kategoriach:

- produkcja,
- prace i usługi.

Kategoria produkcji dzieli się dodatkowo na podkategorie: produkty spożywcze, produkty przemysłowe, produkty przeznaczenia produkcyjno-technicznego i produkty ludowego rzemiosła artystycznego.

Zwycięzca konkursu na szczęblu ogólnokrajowym jest nagradzany specjalnym dyplomem i statuetką według ustalonego wzorca.

Rokrocznie na podstawie Ogólnoukraińskiego Konkursu Jakości Produkcji jest wydawany państwowy katalog „100 najlepszych produktów Ukrainy”, który zawiera informacje o najlepszych ukraińskich producentach i ich produkcji.

Analogiczny krajowy konkurs, oparty na modelach doskonalenia Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), istnieje także w Rosji. 24 lutego 1999 r. rząd Federacji Rosyjskiej ustanowił Nagrodę Rządu Federacji Rosyjskiej w Dziedzinie Jakości, która jest przyznawana osobom prawnym za osiągnięcie wybitnych rezultatów w sferze jakości produktów i usług, zapewnienia ich bezpieczeństwa, a także za wdrażanie wysokowydajnych metod zarządzania jakością.

W konkursie mogą uczestniczyć, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe. Na nagrodę składa się dyplom rządu Federacji Rosyjskiej, statuetka według ustalonego wzorca (rys. 8) oraz prawo do używania symboliki nagrody w swoich materiałach reklamowych.



Rysunek 8. Dyplom i statuetka Nagrody Rządu Federacji Rosyjskiej w Dziedzinie Jakości

Źródło: Премия Правительства РФ в области качества, <http://www.vniis.ru/quality-award>

Co roku przyznaje się do 12 nagród, z czego maksymalnie 3 przedsiębiorstwom o liczbie pracowników nieprzekraczającej 250 osób, maksymalnie 3 przedsiębiorstwom zatrudniającym 250-1000 osób i maksymalnie 6 przedsiębiorstwom, w których pracuje ponad 1000 osób.

Laureaci mają prawo do powtórnego udziału w konkursie po 5 latach od otrzymania nagrody. Zgodnie z Regulaminem Przyznawania Nagród Rządu Federacji Rosyjskiej w Dziedzinie Jakości⁶ laureaci mają obowiązek informować zainteresowane organizacje o swoim doświadczeniu w pracy. Decyzja rządu Federacji Rosyjskiej o przyznaniu nagród zapada przeważnie w Światowym Dniu Jakości (drugi czwartek listopada).

Na podstawie wyżej opisanej Rosyjskiej Nagrody Jakości w wielu regionach Rosji pojawiają się miejskie i regionalne nagrody za jakość, które stymulują prace w kierunku poprawy jakości i konkurencyjności biznesu oraz opanowania współczesnych efektywnych metod zarządzania jakością w rosyjskich firmach.

Regionalne konkursy w sferze jakości są organizowane w ponad 20 jednostkach administracyjnych Federacji Rosyjskiej, mimo że wstępny udział w nich nie jest warunkiem koniecznym dla uczestników Nagrody Rządu FR. Niektóre z nich wymieniono w tabeli 4.

⁶ Положение о премиях Правительства Российской Федерации в области качества. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 1999 года №206.

Tabela 4. Kategorie niektórych regionalnych nagród jakości w Federacji Rosyjskiej

Nazwa konkursu	Kategorie konkursu
Republikański Konkurs o Nagrodę Jakości Rządu Republiki	Nagrody są przyznawane w następujących kategoriach: - przedsiębiorstwa i organizacje o liczbie zatrudnionych do 250, - przedsiębiorstwa i organizacje o liczbie zatrudnionych przekraczającej 250.
1	2
Konkurs o Nagrodę Prezydenta Republiki Baszkortostan w Sferze Jakości Produkcji (towarów, usług)	Nagrody są przyznawane przedsiębiorstwom w następujących gałęziach gospodarki: - elektroenergetyka, - energetyka paliwowa, - metalurgia metali żelaznych, - metalurgia metali kolorowych, - chemia i petrochemia, - budowa maszyn i obróbka metali, - gospodarka leśna, produkcja wyrobów z drewna i celulozowo-papiernicza, - produkcja materiałów budowlanych, - produkcja szkła i wyrobów porcelanowo-ceramicznych, - przemysł lekki, - przemysł spożywczy, - wytwarzanie produktów przemiału zbóż i paszy dla zwierząt, - medycyna, - poligrafia, - usługi.
Obwodowy Konkurs „O Nagrodę Gubernatora Obwodu Penzeńskiego za Zarządzanie Jakością”	Kategoria A – za wysokie wyniki samooceny według kryteriów Nagrody Rządu Federacji Rosyjskiej, Kategoria B – za wysokie wyniki samooceny według kryteriów konkursu obwodowego i standardów ISO 9004; Kategoria W – za samoocenę według standardów ISO 9001.
Nagroda Prezydenta Republiki Czuwaskiej w Sferze Jakości	Kategorie uczestników: - organizacje o liczbie zatrudnionych do 500, - organizacje o liczbie zatrudnionych przekraczającej 500.
Konkurs o Nagrodę Prezydenta Republiki Udmurckiej w Sferze Jakości Produkcji (towarów, usług)	Nagrody są przyznawane przedsiębiorstwom w kategoriach: - produkcja przeznaczenia produkcyjno-technicznego, - produkcja niekonsumpcyjna, - produkcja spożywcza, - sfera usług.
Nadwołżańska Nagroda Jakości „Za Wysoką Jakość i Konkurencyjność Usług”	Nagroda jest przyznawana za wyniki w tworzeniu i wdrażaniu efektywnego systemu zarządzania jakością w dwóch kategoriach: - w sferze działalności produkcyjnej, - w sferze usług.

Źródło: Премии за качество шают по регионам, <http://quality.eup.ru/MATERIALY12/premii.htm>

W wymienionych w tabeli 4 konkursach regionalnych uczestnicy rywalizują w bardzo zróżnicowanych kryteriach. W jednych nagrodach istnieje podział na podstawie liczby pracowników przedsiębiorstwa, w innych – na podstawie przynależności do określonego działu gospodarki, w jeszcze innych – na podstawie spełniania wymagań różnych modyfikacji standardów ISO itd. W związku z tym

nie można jednakowo sklasyfikować laureatów wszystkich regionalnych nagród w przypadku ich udziału w konkursie o Nagrodę Rządu FR.

Analogiczne krajowe nagrody, oparte na koncepcjach kompleksowego zarządzania jakością (TQM) i modelach doskonalenia Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), są przyznawane w większości państw świata. Przy tym dla większości organizacji uczestniczących zarówno w narodowych, jak i regionalnych konkursach jakości samo zdobycie nagrody nie jest najważniejszym zadaniem czy celem samym w sobie. Nagrody jakości są przede wszystkim modelami doskonalenia biznesu, które pozwalają kierownikom strukturyzować i usystematyzować pracę wewnątrz firmy, i rozpocząć proces samodoskonalenia. Dziś wiele firm w wysoko rozwiniętych państwach świata na podstawie modeli nagród jakości buduje strategię zarządzania przedsiębiorstwem ukierunkowaną na stałe doskonalenie biznesu.

Literatura

1. Cuprod Sp. z o.o., <http://www.cuprod.com.pl/>.
2. European Foundation for Quality Management (EFQM), <http://www.efqm.org/en/>.
3. European Foundation for Quality Management (EFQM), <http://www.efqm.org/en/PdfResources/EFQM%20Member%20List.pdf>.
4. Myszewski J. M. *Po prostu jakość. Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, s. 307.
5. Polska Nagroda Jakości, http://www.pnj.pl/rnj_1.htm.
6. Regulamin przyznawania Polskiej Nagrody Jakości, <http://www.pnj.pl/Regulamin.htm>.
7. The Deming Prize, <http://www.juse.or.jp/e/deming/80>.
8. The National Institute of Standards and Technology (NIST), http://www.baldridge.nist.gov/Contacts_Profiles.htm.
9. The W. Edwards Deming Institute, <http://deming.org>.
10. Глудкин О. П., Горбунов Н. М., Гуров А. И., Зорин Ю. В. Под ред. О. П. Глудкина, *Всеобщее управление качеством [Текст] = Total Quality Management (TQM): учеб. для студентов инж. и экон. спец. вузов*, М.: Лаб. Базовых Знаний: Горячая линия-Телеком, 2001.
11. ДП „Харківстандартметрологія”, <http://hgcsms.kharkov.ua/>.
12. Положення про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу якості. Затверджено Наказом Держстандарту України 27.02.2002 N 112.

13. *Положение о премиях Правительства Российской Федерации в области качества*. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 1999 года №206.
14. *Премии за качество шагают по регионам*, <http://quality.eup.ru/MATERIALY12/premii.htm>.
15. *Премия Правительства РФ в области качества*, <http://www.vniis.ru/qualityaward>.