

OPTIMUM

STUDIA EKONOMICZNE

SPIS TREŚCI

STUDIA I ROZPRAWY..... 3

Bazyli Poskrobko – *Perspektywa finansowa do 2020 roku a wyzwania dla Unii Europejskiej*..... 3

Leszek Kupiec – *Polska w Unii Europejskiej – skala sukcesu i oczekiwań*..... 19

Beata Zofia Filipiak – *Nowa logika Unii Europejskiej w obszarze wsparcia finansowego polepszania innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw*..... 33

Agnieszka Alińska – *Wykorzystanie niedotacyjnych instrumentów finansowych z programów Unii Europejskiej w latach 2007-2013 – wnioski i rekomendacje dla nowej perspektywy finansowej 2014-2020*..... 49

Robert Ciborowski – *Instrumenty polityki innowacyjnej Unii Europejskiej i ich wpływ na działalność proinnowacyjną przedsiębiorstw*..... 62

Marek Proniewski – *Polityka rozwoju regionów peryferyjnych* 79

Urszula Gołaszewska-Kaczan – *Działania podnoszące poziom kapitału ludzkiego w nowej perspektywie finansowania 2014-2020*..... 91

Maria Jastrzębska – *Zarządzanie ryzykiem w projekcie europejskim realizowanym przez jednostkę samorządu terytorialnego*..... 105

MISCELLANEA 121

Tadeusz Truskolaski, Kamil Waligóra – *Zarządzanie strategiczne w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym*..... 121

Marek Dylewski – <i>Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną jako wyraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na przykładzie województwa zachodniopomorskiego</i>	137
Barbara Porębska – <i>Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w nowym okresie programowania 2014-2020</i>	154
Joanna Juszczyk – <i>Inteligentny rozwój Polski i Unii Europejskiej</i>	170
Marcin Wajda – <i>Analiza wdrażania instrumentów wsparcia jakości kredytowej współfinansowanych ze środków europejskich w latach 2007-2013 na podstawie udzielonej pomocy de minimis</i> ..	184
Anna Grześ – <i>Wykres Gantta a metoda ścieżki krytycznej (CPM)</i>	195
Barbara Roszkowska-Mądra, Angelika Parfieniuk, Marcin Studnicki – <i>Poglądy młodzieży akademickiej studiów ekonomicznych o przedsiębiorczości i determinantach jej rozwoju</i>	217
Czesław Noniewicz – <i>Reforma rolna na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym</i>	236
RECENZJE I INFORMACJE	243
<i>Nova perspektywa finansowa UE 2014-2020. Szanse i zagrożenia</i> , Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, Augustów, 5-6 czerwca 2014 r.	243
LISTA RECENZENTÓW W 2014 ROKU	245

Bazyli POSKROBKO¹

PERSPEKTYWA FINANSOWA DO 2020 ROKU A WYZWANIA DLA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W artykule przedstawiono realne i potencjalne wyzwania, które stoją przed Unią Europejską w okresie zmian cywilizacyjnych. Szczególną uwagę zwrócono na zagrożenia wynikające z antropogenicznego obciążenia środowiska przyrodniczego. Wskazano narzędzia, które należałoby podjąć w perspektywie finansowej 2014-2020 od idei zrównoważonego rozwoju i koncepcji zielonej gospodarki do pakietu energetyczno-klimatycznego. Obszerniej zaprezentowano problem kształtowania odporności na globalne zagrożenia w kontekście szacunku kosztów działań Unii Europejskiej na rzecz ochrony klimatu w okresie do 2030 roku.

Słowa kluczowe: wyzwania cywilizacyjne, antropogeniczne obciążenie środowiska, zmiany klimatu, idea zrównoważonego rozwoju, koncepcja zielonej gospodarki, odporność na globalne zagrożenia, koszty polityki ochrony klimatu, wydatki Unii Europejskiej na poprawę odporności

FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020 AND CHALLENGES FACED BY EUROPEAN UNION

Summary

In modern history, global threats have never been visible to such an extent as at present. For several years, fifty global threats have been analysed for the needs of the World Economic Forum in Davos. The number of these threats is not decreasing, yet the degree to which some of them affect us does seem to change. Global threats are becoming a great challenge for management sciences. There emerged an urgent demand for design methods, processes and instruments of management. The paper presents examples of threats that are present in each element of the macrosystem: economy-society-environment-information-institutions, as well as the factors influencing the resistance of organisational units to these threats. As the key instrument, the national strategy for enhancing resistance to global threats is discussed. The strategy ought to constitute a collection of several strategies and detailed programmes, e.g. it needs to address the issue of climate change, long-term national spatial policy, or a programme of counteracting social exclusion and poverty.

Key words: global threats, resistance to global threats, characteristics of resistance, instruments of resistance, national strategy for strengthening resistance to global threats

¹ Prof. dr hab. Bazyli Poskrobko – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: bposkrobko@wp.pl.

1. Wstęp

W światowej literaturze naukowej trwa dyskusja o możliwości sprostania wyzwaniom współczesności i najbliższej przyszłości. Wyzwania te są przejawem zmian cywilizacyjnych. Do historii przechodzi powoli cywilizacja industrialna oparta na wykorzystaniu siły, zaś rozwija się cywilizacja postindustrialna oparta na wykorzystaniu wiedzy, tej skodyfikowanej i/lub zmateralizowanej i tej, która jest ukryta w ludzkich umysłach i stanowi ważny czynnik rozwoju. Jak w każdym okresie przejściowym, stara cywilizacja pozostawia określone osiągnięcia, ale i zagrożenia, których nie była w stanie przezwyciężyć, natomiast nowa niesie wyzwania, które pozostawione same sobie mogą stać się kolejnymi zagrożeniami. Słusznie podkreśla Jerzy Kleer, że w okresie przejściowym od cywilizacji industrialnej do postindustrialnej ludzkość ma do czynienia nie tylko z pojedynczymi zagrożeniami, lecz z całym ich splotem. Taka sytuacja nigdy nie miała miejsca w poznanej historii ludzkości na Ziemi [Kleer, 2014, s. 13].

Cechą charakterystyczną współczesnych zagrożeń jest ich: globalny charakter, wysoka intensywność i skłonność do kumulacji. Wywierają one i w najbliższych dziesięcioleciach będą wywierać istotny wpływ na ilościowy i jakościowy stan ludzkiej populacji oraz na społeczny i gospodarczy rozwój świata. Globalnych zagrożeń nie można ignorować, ponieważ każde z nich prowadzi do mniejszej lub większej katastrofy. Jeżeli ludzkość nie podejmie działań ochronnych i obronnych, wpływ ten będzie nasilać się. Zagrożenia są globalne, jednak przeciwdziałanie im musi mieć miejsce na wszystkich szczeblach organizacji ludzkości, od globalnego do regionalnego i lokalnego. Europejska społeczność, w tym także naród polski, może okresowo ignorować nadchodzącą katastrofę, ale może eliminować lub łagodzić zidentyfikowane zagrożenia, a jeśli jest to niemożliwe, budować odporność systemów: technicznych, społecznych i gospodarczych na te zagrożenia [*Global...*, 2013].

Pojęcie zagrożenia globalnego jest definiowane jako naruszenie stanu względnej równowagi w wymiarze globalnym w odniesieniu do systemów: przyrodniczych, na czele z biosferą, gospodarczych (w tym finansowych) i społecznych [*Global...*, 2013]. Zagrożenia w każdym z tych obszarów można podzielić na rzeczywiste, już odczuwalne, oraz potencjalne – przewidywalne lub już dostrzegalne. Egzemplifikacją jednego z realnych zagrożeń jest zmiana klimatu, która skutkuje wzrostem katastrof naturalnych, innym zaś chemizacja środowiska przyrodniczego, co prowadzi do zachwiania procesów przyrodniczych, kształtujących habitat człowieka, jak również zakłóca jego zdolności rozrodcze. Jako przykłady zagrożeń potencjalnych można wskazać, takie jak: zalamanie się gradacji gatunku *homo sapiens*, recesja światowego systemu finansowego, ponadnarodowa rewolucja społeczna.

W artykule podjęto próbę weryfikacji dwóch tez:

1. Ludzkość znajduje się w okresie skumulowanych w czasie zmian cywilizacyjnych, którym towarzyszą wyzwania: przyrodnicze, społeczne i gospodarcze;
2. Unia Europejska dostrzega globalne zagrożenia cywilizacyjne i stara się im przeciwdziałać, mimo to ma problemy z przezwyciężeniem spuścizny cywilizacji industrialnej.

Weryfikacji tych tez dokonano przez ukazanie wybranych aspektów dokonujących się zmian cywilizacyjnych. Głównie przedstawiono negatywne skutki ustępującej cywilizacji industrialnej, a także bez szerszego omawiania wskazano wyzwania nowej cywilizacji, które mogą prowadzić do kolejnych zagrożeń. Na tym tle zaprezentowano sposoby i narzędzia przeciwdziałania globalnym zagrożeniom i budowania odporności na nieuniknione ich skutki, ze szczególnym uwzględnieniem ogólnych programów Unii Europejskiej i działań zaplanowanych na lata 2014-2020.

2. Wyzwania współczesnych zmian cywilizacyjnych

Historia dowodzi, że ludzkość w swoim rozwoju przeżyła kilka zmian, które można nazwać cywilizacyjnymi. Z analiz historycznych wynika, że każda, kolejna cywilizacja w coraz krótszym czasie zastępowała starą i krócej trwała. W związku z tym cywilizacja industrialna trwała znacznie krócej od agrarnej, a ta znacznie krócej od pasterskiej. Przejście między cywilizacją pasterską a agrarną przebiegało powoli, ewolucyjnie na przestrzeni setek lat, znacznie szybciej dokonało się przejście od cywilizacji agrarnej do industrialnej. Obecnie obserwowane zmiany następują wręcz rewolucyjnie. Obejmują one wszystkie aspekty ludzkiego życia: od wartości ogólnoludzkich i problemów relacji międzyludzkich, do sposobów: produkcji, dystrybucji i konsumpcji. Jednak największe zmiany już miały miejsce i nadal zachodzą w zakresie tworzenia wiedzy oraz komunikacji społecznej. Tempo zmian jest tak wielkie, że wielu ludzi nie jest w stanie ich przyswoić. Nasila się rozbieżność między: odczuciami, umiejętnościami, zainteresowaniami i działaniami młodego pokolenia a ich rodziców. Różne są więc oczekiwania pokolenia decydentów (45+) oraz młodzieży (16+). Warunkiem przezwyciężenia tej dycho-tonii jest uświadomienie, w jakim okresie dziejów znajduje się ludzkość, dokąd ona zmierza i co z tego wynika dla naukowców, decydentów, jak również każdego człowieka na świecie, w Europie i Polsce.

Cywilizacja industrialna, w stosunkowo krótkim czasie – trzystu lat, umożliwiła ludzkości dokonanie niebywałych osiągnięć w technice i technologii, w nauce i poziomie wykształcenia ludzi, a nade wszystko dokonała „cudu pomnożenia chleba” – radykalnie ograniczyła śmierć głodową, zapewniła wyżywienie szybko wzrastającej ludzkiej populacji z jednoczesnym podniesieniem poziomu życia co najmniej trzech piątych ogólnej liczby ludzi na Ziemi.

Jednakże w cywilizacji industrialnej nie zwracano dostatecznej uwagi na uboczne skutki działalności zorganizowanej na zasadach wolnego rynku czy centralnego planowania (doświadczenie byłego Związku Radzieckiego), stąd pozostawia ona wiele nierozwiązanych problemów. Do najbardziej niebezpiecznych spośród nich można zaliczyć arsenały broni masowej zagłady oraz nadmierne antropogeniczne obciążenie środowiska przyrodniczego Ziemi. Warto wciąż pamiętać, że w wojskowych magazynach znajduje się broń umożliwiająca dwukrotne „spalenie” powierzchni Ziemi i niemal całkowite zniszczenie obecnie występujących form życia. Zapewnienie pokoju jest więc największym, najważniejszym, najpilniejszym i wciąż aktualnym wyzwaniem. Nie miałyby sensu nawet najmądrzejsze rozważania, jeżeli broń ta zostałaby użyta.

Nadmierne antropogeniczne obciążenie biosfery jest efektem: ciągłego zwiększania zakresu i stosowania coraz to nowych sposobów użytkowania zasobów, sił i walorów przyrody, niegospodarności surowcami i materiałami, zanieczyszczenia powierzchni Ziemi toksycznymi związkami chemicznymi, trudno rozkładającymi się w naturalnych warunkach, a także wydalania do atmosfery gazów cieplarnianych. Bezpośrednie i pośrednie wykorzystanie środowiska przyrodniczego przez człowieka już przekroczyło możliwości asymilacyjne i regeneracyjne biosfery Ziemi. Tak zwany ślad ekologiczny, czyli wielkość wykorzystania przez człowieka zasobów i ilość wydanych odpadów (stałych, ciekłych i gazowych), w skali świata jest ponad dwukrotnie, a w niektórych krajach (Stany Zjednoczone Ameryki, Chiny, Arabia Saudyjska) wielokrotnie większy od możliwości przyrody do ich rekompensacji i asymilacji. To, że na Ziemi nie nastąpiła jeszcze katastrofa ekologiczna jest wynikiem między innymi takich czynników, jak:

- wielopoziomowa, stopniowa utrata odporności ekosystemów, czego wyrazem jest ograniczanie zakresu świadczonych przez nie usług;
- stosowanie sztucznych protez podtrzymujących funkcjonowanie procesów przyrodniczych, które wymagają coraz większych nakładów;
- nierównomierne obciążenia ekosystemów Ziemi na poszczególnych obszarach globu.

Przekroczono wiele parametrów ogólnoludzkich funkcji biosfery jako habitatu człowieka. Badania zespołu Johana Rockströma [Rockstrom, 2009] dowodzą, że ilość wydalanego do środowiska azotu, fosforu i związków chemicznych jest ponad trzykrotnie wyższa od naturalnych możliwości ich asymilacji. Przekroczony został poziom koncentracji CO₂ zapewniający stałość klimatu. Zaostrza się deficyt słodkiej wody w stanie ciekłym. Ludzkość wykorzystuje 65% jej zasobów, przy bardzo nierównomiernym ich rozmieszczeniu na kuli ziemskiej. Wciąż następuje wylesianie kuli ziemskiej oraz zmniejszanie się różnorodności biologicznej. W ostatnich pięćdziesięciu latach wymieranie gatunków było dziesięciokrotnie wyższe niż w poprzednim, analogicznym okresie.

Fakty te albo nie docierają do świadomości większości mieszkańców planety, albo są lekceważone. Zdecydowana większość ludzi na świecie nie ma również tej świadomości, że żyje kosztem przyszłych pokoleń. Przyroda już nie może dać człowiekowi tyle zasobów i świadczyć tyle usług, ile mogła na początku cywilizacji industrialnej. Szacuje się, że w skali świata usługi świadczone przez przyrodę na rzecz człowieka i jego gospodarkę, w okresie od pierwszego dziesięciolecia XIX wieku do minionych dziesięciu lat XXI wieku, zmalały o dwie trzecie. Współczesne pokolenie może już korzystać tylko z jednej trzeciej tego, co było dostępne pokoleniom żyjącym dwieście lat temu. W tym czasie populacja ludzi zwiększyła się ponad trzykrotnie. W przeliczeniu na jednego mieszkańca Ziemi wielkość i wartość usługi środowiska w tym okresie zmalały aż dziesięciokrotnie.

Chemizacja środowiska jest jednym z najniebezpieczniejszych efektów cywilizacji industrialnej. W krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) już od kilku dziesięcioleci produkuje się około dwóch tysięcy związków chemicznych sztucznie syntetyzowanych, a więc nieznanymi przyrodzie. Kilkaset tysięcy ton takich związków jest wydanych bezpośrednio do środowiska lub przedostaje się do niego za pośrednictwem różnych produktów. Stężenie tych związków w glebach

nie jest objęte systemowym badaniem. Oznacza to, że w glebach, oficjalnie uznanych za czyste, znajdują się różne chemikalia, których przenikanie do procesów troficznych i tego skutki nie są rozpoznane. Przedostają się one do organizmów zwierząt i ludzi, tymczasem ci drudzy nie są tego świadomi. Jednocześnie każdy konsument w ciągu roku świadomie zjada z pożywieniem około sześciu kilogramów różnych chemikaliów: ulepszcaczy, spulchniaczy, utrwalaczy, barwników, substancji smakowych i aromatycznych. Niektóre z nich są zwykłymi truciznami, jak na przykład kwas borny stosowany do konserwacji kawioru czy substancja, która w dużych dawkach stanowi trutkę na myszy, a w małych kształtuje smak jednego z rodzajów lodów. Warto sobie uzmysłowić, że nowoczesna agrotechnika powoduje systematyczne zmniejszanie wartości odżywczych płodów rolnych. W 1985 roku w 100 g brokułów wyhodowanych w Polsce było 103 mg wapnia, w 2002 roku ta sama ilość tych warzyw zawierała już tylko 28 mg tego pierwiastka. Brokuły traciły także zawartość magnezu i kwasu foliowego, a fasola witaminę B₆. Żywność w trakcie konserwowania jest poddawana silnemu promieniowaniu jonizującemu. Aby było ono skuteczne, trzeba stosować wyższe dawki, stąd Unia Europejska w 2011 roku w trybie pilnym wydała rozporządzenie, na mocy którego podniosła normę radioaktywności żywności z 600 do 12 500 bekereli na kilogram. Obok związków chemicznych, jest to kolejny czynnik, który powoduje pogorszenie jakości odżywczej żywności i podnosi ryzyko wystąpienia choroby nowotworowej [Staszewska, 2014].

Uczeni coraz śміalej twierdzą, że istnieje związek między chemizacją środowiska przyrodniczego a zdolnością człowieka do rozrodu. Badania prowadzone w Holandii świadczą o tym, że całe pokolenie wnuków, w stosunku do swoich dziadków, produkuje o połowę mniej plemników, a co piąty mężczyzna już nie produkuje zdrowych plemników zdolnych do zapłodnienia. Na przełomie XX i XXI wieku niepłodność wykazywało w Holandii 18,4% par, we Francji 16,8%, w USA 14%. W tej populacji niepłodność mężczyzn wynosiła 26,4-46,6% [Król i in., 2000]. W Polsce odnotowano 1 200 tys. niepłodnych par, w tym co druga para miała problem z rozrodczością z powodu niepłodności mężczyzn [Kurzawa, 2010].

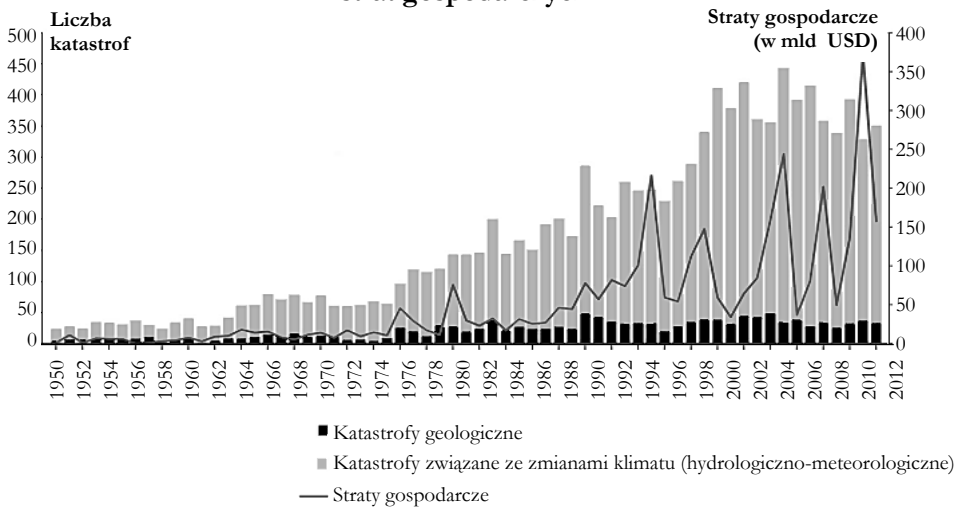
Cywilizacja industrialna była równocześnie przyczyną zmian klimatu. Średnia temperatura Ziemi w dziesięcioleciu 2000-2010, w porównaniu z dziesięcioleciem 1900-1910, wzrosła o 0,8°C. Uczeni dowodzą, że główną tego przyczyną jest koncentracja gazów cieplarnianych w atmosferze, w wyniku spalania coraz większej ilości paliw kopalnianych, a tym samym uwalniania do atmosfery dwutlenku węgla zgromadzonego w Ziemi przez miliony lat, jak również wycinanie lasów i niszczenie wodorostów, co ogranicza możliwości pochłaniania tego gazu z atmosfery. Proces ocieplenia rozpoczął się, gdy stężenie CO₂ w atmosferze przekroczyło krytyczny poziom 3,5 ppm. Obecnie udział gazów cieplarnianych bez pary wodnej zbliża się do 3,9 ppm. Obserwowanym skutkiem ocieplenia jest szybko wzrastająca ilość katastrof naturalnych [Kundzewicz, 2013].

Katastrofa naturalna to nieprzewidywalne zdarzenie, pojawiające się w naturalny sposób i wywołujące duże straty, zniszczenie oraz ludzkie cierpienie, które radykalnie ogranicza potencjał gospodarczy i poziom (jakość) życia społeczności dotkniętych obszarów. Rozróżnia się katastrofy naturalne, niezwiązane ze zmianami klimatu, na-

zywane geologicznymi (trzęsienia lub osuwiska ziemi) oraz katastrofy związane z tymi zmianami, klasyfikowane jako hydrologiczne (powodzie, susze) i meteorologiczne (huragany, śnieżyce, oblodzenia). W latach 1950-2013 obserwowano nieznaczny wzrost katastrof geologicznych, ale istotny wzrost katastrof związanych ze zmianami klimatu. Na świecie w latach 1950-1975 średnio rocznie występowało 50 katastrof naturalnych, w latach 1976-1998 już było 200, a w latach 1999-2013 ich liczba wzrosła do 350 (rysunek 1.). W latach 2000-2012 katastrofy naturalne spowodowały straty gospodarcze w wysokości 1 350 mld USD, zginęło 115 tys. osób, a ucierpiało (poniosło uszczerbek) aż 2 700 tys. osób. W 2013 roku tylko pięć katastrof naturalnych spowodowało straty w wysokości 42,7 mld USD.

RYSUNEK 1.

Wzrost liczby naturalnych katastrof na świecie w latach 1950-2012 oraz wysokość strat gospodarczych



Źródło: [Leaning, 2013, s.1838].

Uczeni zastanawiają się, jak długo może trwać tendencja wzrostu ilości i siły katastrof naturalnych. Jedni twierdzą, że tak długo, aż nie nastąpi zahamowanie wzrostu ocieplenia atmosfery Ziemi, inni zaś dowodzą, że ocieplenie spowoduje zmiany w cyrkulacji wód oceanicznych, w wyniku czego Europie Północnej grozi oziębienie lub wręcz zlodowacenie [Jaworowski, 2012]. Tak czy inaczej, trzeba koncentrować się na eliminowaniu przyczyn zagrożeń naturalnych przy jednoczesnym budowaniu odporności na ich skutki.

Nowy rodzaj zagrożeń niesie cywilizacja postindustrialna. Można tu wymienić, takie jak:

- upowszechnienie stosowania fal elektromagnetycznych o częstotliwości właściwej dla pracy umysłu, co umożliwia: kontrolowanie jego pracy, przeprogramowanie mózgu, zdalne sterowanie ludźmi, kasowanie pamięci;

- wzrost rewolucyjnych postaw młodego pokolenia, które w coraz większym zakresie jest poddawane różnym formom społecznego wykluczenia;
- zagrożenia społeczeństwa informacyjnego, takie jak: uzależnienie od komputera lub telewizora, *choroba Nihicomori* (niewychodzenie z domu miesiącami), osłabianie potencjału umysłowego w wyniku rzadszego używania mózgu, zakłócenie mowy i procesów myślowych, ograniczenie zdolności kognitywnych: myśli, woli, uczuć i racjonalnego zachowania.

Niezmienne ludzkie, zachwyceni pozytywnymi efektami osiągnięć, nie dostrzegają lub lekceważą towarzyszące im skutki negatywne. Nie zawsze można uniknąć takich skutków, ale można nauczyć się je dostrzegać i w porę im przeciwdziałać.

3. Narzędzia przeciwdziałania globalnym zagrożeniom o charakterze cywilizacyjnym

Narzędzia przeciwdziałania globalnym zagrożeniom o charakterze cywilizacyjnym obejmują całe spectrum działań, od idei i koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego do szczegółowych instrumentów i norm projektowych. Najważniejsze z nich to nowe idee i koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego wsparte przez międzynarodowe regulacje prawne i programy działania oraz strategie kształtowania odporności na skutki zagrożeń wsparte przez odpowiednie instrumenty zarządzania.

Nowe idee i koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego wynikają z konieczności odejścia od teoretycznych podstaw sterowania rozwojem gospodarczym, wypracowanym w okresie cywilizacji industrialnej, a zatem są adekwatne do ówczesnych potrzeb i wyzwań. Jedną z zasadniczych przyczyn negatywnych skutków cywilizacji industrialnej jest założenie „niewidzialnej ręki rynku” i „świadomego konsumenta” w modelu ekonomii głównego nurtu, spotęgowane neoliberalną doktryną gospodarczą. Fakt ten dostrzeżono już w latach siedemdziesiątych XX wieku, ale do sformułowania nowej idei, nazwanej zrównoważonym rozwojem, doszło dopiero w drugiej połowie lat osiemdziesiątych [Nasza..., 1991]. Idea ta wymusza redefinicję pojęcia gospodarowania i odniesienia go nie tylko do gospodarki, lecz całego makrosystemu „gospodarka – środowisko – społeczeństwo”.

Pierwsze narzędzia wdrażania zrównoważonego rozwoju wskazano w 1992 roku na Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro, w dokumencie pod nazwą „Agenda 21”. Jest to zbiór zaleceń i wytycznych, które powinny być brane pod uwagę przy programowaniu rozwoju wszystkich jednostek podziału terytorialnego świata, od państw i organizacji międzypaństwowych do gmin. Dotyczyły one przede wszystkim relacji gospodarka – środowisko. W 2002 roku na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Rio+10” w Johannesburgu uzgodniono Plan Działań w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju, w którym zaakcentowano potrzebę rozwijania zrównoważonej konsumpcji i produkcji. W ramach przygotowań do kolejnej konferencji „Rio+20” podjęto pracę nad programem reform światowego systemu: finansowego, podatkowego i energetycznego oraz masowych inwestycji, który nazwano „Zielony nowy ład” („Green New Deal”), zaś na Konferencji „Rio+20” w 2012 roku przyjęto koncepcję zielonej gos-

podarki jako narzędzia pobudzania zrównoważonego rozwoju i eliminowania ubóstwa na świecie.

W dokumencie Konferencji „Rio+20” stwierdza się, że narasta skala nieprzewidywalnego oddziaływania biosfery na gospodarkę i ludzi, zwiększa ilość i jakość powiązań w skali globalnej i lokalnej, a także rośnie dynamika i szybkość oddziaływania między obszarami. Większość tych zmian ma charakter nieliniowy, nagły i nieodwracalny. Dotychczasowa polityka państw, głównie ukierunkowana sektorowo, nie jest w stanie sprostać wyzwaniom najbliższej przyszłości. Zarówno znane, stare problemy, jak i nowe, których ludzkość już doświadcza lub przewiduje, muszą być ocenione z nowej perspektywy [21*issues...*, 2012, s. 3-4].

W dokumencie, przedstawiającym koncepcję zielonej gospodarki, wyeksponowano problem antropogenicznego oddziaływania na środowisko przyrodnicze, wskazano zasady kształtowania zielonej gospodarki oraz instrumenty zarządzania jej rozwojem, ze szczególnym uwzględnieniem polityki ekologicznej i społecznej odpowiedzialności biznesu, oraz analizy: cyklu życia zasobu, produktu i technologii [4 *Guidebook...*, 2012].

Europejska Agencja Środowiska definiuje zieloną gospodarkę jako: *gospodarkę, w której polityki i innowacje środowiskowe, gospodarcze i społeczne zapewniają efektywne wykorzystanie zasobów i jednocześnie poprawiają dobrostan ludzi, akcentując integrację społeczną oraz ochronę systemów naturalnych, podtrzymujących życie na Ziemi* [Environmental..., 2013]. Elementy tej koncepcji, takie jak: niskoemisyjność, zasobooszczędność i innowacyjność czy odpowiedzialność społeczna biznesu były od dawna przedmiotem zainteresowania nauk ekonomicznych i praktyki gospodarczej. Nowością jest traktowanie ich jako elementów systemu, wzajemnie sprzężonych i uzależnionych.

W Polsce ważnym elementem koncepcji zielonej gospodarki jest program „Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce”, opracowany w 2013 roku przy udziale Banku Światowego. W dokumencie tym stwierdza się, że podstawowymi filarami tej strategii będą: przejście na niskoemisyjne źródła energii, poprawa efektywności energetycznej po stronie użytkownika końcowego oraz polityka transportowa. Zmiany w sektorze elektroenergetyki wymagają dużych nakładów i czasu. Powinny być skojarzone z rozwojem odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza z budową: zbiorników retencyjnych, siłowni wiatrowych, ogniw fotowoltaicznych. Znacznie mniejszych nakładów, ale więcej działań organizatorsko-zarządczych wymaga poprawa (zwiększenie) efektywności energetycznej. W transporcie jest możliwe stosunkowo szybkie wyeliminowanie z ruchu samochodów niespełniających europejskich norm emisji, jak również tworzenie sieci transportu kombinowanego samochodowo-kolejowego.

Drugi kierunek działań to kształtowanie odporności kraju na globalne zagrożenia, a szczególnie na katastrofy naturalne, których nie można przewidzieć i ich wyeliminować. Natomiast można przewidzieć i ograniczyć negatywne skutki ich wystąpienia. Odporność jest to dobre funkcjonowanie urządzeń lub systemów, mimo niekorzystnych warunków otoczenia i występowania nadzwyczajnych zdarzeń. Wyróżnia się następujące rodzaje odporności:

- odporność techniczna obiektu, np. odporność linii elektrycznej na huraganowe wiatry czy oblodzenie;

- odporność systemu technicznego, np. systemu zaopatrzenia w energię miasta, który powinien funkcjonować, mimo awarii jednej z linii zasilających;
- odporność samoadaptujących się systemów, czyli zdolność systemów przyrodniczych, społecznych lub gospodarczych do znoszenia ekstremalnych napięć i powracania do poprzedniej formy po ich ustąpieniu bądź adaptowanie się do zmienionej sytuacji.

Komisja Europejska w 2009 roku opublikowała dokument pod tytułem „Biała Księga adaptacji do zmian klimatu: Europejskie ramy działania”, w której określiła zakres działań Unii Europejskiej na lata 2009-2012, między innymi w zakresie przygotowania unijnej strategii adaptacji do zmian klimatu. W 2013 roku strategia taka została opublikowana. W dokumencie tym wskazuje się konieczność włączenia zadań dotyczących adaptacji do zmian klimatu do kluczowych polityk Unii Europejskiej, łącznie z polityką zagraniczną tej organizacji.

W Polsce w 2013 roku Ministerstwo Środowiska opracowało „Strategiczny plan adaptacji sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”. Celem głównym strategii jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmian klimatu. Cele szczegółowe i kierunki działań adaptacyjnych do 2020 roku przypisano najbardziej wrażliwym sektorom i obszarom: gospodarki wodnej, rolnictwa, leśnictwa, energetyki, budownictwa, transportu, zdrowia oraz różnorodności biologicznej, obszarów górskich, morskiego wybrzeża, gospodarki przestrzennej i obszarów zurbanizowanych. Wrażliwość tych sektorów i obszarów została oceniona na podstawie zmian klimatu obecnie obserwowanych oraz prognozowanych do 2030 roku. Przyjęto generalne zasady działań adaptacyjnych, minimalizujących ryzyko negatywnych skutków zmian klimatu, takie jak:

- zasada dostosowania planów zagospodarowania przestrzennego do prognozowanych zmian klimatu do 2030 roku;
- zasada uwzględniania skutków prognozowanych zmian klimatu na etapie planowania inwestycji;
- zasada priorytetu działań zapobiegawczych;
- zasada priorytetu działań mniej kosztownych;
- zasada szybkiego reagowania w przypadku pojawienia się katastrofy klimatycznej.

Wiodące znaczenie spośród instrumentów zarządzania odpornością posiadają: planowanie przestrzenne, normy projektowe i edukacja społeczeństwa. Polska ustawa o planowaniu przestrzennym nie ujmuje problemu zmian klimatycznych, szczególnie na obszarach depresyjnych i położonych na wysokości do 2 m nad poziom morza. Potrzebny jest długoterminowy plan przestrzennego zagospodarowania takich obszarów, w którym będą zaznaczone tereny zagrożone wzrostem poziomu morza. Już obecnie trzeba wskazać, które z nich powinny być broniące i utrzymywane jako depresje, a które można będzie zalać i stworzyć fermy hodowli ryb czy innych organizmów przybrzeżnej strefy morza. Na tych terenach trzeba wyznaczyć: docelowe trasy drogowe i kolejowe, trasy linii energetycznych i telekomunikacyjnych, posadowienie oczyszczalni ścieków i sposób wykonania infrastruktury sanitarnej. Wszystkie wyznaczone

trasy powinny być objęte zakazem lokalizacji budowli. Problemem dyskusyjnym jest zakaz wznoszenia budowli na terenach, które zostaną zalane przy wzroście poziomu morza. Wydaje się, że rozsądnym rozwiązaniem jest obowiązkowe poinformowanie potencjalnego inwestora o możliwym niebezpieczeństwie i pozostawienie mu możliwości samodzielnego podjęcia decyzji.

Normy projektowe nie zawsze uwzględniają nowe uwarunkowania klimatyczne. Należy je dostosować do zagrożeń klimatycznych, jakie mogą mieć miejsce po 2030 roku. Huragany nie muszą niszczyć tyle dachów czy budowli, jeżeli obiekty zostaną zaprojektowane i wykonane z uwzględnieniem ich odporności na przewidywalną siłę oddziaływania wiatru bądź gołoledzi.

Edukacja na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu jest szczególnie akcentowana w strategicznym planie. Wyróżnia się potrzebę powszechnych działań edukacyjnych i szkoleniowych z zastosowaniem całej gamy środków oddziaływania społecznego. Edukacja w systemie oświaty formalnej wymaga wprowadzenia odpowiednich treści do podstawy programowej kształcenia ogólnego oraz organizowania dodatkowych szkoleń w ośrodkach doskonalenia nauczycieli. W szkolnictwie wyższym praktyczne zagadnienia adaptacji do zmian klimatu powinny być uwzględnione w programach takich kierunków, jak: zarządzanie, planowanie przestrzenne, architektura, budownictwo, leśnictwo, nauki rolnicze, zdrowie publiczne. W edukacji nieformalnej szczególną uwagę należy skierować w stronę przeszkolenia przedsiębiorców w zakresie adaptacji ich firm i ewentualnie wyrobów do zmian klimatu.

W dokumencie wskazano ramy finansowania realizacji działań w perspektywie do 2020 roku, uwzględniając możliwości, jakie stwarzają fundusze Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że w Polsce w latach 2001-2011 straty spowodowane przez ekstremalne zjawiska pogodowe i klimatyczne wyniosły 54 mld zł. W przypadku zaniechania działań adaptacyjnych, minimalne straty z tego powodu wyniosą w latach 2012-2020 co najmniej 86 mld zł, zaś w latach 2020-2030 nie mniej jak 119 mld zł [*Strategiczny...*, 2013, s. 52].

4. Problemy zagrożeń cywilizacyjnych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej

Działania rozwojowe Unii Europejskiej do 2020 roku określa dokument „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. W dokumencie tym wyznaczono następujące cele:

- tworzenie nowych miejsc pracy;
- rozwój badań i innowacyjności;
- ograniczenie oddziaływań powodujących zmiany klimatu;
- unowocześnienie procesów wytwarzania energii;
- walka z ubóstwem.

Powyższe cele powinny być osiągnięte w wyniku realizacji siedmiu projektów przewodnich. Należą do nich:

1. „Unia innowacji” – projekt umożliwiający poprawę finansowania badań i wdrażania innowacji;
2. „Młodzież w drodze” – projekt ukierunkowany na doskonalenie systemów kształcenia poprzez pryzmat poprawy uzyskiwanych efektów oraz ułatwienie młodzieży wejścia na rynek pracy;
3. „Europejska agenda cyfrowa” – upowszechnienie szybkiego Internetu;
4. „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” – uzyskanie wzrostu gospodarczego bez zwiększania ilości wykorzystywanych zasobów, przejście na gospodarkę niskoemisyjną, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizacja transportu, poprawa efektywności energetycznej;
5. „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” – poprawa otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, wspieranie silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej celem konkurowania na rynkach światowych;
6. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” – modernizacja rynków pracy i wzmocnienie pozycji obywateli dzięki edukacji przez całe życie;
7. „Europejski program walki z ubóstwem” – zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, ograniczanie wykluczenia społecznego.

Programy zamieszczone w dokumencie są zgodne z trendami zmian cywilizacyjnych. Dwa spośród tych programów bezpośrednio odnoszą się do globalnych zagrożeń. Trzeba dostrzegać fakt, że problemy zmiany klimatu są ujęte nie tylko jako łagodzenie skutków tego zjawiska, ale także jako pretekst do wdrażania zmian o charakterze cywilizacyjnym w gospodarce i przestawienie jej na tory gospodarki opartej na wiedzy. Jednak to, wydawałoby się bardzo dobre, założenie posiada poważną wadę, ponieważ problemy wybrane do realizacji są możliwe do rozwiązania tylko na poziomie globalnym. Nawet tak wielka organizacja gospodarcza, jaką jest Unia Europejska, sama nie jest w stanie ich rozwiązać.

Dowodem na powyższe stwierdzenie może być praktyka realizacji Konwencji Klimatycznej z 1992 roku. W protokole do tej Konwencji z Kioto (1997 rok) uzgodniono, że kraje rozwinięte zapewnią do 2000 roku stabilizację emisji gazów cieplarnianych na poziomie z 1990 roku. Zakładano, że w latach 2001-2012 nastąpi zmniejszenie emisji o 5% w porównaniu z emisją w 1990 roku. Przewidywano pomoc finansową dla krajów rozwijających się na rzecz ich działań ochronnych. Żadne z tych zobowiązań nie zostało w pełni wykonane.

Globalna emisja gazów cieplarnianych w 2013 roku, zamiast się zmniejszyć o 5%, wzrosła o 61% powyżej emisji z roku 1990. Głównym emitentem gazów cieplarnianych obecnie są Chiny. W 2013 roku ich udział w światowej emisji wynosił już 26,4%, podczas gdy Stanów Zjednoczonych 17,3% (w 1997 roku udział USA wynosił 21%), Unii Europejskiej 13,3%, Indii 6,4%, Rosji 5,6%, Japonii 3,7%.

Ustalenia zawarte w protokole z Kioto obowiązywały formalnie do końca 2012 roku. W latach 2013-2020 ograniczenia emisji są dobrowolne, na podstawie ogólnych zapisów konwencji o zmianie klimatu. Nowy protokół do tej konwencji jest negocjowany i obejmuje okres z lat 2020-2030. Jednak nie wiadomo, czym zakończą się negocjacje, których efektem miałyby być podpisanie nowego dokumentu w 2015 roku w Paryżu. Istniejące

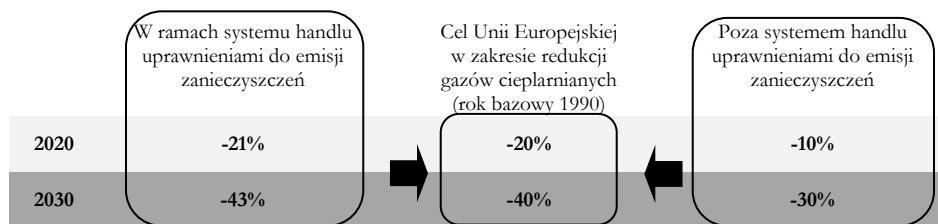
rozbieżności bowiem sprawiają, że podjęcie efektywnych zobowiązań redukcyjnych po 2020 roku w skali globalnej będzie bardzo trudne. Stąd Unia Europejska postanowiła nadal realizować działania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku. Przy czym wyraźnie należy podkreślić, że podejmuje ona takie działania, mając na uwadze nie tylko ochronę klimatu, ale także, a może przede wszystkim, przyspieszenie wdrożenia zmian cywilizacyjnych w gospodarce wspólnoty. Jest to jeden ze sposobów przestawienia europejskiej gospodarki na nowe „tory” wskazane w Strategii Lizbońskiej w 2000 roku.

Unia Europejska przyjęła i realizuje pakiet energetyczno-klimatyczny do roku 2020, który zobowiązuje do:

- zwiększenia efektywności energetycznej o 20% (w 2020 roku w porównaniu z 2000 rokiem);
- osiągnięcia w 2020 roku 10% udziału biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw transportowych;
- uzyskania w 2020 roku 20% udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w konsumpcji finalnej energii;
- redukcji emisji gazów cieplarnianych o 21% w stosunku do 2005 roku w sektorach objętych handlem pozwoleniami na emisję (ETS) i o 10% w sektorach nie objętych tym handlem (non-ETS);
- przeprowadzenia demonstracyjnych projektów składowania dwutlenku węgla (CCS).

RYSUNEK 2.

Cele redukcyjne gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej do 2020 i 2030 roku



Źródło: [Sadowski, 2014].

W założeniach do negocjacji nowego pakietu energetyczno-klimatycznego na lata 2020-2030 zakłada się łączną redukcję o 40% poniżej poziomu z 1990 roku i zwiększenie udziału energii odnawialnej do 27%. Polscy analitycy twierdzą, że realizacja tych założeń nie będzie dobra dla Unii, ponieważ spowoduje wzrost cen energii oraz ucieczkę niektórych gałęzi przemysłu poza Europę [Sadowski, 2014].

Polska nie powinna mieć trudności z wypełnieniem zobowiązań do 2020 roku (ETS 21%; non ETS 14%). Problemem może być jedynie zapewnienie 15% udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym, ze względu na przedłużający się, już pięcioletni, okres procedowania odpowiedniej ustawy. Natomiast bardzo trudne jest

przyjęcie przez Polskę ograniczenia redukcji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 roku, z uwagi na duży udział węgla jako paliwa w polskiej energetyce. Na razie nie dokonano analizy skutków nowej polityki dla poszczególnych krajów. Po jej opracowaniu być może zostanie przyjęte rozwiązanie utrzymania 40% redukcji łącznie w Unii Europejskiej, przy zróżnicowanych poziomach dla poszczególnych krajów. Niestety, takiemu podejściu sprzeciwia się wiele krajów Unii, argumentując, że to rozwiązanie może prowadzić do dalszego zróżnicowania, zamiast wyrównywania poziomu gospodarki krajów członkowskich.

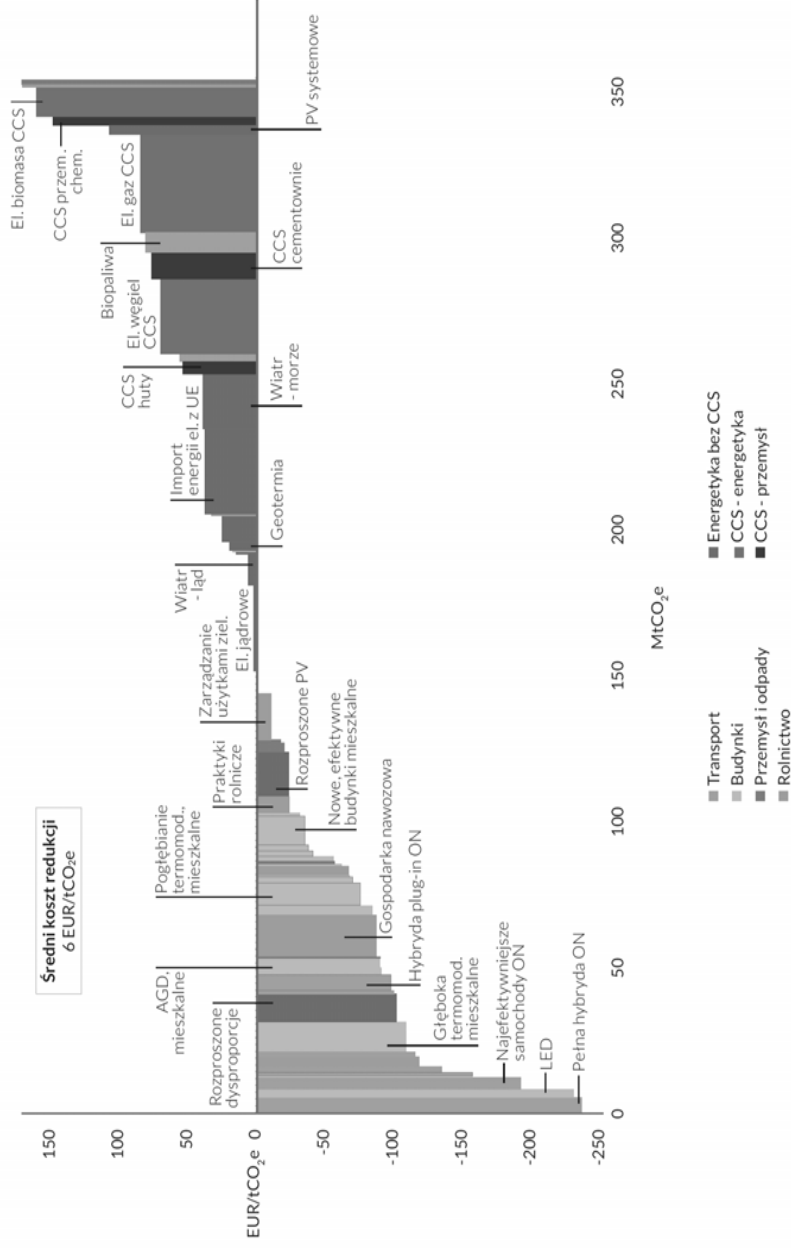
Koszty wdrożenia europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej dla Polski w perspektywie finansowej 2014-2030 będą związane z koniecznością inwestycji energetycznych i dopłat do odnawialnych źródeł energii. Warto podkreślić, że mechanizm ETS oraz System Zielonych Inwestycji (GIS) już przyniosły Polsce pewne korzyści, takie jak:

- wzrost zainteresowania OZE: w latach 2009-2013 oddano do użytku 2771 elektrowni wiatrowych, rozwija się produkcja i wykorzystanie słonecznych paneli termicznych, wzrasta zainteresowanie wykorzystaniem: paneli fotowoltaicznych, pieców do spalania słomy i odpadów drzewnych;
- intensyfikacja termomodernizacji budynków: intensywnie modernizuje się budynki mieszkalne z płyt betonowych, szczególnie wybudowane w okresie Polski Ludowej;
- wzrost efektywności energetycznej w samej energetyce i przemyśle, a także w transporcie i gospodarstwach domowych;
- wpływy do budżetu państwa z aukcji ETS w latach 2013-2014 wyniosły 1,4 mld zł, a sprzedaż nadwyżek emisji około 0,6 mld zł.

Bukowski i Śniegocki wraz z zespołem dokonali pogłębionej analizy kosztów redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 roku. Końcowe wyniki swych dociekań przedstawili w formie wykresu (rysunek 3.). Warto podkreślić, że znaczna część analizowanych przedsięwzięć jest opłacalna (lewa strona rysunku – tak zwane koszty ujemne), dotyczy to między innymi takich działań, jak: wykorzystanie LED, wprowadzenie do produkcji nowej generacji jeszcze bardziej efektywniejszych i hybrydowych silników samochodowych, termomodernizacja budynków i usprawnienie gospodarki nawozowej w rolnictwie. Przedsięwzięcia nieefektywne to: sekwestracja (składowanie) dwutlenku węgla, produkcja biopaliw i elektrownie wiatrowe na morzu. Neutralna kosztowo (nie przyniesie zysku, ale i strat) powinna być energetyka jądrowa [2050.pl..., 2013].

RYSUNEK 3.

Mikroekonomiczna krzywa kosztowa redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 roku



Źródło: [2050.pl..., 2013, s. 163].

5. Podsumowanie

Unia Europejska, jako duża wspólnota gospodarcza, dostrzega zagrożenia współczesnego świata wywołane przez zachodzące zmiany cywilizacyjne. Jednak w swojej dotychczasowej formie organizacyjnej nie może im sprostać. Największym wyzwaniem jest wykorzystanie wiedzy jako najbardziej wydajnego i efektywnego czynnika rozwoju i bogactwa. Tylko tą drogą Europa może konkurować zarówno ze starymi (USA, Japonia), jak i nowymi potęgami gospodarczymi (Chiny). Stąd w pierwszych przymiarkach do budżetu obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej zakładano, że największe wydatki będą skierowane na badania i rozwój (200 mld Euro). W praktyce zostały tylko dwie piąte tej kwoty. Unowocześnienie gospodarki przegrało z koniecznością wyrównania stopnia uzbrojenia technicznego obszaru państw Europy Środkowo-Wschodniej, przyjętych do tej organizacji po 2003 roku. Wobec faktu, że sprostanie wyzwaniom współczesności pozostało głównym celem działania Unii, budżet tak skonstruowano, aby każdy z przyjętych programów służył unowocześnieniu gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że realizacja programów i zadań rozwojowych w ramach Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Rolnych czy Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020 przyniesie widoczne efekty w rozwoju najbiedniejszych regionów Unii (82% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych) i poprawę warunków bytu milionom mieszkańców. Niestety, w tym okresie Unia Europejska nie odnotuje liczących się rezultatów ani na konkurencyjnym rynku światowym, ani w przeciwdziałaniu zagrożeniom przyrodniczym i społecznym. Takie wyzwania, jak na przykład zbudowanie maszyn, które potrafią przezwyciężyć siły grawitacji i poruszają się w przestworzach przy użyciu nieporównywalnie mniejszej ilości energii niż samoloty czy współczesne rakiety, albo poznanie tajemnicy procesu wzrostu organizmów żywych i jej wykorzystanie w procesach produkcyjnych muszą poczekać na kolejną perspektywę finansową.

Literatura

- 2050.pl podróż do niskoemisyjnej przyszłości*, 2013, M. Bukowski, A. Śniegocki (red.), Raport z realizacji projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”, Warszawa.
- 21 issues for the 21st Century: result of the UNEP Foresight Process on Emerging Environmental Issues*, 2012, UNEP, Nairobi.
- A Guidebook to the Green Economy* 2012, Issue 1-3. UNDESA, Division for Sustainable Development, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://sustainabledevelopment.un.org/content/dokuments>, data wejścia: 7.02.2014].
- Global Risks 2013. An Initiative of the Response Network*, 2013, World Economic Forum, Geneva.
- Jaworowski Z. 2012 *Odwieczne zmiany klimatu*, Referat na konferencji Komitetu Prognoz PAN „Identyfikacja globalnych zagrożeń”, Mądralin.

- Kleer J. 2014 *Globalne zagrożenia rozwoju*, [w:] *Kryzysy systemowe*, J. Kleer, E. Mączyńska, J. J. Michalek, J. Niżnik (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa.
- Król K., Lewandowski P., Wolski J. K. 2000 *Rozród człowieka. Malejąca rola kobiety w niepłodności małżeńskiej*, „Nowa Medycyna”, nr 5.
- Kundzewicz Z. W. 2013 *Ciepleszy świat. Rzecz o zmianach klimatu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kurzawa R. 2010 *Statystyki niepłodności męskiej w Polsce na tle danych światowych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.nasz.bocian.pl/tata_a_statystki_nieplodnosci_męskiej_na_tle_danych_światowych, data wejścia: 28.08.2014].
- Leaning J., Guha-Sapi D. 2013 *Natural Disasters, Armed Conflict and Public Health*, „The New England Journal of Medicine”, 369: 1836-1842.
- Nasza wspólna przyszłość*, 1991, Raport Specjalnej Komisji Narodów Zjednoczonych, G.H. Brundland (red.), PWE, Warszawa.
- Rockström J. i in. 2009 *A safeoperatingspace for humanity*, „Nature”, no. 461/24.
- Sadowski M. 2014 *Ocena potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych zmian klimatu w Polsce*, Referat na Konferencji Naukowej Komitetu Prognoz PAN „Zagrożenia środowiska i ich następstwa”, Mądralin.
- Staszewska D. 2014 *Całościowe spojrzenie na człowieka – medycyna komplementarna*, Referat na konferencji „Świat bez raka – profilaktyka i naturalne terapie antynowotworowe”, Fundacja Wspierania Rozwoju Kultury i Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
- Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020*, 2013, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

Leszek KUPIEC¹

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ – SKALA SUKCESU I OCZEKIWAŃ

Streszczenie

Głównym zadaniem polityki spójności Unii Europejskiej jest wyrównywanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów krajów członkowskich, a także generowanie dla nich szans rozwojowych. Celem artykułu jest analiza sytuacji Polski po wejściu do struktur Unii Europejskiej oraz wpływu funduszy europejskich na tempo rozwoju i przemian gospodarczych w Polsce na tle innych państw wchodzących w skład Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, rozwój społeczno-gospodarczy, fundusze strukturalne, polityka rządu

POLAND IN EUROPEAN UNION: SCALE OF SUCCESS AND EXPECTATIONS

Summary

The main task of EU cohesion policy is to equalise the existing disparities in the socio-economic development of Member States and to generate development opportunities for them. The principal aim of this paper is to analyse the situation of Poland after entering the EU, as well as the impact of European funds on Poland's pace of development and economic transformation in comparison with other countries comprising the EU.

Key words: European Union, socio-economic development, structural funds, government policy

1. Wstęp

Aktualnie mówi się o sukcesie i wielkim skoku społeczno-gospodarczym Polski w kontekście dwóch rocznic:

- 4 VI 1989 roku – 25 lat uzyskania wolności;
- 1 V 2004 roku – 10 lat wstąpienia do Unii Europejskiej.

Współczesna koncepcja Europy wynika z traktatu Maastricht z 1991 roku. W powszechnym rozumieniu społeczeństwa polskiego koncepcja ta jawi się jako jedność w ujęciu: prawnym, administracyjnym, społecznym i komunikacyjnym, ale z zachowa-

¹ Prof. zw. dr hab. Leszek Kupiec – Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku.

niem narodowej: kultury, etyki, języka i religii z jednoczesnym poszanowaniem ukształtowanych dotąd tradycji.

Główne cele Europejskiego Funduszu Społecznego, utworzonego w 1957 roku, ewoluowały i od 2003 roku są ukierunkowane na: pełne zatrudnienie, poprawę jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienie społecznej spójności i integracji. Na okres programowy 2007-2013 przyjęto także siedem priorytetów.

Natomiast Fundusz Spójności (Kohezji), utworzony w 1993 roku, wskazuje na cztery kryteria konwergencji (zbieżności) i wspiera projekty w zakresie: ochrony środowiska, infrastruktury transportu oraz badań.

Oba fundusze są przeznaczone na udzielanie pomocy biedniejszym regionom (państwom). Regiony poniżej 90% średniego PKB *per capita* Unii Europejskiej mogą otrzymać dofinansowanie swych projektów (programów) do 85 % nakładów.

Wraz ze zmianą zasad ustrojowych w 1989 roku nastąpiło niezależnienie się Polski od wpływu sąsiada wschodniego i od rządów tworzonych pod jego patronatem. Dokończyło się włączenie do cywilizacji zachodniej, a następnie wejście do NATO i Unii Europejskiej. Pozwoliło to na: stopniowe rozwijanie gospodarki rynkowej (choć o nieokreślonej formie), wprowadzanie zasad państwa demokratycznego, a także samorządności gospodarczej i terytorialnej. Powiększyła się liczba sąsiednich państw z trzech (przyjaciół jak je nazywał, czołowy dziennikarz PRL, Edmund Osmańczyk) do siedmiu reprezentujących różne nastawienie do Polski i mających od tysiąca lat własne interesy względem naszego kraju. Powstały przesłanki dla kształtowania zaufania do państwa i jedności narodowej, jak również patriotyzmu i życia w zgodzie z wieloletnimi tradycjami narodowymi. Polska dała także impuls do zmian wewnętrznych i ustrojowych w innych krajach oraz przyczyniła się do rozpadu bloku państw o ustroju socjalistycznym, dążących do przejścia w stadium komunizmu.

Dwanaście (nawet czternaście) lat XXI wieku minęło w pokoju. Lata te wchodziły w okres pokojowy, najdłuższy w historii Europy, który plasuje się nawet przed okresem po odsieczy wiedeńskiej. Ten okres pokojowy, w odczuciu autora, jednak może skończyć się w ciągu najbliższych 5 lat.

W zaistniałym więc dłuższym okresie pokojowym (już 69 lat) rozwój, postęp, rozbudowa infrastruktury jako podstawy wzrostu gospodarczego, integracja społeczeństwa, poprawa bezpieczeństwa itp. miały miejsce i są bezdyskusyjne. Jednocześnie świadczy o tym wzrost PKB w naszym kraju z 6,2 tys. USD na mieszkańca w 1990 roku do 11,6 tys. w 2000 roku i do 22,2 w 2012 roku. Wzrost i postęp w wielu płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego jest oczywisty i nikt tego w Polsce nie kwestionuje. W okresie prawie 70 pokojowych lat inaczej przecież nie mogło być.

W artykule autor pragnie zasygnalizować jedynie trzy aspekty tej szerokiej problematyki. Są to: strefa gospodarcza, struktura społeczna i polityka rządu mająca wpływ na tempo postępu oraz przeobrażeń w tych dwóch dziedzinach.

W celu realizacji i analizy tych problemów zastosowano odpowiednie wskaźniki:

- a) w sferze gospodarczej powszechnie stosowane miary:
 - dochód narodowy per capita z uwzględnieniem siły nabywczej w roku 2012;
 - skala przyrostu tego wskaźnika w stosunku do roku 2000;

- b) dla sfery społecznej wskaźnik strukturalny rozwoju (WSR) własnego autorstwa:
 - dla roku 2012;
 - wielkość przyrostu w latach 2012-2000;
- c) łączny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego będący sumą dwóch poprzednich, podzielonych przez dwa.

W tym celu kraje Unii Europejskiej podzielono na dwie grupy:

- 15 wychodząc z założenia, że są to kraje (członkowie) tworzące Unię Europejską przed 2004 rokiem, czyli „stare”;
- 13 przyjętych od 2004 roku, czyli „nowe”.

Dane liczbowe dla roku 2012 wzięto z *Rocznika statystycznego 2013* wydanego przez GUS. Informacje dla roku 2000 zostały wykorzystane z wcześniejszych publikacji autora.

2. Sfera gospodarcza

Wielkość produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej zawiera się w przedziale 3 397 mld USD (Niemcy) do 9 mld USD (Malta). Polska w 2012 roku osiągnęła wielkość 490 mld i uplasowała się na 8. miejscu. Dochód narodowy Polski *per capita* z uwzględnieniem siły nabywczej stanowi zaledwie 64,2 % (22 162 : 34 500). Plasuje to nasz kraj na 23. miejscu wśród państw Unii Europejskiej i 61. na świecie. Można przypuszczać, że do roku 2020 wzrośnie do około 32 mld USD, czyli nie osiągnie jeszcze średniej unijnej z 2012 roku.

Wielkości liczbowe niezbędne do analizy i wnioskowania w sferze gospodarczej uwzględniono w tabeli 1.

Analiza wielkości liczbowych, wyróżnionych w tabeli 1., skłania do wielu pytań, wśród których dwa są szczególnie istotne:

- jaka jest dysproporcja między państwami w zakresie osiągniętego poziomu gospodarki na koniec 2012 roku?
- czy istnieje odrabianie zaległości dziejowych w rozwoju gospodarczym w stosunku do 15 państw Unii Europejskiej wyżej rozwiniętych?

Przyjmując za miarę osiągniętego poziomu rozwoju wskaźnik wysokości produktu krajowego brutto *per capita* z uwzględnieniem siły nabywczej, można stwierdzić, że:

- z grupy 15 państw wypadły Portugalia (18.) i Grecja (19.);
- ich miejsce zajęły 2 małe państwa wyspiarskie: Cypr (14.) i Malta (15.);
- grupę górną, najbogatszą tworzą więc Luksemburg (drugi w świecie za Katarzem), Austria, Irlandia, Holandia, Szwecja, Dania, Niemcy, Belgia, Finlandia, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Hiszpania oraz uzupełniają, wspomniane, Cypr i Malta;
- w dolnej połowie znajduje się 9 państw dawnego bloku socjalistycznego (Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Słowacja, Czechy, Węgry, Rumunia i Bułgaria) oraz dwa państwa południowej Europy: Słowenia i Chorwacja.

TABELA 1.

Rozwój gospodarczy w państwach Unii Europejskiej

Lp.	PKB brutto w USD w 2012 roku	PKB brutto w USD na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej	
		W 2012 roku	Przyrost w latach 2000-2012
1.	3 397 Niemcy	91 388 Luxemburg	38 005 Luxemburg
2.	2 611 Francja	44 208 Austria	15 435 Austria
3.	2 435 Wielka Brytania	43 592 Irlandia	15 228 Szwecja
4.	2 012 Włochy	43 198 Holandia	15 050 Litwa
5.	1 348 Hiszpania	43 180 Szwecja	14 945 Irlandia
6.	770 Holandia	42 086 Dania	14 943 Niemcy
7.	526 Szwecja	40 901 Niemcy	14 332 Słowacja
8.	490 Polska	39 788 Belgia	13 789 Holandia
9.	483 Belgia	38 655 Finlandia	13 317 Łotwa
10.	394 Austria	36 901 Wielka Brytania	13 260 Dania
11.	315 Dania	36 104 Francja	13 202 Estonia
12.	290 Grecja	33 111 Włochy	13 001 Finlandia
13.	247 Finlandia	32 682 Hiszpania	12 160 Belgia
14.	212 Portugalia	30 597 Cypr	11 596 Republika Czeska
15.	210 Irlandia	29 013 Malta	11 594 Polska
16.	196 Czechy	27 589 Słowenia	11 359 Hiszpania
17.	190 Rumunia	26 590 Republika Czeska	10 828 Francja
18.	125 Węgry	25 411 Portugalia	10 826 Wielka Brytania
19.	92 Słowacja	25 331 Grecja	10 780 Malta
20.	62 Chorwacja	25 305 Słowacja	10 323 Rumunia
21.	57 Luxemburg	23 487 Litwa	10 202 Cypr
22.	53 Bułgaria	23 065 Estonia	10 118 Słowenia
23.	46 Słowenia	22 162 Polska	10 005 Węgry
24.	43 Litwa	22 119 Węgry	9 830 Bułgaria
25.	29 Łotwa	21 005 Łotwa	7 660 Portugalia
26.	25 Cypr	20 532 Chorwacja	7 513 Włochy
27.	22 Estonia	16 518 Rumunia	6 919 Grecja
28.	9 Malta	15 933 Bułgaria	Chorwacja*

* Chorwacja – brak danych dla roku 2000.

Źródło: opracowanie własne.

Polska po raz drugi w powojennej historii wyprzedziła Węgry, tym razem o 43 USD na mieszkańca.

Należy zauważyć, że rozpiętości stanu w 2012 roku wynoszą 5,74 : 1 (Luksemburg 91 388 : Bułgaria 15 933).

Jakie więc postępy w odrabianiu zaległości osiągnęły państwa biedniejsze, zaliczone do dolnej połowy w okresie od 2000 do 2012 roku? Z porównania poziomu PKB w tych latach wynika, że:

- rozpiętość w wielkości przyrostu PKB waha się w granicach od 38 005 (Luksemburg) do 6 919 (Grecja) i wynosi więc 5,49, podobnie jak poprzednio;

- z grupy 15 bogatych państw wypadło sześć, tj.: Hiszpania (16.), Francja (17.), Wielka Brytania (18.), Portugalia (25.), Włochy (26.) i Grecja (27.);
- na ich miejsce z dolnej tabeli awansowały takie kraje, jak: Litwa (4.), Słowacja (7.), Łotwa (9.), Estonia (11.), Republika Czeska (14.) i Polska (15.) – to jedyny awans Polski do I grupy;
- aż 13 państw miało przyrost powyżej 12 tys. dolarów;
- w Polsce przyrost wyniósł 11 594 dolarów, co uplasowało nasz kraj na 15. miejscu.

Mniejszy dochód *per capita* w 2012 roku od największego przyrostu w Luksemburgu ma aż 19 państw.

Dorabianie się i pogoń za krajami Europy Zachodniej trwa więc w bardzo wolnym tempie. Postulat zbliżenia się poziomu do czołowych 15 krajów jest zatem niezwykle trudny do przewidzenia, nawet w jak najdłuższym horyzoncie czasowym.

Wniosek ogólny w sferze gospodarczej wskazuje, że państwa bogate w roku 2000 szybciej pomnażają wielkość dochodów na jednego mieszkańca niż państwa biedniejsze. Potwierdza to starą zasadę, że bogaci bogacą się kosztem biednych lub żeby bogaty rozwijał się, musi być biedny.

3. Struktura społeczna

Zmiany w sferze gospodarczej powodują korzystne przeobrażenia w strukturze społecznej. Z drugiej strony struktura społeczna wpływa na rozwój gospodarczy. Tym samym występuje aktywne sprzężenie zwrotne między sferą gospodarczą kraju a strukturą społeczną. Rodzi się więc pytanie, jakie zmiany wystąpiły w strukturach państw Unii Europejskiej po roku 2000. W literaturze brakuje jednego wskaźnika do pomiaru tej problematyki.

W tym celu autor tego artykułu zastosował własny wskaźnik struktury rozwoju (WSR), któremu przypisał poniższe cechy i zalety:

1. Wyraża strukturę gospodarki narodowej będącej odbiciem zaangażowania zawodowego człowieka, jedyne go podmiotu sprawczego i tworzącego za-
możność społeczeństwa;
2. Uniezależnia się od:
 - trudności odmiennego (różnego) sposobu obliczania dochodu narodowego w poszczególnych krajach;
 - przeliczania wartości PKB danego kraju na wartość w określonej walucie pełniącej funkcje pieniądza światowego;
 - niekiedy subiektywnych wycen kursów walutowych (zarówno w systemie stałym, jak i płynnym);
 - trudności związanej z zasadnością uwzględnienia siły nabywczej ludności w poszczególnych krajach;
3. Pozwala uporządkować poszczególne kraje lub jednostki terytorialne (NUTS), według:

- osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego;
 - tempa (dynamiki, zakresu) zmian w skali rozwoju społeczno-gospodarczego;
4. Umożliwia uporządkowanie poszczególnych jednostek podziału administracyjnego kraju (województw, powiatów, podregionów, gmin i miast) zgodnie z osiągniętym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego;
 5. Pozwala zaliczyć poszczególne kraje do jednego z typów gospodarki zaprojektowanych przez Khana i Wienera (usługowych, przemysłowych, przemysłowo-rolnych, rolno-przemysłowych i rolniczych).

Wspomniany wskaźnik własnego autorstwa przyjmuje poniższą postać:

$$WSR = \frac{c - a}{b + a} \times 10,$$

a – udział % zatrudnienia w strefie I rolniczej,

b – udział % zatrudnienia w strefie II przemysłowej,

c – udział % zatrudnienia w strefie III usługowej,

10 – wartość stała w celu uzyskania lepszej przejrzystości w analizach, którą można zastąpić przez W_{az} – współczynnik aktywności zawodowej.

Dane liczbowe obrazujące poziom i zmiany w sferze społecznej są zawarte w tabeli 2.

Na podstawie tego wskaźnika autor tego artykułu uszeregowal państwa dla lat 2012 i skali przyrostu po 2000 roku. W stosunku do, wcześniej omówionego, wskaźnika PKB różnice są niewielkie. Według wartości tego wskaźnika, z pierwszej bogatszej grupy wypadły: Grecja (16.) i Portugalia (21.). Na ich miejsce awansowały dwa małe kraje wyspiarskie: Malta (7.) i Cypr (8.), opierające swą gospodarkę głównie na turystyce.

Natomiast, według wielkości przyrostu tego wskaźnika (WSR), z grupy pierwszej wypadły: Portugalia(17.), Niemcy (18.), Włochy (19.) i Austria (21.). Znamienna okazała się tu pozycja Niemiec, lecz wynikała ona z połączenia z NRD. Na ich miejsce awansowały: Malta (4.) i Cypr (11.) oraz Bułgaria (7.) i Litwa (9.).

Rozpiętość stanu w 2012 roku zawiera się w przedziale od 62,81 w Luksemburgu do 2,34 w Rumunii i wynosi 26,84 : 1. Natomiast wartości przyrostu za 12 lat wahają się od 30,06 w Luksemburgu do 2,49 w Słowacji i wielkość dyspersji wynosi 12,29 : 1.

TABELA 2.**Rozwój w sferze społecznej państw Unii Europejskiej**

Lp.	Wskaźnik strukturalny rozwoju (WSR)		Wartość wskaźnika łącznego rozwoju w 2012 roku PKB + WSR
	W 2012 roku	Przyrost w latach 2000-2012	
1.	62,81 Luksemburg	30,60 Luksemburg	77,10 Luksemburg
2.	44,87 Holandia	16,10 Irlandia	44,03 Holandia
3.	39,16 Wielka Brytania	15,12 Holandia	39,28 Szwecja
4.	35,39 Szwecja	14,39 Malta	38,03 Wielka Brytania
5.	33,72 Dania	13,46 Hiszpania	37,90 Dania
6.	33,11 Belgia	12,53 Wielka Brytania	37,56 Irlandia
7.	32,75 Malta	11,60 Bułgaria	36,45 Belgia
8.	32,47 Cypr	10,42 Dania	32,77 Francja
9.	31,52 Irlandia	9,49 Litwa	32,41 Austria
10.	29,44 Francja	9,21 Szwecja	32,19 Finlandia
11.	28,16 Hiszpania	9,21 Cypr	31,98 Niemcy
12.	25,74 Finlandia	8,30 Grecja	31,53 Cypr
13.	23,06 Niemcy	8,12 Belgia	30,88 Malta
14.	20,61 Austria	7,96 Francja	30,42 Hiszpania
15.	20,58 Włochy	7,50 Finlandia	26,84 Włochy
16.	19,30 Grecja	7,13 Łotwa	22,31 Grecja
17.	18,79 Łotwa	6,27 Portugalia	20,49 Słowenia
18.	17,10 Węgry	5,85 Niemcy	20,44 Republika Czeska
19.	16,97 Litwa	5,09 Włochy	20,23 Litwa
20.	16,68 Estonia	4,48 Słowenia	20,09 Portugalia
21.	14,78 Portugalia	4,44 Austria	19,89 Łotwa
22.	14,77 Bułgaria	4,00 Estonia	19,87 Estonia
23.	14,29 Republika Czeska	3,97 Polska	19,61 Węgry
24.	13,75 Słowacja	3,91 Węgry	19,52 Słowacja
25.	13,40 Słowenia	3,91 Rumunia	16,25 Polska
26.	11,01 Chorwacja	2,96 Republika Czeska	15,77 Chorwacja
27.	10,34 Polska	2,49 Słowacja	15,35 Bułgaria
28.	2,34 Rumunia	Chorwacja*	9,43 Rumunia

* Chorwacja – brak danych dla roku 2000.

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tej analizy można zauważyć związek rozwoju sfery gospodarczej z przeobrażeniami w sferze społecznej. Bogaci nie tylko bogacą się szybciej, ale i szybciej zmieniają swoją strukturę społeczną.

4. Łączne zmiany w sferze gospodarczej i społecznej

Autor podjął także próbę wyrażenia jednym wskaźnikiem struktury społecznej i sfery gospodarczej, który przyjmuje poniższą postać:

$$S_w = \frac{WSR + (PKB_per_capita \div 1000)}{2}.$$

Proponowany wskaźnik (S_w) uwzględnia efektywność zawodową ludności i strukturę zatrudnienia. Są to czynniki decydujące o prowadzonych rodzajach działalności, a więc o zamożności i poziomie zaspokojenia potrzeb społecznych.

Na podstawie tego wskaźnika w grupie górnej znalazło się 13 państw wysoko rozwiniętych („starych”) bez Grecji (16.) i Portugalii (20.). Ich miejsce zajęły: Cypr (12.) i Malta (13.).

W drugiej dolnej połowie kolejność państw jest następująca: Słowenia (17.), Republika Czeska (18.), Litwa (19.), Łotwa (21.), Estonia (22.), Węgry (23.), Słowacja (24.) i Polska (25.). Za Polską są tylko: Chorwacja (26.), Bułgaria (27.) i Rumunia (28.). Dystans Polski do najbliższych sąsiadów wynosi – 0,09 (Węgry) i + 0,48 (Chorwacja). Jednak państwa, znajdujące się za Polską, szybciej nadrabiają dystans, a to za kilka lat może zepchnąć Polskę na miejsce ostatnie.

Ogólna wartość wskaźnika dla państw Unii Europejskiej zawiera się w granicach 77,10 (Luxemburg) i 9,43 (Rumunia), co daje stosunek 8,18 : 1. Wartość wskaźnika dla Polski w 2012 roku wynosiła 16,25. Hiszpania, zajmująca 14. pozycję, osiągnęła wartość 30,42. Wskazuje to na to, iż nie było w Polsce właściwych działań prowadzących do zmian w pożądanym kierunku.

5. Wpływ polityki na tempo rozwoju i przemian

Na miejsce Polski w grupie państw Unii Europejskiej wynikające z przytoczonych wielkości liczbowych (łącznie 25. miejsce w sferze gospodarczej i społecznej na 28 państw), na rozmiary osiągnięć poniżej skali oczekiwań, niewykorzystanie wielu szans, częściowe zaprzepaszczenie powstałych możliwości, a także niepełne zadowolenie wielu obywateli, zaistniałe procesy migracyjne, osłabienie aktywności społeczno-gospodarczej i wywołanie stanów frustracyjnych wpłynęło wiele czynników. Na tempo i zakres postępu w sferze gospodarczej największy wpływ mają sami przedsiębiorcy a w sferze społecznej realizowana polityka administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Interpretując dowolnie nauczanie Jana Pawła II, dobra administracja powinna konsekwentnie realizować cztery zasady:

- dobro wspólne narodu;
- sprawiedliwość i solidarność społeczną;
- utrzymywanie obiektywnego porządku etycznego;
- poszanowanie obiektywnych praw człowieka.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w latach 1989-2007 rządy sprawowało 12 ekip (średnio około półtora roku). Premierami byli kolejno: T. Mazowiecki, K. Bielecki, J. Olszewski, H. Suchocka, W. Pawlak (dwa razy), J. Oleksy, W. Cimoszewicz, J. Buzek, L. Miler, M. Belka, K. Marcinkiewicz, J. Kaczyński. Natomiast od roku 2007 premierem był D. Tusk. W związku z tym ten rząd miał największy wpływ na prze-

miany, tym bardziej że na ten okres przypadają wykorzystywanie funduszy europejskich.

Niech autorowi wolno będzie przedstawić własny pogląd na działania rządzących i polityków, które miały wpływ na zaistniałe przemiany i tempo rozwoju społeczno-gospodarczego w naszym kraju. Z wielu wyróżniających się czynników autor zwrócił uwagę na dziesięć.

1. Na tempo rozwoju Polski i skalę inwestowania w znacznym stopniu wpłynęły **fundusze europejskie**. Przyjmuje się, że od chwili wstąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku wynoszą one netto ponad 100 mld Euro, a w przeliczeniu na złote około 330 mld. Należy również pamiętać o zasileniu środkami z funduszy przedakcesyjnych. Nieznana jest jednak wielkość kar nałożonych przez Unię Europejską, które tę kwotę pomniejszają. Wypada również przypomnieć, że Polska jako największy beneficjent funduszy europejskich otrzyma na lata 2014-2020 aż 82,5 mld Euro brutto.

Drugim, dodatkowym źródłem dochodów zewnętrznych są **wpływy od polskich emigrantów**. Według informacji NBP, przysłali oni do swych rodzin w okresie ostatnich 10 lat aż 41 mld Euro (w tym i inne dewizy). „Gazeta Wyborcza” podaje, że kwota wpływu z tego tytułu w przeliczeniu na złote wynosi aż 885 mld. Transfer ten ulega ostatnio obniżeniu z uwagi na osiedlanie się emigrantów za granicą i ściąganie tam swoich rodzin.

2. **Dług publiczny**, według informacji rządowych, na koniec 2013 roku osiągnął poziom 934 mld zł, a według wskazań zegara prof. L. Balcerowicza, wynosił 1042 mld. W latach 2004-2007 przyrost wynosił 150,5 mld, czyli średnio rocznie 37,6 mld. Najniższy, gdyż niecałe 23 mld, był w 2007 roku na koniec zaledwie dwuletniej i trudnej koalicji PiS. Natomiast w latach 2008-2013 powiększył się o dalsze 468,3 mld zł, czyli średnio rocznie o 78 mld. Stąd w roku 2014 rząd przejął 134 mld zł od OFE, a opozycja skierowała sprawę do Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie wypada wspomnieć, że indywidualne zadłużenie obywateli polskich (2 340 tys. osób) wynosi ponad 41 mld zł.

Deficyt budżetowy w latach 2004-2013 także kształtował się niekorzystnie, przyjmując wartości od 5,4 % PKB w 2004 roku przez 1,9 % w 2007 roku i 7,9 % w 2010 roku (największy, ponad 111 mld) do 4,3 % w 2013 roku.

3. **Polityka podatkowa** jest niewłaściwa i ukierunkowana głównie na ratowanie budżetu państwa. Wypada zwrócić uwagę na poniższe jej aspekty:
 - brak waloryzacji kwoty wolnej od: podatku, progów podatkowych i kosztów uzysków;
 - niewłaściwą waloryzację emerytur i rent;
 - opodatkowanie rent, emerytur i najniższych płac (minimalnych) oraz utrzymywanie podatku Belki od odsetek bankowych;
 - wysokie narzuty na płace, tzw. koszty pośrednie;
 - podniesienie stawki VAT;
 - rosnące podatki pośrednie, ciche podwyżki i ciągle znoszenie kolejnych ulg podatkowych;

- przejęcie składek od OFE i zysków od przedsiębiorstwa Lasy Państwowe;
 - niepełna ścigalność podatków od firm i mała wykrywalność oszustw podatkowych;
 - znikome opodatkowanie dużych firm zagranicznych;
 - niezaawansowany system zwalczania szarej strefy;
 - „wilczy apetyt” na dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa;
 - ostatnie propozycje objęcia składkami ZUS umów cywilno-prawnych;
 - oraz inne cechy systemu podatkowego.
4. Wraz z reformą po 1989 roku rozpoczęto wieloletni **proces tzw. prywatyzacji gospodarki** (warto nazwać dosadnie demontażu). Polegał on na wyprzedaży polskiego majątku poniżej jego wartości i tworzenia tzw. córek matek, które następnie były przejmowane przez prominentnych obywateli. W ten sposób banki i instytucje finansowe oraz przedsiębiorstwa, głównie w przemyśle przetwórczym i handlu, przeszły w posiadanie kapitału zagranicznego, a niektórzy obywatele pomnożyli wielokrotnie swoje majątki. Dotknęło to także huty, stocznie itp., a ostatnio również możliwości wydobywania gazu łupkowego. Nastąpił więc coroczny, legalny transfer zysków firm do krajów zachodnich. Jednocześnie przedsiębiorstwa polskie pozbawiono właściwej możliwości ich modernizacji. Wystąpiło zamykanie (bankructwo) zakładów rdzennie polskich z uwagi na niemożliwość otrzymania pomocy finansowej i silną konkurencję firm sieciowych. Profesor Rybiński podaje za Ministerstwem Skarbu, że z 8,5 tys. przedsiębiorstw państwowych zlikwidowano 2 tys., resztę sprzedano i pozostało zaledwie 70 na koniec 2012 roku. Dochód uzyskany wyniósł 147 mld zł, a po uwzględnieniu inflacji i możliwych do uzyskania odsetek można go określić na około 230 mld zł. Ten proces w województwie podlaskim jest bardzo widoczny. Należy także podkreślić, że udzielanie takiej pomocy firmom w państwach Europy Zachodniej miało i nadal ma miejsce.
5. **Bezrobocie** wynosi ponad 2 miliony osób i waha się w przedziale 12-14%. Drugie tyle osób (około 2,5 miliona) wyjechało w poszukiwaniu pracy do krajów zachodnich. Migrują w szczególności ludzie młodzi i wykształceni, ambitni i kreatywni oraz gotowi na założenie rodziny i rodzenie dzieci. Fakt ten zmniejsza główny czynnik wytwórczy (człowieka) i osłabia tym samym krajowy potencjał produkcyjno-usługowy oraz powoduje niekorzystne zmiany w strukturze ludności, jak również często rozbięcie rodziny.
6. Uznanie dla **niższych kosztów pracy** jest ambiwalentne. Niskie płace tworzą większe zyski dla spółek (przede wszystkim zagranicznych) i zachęcają do inwestowania (np. w formie BiZ). Płaca jest ustalona na poziomie kosztów utrzymania pracującego, a w państwach zachodnich całej czteroosobowej rodziny (wychodząc od reguły Malthusa). Płace minimalne (zbliżone do minimum socjalnego) i płace tzw. śmieciowe obejmują około 50 % młodzieży. Według GUS, 13-14% społeczeństwa żyje poniżej minimum socjalnego, a 7,4 na poziomie granicy minimum egzystencji. Przyjmuje się, że obecne mi-

nimum socjalne wynosi 542 zł na osobę, zaś w gospodarstwie czteroosobowym 456 zł miesięcznie. Stąd znacznie niższy jest poziom życia i zamożności w Polsce w stosunku do krajów zachodnich.

Ostatnie badania Global Wealth Databook za rok 2013 wskazują, że majątek na jednego mieszkańca Polski wynosi zaledwie 20,8 tys. dolarów USD i jest wyższy tylko od: Łotwy (19,6), Litwy, Estonii, Bułgarii i Rumunii.

Jednocześnie około 40 tys. osób posiada majątek powyżej 1 miliona dolarów USD. Istnieją przy tym i nadal się pogłębiają różnice przestrzenne w poziomie życia ludności. Istnieją także zbyt rażące dysproporcje w wysokości wynagrodzenia, które zawierają się w przedziale od 20 tys. zł (PLN) rocznie do 8 100 tys. Skala dyspersji wynosi więc 405 : 1. To rozwarstwienie społeczne, na obecnym etapie jego rozwoju, tworzy poczucie krzywdy oraz podąża wyraźnie w kierunku rozszerzenia biegunów nędzy i bogactwa. Taka sytuacja z jednej strony grozi wybuchem społecznym (powtórka z okresu PRL-u), a z drugiej powoduje ucieczkę w szarą strefę i migrację ludności w poszukiwaniu pracy.

7. **W budownictwie** przetargi wygrywają na ogół firmy zagraniczne lub z nieznacznym udziałem kapitału polskiego. Ponadto koszty tych prac są najdroższe w świecie (np.: infrastruktury komunikacyjnej, stadionów itp.), terminy ukończenia są znacznie przekraczane, a wykonawstwo wykazuje wiele wad. W formie przetargów kupuje się drogie środki trwale (np.: pociągi Pendolino, tramwaje, statki itp.), a produkowane w Polsce im nie ustępują i są kupowane przez firmy zagraniczne.

W rolnictwie obserwuje się niekorzystne relacje w stosunku do państw zachodnich. Przyznane limity produkcji są niższe, rolnicy otrzymują niższe dopłaty obszarowe, a przemysł rolno-spożywczy jest pozbawiony pomocy i ochrony państwowej. Następuje wykup ziemi przez obcokrajowców (w formie legalnej i ukrytej, głównie z: Niemiec, Holandii, Danii), a przecież swobodny dostęp do niej będzie miał miejsce dopiero po 2016 roku. Poza tym, istnieje wiele innych obostrzeń w stosunku do naszych producentów i tzw. produktów regionalnych. Rząd nie potrafi walczyć o swoje interesy. Przykładowo, embargo Ukrainy na polską wołowinę istnieje jeszcze od 1997 roku. Trudności ze strony najbliższych sąsiadów: Czech, Słowacji, Litwy ujawniają się pod jakimkolwiek pretekstem. Tymczasem obecny Minister Rolnictwa, wcześniej odsunięty od władzy, w mediach jest pełen zachwyty nad poziomem polskiego rolnictwa.

Duże firmy w sferze produkcji istnieją w zasadzie ze znacznym udziałem kapitału obcego. Stąd badania naukowe i impulsy do innowacji techniczno-technologicznych są wywołane w ich krajach. Dlatego też zostały zerwane więzi nauki z praktyką, brakuje współpracy firm z nauką, a jeśli pojawiają się interesujące pomysły, to są przez nie wykupowane i transferowane za granicę. W tej sytuacji nasz kraj nie będzie nadążał za postępem mającym miejsce w innych, przodujących krajach, nie rozbuduje wystarczającej polskiej bazy produkcyjnej, natomiast gospodarka nie będzie innowacyjna i konkurencyjna. Według Świa-

towego Forum Ekonomicznego, w rankingu innowacyjności Polska spadła z 44. miejsca w 2007 roku na 63. w 2012. Wobec tego nie dziwi również wynik badań sondażowych (IQS), że w grupie rozgoryczonych transformacją znajdują się rolnicy i przedsiębiorcy.

8. W ślad za błędną polityką ekonomiczną podąża **niewłaściwa polityka społeczna**, zwłaszcza demograficzna i prorodzinna, które w przyszłości mogą okazać się poważną barierą wzrostu gospodarczego. Ujemny przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa, niska dzietność, brak skutecznej polityki prorodzinnej, edukacyjnej i naukowej oraz nadal duża emigracja osłabiają struktury: demograficzne, społeczne (zawodowe) i gospodarcze. To są problemy wymagające natychmiastowego i prawidłowego rozwiązania, a także zmniejszenia skali uzależnienia od firm zagranicznych. Natomiast rząd od 7 lat markuje tylko działania naprawcze i uprawia skuteczną politykę PR. Stan służby zdrowia jest w stanie opłakanym według opinii publicznej, a głównym jej egzekutorem jest NFZ. Za prywatne leczenie obywatela pokrywają około 30% kosztów, mimo płaconych składek ubezpieczeniowych (34,97% płacy na: chorobowe, wypadkowe, zdrowotne, a także emerytalne i rentowe). Środowisko lekarskie zwraca również uwagę na wiele różnorodnych nieprawidłowości i narastające braki w personelu medycznym. Obecny stan służby zdrowia narusza postanowienia *Konstytucji* zawarte w art. 68 i 69.
9. **Środki z funduszy strukturalnych wydawane są nieracjonalnie.** Świadczyć o tym może przykład jednego Powiatowego Ośrodka Pomocy Rodzinie. Otóż w latach 2008-2013 na projekt systemowy pt.: „Twoja przyszłość w Twoich rękach” wydano w ciągu 6 lat 3 487,7 tys. zł i skorzystało z tego 400 osób, czyli rocznie średnio 581,3 tys. zł, a na 1 uczestnika 8 720 zł. Natomiast w projekcie „Działania środowiskowe i promocyjne” w roku 2009 skorzystało 440 osób w tym 180 niepełnosprawnych, zaś w roku 2011 odpowiednio 560 i 310 osób. W strukturze wydatków wykazano:
 - szkolenia zawodowe i językowe;
 - kurs prawa jazdy kategorii B;
 - kurs komputerowy;
 - spotkania indywidualne i grupowe z psychologiem i doradcą zawodowym;
 - zabiegi rehabilitacyjne dla osób niepełnosprawnych;
 - wyjazdy integracyjne;
 - integracyjne wyjazdy do: kina, teatru i na koncert;
 - weekendowe wyjazdy integracyjne, połączone ze zwiedzaniem okolicy;
 - spotkania integracyjne w środowisku lokalnym;
 - integracyjne kolacje wigilijne i andrzejkowe;
 - vouchery, talony na samodzielny zakup usług społecznych.
10. **Niska wiarygodność rządu.**

Platforma Obywatelska, po przegranych wyborach z PiS w 1995 roku, wypowiedziała wojnę, tworząc jednocześnie po raz pierwszy w powojennej Pol-

sce rząd cieni. Wojna PO z PiS (polsko-polska) polega głównie na tym, by nie dopuścić przeciwników do władzy. Rozumnie rządzący zaś wie, że jeśli opozycji nie ma, to samemu należy ją stworzyć, żeby państwo mogło należycie funkcjonować. Wytyczony cel zdobycia i utrzymania władzy spycha na dalszy plan problem jedności narodowej i współpracy dla dobra kraju oraz wypracowania, zgodnie z ideą solidarności społecznej, wspólnej polityki na zasadzie wieloletniej umowy rządzących ze społeczeństwem. Prymat interesu i udziału członków partii w rządzie, sejmie, senacie i desygnowania przez nich swych przedstawicieli do innych ważnych kolegialnych organów powoduje zawłaszczenie państwa i upolitycznienie jego wszystkich struktur. Powtarza się znana sytuacja z okresu PRL-u, której żaden Polak nie chciałby ponownie przeżywać. Rozbieżność między działaniami a oświadczeniami rządzących i niestosowne zachowanie polityków oddziałują niekorzystnie na postawy obywateli i tym samym utrudniają odbudowę zaufania do państwa po okresie okupacji i PRL.

W tej sytuacji można wskazać na wiele: czynników, sytuacji, postaw, zachowań, decyzji i innych cech, które wpłynęły na niepełne wykorzystanie zaistniałych możliwości związanych z szybkim rozwojem społeczno-gospodarczym. Do tych cech można zaliczyć:

- rozbudowaną nadmiernie i upolitycznioną administrację oraz jej biurokratyczne postępowanie;
- brak poszanowania dla zasad zgodnych z prawem naturalnym i wielowiekowymi tradycjami, jak również nadmierne uleganie wpływom zachodnim odbiegającym od tych zasad;
- niestabilność i zmieniające się prawo i reguły gry dla przedsiębiorstw;
- niestabilne strategie rozwoju i nielączenie ich z działaniami operatywnymi, a także ograniczanie się praktycznie do horyzontu kadencyjnego, wynikającego z kalendarza wyborczego;
- korupcję obniżającą skuteczność funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa i wpływającą na jego obraz w społeczeństwie i na arenie międzynarodowej;
- brak wyraźnego rozdzielenia władzy: ustawodawczej, sądowniczej, wykonawczej i tej czwartej, medialnej oraz ich nadmierne upolitycznienie przez partię rządzącą;
- działania propartyjne, myślenie o sobie, a nie o interesie kraju z wyraźnym priorytetem dla interesów partii, a nie służby dla społeczeństwa;
- brak honoru, preferowanie przez polityków zasady: „to nie my”, nieprzyznawanie się do popełnionych błędów i nieprzepraszanie za nie;
- błędną i krótkowzroczną politykę zagraniczną opartą na pełnym (a nie ograniczonym) zaufaniu do sąsiadów, która obecnie całkowicie się załamała;
- stosowanie polityki straszenia nieodpowiedzialną polityką, pogorszeniem stosunków międzynarodowych, konfliktem międzynarodowym, by utrzymać władzę i nie przegrać przyszlých wyborów;

- prowadzenie dyskusji populistycznych (PR) i na tematy zastępcze, a także odwracanie w ten sposób uwagi społeczeństwa od spraw istotnych i niewygodnych dla rządu;
- politycy w rankingach ze względu na prestiż zawodów plasują się w dolnych rejonach, zmieniają partie z uwagi na rysujące się, lepsze możliwości zajęcia stanowisk lub umieszczenia na liście wyborczej, a partie chronią swych ludzi przed odpowiedzialnością za popełnione błędy.

6. Podsumowanie

W roku 2020 (+2) skończy się obecny (trzeci już) i zarazem ostatni okres programowy dopływu środków finansowych z Unii Europejskiej. Przez lata (2004-2022) nie stworzyliśmy i nie stworzymy już własnego przemysłu, nie mamy ścisłych związków nauki z praktyką gospodarczą, gospodarka nie jest innowacyjna i konkurencyjna, ludzie młodzi i kreatywni wyjechali, przyrost naturalny jest ujemny, a społeczeństwo starzeje się, finanse publiczne są w złym stanie, polityka (zagraniczna, ekonomiczna, społeczna i przestrzenna) budzi wiele wątpliwości, brakuje realizacji wymaganych reform, są małe wpływy do budżetu od korporacji zagranicznych i znaczne ich transfery zysków do rodzinnych krajów – to razem niepokoi i dowodzi niepełnego wykorzystania szans.

Literatura

- Kupiec L. 2006 *Gospodarka przestrzenna. Tom VIII. System produkcji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Kupiec L. 2011 *Demografia w gospodarce przestrzennej*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Kupiec L. 2007 *Wskaźnik strukturalny rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Podlasie – strategia zmian*, A.F. Bocian (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Beata Zofia FILIPIAK¹

NOWA LOGIKA UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE WSPARCIA FINANSOWEGO POLEPSZANIA INNOWACYJNOŚCI MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

Streszczenie

W artykule zaprezentowano nowe podejście do finansowania innowacyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw w nowej perspektywie finansowania Unii Europejskiej. W celu omówienia założeń nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, przedstawiono implikacje funkcjonującego systemu wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw w perspektywie 2007-2013. Na tej podstawie wskazano niedomagania istniejącego systemu wsparcia innowacyjności MŚP. Zaprezentowano również założenia dotyczące polityki wsparcia innowacyjności w nowym okresie programowania. W rozważaniach odniesiono się w szczególności do planowanych instrumentów finansowego wspierania innowacyjności MŚP.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, innowacyjność, instrumenty finansowe

NEW APPROACH OF EU TO FINANCIAL SUPPORT FOR INNOVATION IN SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES

Summary

The paper presents a new approach to financing innovation in small and medium-sized enterprises in the new EU budgetary perspective. In order to discuss the objectives of the new financial perspective of the EU, the author discusses the implications of the functioning support innovation system, taking into account the years 2007-2013. On this basis, the deficiencies of the existing system are indicated. Also presented are the assumptions of innovation support policy in the new programming period. The discussion specifically addresses the financial instruments to support innovative SMEs.

Key words: local development, innovation, financial instruments

1. Wstęp

Innowacje są ważnym czynnikiem pobudzającym rozwój każdej gospodarki. Decydują o poziomie oraz kierunku rozwoju współczesnego przedsiębiorstwa, oznaczając: postęp, rozwój i przewagę konkurencyjną.

¹ Prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak – Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński; e-mail: bfilipiak@wneiz.pl.

Wspieranie innowacyjności staje się jednym z ważniejszych celów polityki państwa zarówno na poziomie kraju, poszczególnych województw (regionów), jak i na poziomie lokalnym. Działanie to jest odzwierciedleniem priorytetów Unii Europejskiej, jej polityki w minionej dekadzie, jak i staje się niezwykle ważnym priorytetem w nowym okresie programowania Unii Europejskiej. Stąd w licznych opracowaniach nie tylko wskazuje się bariery innowacyjności, które napotykają przedsiębiorstwa, a w szczególności sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), ale również wykazywany jest fakt, że istniejący system wsparcia innowacyjności jest mało efektywny, a instrumenty finansowego wsparcia nie odgrywają roli stymulatorów procesów innowacyjnych.

Celem artykułu jest ukazanie problemów związanych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej jako ważnego elementu wsparcia innowacyjności MŚP oraz na tej podstawie ocena nowej logiki wsparcia innowacyjności z wykorzystaniem instrumentów finansowych przez przedsiębiorstwa sektora MŚP w nowej perspektywie programowania.

2. Implikacje funkcjonującego systemu wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw w unijnej perspektywie finansowania 2007-2013

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na niską efektywność programów wsparcia innowacyjności sektora MŚP tworzonych i oferowanych przez polski rząd oraz zależne od niego agencje i organizacje. Dostępne opracowania wskazują, że programy pomocowe polskiego rządu są fragmentaryczne i oparte na wielostopniowym systemie ocen i podejmowania decyzji [Klonowski, 2009; Mazurek-Kucharska i in., 2008; Grabowski i in., 2003]. Oceny działań programów mających wspierać innowacyjność MŚP, wskazania dokumentu ewaluacyjnego, jak również przyjęte i ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 347 z dnia 20 grudnia 2013 roku *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1287/2013 z dnia 11 grudnia 2013 roku ustanawiające program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) (2014-2020)* pozwalają na stwierdzenie, że mimo pozytywnych efektów, istnieją niedomagania w zakresie wspierania innowacyjności sektora MŚP. Znaczące problemy dotyczyły i dotyczą:

- dostępu MŚP do finansowania w formie instrumentów kapitałowych i dłużnych;
- dostępu do rynków, w szczególności unijnych, lecz także na poziomie globalnym;
- ramowych warunków konkurencyjności i trwałości przedsiębiorstw unijnych, głównie MŚP;
- krzewienia przedsiębiorczości i kultury przedsiębiorczości w MŚP.

Podstawowe instrumenty, pobudzające innowacyjność MŚP, obejmują przede wszystkim: bezzwrotne dotacje, pożyczki, gwarancje oraz fundusze podwyższonego ryzyka. Środki funduszy Unii Europejskiej w postaci programów operacyjnych, w tym „Innowacyjna Gospodarka” (PO IG), były przeznaczane zwłaszcza na inwestycje kapitałowe (38%) oraz prowadzenie B+R (prawie 11% wszystkich środków). Pozostałe 40% było dystrybuowane wśród różnych instytucji otoczenia biznesu (Krajowy System

Usług, publiczne instytucje naukowo-badawcze). Dotacje na inwestycje kapitałowe, które w znacznej mierze wspierają zakup nowych technologii, maszyn i urządzeń, stanowią prawie 40% wszystkich dostępnych środków. Wsparcie na działalność badawczo-rozwojową B+R w przedsiębiorstwach jest mniejsze i wynosi 12,4% budżetu PO IG, koncentrując się również na dotacjach. Działania te, jak już zauważono, nie były do końca efektywne, co potwierdziły zarówno badania, jak i ekspertyzy rządowe [Klonowski, 2009; Kapil i in., 2013].

W licznych ekspertyzach rządowych, które znalazły się u podstawy opracowania programów interwencji Unii Europejskiej, wskazuje się na realizację zasady selektywności, a najbardziej rozpowszechnioną we współczesnej Europie polityką jest wsparcie innowacji przez politykę podatkową (ulgi podatkowe w przypadku wydatków na badania i rozwój) lub inne wsparcie przez wydatki publiczne. W Polsce i pozostałych, nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej dobrą okazją do prowadzenia skutecznej polityki wsparcia innowacji jest program Innowacyjna Gospodarka, finansowany z budżetu Unii Europejskiej. Niestety, pogłębione analizy dowodzą, że jest źle realizowany i nie przyczynia się do istotnego podniesienia poziomu technologicznego polskich firm [Bukowski i in., 2012; Kapil i in., 2013]. Znaczącym problemem jest właśnie selektywność, która spowodowała wybiórczą interwencję, a ta, w ujęciu lokalnym, czy też regionalnym, nie przyniosła istotnych rezultatów, lecz w ujęciu konkretnego przedsiębiorcy osiągnięto realny, wymierny efekt. Ulgi podatkowe w Polsce nie cieszą się popularnością w takim stopniu, aby wpłynęły na rozwój innowacyjności gospodarki².

Absorpcja technologii powinna nadal pobudzać rozwój kraju, jednak nie ulega wątpliwości, iż Polska będzie musiała zdecydowanie przesunąć punkt ciężkości w kierunku B+R i tworzenia innowacyjnych produktów i usług. W minionej perspektywie dominowały dotacje bezzwrotne. W okresie 2007-2013 rola takich instrumentów wsparcia działalności B+R, jak: kredyty, kapitał podwyższonego ryzyka, prywatnych instrumentów kapitałowych, jak również ulg podatkowych w okresie 2007-2013 była znacznie mniejsza.

W tabeli 1. zaprezentowano finansowy aspekt wykorzystania środków w okresie 2007-2013. Należy podkreślić, że wymiernymi efektami alokacji środków Unii Europejskiej na wzrost innowacyjności są:

- nowe miejsca pracy;
- wpływ na kondycję gospodarczą regionu;
- pojawienie się etatów badawczych, służących innowacyjności i rozwojowi gospodarek lokalnych;

² Może o tym świadczyć fakt, że zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, w roku 2012 skorzystało z ulgi tylko 42 przedsiębiorców opodatkowanych PIT, a łączna kwota ulg wyniosła jedynie 3 333 zł i 94 przedsiębiorców rozliczających się z fiskusem na podstawie CIT, natomiast tutaj łączna kwota ulg wyniosła 4 674 tys. zł. W 2011 roku skorzystało z ulgi 250 podatników PIT, na łączną kwotę 1 048 zł oraz 97 podatników CIT na kwotę 2 793 tys. zł. Ministerstwo Finansów oddało pod prace sejmowe projekt zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, który zakłada zmiany w zakresie ulgi na nowe technologie i wprowadzenie w jej miejsce kredytu na innowacje [Szyborska-Sutton, 2014; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.mf.gov.pl>, data wejścia: 05.06.2014].

- pojawienie się i rozwój instrumentów inżynierii finansowej, stanowiących tzw. odnawialne źródła finansowania (pożyczki, poręczenia);
- rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności przedsiębiorstw (rysunek 1.).

TABELA 1.

Alokacja środków Unii Europejskiej na PO IG w okresie 2007-2013 w Polsce

Wyszczególnienie		Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone do realizacji przez Instytucję Zarządzającą (po ocenie formalnej i merytorycznej)		Zawarte umowy	Płatności dokonane na rzecz beneficjentów	
		Liczba	Wartość dofinansowania	Liczba	Wartość dofinansowania	% wykorzystania środków publicznych
Prorytet/ Oś	Alokacja w PLN (dane na podstawie Arkusza Kalkulacyjnego MF)	1	2	3	4	5
Ogółem	42 524 435 708,71	18 295	48 336 135 439,18	16 124	24 509 280 767,52	57,64%
Oś priorytetowa 1. <i>Badania i rozwój nowoczesnych technologii</i>	6 346 433 782,36	1 613	7 277 407 326,03	1 385	4 199 951 074,03	66,18%
Oś priorytetowa 2. <i>Infrastruktura sfery B+R</i>	6 007 152 983,62	152	6 221 293 357,30	149	3 815 880 573,96	63,52%
Oś priorytetowa 3. <i>Kapitał dla innowacji</i>	1 315 296 148,73	416	1 709 923 048,43	316	962 711 938,22	73,19%
Oś priorytetowa 4. <i>Investycje w innowacyjne przedsięwzięcia</i>	15 466 110 989,38	2 349	18 898 852 408,14	2 029	8 679 773 778,22	56,12%
Oś priorytetowa 5. <i>Dyfuzyja innowacji</i>	1 857 369 023,27	663	1 605 077 949,67	589	1 119 075 512,04	60,25%
Priorytet 6. <i>Polska gospodarka na rynku międzynarodowym</i>	1 719 434 381,09	5 263	1 783 144 028,00	4 441	912 615 242,94	53,08%
Oś priorytetowa 7. <i>Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji</i>	3 935 060 133,56	43	4 380 030 985,54	37	2 107 674 526,59	53,56%
Priorytet 8. <i>Spółeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki</i>	5 009 780 563,71	7 585	5 631 164 324,72	6 974	2 201 482 261,71	43,94%
Oś priorytetowa 9. <i>Pomoc techniczna</i>	867 797 702,99	211	829 242 011,35	204	510 115 859,81	58,78%

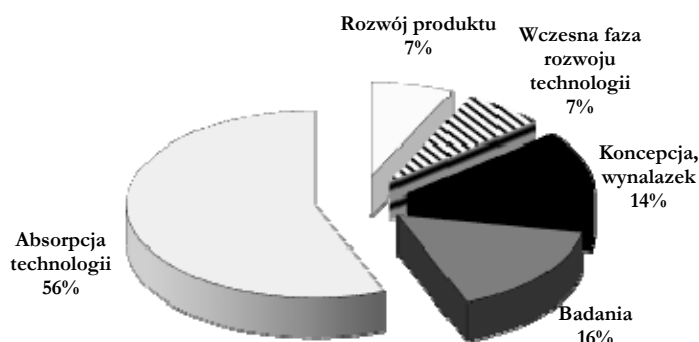
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://www.poig.gov.pl>, data wejścia: 05.06.2014].

Z zaprezentowanych danych wynika znacząca alokacja środków Unii Europejskiej w projekty, które są wspierane przez PO IG, dedykowany innowacyjności polskiej gospodarki, w tym przedsiębiorstw. Przeciętne wykorzystanie środków zbliża się do 60%, co jest podyktowane jeszcze trwającą realizacją projektów, ale także ewaluacją i sytuacjami związanymi z niewykorzystaniem środków, czy też dokonanymi zwrotami. Jednocześnie-

nie należy zwrócić uwagi na znaczące kwoty wsparcia inwestycji (inwestycje w: infrastrukturę, innowacje i kapitał ludzki) i sfery B+R.

RYSUNEK 1.

Struktura wsparcia finansowego innowacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Innovation Diagnostics in Poland, 2011].

Niezaprzeczalnym faktem jest osiągnięcie wymiernego efektu w stosunku do przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia. Udzielone wsparcie kreuje rozwój, który umożliwia umocnienie pozycji przedsiębiorstwa na rynku. Mimo tego efektu jednostkowego, wsparcie przez swoją selektywność nie wpływa w sposób zrównoważony, a jedynie powoduje skokowy rozwój regionu. Dzięki niemu rozwijają się wyłącznie wybrane przedsiębiorstwa, stąd wspomniana wada – selektywność.

3. Wyzwania związane z wdrożeniem nowej logiki interwencji Unii Europejskiej w latach 2014-2020

Analiza przyjętych dokumentów rządowych wskazuje, że wsparcie finansowe związane z podwyższaniem innowacyjności będzie skierowane głównie na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw [Program Rozwoju..., 2014, s. 5 i 10]. Rząd przyjął szereg programów, wytycznych, jak również podjął współpracę międzynarodową, służącą właśnie poprawie przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki, w tym MŚP. Świadczyć o tym mogą takie działania, jak:

- polityki: innowacyjności, przedsiębiorczości i nowej szansy;
- dokument pod nazwą „Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050”;
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (SIEG), której zadaniem jest tworzenie wysoce konkurencyjnej gospodarki w wyniku podjęcia działań mających na celu dostosowanie otoczenia

regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki czy stymulowania innowacyjności przez wzrost efektywności wiedzy i pracy, efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców, umiędzynarodowienia polskiej gospodarki;

- realizacja założeń foresightu technologicznego przemysłu w Polsce, którego nadrzędnym celem jest nie tylko identyfikacja kluczowych technologii oraz obszarów przemysłowych o znaczeniu strategicznym dla polskiego przemysłu, lecz także rozwijanie kluczowych obszarów przemysłu;
- przyjęcie dokumentu „Krajowe inteligentne specjalizacje” i priorytetów gospodarczych w obszarze B+R+I, których rozwój zapewni: tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, zwiększenie wartości dodanej gospodarki i podniesienie jej konkurencyjności na rynkach zagranicznych;
- uczestnictwo i rozwijanie „Programu ramowego na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (COSME)”.

Z analizy systemu wdrażania instrumentów finansowanych ze środków strukturalnych i budżetowych wynika, iż poszczególne instytucje centralne w kilku przypadkach posiadają te same zadania oraz podobne instrumenty w kontekście wspierania innowacyjności i finansowania projektów badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw. Konieczna jest zmiana. Przede wszystkim zmieni się rola takich instytucji, jak Agencji Rozwoju Przemysłu, Polskiej Agencji Rozwoju Przemysłu, NCBiR (problemy, które występowały to: dublowanie systemów zarządzania, nadzoru, baz danych, problemy z komunikacją między instytucjami, brak przejrzystości systemu wsparcia dla potencjalnych beneficjentów)³.

Zmianie uległa również logika interwencji. Wsparcie rozwoju przedsiębiorstw będzie skoncentrowane w obszarach wskazanych w SIEG. Zakłada się, że dzięki wzrostowi innowacyjności dojdzie do poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających w Polsce, pozwalając na ich szybki rozwój, bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb klientów oraz skuteczną odpowiedź na wyzwania konkurencji globalnej [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 6-8].

Proponowany system wsparcia będzie polegać na udzielaniu dotacji głównie projektom obciążonym wysokim stopniem ryzyka. Instytucje zaangażowane w projektowanie, wdrażanie i monitorowanie systemu wsparcia powinny dążyć do sytuacji, która umożliwi finansowanie większej liczby ryzykownych projektów. W Polsce przedsiębiorstwa nadal powinny móc korzystać z pomocy państwa w istotnych z gospodarczego punktu widzenia obszarach, w których nie działają mechanizmy rynkowe (szczególnie na ryzykownych rynkowo etapach procesu innowacji). Wsparcie to powinno pomóc im w szybszym rozwoju i skutecznym stawianiu czoła zagranicznym konkurentom [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 24].

Wsparciu udzielanemu przez państwo musi towarzyszyć wkład własny przedsiębiorcy (to jest kontynuacja przyjętych wcześniej założeń). Ze względu na konieczność zapewnienia racjonalnego planowania i wydawania środków przez przedsiębiorcę, pomoc

³ Szerzej na temat projektowanych zmian: [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 46-48].

publiczna będzie mieć charakter dofinansowania. To podejście ma zachęcać przedsiębiorców do podejmowania ryzyka (tu występuje nowa optyka). Nowe podejście zakłada jednocześnie, obok pomocy publicznej, stymulowanie rozwoju prywatnych źródeł finansowania projektów wysokiego ryzyka (założenia wsparcia zostaną przedstawione poniżej).

Zmienia się również zasada interwencji dotycząca wykorzystania poszczególnych rodzajów instrumentów. Za pomocą instrumentów zwrotnych będzie finansowany przede wszystkim zakup nowych technologii, maszyn i urządzeń (ryzyko biznesowe związane z wdrożeniem). W systemie grantowym pozostanie wspieranie zakupu technologii obarczonych dużym ryzykiem technologicznym (np. zakupionych jedynie w postaci *know-how* w przypadku pierwszego wdrożenia w skali światowej), [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 32-33, 46-49].

Wadą systemu w latach 2007-2013 był brak jednoznacznych kryteriów oceny projektów innowacyjnych. Zauważa się, że słabością tego okresu był popytowy charakter absorpcji środków Unii Europejskiej, z zasady krótkoterminowy, nastawiony na bieżące rozwiązywanie problemów. Stąd też procedury oraz kryteria nie odzwierciedlały w pełni potrzeby kreowania nowych wartości w postaci B+R [*Konkurencyjna Polska...*, 2013, s. 132]. Należy przyjąć z zadowoleniem założenia dotyczące opracowania i wdrożenia kryteriów oceny projektów, które umożliwią ich kompleksową ocenę. Innowacyjne przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie, miały problemy z pozyskaniem inwestorów, gdyż bez kompleksowego podejścia do projektów, w tym oceny zaangażowania, doświadczenia i zdolności osób prowadzących firmę, nie mogły liczyć na wsparcie finansowe. Nowa logika interwencji nie tylko ma na celu eliminację wskazanego niedomagania systemowego, ale dodatkowo wyznacza nowe reguły. Postuluje wyważenie kosztów i korzyści wynikających ze stopnia skomplikowania systemu oceny i monitorowania projektów. Szczególnie zmierza do tego, aby był to system maksymalnie uproszczony, a procedury uległy skróceniu i stały się przyjazne przedsiębiorcom (zwłaszcza MŚP).

Nowa logika interwencji wskazuje na skuteczność zapewnienia wsparcia. Powinno ono być monitorowane, a wnioski powinny oddziaływać wprost na decyzje dotyczące polityki gospodarczej oraz samych instrumentów. W minionym okresie programowania liczne publikacje i raporty przedstawiały problemy pomiaru, niedostosowanie mierników do realizowanych programów, czy też błędy w konstrukcji mierników.

Ewaluacja instrumentów wsparcia finansowego staje się jednym z najważniejszych elementów systemowych w nowej logice interwencji. W związku z tym wybór instrumentów dokonywania ewaluacji, ich odpowiedniość do założonych celów, dobór metod ewaluacji i wskaźników winien zagwarantować właściwą ocenę stopnia osiągania celów i szybkość zmian w obowiązującej polityce i programach [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 49-50].

Kolejnym postulatem, zmieniającym podejście do wykorzystania środków w nowej perspektywie, jest usprawnienie systemu obsługi przedsiębiorcy. W celu zapewnienia odpowiedniego systemu obsługi przedsiębiorcy na poziomie operacyjnym, a tym samym umożliwienia lepszego reagowania systemu na problemy beneficjentów, uzasadnione wydaje się stworzenie kompleksowego systemu informacji na temat wsparcia rozwoju przedsiębiorstw. MŚP wskazują jako jedną z podstawowych barier dostępu do wsparcia

finansowego, a więc w swoim rozwoju, brak informacji (kompleksowej i czytelnej). Należy możliwie szeroko zastosować automatyczny, interaktywny, elektroniczny system rejestracji, wnioskowania, informacji i monitoringu. System *online* pozwoli na wielokrotne korzystanie z już wprowadzonych informacji o przedsiębiorcy, co wpłynie na sprawność obsługi przedsiębiorcy, np. w przypadku kolejnego ubiegania się o wsparcie [Program Rozwoju..., 2014, s. 51].

Nowy system przyjmuje założenie inteligentnej specjalizacji. Założenie to wynika z konieczności optymalnego wykorzystania zasobów (zrównoważony rozwój), jak i przedstawionej krytyki udzielania selektywnego wsparcia [Krajowa..., 2014]. Wskazuje się nie tylko w dokumentach rządowych, lecz przede wszystkich w dokumentach Unii Europejskiej, że silna koncentracja tematyczna wsparcia specjalizacji, stanowiących przewagi konkurencyjne kraju, przyczyni się do rozwoju opartego na skuteczności podejmowanych działań oraz wymiernych efektach społeczno-gospodarczych. Ponadto położenie nacisku na wsparcie specjalizacji krajowych i regionalnych powinno prowadzić do większej koncentracji i bardziej efektywnego wykorzystania środków unijnych, a także poprawić koordynację i synergię między inicjatywami podejmowanymi na szczeblu wspólnotowym, krajowym oraz regionalnym. Zgodnie z artykułem 16 rozdziału III Komunikatu Komisji Europejskiej COM (2011) 615: *Państwa członkowskie koncentrują wsparcie, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy, na działaniach przynoszących największą wartość dodaną w odniesieniu do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, podejmując nyszwania określone w zaleceniach dotyczących poszczególnych państw przyjętych na podstawie art. 121 ust. 2 Traktatu oraz w odpowiednich zaleceniach Rady przyjętych na podstawie art. 148 ust. 4 Traktatu, a także biorąc pod uwagę potrzeby krajowe i regionalne* [Komunikat Komisji Europejskiej COM(2012) 615, 2006, s. 43].

Należy podkreślić, że zarówno wskazane bariery, jak i opracowane założenia nowej logiki interwencji w okresie 2014-2020 mają służyć zwiększeniu efektywności i skuteczności absorpcji środków Unii Europejskiej, jak również innowacyjności polskiej gospodarki. Najwięcej barier i ograniczeń na drodze do efektywnej absorpcji pozwalającej nie tylko na utrzymanie się na rynku, lecz kreowanie rozwoju i wzrostu innowacyjności, napotykały właśnie MŚP. Nowa logika interwencji dostrzega ten problem. Warto zauważyć, że właśnie w Polsce znaczenie sektora MŚP jest szczególne, gdyż obejmuje on 99,8% ogółu działających na polskim rynku przedsiębiorstw⁴, tworzy miejsca pracy i to właśnie w nim wypracowywane jest blisko 71,8% PKB [Raport o stanie..., 2013, s. 15].

4. Instrumenty finansowe wspierania innowacyjności MŚP w nowej perspektywie finansowej

Trzeba zaznaczyć, że wsparcie innowacyjności MŚP w nowej perspektywie będzie realizowane za pomocą różnych inicjatyw, a tym samym i instrumentów. Pro-

⁴ Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.poig.gov.pl/2014_2020/Strony/Wsparcie_dla_firm_w_latach_2014_2020_23012014.aspx, data wejścia: 08.07.2014].

gram Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka” zostanie zastąpiony programem operacyjnym „Inteligentny rozwój”. Program ten obejmuje szereg działań i wymusza powstanie nowych instrumentów wspierających innowacyjność. Szczególny nacisk kładzie się na wzrost innowacyjności MŚP, a zwłaszcza kreowanie przez różnego rodzaju programy, inicjatywy i instrumenty:

- stymulujące współpracę nauki i biznesu;
- bezpośredniego wsparcia systemowego innowacyjności i przedsiębiorczości (na podstawie „Programu rozwoju przedsiębiorstw”);
- rozwoju innowacyjnego kapitału ludzkiego [*Program Operacyjny...*, 2014, s. 19].

Znaczna część obszarów wsparcia będzie dotyczyła projektów systemowych, sprzyjających promocji innowacyjności oraz internacjonalizacji jako źródła konkurencyjności gospodarki. Współpraca między przedsiębiorstwami, biznesem i nauką będzie odbywać się z wykorzystaniem nowych instrumentów. W latach 2014-2020 następcą 7 PR będzie program „Horyzont 2020”, a programu CIP – program „COSME”. „Horyzont 2020” wprowadzi atrakcyjne rozwiązania dla małych i średnich przedsiębiorstw, które będą obejmować:

- innowacje w MŚP – innowacyjne rozwiązania dla wyzwań społecznych i kluczowych technologii – 15% całkowitego budżetu w tych zakresach będzie przeznaczane dla MŚP;
- dostęp do instrumentów finansowanych dla MŚP;
- budowanie potencjału badawczego MŚP – program „Eurostars” [*Komunikat...*, 2011, s. 11-12; *Program Operacyjny...*, 2014, s. 106-108].

Ważnym programem, którego skutki są dość pozytywnie oceniane przez MŚP, był „Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji” (CIP). Wsparcie z tego instrumentu udzielano w postaci gwarancji pośrednikowi finansowemu: bankowi, funduszowi leasingowemu, innej, wybranej w konkursie organizowanym przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), instytucji finansowej. Program ten charakteryzował się korzystniejszymi warunkami finansowania. W okresie 2009-2011 około 2 tys. MŚP w Polsce uzyskało wsparcie przez udzielenie preferencyjnych pożyczek lub gwarancji, co stanowi zaledwie około 5% zapotrzebowania polskich MŚP na preferencyjne finansowanie. Krajowe instytucje finansowe udzieliły w okresie 2009-2011 preferencyjnych pożyczek i gwarancji blisko 40 tys. MŚP. Następcą tej inicjatywy jest program „COSME”, który ma na celu poprawę dostępu MŚP do finansowania, co oznacza stworzenie nowych instrumentów finansowych, takich jak: instrumenty kapitałowe i dłużne, które w szczególności będą dostępne dla MŚP mających problem z niską zdolnością kredytową; lepszy dostęp do rynków trzecich, a to wiąże się z rozwojem Sieci Enterprise EuropeNetwork, która będzie świadczyć usługi na rzecz internacjonalizacji MŚP na rynkach trzecich [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 56].

Kolejnym instrumentem jest „Program rozwoju przedsiębiorstw” (PRP) [*Program Rozwoju...*, 2014]. Obejmuje on nie tylko szeroki katalog zaproponowanych instrumentów wsparcia innowacyjności, ale stanowi wzajemnie powiązany i spójny system, w którym wspiera się każdy etap powstawania B+R+I oraz przedsiębiorstwa na każdym etapie rozwoju. W programie w sposób przejrzysty zdefiniowano instrumenty dedykowane MŚP. W celu wsparcia MŚP wskazuje się na następujące instrumenty finansowe:

- instrumenty grantowe na B+R;
- ulga podatkowa na B+R;
- fundusze kapitału podwyższonego ryzyka;
- ułatwianie inwestowania w MŚP (aniołowie biznesu);
- utworzenie systemu finansowych instrumentów zwrotnych, skierowanych na zakup nowoczesnych: technologii, maszyn oraz urządzeń;
- wsparcie projektów kluczowych z punktu widzenia polskiej gospodarki;
- inkubacja innowacyjnych przedsiębiorstw;
- wsparcie dla początkujących przedsiębiorców (*start-up*).

Instrumenty grantowe na B+R będą konsekwencją zmiany w stosunku do zasad dotychczas wdrażanych programów. Granty będą przeznaczane na dofinansowania najbardziej ryzykownych faz projektów B+R obejmujących: rozwój samego pomysłu B+R, prototyp, instalację pilotażową, wdrożenie wyników własnego B+R/własnej technologii. Zakup nowych technologii, maszyn i urządzeń będzie wspierany głównie za pomocą systemu instrumentów zwrotnych (pożyczek i gwarancji).

Ulga podatkowa na B+R jest wynikiem analiz i wskazań, że istnienie zachęt podatkowych z tytułu prowadzenia prac badawczo-rozwojowych ma istotny wpływ na wzrost wydatków przedsiębiorstw na badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe (choć w literaturze przedmiotu panuje pogląd, że nie zawsze ulgi podatkowe są wystarczającą zachętą do podjęcia prac B+R [*Konkurencyjna Polska...*, 2013, s. 122]). W Polsce, mimo zapowiedzi MNiSW, nie wprowadzono mechanizmów wspierania innowacyjności dzięki ulgom podatkowym przez wspieranie prac B+R. W miejsce funkcjonującej ulgi na nabycie nowych technologii zostanie wprowadzona efektywna ulga podatkowa dla przedsiębiorców prowadzących prace B+R, która umożliwi dodatkowe odliczenie części kosztów kwalifikowanych, związanych z działalnością badawczo-rozwojową, zaliczanych do kosztów uzyskania przychodów [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 81-82].

Kluczowym kierunkiem interwencji w nowym okresie programowania będzie wsparcie dostępu przedsiębiorstw do kapitału na innowacje (*venture capital, private equity*, anioły biznesu, doradztwo w zakresie wykorzystania wskazanych instrumentów finansowych). Fundusze kapitału podwyższonego ryzyka *venture capital/private equity* (VC/PE) będą odgrywać szczególną rolę w finansowaniu innowacyjnych przedsiębiorstw, ponieważ akceptują one znacznie wyższy poziom ryzyka niż inne instytucje, zwłaszcza banki. Podstawowym narzędziem wspierania inwestycji technologicznych, których celem jest komercjalizacja wyników prac B+R, będą zwrotne instrumenty kapitałowe funduszy VC/PE. Wsparcie zostanie udzielane projektom o wysokim potencjale rynkowym, wylanianym w procedurze właściwej dla inwestorów kapitałowych ze środków programów i przedsięwzięć zakładających partnerstwo podmiotów publicznych i funduszy VC. Pozostałe wsparcie będzie przeznaczone na inwestycje kapitałowe typu PE, za pośrednictwem Krajowego Funduszu Kapitałowego oraz instrumentów współfinansowanych przez tzw. aniołów biznesu, a także zwrotne finansowanie za pomocą poręczeń i gwarancji. Finansowane będą różne fazy, od inkubacji, po fazę ekspansji. Zmieni się jednocześnie wysokość limitów inwestycyjnych na projekt. Zatem dużą szansę w pozyskiwaniu wsparcia mogą mieć te przedsiębiorstwa, które startują, mają innowacyjny

pomysł, chcą rozwijać się, a główną barierą jest kapitał [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 82-84].

Ułatwianie inwestowania w MŚP to kontynuacja działania 3.3. PO IG *Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MŚP*, ukierunkowanego na aktywizację rynku inwestorów prywatnych przez tworzenie dogodnych warunków inicjowania współpracy inwestorów z przedsiębiorcami poszukującymi środków finansowych na realizację innowacyjnych przedsięwzięć. Celem omawianego instrumentu jest z jednej strony wsparcie sektora MŚP w przygotowaniu do pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania, z drugiej zaś wsparcie sieci inwestorów (w tym aniołów biznesu) i umożliwienie poznania korzyści i usług oferowanych przez takie sieci.

Utworzenie systemu finansowych instrumentów zwrotnych, skierowanych na zakup nowoczesnych: technologii, maszyn oraz urządzeń będzie opierać się na, dotychczas stosowanych, poręczeniach i gwarancjach. Należy podkreślić, że przeważająca część środków na rozwój przedsiębiorstw w Polsce była przeznaczona do tej pory na instrumenty bezzwrotne, które charakteryzują się niższą efektywnością wykorzystania wsparcia publicznego. Ocenia się, że 1 EUR dotacji obecnie generuje około 2 EUR inwestycji i jest wykorzystane tylko raz. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, największa luka finansowa istnieje w przedziale 1-5 mln PLN w sektorze małych firm oraz powyżej 10 mln PLN w sektorze średnich firm [Klonowski, 2009, s. 50; *Mechanizmy inżynierii...*, 2010, s. 38].

System finansowych instrumentów zwrotnych będzie skierowany do sektora MŚP, a w szczególności do podmiotów zainteresowanych podniesieniem stopnia innowacyjności swojej firmy, zwłaszcza do przedsiębiorstw, które nie mają środków, czy też możliwości uzyskania dostępu do zewnętrznego finansowania na wdrożenie nowoczesnych technologii (zakup: nowoczesnych maszyn i urządzeń, *know-how*, licencji). Podstawowym warunkiem jest utworzenie linii produkcyjnej, zmodernizowanych lub nowych, w odniesieniu do dotychczasowej działalności, produktów bądź usług, np. wprowadzenie nowego wzoru przemysłowego jest uznawane za dokonanie innowacji, natomiast zmiana opakowania towaru nie jest innowacją [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 85-89]. W tabeli 2. zaprezentowano proponowany system instrumentów zwrotnych.

TABELA 2.

Proponowany system instrumentów zwrotnych

Proponowany system instrumentów zwrotnych	
Zakup nowej technologii/maszyn i urządzeń (innowacja w skali świata i kraju)	Działalność obrotowa i inwestycyjna (innowacja w skali firmy)
Pożyczka/kredyt (ze środków publicznych)	Finansowanie poprzez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe działające w regionach
Pożyczka/kredyt preferencyjny	
a) preferencyjne oprocentowanie b) karencja	
Poręczenie/gwarancja (w tym w ramach unijnych programów „Horizon 2020” i „COSME” oraz dzięki środkom dostępnym w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych systemu regwarancji dla funduszy poręczeniowych)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 87].

Założeniem owego systemu instrumentów zwrotnych jest zmiana istniejącej formuły ich działalności (przede wszystkim zmiana dotyczy instrumentów inżynierii finansowej). Proponuje się utrzymać formułę wsparcia funduszy pożyczkowo-poręczeniowych, zmieniając priorytet. Nowy program poręczeniowo-gwarancyjny powinien być ukierunkowany na wspieranie innowacji przez poręczenia i gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych oraz kredytów obrotowych, powiązanych z inwestycjami MŚP. Proponuje się także, by użycie instrumentów finansowych połączyć z ryzykiem wynikającym z realizacji projektu. Zasadniczym elementem będzie system poręczeń i gwarancji portfelowych (w tym również re-poręczenia, re-gwarancje) oraz pożyczka/kredyt (wsparte ze środków publicznych). Od przedsiębiorców będzie zależeć, z jakiego instrumenty skorzystają. Najbardziej preferencyjne produkty finansowe będą oferowane przedsiębiorcom realizującym bardziej ryzykowne projekty. System preferencji będzie polegać na wykorzystaniu obniżonego oprocentowania (dofinansowanie dla instytucji różnicy między oprocentowaniem oferowanym w systemie a oprocentowaniem rynkowym) oraz wprowadzeniu karencji od spłaty kredytu/pożyczek, która w konsekwencji nie będzie oznaczała dla przedsiębiorcy wzrostu realnych zobowiązań przy spłacie pożyczki/kredytu [Program Rozwoju..., 2014, s. 85-89].

Z punktu widzenia polskiej gospodarki wsparcie kluczowych projektów będzie opierać się na założeniu, że innowacyjne postawy dużych przedsiębiorców są powiązane ze zjawiskiem dyfuzji innowacji i rozprzestrzenienia innowacyjności również na sektor MŚP. Dla beneficjentów będą dostępne bezzwrotne instrumenty dedykowane przedsiębiorstwom i grupom przedsiębiorstw realizujących innowacyjne inwestycje o znacznej skali, z którymi będzie związane istotne zaangażowanie w działalność badawczo-rozwojową. Właśnie włączeniu sił podmiotów z sektora MŚP upatruje się potencjalną możliwość uzyskania wsparcia finansowego.

Inkubacja innowacyjnych przedsiębiorstw to kolejna kontynuacja działań podjętych w okresie 2007-2013, w ramach której powstała w Polsce infrastrukturalna baza dla działalności inkubacyjnej (działanie 3.1. PO IG *Inicjowanie działalności innowacyjnej*). Mimo pozytywnych efektów, konieczne jest podjęcie i rozszerzenie działalności inkubatorów. Wsparcie winno mieć na celu poprawę komercjalizacji posiadanej przez przedsiębiorstwo wiedzy, wdrażania produktów i usług, zdobywania finansowania, czy też kwestii ochrony własności intelektualnej [Ośrodki innowacji..., 2010, s. 61, s. 64, s. 87-89]. Ponadto działalność inkubatorów musi być wzmocniona o element mentoringu i coachingu, co pozwoli młodym przedsiębiorcom na szybszy rozwój firmy. Przede wszystkim do finansowania przewidziano następujące działalności:

- wsparcie inkubatora dla początkującego, innowacyjnego przedsiębiorcy będzie wielowymiarowe: udostępnienie infrastruktury, doradztwo i mentoring w zakresie tworzenia i prowadzenia przedsiębiorstwa (w tym w zakresie korzystania z dostępnych instrumentów wsparcia, głównie finansowych), zasilenie finansowe, inne usługi niezbędne dla nowej firmy;
- przyznawanie grantów przed-zalążkowych (ang. *pre-seed*), tzw. grantów na pomysły, które będą finansować działalność przez sześć miesięcy; te małe granty o wielkości do 50 000 EUR, (według kursu z dnia udzielenia pomocy) będą

przeznaczane na działania przed założeniem firmy (biznes plan, studia wykonalności, wnioski patentowe itp.);

- w pierwszym roku działalności firmy wsparcie inkubatora w postaci inwestycji kapitałowej w nowo powstałe przedsiębiorstwo może mieć wysokość do 200 000 EUR, (według kursu z dnia udzielenia pomocy, poniżej 50% udziałów instytucji wspierającej powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw w spółce);
- firmy korzystające z instrumentu uzyskują dodatkowe preferencje (np. punkty) w razie ubiegania się o inny rodzaj wsparcia; zapewni to większą synergię prowadzonych przez państwo działań;
- wsparcie na prace przygotowawcze, przeznaczone na uruchomienie i testowanie rozwiązania opartego na innowacyjnym pomysle [*Program Rozwoju...*, 2014, s. 92-94].

Wsparcie dla początkujących przedsiębiorców (*start-up*) jest kolejnym, ważnym instrumentem, który ma służyć pozyskaniu kapitału na inwestycje i rozwój firm, które właśnie powstały. Będzie ono odbywać się przez następujące działania:

- system instrumentów zwrotnych i dotacyjnych (pożyczki i poręczenia);
- preferencyjnie oprocentowana pożyczka dla rozpoczynających działalność gospodarczą;
- program „Pierwszy biznes-wsparcie w starcie” – pomoc w tworzeniu nowych firm i nowych miejsc pracy, w formie preferencyjnych pożyczek dla absolwentów szkół i wyższych uczelni, a także studentów ostatniego roku studiów wyższych oraz od 2014 roku dla bezrobotnych posiadających pomysł na własny biznes;
- kontynuacja obecnego systemu kredytów z poręczeniem, przeznaczonych na zakładanie lub rozwijanie działalności małych firm, w którym poręczenie jest od razu zapewniane przez instytucję zewnętrzną;
- działania kierowane do osób fizycznych, planujących rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, które będą obejmować pomoc bezzwrotną (w formie dotacji) oraz pomocą zwrotną (w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek z ewentualną możliwością ich restrukturyzacji lub umorzenia);
- utrzymanie działania polegającego na inicjowaniu działalności innowacyjnej, kierowanego do nowo powstałych przedsiębiorców oraz instytucji wspierających powstawanie nowych firm innowacyjnych w formie objęcia udziałów lub dotacji na inkubację;
- utrzymanie dotacji przyznawanej bezrobotnemu jednorazowo na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanego z podjęciem tej działalności;
- system usług informacyjno-doradczych.

Rozwój innowacyjności nie jest możliwy bez rozwoju kapitału społecznego. Szczególnego znaczenia nabiera zatem wsparcie innowacyjności kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach. Ten problem został uwypuklony przede wszystkim w programie EFS na nowy okres programowania. Przyjmuje się założenie, że przedsiębiorca będzie samodzielnie decydował o wyborze usługi rozwojowej, odpowiadającej jego potrzebom

(np.: bon edukacyjny, refundacja kosztów). Położony zostanie także większy nacisk na diagnozę potrzeb rozwojowych czy większą dywersyfikację świadczonych usług (np.: doradztwo biznesowe, mentoring, optymalizacja procesów zarządzania itp.). Dodatkowo, w celu wsparcia rozwoju kapitału ludzkiego, w zakresie wsparcia bezpośredniego dla MŚP w ramach regionów, zostanie opracowany Podmiotowy System Finansowania oparty na podejściu popytowym. Będzie on oferować system bonowy lub refundacyjny.

Należy podkreślić, że zwłaszcza MŚP będą musiały nauczyć się stosować środki przeznaczone na rozwój i zwiększanie ich innowacyjności w dwojaki sposób. Pierwszy, bezpośredni, jako inwestycje, czy też promowanie zachowań innowacyjnych. Drugi to innowacje w kapitał ludzki i wykorzystanie informacji. Tu zmiana mentalności, podejścia, nowa wiedza bądź umiejętność wykorzystywania informacji może przynieść reorientację działania na konkurencyjnym rynku i wykorzystanie innowacji jako szczególnego rodzaju kapitału stymulującego rozwój. MŚP potrzebują informacji, muszą nauczyć się efektywnie z niej korzystać, budować przewagę dzięki informacji i dostępowi do niej. Ponadto MŚP muszą również sprostać wyzwaniu i nauczyć się korzystania ze wsparcia: ośrodków innowacji, ośrodków przedsiębiorczości i instytucji finansowych [Ośrodki..., 2012, s. 11]. Właśnie nowa logika interwencji wskazuje nie tylko na podwyższanie umiejętności przez MŚP pod względem wykorzystania informacji, ale budowania na jej podstawie innowacji przez dostęp i selektywne wykorzystanie informacji, wiedzy i wsparcia pochodzącego z otoczenia.

5. Podsumowanie

Nowy okres programowania kładzie szczególny nacisk na innowacyjność gospodarki. Gospodarki krajów członkowskich, po okresie kryzysu i spowolnienia gospodarczego, wymagają szybkiego dostosowania i zmian, które pozwolą nadążyć za szybko rozwijającymi się gospodarkami światowymi.

Założenia nowego okresu programowania starają się wyeliminować niedociągnięcia i problemy występujące w okresie 2007-2013 dotyczące poprawy alokacji środków. Warto zauważyć, że stanowią swoistego rodzaju nową logikę interwencji. Z jednej strony instrumenty mają stymulować innowacyjność, interweniować w sposób zapewniający spójność realizacji jednoznacznych celów na konkretnych obszarach, a z drugiej nakazują realne zachowania (pomiar efektów, stopień realizacji celów). Dotychczasowy system nie był tak restrykcyjny, nie wymuszał konkretnych efektów społecznie i gospodarczo użytecznych, akceptował osiągnięcie efektów selektywnych i jednostkowych.

Nowy okres programowania nie przynosi przełomowych zmian w zakresie instrumentów wspierania innowacyjności. Zmienia logikę ich zastosowania, tak aby wymusić zachowania bardziej skuteczne z punktu widzenia alokacji środków. Akcentuje zwłaszcza pobudzanie innowacyjności wśród sektora MŚP, ma na celu zwiększenie dostępu do kapitału, ale jednocześnie zmusza do innowacyjnych zachowań w tym obszarze. Zmienia się także logika inwestowania i wykorzystania kapitału.

Pytanie, na które trudno znaleźć odpowiedź, to, czy zmiany są wystarczająco głębokie, a reorientacja przyniesie zamierzony efekt? Odpowiedź na nie będzie dopiero znana

w perspektywie następnych 3-5 lat, kiedy to pojawiają się pierwsze raporty ewaluacyjne. Jedyne co w chwili obecnej jest wiadome – to kierunki zmian w podejściu do innowacyjności i szczególnie nacisk na rozwój innowacyjności MŚP.

Literatura

- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A. 2012 *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Dokument Rządowy, przyjęty 8 kwietnia 2014 roku pod nazwą *Krajowa inteligentna specjalizacja* (KIS), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Grabowski M., Piasecki B., Rogut A., Sybilska A. 2003 *Usługi wspierające mikroprzedsiębiorstwa, małe przedsiębiorstwa i samozatrudnionych*, GPED, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mf.gov.pl>, data wejścia: 05.06.2014].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://www.poig.gov.pl>, data wejścia: 08.07.2014].
- Innovation Diagnostics in Poland*, 2011, Instytut Badań Strukturalnych.
- Kapil N., Piatkowski M., Radwan I., Gutierrez J.J. 2013 *Poland enterprise innovation support review*, The World Bank.
- Klonowski D. 2009 *Innowacyjność sektora MŚP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka Finansowa*, Ernst & Young, Warszawa.
- Komunikat KE COM 2012 615 Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE), nr 1083/2006.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Horyzont 2020” – Program Ramowy w zakresie Badań Naukowych i Innowacji, Bruksela, dnia 30.11.2011, KOM(2011) 808, wersja ostateczna.
- Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?* 2013, J. Hausner (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Mazurek-Kucharska B., Block A., Wojtczuk-Turek A. 2008 *Społeczne determinanty innowacyjności przedsiębiorstw. Raport z badania*, Pentor International Research, Warszawa.
- Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku* 2010, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, 2012, A. Bąkowski, M. Mażewska (red.), PARP, Warszawa.

- Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce* 2010, K. B. Matusiak (red.), PARP, Warszawa.
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, 2014-2020* 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 roku* 2014, Program Wykonawczy do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012* 2013, A. Tarnawa, P. Zadura-Lichota (red.), PARP, Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1287/2013 z dnia 11 grudnia 2013 roku ustanawiające program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) (2014-2020)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347 z dnia 20 grudnia 2013 roku.
- Szyborska-Sutton A. 2014 *Zniknie ulga na zakup nowych technologii, w zamian nowe odliczenie*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.forbes.pl/ulga-podatkowa-dla-wydajacych-na-badania-i-rozwoj,artykuly,174817,1,1.html>, data wejścia: 05.06.2014].

Agnieszka ALIŃSKA¹

WYKORZYSTANIE NIEDOTACYJNYCH INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH Z PROGRAMÓW UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2007-2013 – WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA NOWEJ PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2014-2020²

Streszczenie

Środki pomocowe, udostępnione w ramach funduszy i programów pomocowych Unii Europejskiej, mają służyć przede wszystkim „nadrobieniu” dystansu rozwojowego pomiędzy Polską a pozostałymi wysoko rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej. Jednym z instrumentów, sprzyjających osiągnięciu wyznaczonych celów, są różnego rodzaju programy i instrumenty finansowe udostępnione w ramach funduszy Unii Europejskiej. Celem opracowania jest zaprezentowanie ogólnych i wstępnych ocen wykorzystania w latach 2007-2013 niedotacyjnych i zwrotnych środków finansowych jako narzędzia skutecznego stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Szczególną uwagę skupiono na ocenie efektów związanych z wprowadzeniem wsparcia w postaci pożyczek oraz poręczeń i gwarancji, które w poprzedniej perspektywie finansowania były wykorzystywane w stosunkowo niewielkim zakresie.

Słowa kluczowe: rozwój społeczno-gospodarczy, fundusze Unii Europejskiej, pożyczki, poręczenia i gwarancje

USE OF NON-GRANT FINANCIAL INSTRUMENTS FROM EUROPEAN UNION PROGRAMMES IN 2007-2013: CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS FOR NEW FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020

Summary

The financial support from EU funds and programmes is, above all, meant to bridge the development gap between Poland and the developed EU countries. One group of instruments to achieve these objectives is constituted by several programmes and financial schemes available from EU funds. The purpose of this paper is to present an initial general evaluation of the level of non-grant and repayable funds as a tool for effective stimulation of Poland's socio-economic development. Particular attention will be given to the evaluation of the effects related to loans, guarantees and warranties, which were used only to a very small extent in the previous financing period.

Key words: economic development, EU funds, guarantees and warranties

¹ Dr hab. Agnieszka Alińska, prof. SGH – Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: aalin@sgh.waw.pl.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/03610.

1. Wstęp

Mimo że unijna perspektywa finansowa na lata 2007-2013 jeszcze nie została zakończona³, możliwe jest już częściowe podsumowanie efektów wdrażania instrumentów finansowych, wykorzystywanych w ostatnich latach w ramach funduszy i programów pomocowych. Wśród postawionych do dyspozycji niedotacyjnych instrumentów finansowych, którymi mogą posłużyć się przede wszystkim polskie przedsiębiorstwa, były te związane z uzyskaniem wsparcia w postaci: pożyczek, poręczeń i gwarancji.

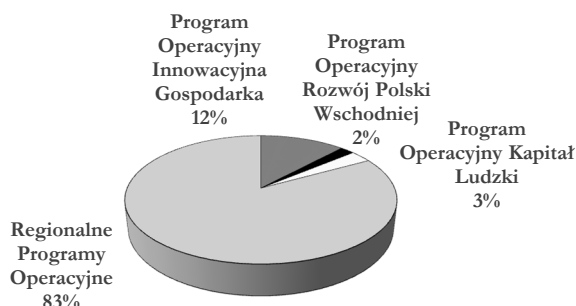
Przedstawienie skali i form wykorzystywania tego typu instrumentów finansowych w latach 2007-2013 oraz podjęcie próby sformułowania wniosków i rekomendacji, które mogą być zastosowane przy projektowaniu kolejnej perspektywy finansowej, stanowi główny cel niniejszego opracowania. Zagadnienia te są szczególnie ważne w kontekście wstępnie przyjętych założeń i celów, które zakładają zwiększenie wykorzystania w perspektywie finansowej 2014-2020 instrumentów zwrotnych na rzecz ograniczenia przekazywania funduszy Unii Europejskiej w formie różnego rodzaju bezzwrotnych dotacji. Dodatkowo, dokonanie wstępnej analizy zakresu potrzeb i możliwości wykorzystania bezdotacyjnych i zwrotnych środków pomocowych w postaci funduszy Unii Europejskiej wydaje się być użyteczne z punktu widzenia oceny efektywności wykorzystania wspomnianych funduszy jako czynnika niwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami w Polsce, a także rodzajami działalności, która kwalifikuje się do wsparcia finansowego w postaci tych funduszy. Uwzględnianie doświadczeń i wiedzy z poprzedniej perspektywy finansowej powinno przyczynić się również do znacznej, długotrwałej i wieloaspektowej poprawy tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w kolejnych latach.

2. Ocena wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych w okresie 2007-2013

W obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 większość instrumentów zwrotnych (ponad 80%), było wdrażanych za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych. W programach tych wykorzystywano przede wszystkim instrumenty dłużne oraz poręczeniowo-gwarancyjne⁴. Według stanu na koniec listopada 2013 roku, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych zakontraktowano z pośrednikami finansowymi oraz menadżerami funduszy powierniczych (tam, gdzie są wdrażane inicjatywy JESSICA i JEREMIE) kwotę 4 256 mln PLN (3 524 mln PLN ze środków Unii Europejskiej). Do tego czasu podpisano z ostatecznymi odbiorcami 26 709 umów na kwotę 3 793 mln PLN [*Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2013...*, 2014].

³ Zgodnie z zasadą n+2, kwalifikowalność wydatków obowiązuje do końca 2015 roku.

⁴ W ramach Inicjatywy JEREMIE, w województwie pomorskim, w maju 2014 roku wprowadzono w życie jeden z pierwszych instrumentów rynku kapitałowego.

WYKRES 1.**Wartość alokacji na instrumenty zwrotne w poszczególnych programach operacyjnych perspektywy 2007-2013**

Źródło: Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://konfederacjaewiatan.pl/_files/2013_07/MRR_pkt_1_instrumenty_finansow_wdra_anie.ppt], data wejścia: 15.07.2014].

Wartość umów, które podpisano w ramach RPO na wykorzystanie instrumentów zwrotnych w Polsce, była stosunkowo niewielka w odniesieniu do możliwości i założeń wstępnych, a także w odniesieniu do potrzeb i możliwości podmiotów zgłaszających zapotrzebowanie na zwrotne środki finansowe. Jedną z istotnych przesłanek wprowadzenia instrumentów zwrotnych była chęć wykorzystania lewarowania, przez co miał nastąpić wzrost zasobów finansowych w gospodarce w dłuższej perspektywie czasowej. Jednak powyższe dane pokazują, iż pomimo stosunkowo długiego okresu wdrażania środków unijnych (ponad siedem lat) oraz znacznego udziału instrumentów poręczeniowych [Szerzej zob.: Alińska, Wajda, 2013] nie udało się osiągnąć chociażby jednokrotnego obrotu kapitału, tzn. kapitał pożyczkowy postawiony do dyspozycji nie został w pełni zagospodarowany. Oczywisty jest fakt, iż brak lewarowania środków, z pewnością, nie jest równoznaczny z brakiem efektywności wykorzystania funduszy Unii Europejskiej, lecz na progu nowej perspektywy warto zastanowić się nad czynnikami mającymi wpływ na taki stan rzeczy, które już dzisiaj można ocenić w kontekście podsumowania rezultatów z poprzedniej perspektywy finansowania. Wskazane byłoby bowiem zaprogramowanie i wdrożenie takich instrumentów finansowych, które stwarzałyby możliwości pomnażania w przyszłości potencjału i zasobów występujących w polskiej gospodarce.

3. Wnioski wynikające z doświadczeń we wdrażaniu instrumentów zwrotnych w latach 2007-2013 oraz rekomendacje dla perspektywy finansowej 2014-2020

Z analizy zaprezentowanych danych wynika, że najszerszy zakres wykorzystania instrumentów zwrotnych uruchomiono w ramach Inicjatywy JEREMIE. Stan taki wynika między innymi z faktu, iż w przypadku modelu bez menadżera (bez udziału funduszu powierniczego) było konieczne przeprowadzenie wyłącznie jednego konkursu

(dla pośrednika), a nie dwóch (dla menadżera, a następnie dla pośrednika). Jednak takie rozwiązanie nie pozostaje bez wpływu na realizację programu na późniejszym etapie wdrażania instrumentów finansowych w zakresie tempa wydatkowania środków dla beneficjentów. Okazuje się bowiem, że w ramach realizacji mechanizmu z udziałem menadżera funduszu powierniczego całość procedur jest zdecydowanie mniej skomplikowana, pracochłonna i szybsza niż bez menadżera. Mimo to, bez względu na analizę korzyści i kosztów wdrażania poszczególnych programów pomocowych, decyzje w tym zakresie traktowano indywidualnie na poziomie każdego z województw. Ponadto należy podkreślić, że działania inicjujące były podejmowane w wielu województwach, w odmiennych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Na tej podstawie można wnioskować, że tempo i zakres wdrażania nowych instrumentów o charakterze nie-dotacyjnym jest determinowane przez zestaw wielu czynników i uwarunkowań, które powinny zostać poddane szczególnej analizie przy opracowywaniu warunków i zasad nowych programów pomocowych na lata 2014-2020. Ważne jest, aby zwrócić uwagę na ocenę efektywności danych instrumentów dokonywaną *ex post*, gdyż użyteczność ocen dokonywanych w trakcie wdrażania, a szczególnie na początkowym etapie, może być znacząco ograniczona. Ten, oczywisty z pozoru, wniosek często był jednak pomijany w dotychczasowych dyskusjach na temat kierunków i zakładanych efektów dystrybucji środków unijnych (tak dotacyjnych, jak i tych z kategorii nie-dotacyjnych) w następnej perspektywie finansowej, przewidzianej na lata 2014-2020.

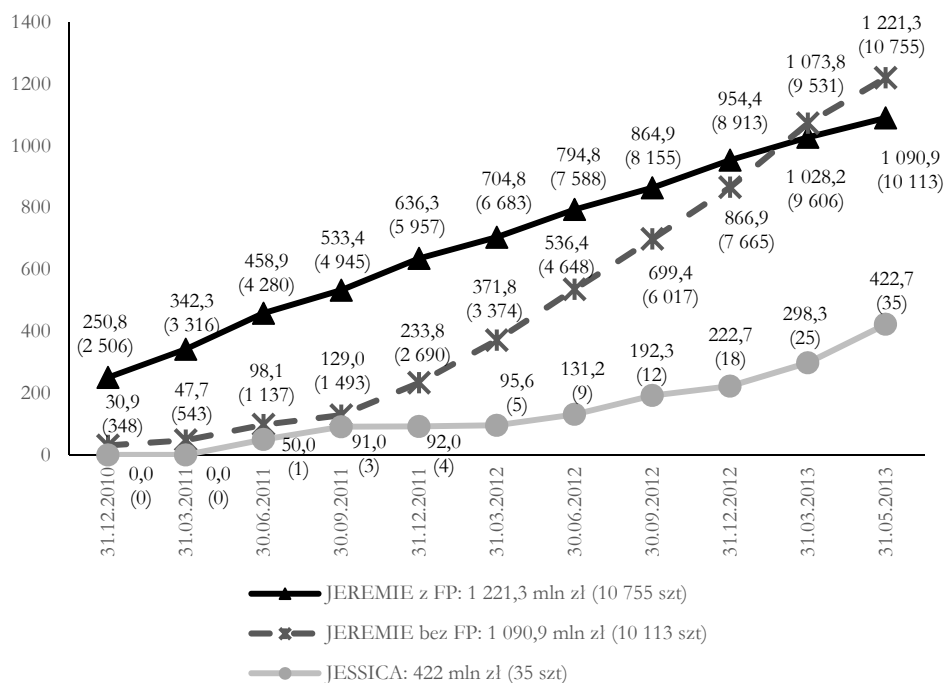
Kolejnym, istotnym aspektem związanym z efektywnym i skutecznym wdrażaniem instrumentów zwrotnych, zwłaszcza na początkowym etapie wdrażania, był brak szczegółowych zasad wykorzystania środków Unii Europejskiej oferowanych w ramach poszczególnych programów. Sytuacja ta powodowała, że wydatkowano środki finansowe, które powinny służyć osiągnięciu celów długookresowych, na te projekty, które stanowiły priorytet działań wynikających z oceny bieżącej sytuacji.

Istotnym elementem, systematyzującym całość podejmowanych działań wdrożeniowych, było wprowadzenie nowych regulacji prawnych, które opracowano zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i przez krajowe organy administracji rządowej i samorządowej. Najważniejsze zapisy na szczeblu unijnym w sprawie funkcjonowania instrumentów zwrotnych znalazły się w dwóch dokumentach:

1. *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;*
2. *Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiającym szczególne zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

WYKRES 2.

Wartość i liczba umów podpisanych z ostatecznymi odbiorcami w ramach projektów dotyczących instrumentów finansowych



Źródło: Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://konfederacjaewiatan.pl/_files/2013_07/MRR_pkt_1_instrumenty_finansow_wdra_anie.ppt], data wejścia: 15.07.2014].

Oba te dokumenty wraz z Notą służb Komisji Europejskiej w sprawie instrumentów finansowych w perspektywie 2007-2013 z lipca 2007 roku z późniejszymi zmianami (która nie ma jednak charakteru prawa, ale wytycznych Komisji Europejskiej) regulowały wykorzystanie instrumentów finansowych. Niestety, ze względu na fakt, iż wyżej wymienione dokumenty zawierały (zwłaszcza na początku wdrażania) duży zakres indywidualności i dowolności w interpretacji, pojawiły się pewne wątpliwości związane z kwalifikowalnością wydatków. Problem ten był najbardziej widoczny w obszarze finansowania pożyczek/kredytów obrotowych [Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej..., 2013, s. 74-76] oraz tzw. podwójnego finansowania, czyli pokrywania jednych wydatków kwalifikowalnych z kilku źródeł. Na te aspekty należy zwrócić szczególną uwagę przy opracowywaniu i wdrażaniu wykorzystania środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowania 2014-2020.

Warto także zwrócić uwagę na problem dotyczący finansowania działalności obrotowej. Jest to zagadnienie niezwykle istotne w przypadku funkcjonowania i prowadzenia

działalności operacyjnej przez fundusze poręczeniowe, które udzielają wsparcia w obszarach, w których istnieje ograniczona możliwość zastosowania odpowiednio dobranych form zabezpieczenia zwrotu kredytu lub pożyczki. Jak wskazują wyniki badań, udział poręczeń udzielonych pod pożyczki/kredyty obrotowe w portfelu funduszy poręczeniowych, działających w Polsce w ujęciu ilościowym i wartościowym, kształtuje się w przedziale 70-80% [*Analiza Stanu Rynku Funduszy Poręczeń Kredytowych w Polsce...*, 2014, s. 68]. Problemy z kwalifikowalnością pożyczek/kredytów obrotowych mogły więc na początku spowodować opóźnienia we wdrażaniu. Jednak kwestia ta nie dotyczy tylko przeszłości, gdyż ewentualne wyłączenie części poręczeń obrotowych może spowodować poważne konsekwencje dla stabilności funkcjonowania funduszy poręczeniowych, ryzyka, które może zmaterializować się, jak i możliwości rozwoju tego typu instytucji finansowych w przyszłości. Należy podkreślić, że wielkość całej akcji poręczeniowej (około 1 mld PLN) nie stanowi istotnego zagrożenia dla funkcjonowania i stabilności całego systemu finansowego. Jednakże klienci korzystający z tego typu instrumentów oraz ci, którzy nie posiadają odpowiednich zabezpieczeń, odczuliby zmiany rynkowe jako pogorszenie sytuacji.

Do końca 2013 roku ponad 10 tys. przedsiębiorstw skorzystało z oferty funduszy poręczeniowych, głównie dzięki wykorzystaniu środków z RPO. Zwiększenie wykorzystania instrumentów finansowych w przyszłej perspektywie przyczynia się, analogicznie jak w poprzednich latach, do wzrostu środków, którymi zarządzają te instytucje finansowe. Brak norm ostrożnościowych, dywersyfikacji ryzyka czy nadzoru zarządzania wymaga wprowadzenia zmian, które zapewnią stabilność sektora nieregulowanych instytucji finansowych w Polsce⁵. Mimo to w niepełnym zakresie można zgodzić się z poglądem, że brak potrzeby nadzoru wynika z relatywnie niewielkiego udziału aktywów tego sektora w stosunku do aktywów całego sektora finansowego. Szybki przyrost aktywów na przestrzeni lat oraz duża liczba przedsiębiorstw korzystających z oferty funduszy poręczeniowych, a także plany zwiększenia kapitalizacji funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w perspektywie 2014-2020 uzasadniają wprowadzenie regulacji, które powinny zapewnić stabilność i bezpieczeństwo funkcjonowania tej części systemu finansowego, który rozwija się dynamicznie w ostatnich latach.

Kwestia niedoregulowania czy też przeregulowania rynku związanego z wykorzystaniem środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej wydaje się być szczególnie istotna z punktu widzenia oceny efektywności ich wydatkowania. Ważne jest bowiem nie tylko samo wydatkowanie środków unijnych, ale przede wszystkim osiągnięcie zamierzonych celów ekonomicznych i społecznych. Dobrym przykładem działań podejmowanych w tym zakresie jest taryfikator za nieprawidłowości wprowadzony przez Komisję Europejską⁶. Pomimo rozpoczęcia poprzedniej perspektywy finansowej

⁵ Instytucje finansowe nieregulowane to takie, które nie podlegają nadzorowi KNF i nie posiadają regulacji prawnych *lex specialist*. Najczęściej zasady ich funkcjonowania reguluje *Kodeks Cywilny*. Przeprowadzane ratingi i oceny działalności funduszy poręczeniowych w Polsce nie mogą być uznane za spełnienie wymogów nadzorczo-kontrolnych, gdyż są to badania niepełne i bardzo często koncentrują się one na ocenie ryzyka generowanego w wyniku wdrażania środków unijnych.

⁶ Zob.: dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidelines_financial_corrections.pdf, data wejścia: 15.07.2014].

w 2007 roku i uruchomienia pierwszych środków w 2010 roku, dokument ten został opracowany ostatecznie dopiero w 2014 roku. Niepewność stron biorących udział we wdrażaniu może powodować obawę o wprowadzanie kar *ex post*, a co za tym idzie, spadek zainteresowania dystrybucją środków europejskich w przyszłej perspektywie finansowej. Innym prawdopodobnym rozwiązaniem jest również wzrost kosztów zarządzania (w ramach których pośrednicy powinni uwzględnić premię za ryzyko) w przyszłej perspektywie lub wprowadzenie innych rozwiązań o charakterze bardziej szczegółowych rozwiązań, które zrekompensują to ryzyko.

Kolejnym, istotnym elementem, na który należy zwrócić uwagę przy ocenie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w poprzedniej perspektywie finansowej (2007-2013) jest zagadnienie dotyczące wysokości opłat za zarządzanie. Zgodnie z artykułem 78 pkt. do *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego mogą pokryć kwalifikowalne wydatki na zarządzanie lub opłaty za zarządzanie⁷. Uszczegółowienie tej regulacji znajduje się w artykule 43 *Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, który stanowi, że koszty zarządzania nie mogą przekraczać w ujęciu średniorocznym, w czasie trwania programu pomocowego poniższych wyznaczonych progów, chyba że przeprowadzony przetarg wykaże konieczność podwyższenia tych pułapów, zgodnie z istniejącymi zasadami:

- 2% kapitału wniesionego przez program operacyjny do funduszy powierniczych lub kapitału wniesionego przez program operacyjny bądź fundusz powierniczy do funduszy gwarancyjnych;
- 3% kapitału wniesionego przez program operacyjny albo fundusz powierniczy do instrumentu inżynierii finansowej we wszystkich pozostałych przypadkach, z wyjątkiem instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw;
- 4% kapitału wniesionego przez program operacyjny lub fundusz powierniczy do instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw.

Określenie 'kwalifikowalne koszty na zarządzanie' oznacza, iż wydatki te, zgodnie z „Krajowymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”, muszą być poniesione. Przedmiotowy zapis oznacza, iż według przyjętych założeń wynikających z regulacji, wydatki są refundowane (do określonego limitu) – nie zakłada się więc, co do zasady, generowania zysków z takiego działania⁸. Jednak przyjęcie takiego założenia musi znajdować swoje odzwierciedlenie w sytuacji rynkowej. Z pewnością, kraje zachodnie,

⁷ Ze względu na niewielkie zastosowania opłaty za zarządzanie w Polsce, analizowany będzie wyłącznie przypadek dotyczący refundacji kosztów za zarządzanie.

⁸ Zachęty występują w Inicjatywie JEREMIE, jednak ich prawne ugruntowanie jest dyskusyjne.

w których społeczeństwo obywatelskie jest bardziej rozwinięte, mają większą łatwość w realizacji tego typu założenia. W Polsce, jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, blisko połowa pośredników finansowych to prywatni właściciele niebankowych instytucji finansowych [Alińska, Wajda, 2013, s. 174]. O ile dystrybucja instrumentów wsparcia jakości kredytowej jest oczywistym źródłem korzyści dla pośrednika, o tyle w przypadku instrumentów dłużnych trudno zakładać, iż podmioty te (w mniejszym stopniu, ale również związanym z podmiotami publicznymi) działają *non-profit*, przyjmując na siebie ryzyko obejmujące ewentualne nieprawidłowości. Należy zatem założyć, iż w przypadku instrumentów pożyczkowych mogą one generować zyski w inny sposób, np. poprzez *cross-selling* lub tak jak w Inicjatywie JEREMIE, dzięki systemowi zachęt [Szerzej zob.: *Inicjatywa JEREMIE w Polsce...*, 2013, s. 95]. Jednocześnie pośrednicy mogą oczekiwać, iż wzorem rozwiązań przyjętych w SPO WKP, po zakończeniu realizacji projektów, środki zostaną przeznaczone na dokapitalizowanie tych podmiotów, co także stanowiłoby poważną zachętę do zaangażowania się we wdrażanie instrumentów zwrotnych.

Struktura kosztów zarządzania stanowi równocześnie ważny element analizy związany z efektywnością funkcjonowania pośredników. Przy stałych kosztach zarządzania i braku jakiegokolwiek strukturyzacji można założyć, iż każdy pośrednik będzie minimalizował koszty działalności. Może to odbywać się np. przez szukanie tzw. „najtańszych klientów” czy koncentrowanie swojej działalności w dużych aglomeracjach, kosztem mniejszych miejscowości bądź również skupienie uwagi na finansowaniu dużych projektów. Na problem powiązania kosztów zarządzania z efektami działalności zwrócił uwagę regulator, przygotowujący dokumenty dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020. W przyszłej perspektywie koszty zarządzania będą dzielone na części stałe i zależne od wyników⁹. Takie działanie, z pewnością, spowoduje, iż minimalna wartość środków finansowych niezbędna do uruchomienia instrumentu finansowego wzrośnie. Według danych na koniec II kwartału 2013 roku, w obecnej perspektywie finansowej najmniejsze kwoty przekazane do pośredników finansowych oscylują na poziomie około 1 mln PLN¹⁰.

Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę z punktu widzenia oceny wpływu na wykorzystanie instrumentów finansowych w perspektywie 2014–2020, jest zróżnicowanie podmiotowe i terytorialne w dystrybucji środków finansowych. Jak pokazują wyniki analizy stanu wdrażania wszystkich instrumentów finansowych, istnieją rozbieżności pomiędzy poszczególnymi województwami, które osiągają poziom pomiędzy 47,8% (dane dla województwa mazowieckiego) a 123,1% (dane dla województwa wielkopolskiego).

Dokonywanie porównań pomiędzy poszczególnymi regionami powinno opierać się na analizie indywidualnych cech każdego regionu, tj.: zdolności instytucjonalnej, wielkości alokacji, czasie jej uruchomienia, jakości i strukturze portfela czy możliwości

⁹ Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zostały wprowadzone przez implementację art. 13 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 roku uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

¹⁰ Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań kwartalnych – stan na czerwiec 2013 roku.

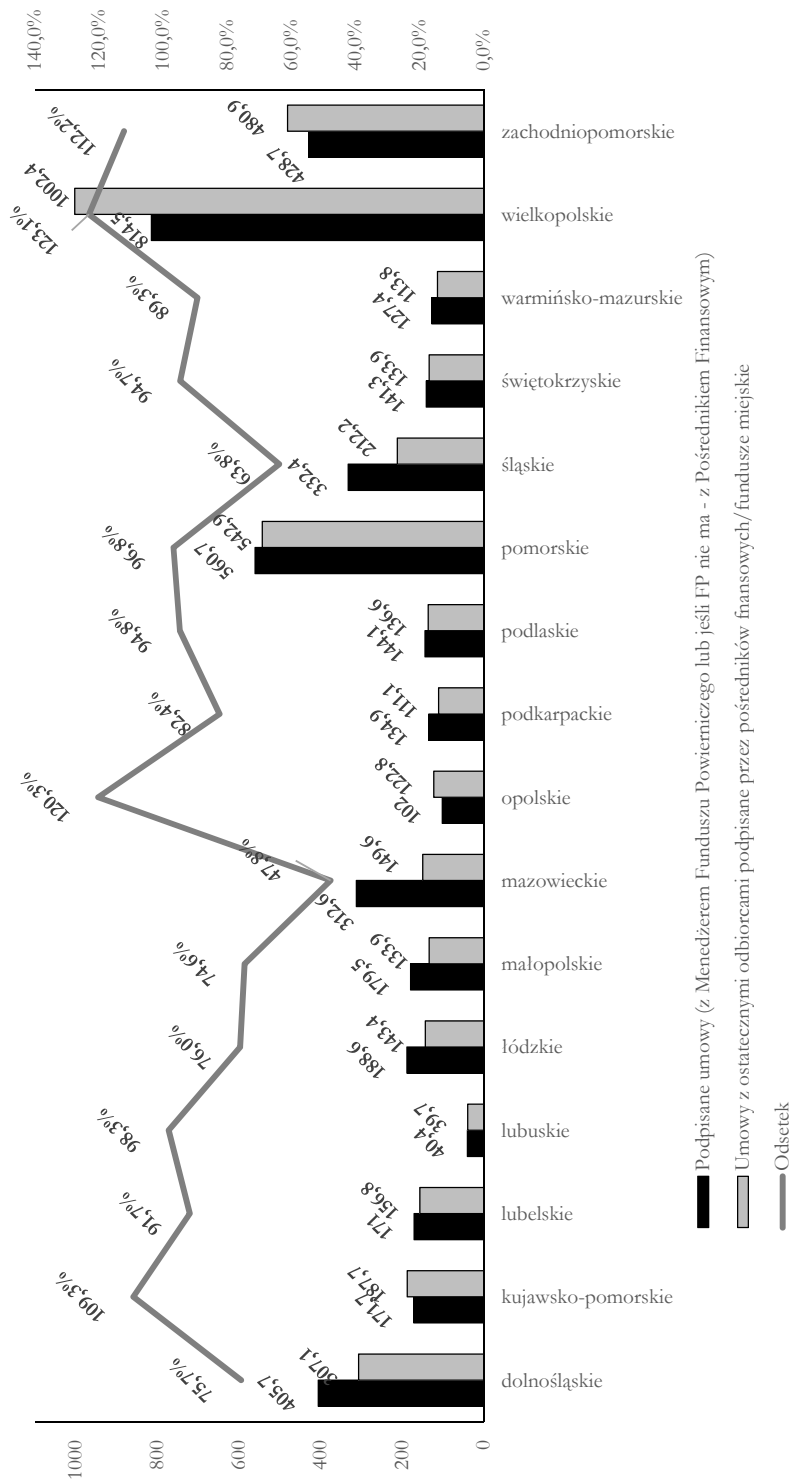
zastosowania bądź nie pomocy publicznej itp. Niemniej należy podkreślić, iż jedną z najważniejszych kwestii w zakresie występowania różnic pomiędzy poszczególnymi województwami może być zdolność instytucjonalna i posiadanie odpowiedniego *know-how*. Niewątpliwie, w interesie samych instytucji jest poznanie powodów tych różnic, dlatego też powinny one być przedmiotem dalszych badań, tak aby zoptymalizować harmonogram wdrażania instrumentów zwrotnych w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej.

W tym kontekście warto również zauważyć, iż w przyszłym okresie programowania jest konieczne także zapewnienie rzetelnej, społecznej kontroli nad wykorzystaniem instrumentów zwrotnych. Obecnie, poza zagregowanymi danymi prezentowanymi przez Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, brak jest istotnych, dodatkowych źródeł informacji, które mogłyby posłużyć weryfikacji efektywności wdrażania, dotychczas wykorzystanych, środków z funduszy Unii Europejskiej. Brak dostępu do szczegółowych danych ogranicza możliwości środowiska naukowego do przeprowadzenia oceny realizacji danych programów. Dodatkowo, dotychczasowy nadzór nad m.in. instrumentami zwrotnymi dokonywany za pośrednictwem Komitetów Monitorujących, działających przy poszczególnych programach operacyjnych, należy uznać za mało wystarczający z punktu widzenia oceny ich efektywności wykorzystania. Nadzór i zarządzanie, nawet stosunkowo niewielkimi portfelami, wymaga specjalistycznej wiedzy łączącej elementy finansowe z regulacjami unijnymi. W przyszłej perspektywie należałoby zwrócić większą uwagę na ten element i podjąć działania służące stworzeniu bardziej specjalistycznego systemu oceny, aby zapewnić rzeczywistą społeczną kontrolę nad dystrybucją środków unijnych.

Jak wskazują wyniki badań przeprowadzone przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny, dostęp do finansowania zewnętrznego w Polsce jest trudniejszy niż przeciętna ocena dostępności tej formy zewnętrznego finansowania w pozostałych 28 krajach Unii Europejskiej. W przypadku Polski suma odpowiedzi znajdujących się w przedziale 6-10 (gdzie 10 to najważniejszy problem, 0 to brak problemu) wynosi 68%, zaś według danych dla całej Unii Europejskiej wynosi 58%. Na tle podobnych krajów naszego regionu zdecydowanie lepiej jest postrzegana sytuacja w Czechach, gdzie przeciętna suma odpowiedzi wynosi 38% (tabela 1.). Porównywalną sytuację do Polski można zaobserwować jedynie na Litwie, co oznacza, że tym kraju, podobnie jak w Polsce, występuje subiektywne odczucie istotnego ograniczenia w dostępie do kapitału pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej. Natomiast jedynym krajem, który odnotował zdecydowanie gorszy wynik niż w Polsce, jest Słowacja. Poniższe dane pokazują, że w Polsce w 2013 roku, mimo wielu działań podejmowanych w celu aktywizacji skali wykorzystania funduszy Unii Europejskiej i uruchomionych ponad 3 mld PLN na wsparcie MŚP, ograniczenie w dostępie do kapitału zewnętrznego, w tym także do funduszy Unii Europejskiej, ciągle stanowi istotny problem dla znacznej części przedsiębiorstw. Dlatego niezbędnym wyzwaniem dla wielu instytucji publicznych w przyszłości jest przeanalizowanie dotychczasowych działań pod względem oceny ich efektywności funkcjonowania, w szczególności w kontekście występowania zawodności państwa (*government failure*).

WYKRES 3.

Liczba i wartość umów podpisanych w ramach projektów dotyczących instrumentów finansowych (w mln zł)



Źródło: [Wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych...].

TABELA 1.

Odpowiedź na pytanie w zakresie oceny dostępności przedsiębiorców do finansowania zewnętrznego (w %)

Dostęp do źródeł finansowania (wyniki uzyskanych odpowiedzi)*	EU 28	Czechy	Estonia	Łotwa	Litwa	Polska	Słowacja
10	13,8	5,2	3,3	14,2	20,4	17,7	42,4
9	5,9	2,1	2,0	6,0	5,7	3,7	5,8
8	11,8	5,2	10,7	16,5	9,5	13,8	11,7
7	7,1	5,4	5,5	7,0	5,6	7,2	9,7
6	5,8	3,4	8,0	8,7	5,7	5,7	4,3
5	13,9	16,8	9,5	13,1	15,6	19,6	14,7
4	5,3	7,1	2,0	4,3	4,8	4,6	1,5
3	7,9	19,2	10,3	5,3	4,0	6,7	2,1
2	7,9	14,7	9,7	5,5	7,4	4,3	1,5
1	18,8	19,5	36,8	17,0	18,7	14,7	5,2
Brak odpowiedzi	1,7	1,1	2,2	2,3	2,7	2,1	0,9

* – 10 (szczególnie pilny/istotny problem), 1 (niewielkie znaczenie).

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/files/2013-smes-dema_en.xlsm, data wejścia: 15.07. 2014].

4. Podsumowanie

Analiza i ocena stanu wdrożenia niedotacyjnych instrumentów finansowych z programów Unii Europejskiej w latach 2007-2013 oraz wnioski i rekomendacje, które wiążą się z nową perspektywą finansową 2014-2020, powinny stanowić podstawę do podejmowanych działań i kierunków nowych rozwiązań instytucjonalnych. W Polsce system pożyczkowo-poręczeniowy rozwinął się w okresie, gdy skala zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania była stosunkowo niewielka. Jednak występowanie na rynku oraz rozwój tej grupy podmiotów wynika z coraz większego zapotrzebowania na tego rodzaju usługi i produkty zgłaszane przez sektor MŚP i instytucje finansowe. Taki stan łączy się przede wszystkim z systematycznym wzrostem wartości środków pieniężnych, efektywnie wykorzystywanych przez ostatecznych beneficjentów funduszy Unii Europejskiej. Nowa sytuacja rynkowa sprawia, że dotychczasowe rozwiązania okazują się niewystarczające. Świadczy o tym choćby średnia wielkość wsparcia na jednego pośrednika finansowego (model bez menadżera funduszu powierniczego), która wyniosła około 15 mln PLN¹¹. Dodatkowo, docelowa zmiana architektury systemu finansowego w Polsce powinna uwzględniać znaczące zwiększenie kapitalizacji funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz wynikającą z tego konieczność wprowadzenia regulacji nadzorczych i norm ostrożnościowych, które zapewnią stabilność temu sektorowi istotnemu z punktu widzenia wsparcia MŚP¹². Konieczne jest więc wprowadzenie szeregu zmian

¹¹ Jest to średnia wielkość dofinansowania dla pośrednika finansowego, wdrażającego instrumenty finansowe bez menadżera funduszu powierniczego.

¹² Według stanu na koniec 2013 roku, instrumenty finansowe wsparły 27 tys. przedsiębiorstw. Szerzej na ten temat w opracowaniu: [*Wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych...*].

instytucjonalnych przed uruchomieniem kolejnej perspektywy, tak aby zapewnić nie tylko szybkość wydatkowania środków, ale również ich efektywność. Wydaje się, że obecnie to najważniejsze wyzwania dla administracji publicznej, odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentów finansowych pochodzących z programów pomocowych Unii Europejskiej. Stąd tak istotnym elementem jest wykorzystanie doświadczenia i wiedzy administracji publicznej we wdrażaniu tak złożonych programów pomocowych.

Środki finansowe z funduszy i programów pomocowych mają ułatwić Polsce „nadrobienie” dystansu w stosunku do starych państw unijnych, dlatego nie mogą wyłącznie służyć realizacji inwestycji. Jednocześnie powinny stanowić podstawę do stworzenia długoterminowego i efektywnie funkcjonującego systemu instytucjonalnej pomocy i wsparcia dla rozwoju: polskiej gospodarki, regionów i poszczególnych instytucji i podmiotów. Jednakże kluczowe pozostaje tu, aby system ten wykazywał zdolności do efektywnego stymulowania rozwoju przy pomocy środków krajowych i pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, będących do dyspozycji w następnej perspektywie finansowania przewidzianej na lata 2014–2020, jak i po tym okresie. System taki powinien zostać opracowany na poziomie centralnym z uwzględnieniem potrzeb i możliwości zgłaszanych na poziomie samorządowym i opierać się na zasobach i wiedzy pochodzących zarówno z instytucji prywatnych, jak i publicznych. W tym kontekście warto pozytywnie ocenić inicjatywę Banku Gospodarstwa Krajowego, mającą na celu wprowadzenie regwarancji w przyszłym okresie programowania. Jednak propozycje takie powinny być wynikiem wspólnego uzgodnienia pomiędzy stronami transakcji, tj.: BGK, funduszami poręczeniowymi, samorządami województw oraz odpowiednimi przedstawicielami władzy centralnej. Ponadto dyskusje te powinny być również prowadzone z udziałem przedstawicieli środowiska bankowego, dla którego występowanie i efektywne wykorzystanie poręczeń jako formy zabezpieczenia wiąże się bezpośrednio z ograniczeniem ryzyka funkcjonowania.

Literatura

- Alińska A., Wajda M. 2013 *Absorbacja funduszy strukturalnych przez niebankowe instytucje mikrofinansowe*, [w:] *Fundusze Europejskie w Polityce Spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Analiza Stanu Rynku Funduszy Poręczeń Kredytowych w Polsce. Ocena i Perspektywy Rozwoju* 2014, PAG Uniconsult, opracowanie przygotowane na zlecenie Związku Banków Polskich, Warszawa.
- Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, 2013, PAG Uniconsult, Taylor Economics, Warszawa.
- Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2013*, 2014, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Documents/RPO_stan_wdrazania_311213.pdf], data wejścia: 14.07.2014].
- Tamowicz P., Lepczyński B., Liszewska M. 2013 *Inicjatywa JEREMIE w Polsce. Nowy mechanizm interwencji publicznej. Pierwsze doświadczenia z wdrażania Inicjatywy JEREMIE*

w województwie pomorskim i pozostałych regionach Polski, Pomorskie Studia Regionalne, Gdańsk.

Wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych, stan na dzień 31 stycznia 2014 roku, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/RPO_stan_wdrazania_310114.aspx], data wejścia: 14.07.2014].

Robert CIBOROWSKI¹

INSTRUMENTY POLITYKI INNOWACYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I ICH WPŁYW NA DZIAŁALNOŚĆ PROINNOWACYJNĄ PRZEDSIĘBIORSTW

Streszczenie

Struktura gospodarki jest konsekwencją przebiegu procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach zarówno w aspekcie działalności B+R, wdrożeń, jak i dyfuzji. Procesy innowacyjne wpływają na konkurencyjność technologiczną, wiążąc zmiany udziałów rynkowych w kraju i zagranicą z ich potencjałem technologicznym. Wzrost produktywności wynikający z wyższej innowacyjności, połączony ze wzrostem poziomu inwestycji technologicznych, oddziałuje na zmianę relatywnych, jednostkowych kosztów działalności i wzrost popytu na bardziej zaawansowane technologicznie produkty, w ten sposób decydując o dynamice rozwoju gospodarczego.

Dynamiczne zmiany współczesnych systemów gospodarczych determinują konieczność stworzenia warunków instytucjonalnych (polityki gospodarczej), które pozwalają wykorzystać rosnącą rolę rynku oraz ograniczyć bezpośrednie oddziaływanie rządu w procesach gospodarczych. Proces ten przebiega z różnym nasileniem w skali gospodarki światowej, rzutując na kształt systemów innowacyjnych, modyfikując je, jak również tworząc nowe warunki ich działania.

Polityka gospodarcza staje się kluczowym instrumentem oddziaływania na procesy innowacyjne i tym samym strukturę technologiczną gospodarek. Działa ona wielokierunkowo i powoduje głębokie zmiany w kierunkach rozwoju innowacyjnego. Jednak nie zawsze są to zmiany pożądate, które prowadzą do wyższej efektywności gospodarczej.

Słowa kluczowe: polityka innowacyjna, Unia Europejska, zmiany technologiczne, przedsiębiorstwa

EU INNOVATION POLICY INSTRUMENTS AND THEIR IMPACT ON ENTERPRISES' INNOVATION PERFORMANCE

Summary

The structure of an economy is a result of innovation processes taking place in enterprises as regards R&D, implementation and diffusion. Innovation processes influence technological competitiveness, linking the changes in domestic and international market shares with their technological capabilities. Increased productivity which results from higher innovation, combined with greater innovation investments, leads to a change in the relative costs of activity and a growth of demand for advanced technological products. All this has an influence on economic development.

Dynamic changes of modern economic systems make it necessary to create institutional settings which allow to take advantage of the growing role of the market, as well as to diminish the role of

¹ Dr hab. Robert Ciborowski, prof. UwB – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: r.ciborowski@uwb.edu.pl.

governments in the economy. The intensity of this process varies from one part of the global economy to another, but its impact on innovation systems is unquestionable.

Economic policy is becoming the most important factor of innovation processes and, consequently, of technological structure. Its action is multi-directional and capable of radically changing the directions of innovation development. These changes, however, do not always result in greater economic efficiency.

Key words: innovation policy, EU, technological changes, enterprises

1. Wstęp

Państwo zakłada, że celem polityki innowacyjnej powinno być systematyczne podwyższanie konkurencyjności technologicznej gospodarki. Jest to forma konkurencyjności pozacenowej, w której dominującą rolę odgrywa technologia, wpływając w sposób pośredni lub bezpośredni na wydajność pracy i kapitału oraz na popyt, handel zagraniczny, a także inwestycje bezpośrednie.

Obecnie innowacyjność charakteryzuje się znacznym wzrostem wykorzystania nowych technologii a także zmianami produktywności i wydajności. Tym samym priorytetowe w działalności przedsiębiorstw stały się: redukcja kosztów i wzrost stopy zysku prowadzące do zmniejszenia zatrudnienia i modernizacji działalności.

Celem artykułu jest ocena działań Unii Europejskiej w zakresie możliwości wsparcia działań proinnowacyjnych przedsiębiorstw.

Opracowanie obejmuje funkcjonowanie wybranych elementów polityki innowacyjnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013.

2. Polityka innowacyjna jako element polityki gospodarczej państwa

Polityka gospodarcza państwa, skierowana na przyspieszenie rozwoju, podlegała na przestrzeni kolejnych dekad różnego typu zmianom i fluktuacjom w zależności od celów, które państwo chciało osiągać. Lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte XX wieku to dominacja: teorii *wielkiego pchnięcia*, niedoskonałości rynku, inwestycji infrastrukturalnych, substytucji importu czy strukturalnych zależności. Wszystko to było oparte na bezpośrednim planowaniu gospodarczym. W latach siedemdziesiątych nastąpiło lekkie odejście w stronę większej roli: rynku, eksportu i kalkulacji cenowej. Od lat osiemdziesiątych panował konsensus waszyngtoński, który w kolejnych latach podlegał modyfikacjom skierowanym w stronę większej liberalizacji oraz rosnącej roli korporacji [Easterly, 2005, s. 1015-1059].

Wszystkie działania w ramach modyfikowanej polityki gospodarczej łączy jedna cecha, a mianowicie ograniczanie prorynkowego charakteru każdej z nich. Jej kierunki są różnorodne, a cele mają wieloaspektowy charakter, co wynika z zakresu stosowania poszczególnych instrumentów. Polityka gospodarcza najczęściej jest wykorzystywana do tworzenia warunków inwestycyjnych oraz ograniczania dostępu silnych podmiotów do rynków, na których działają słabe podmioty. Ma to na celu wzmacnianie biednych i wyrównywanie szans konkurowania na rynku. Inną cechą tego typu działania jest

wprowadzanie szeregu ograniczeń, które dotyczą wszystkie podmioty bez względu na ich rodzaj. Zatem nie można jednoznacznie ocenić kosztów i korzyści wynikających z tego typu interwencji, gdyż z jednej strony część podmiotów uzyskuje lepsze warunki działania, z drugiej reszta pogarsza swoją sytuację.

Podobnie ma się rzecz z jednym z instrumentów polityki gospodarczej, czyli polityką innowacyjną. Rola polityki innowacyjnej przejawia się w zmianach kierunków i sposobów finansowania innowacji technicznych przez wzrost udziału wydatków państwa oraz ograniczanie udziału własnych wydatków przedsiębiorstw. Prowadzi to do mniej efektywnego mechanizmu wdrażania innowacji.

Polityka innowacyjna wpływa zatem na alokację zasobów, posługując się przy tym określonymi instrumentami obejmującymi: politykę podatkową, wydatki publiczne i regulacje prawne. Ich długofalowe oddziaływanie na mechanizmy gospodarcze ma charakter wieloraki i nie zawsze ekonomiczny, dlatego procesy innowacyjne tworzone przez państwo powinny być rozpatrywane w kategoriach pozatechnologicznych.

Istotą oceny efektów wpływu instrumentów polityki gospodarczej na wzrost gospodarczy jest założenie długookresowego procesu zmian. Jest to paradygmat alternatywny do wcześniejszego ujęcia charakterystycznego dla neoklasycznej teorii wzrostu, w której długookresowy wzrost wynikał wyłącznie z czynników krótkookresowych, egzogenicznych.

Więzi pomiędzy polityką gospodarczą a innowacyjnością są bardzo zróżnicowane. Najbardziej przejrzystym i bezpośrednim czynnikiem je wiążącym jest polityka fiskalna. Dotyczy to w szczególności alokacyjnego znaczenia podatków oraz wpływu wysokości podatków na poziom akumulacji czynników produkcji. Może to z jednej strony obniżać skłonność do oszczędzania (spadek poziomu akumulacji kapitału), a z drugiej strony pobudzać jego rozwój za pomocą ograniczenia bodźców fiskalnych [Lucas, 1988, s. 3-42]. Zmniejszenie poziomu dostępnego kapitału będzie miało swoje konsekwencje w niższej innowacyjności.

Przy danej strukturze podatków system gospodarczy będzie dążyć do zmian w procesach produkcyjnych, tworząc odpowiednią strukturę technologiczną (optymalne wykorzystanie kapitału rzeczowego i ludzkiego). Jednak zbyt wielkie zaufanie do mechanizmów podatkowych może doprowadzić do zahamowania możliwości tworzenia i absorpcji nowych technologii, a nawet obniżenia konkurencyjności przez ograniczenie udziału przedsiębiorstw krajowych na rynkach międzynarodowych. Istotne znaczenie dla innowacyjności mają w tym wypadku ulgi podatkowe, promujące inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki [Easterly, Rebelo, 1993, s. 417-458].

Finansowanie wydatków publicznych, obojętnie czy za pomocą podatków, czy pożyczek, powoduje, że sektor państwowy stosuje zasoby w sposób odmienny niż sektor prywatny. Działania te będą efektywne, jeżeli „społeczna korzyść” z wydatków publicznych przewyższy prywatne koszty możliwości. Wydatki publiczne mogą wypierać produkcję sektora prywatnego – efekt wypychania, ale jednocześnie wpływają na rozwój jego produktywności – efekty zewnętrzne. Całkowita korzyść społeczna musi być określona jako suma obu tych efektów. Wielkość produkcji wynikającej z efektu wypychania zależy od relacji krańcowych produktywności sektora prywatnego i publicznego. Efekty zewnętrzne wydatków publicznych powinny wzmacniać proces wzro-

stu gospodarczego przez podnoszenie produktywności sektora prywatnego. Jednakże w wielu przypadkach tak się nie dzieje, a wręcz można mówić o ograniczaniu inwestycji prywatnych.

W latach osiemdziesiątych dokonała się bardzo istotna zmiana w priorytetach polityki gospodarczej związana z rozczarowaniem koncepcją *podejścia keynesowskiego*, dominującą od drugiej wojny światowej w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych. Nieskuteczność polityki opartej na zarządzaniu popytem zwiększyła zainteresowanie problemem inflacji i przyczyniła się do ograniczenia roli polityki zmniejszania bezrobocia [Wojtyna, 1990, s. 143-146]. Wynikiem tego była „rewolucja polityki strony podażowej” (*supply-side policy*).

Keynesowska koncepcja gospodarcza zakładała dużą rolę wydatków w kształtowaniu rozwoju gospodarczego. Dzięki ich odpowiedniej regulacji, państwo mogło kontrolować poziom bezrobocia i stopę inflacji, stymulować wzrost efektywności oraz dążyć do poprawy stopy życiowej obywateli. Płynność podaży pieniądza była najlepszym sposobem regulacji wydatków, zapewniając właściwą relację między wydatkami a dochodami państwa (polityka fiskalna i budżetowa). Wydatki rządowe, zatrudnienie i podnoszenie stopy życiowej były bardzo silnie ze sobą związane w procesie gospodarczym [Keynes, 1985, s. 272-282].

System fiskalny wylaniał się w tamtym okresie jako najsłabszy element wsparcia rozwoju innowacyjnego. Wynikało to z:

- braku efektów pobudzających popyt na innowacje; wysokie wydatki na B+R nie przekładały się na użycie nowych rozwiązań; brakowało podmiotów gospodarczych chętnych do ich wykorzystania;
- braku pozytywnego wpływu na poziom oszczędności i inwestycji, w tym innowacyjnych;
- braku alternatywnych form opodatkowania kapitału, co powodowało niską efektywność i zyskowność oraz spadek przychodów podmiotów gospodarczych;
- zbyt dużego udziału państwa w redystrybucji dochodów, co oddziaływało na ograniczenie środków będących w dyspozycji firm; przedsiębiorstwa ograniczały zatem poziom inwestycji, głównie bardziej ryzykownych.

Zmiany systemu podatkowego lat osiemdziesiątych, dotyczące przedsiębiorstw, zrównały obciążenia fiskalne dla rozmaitego rodzaju kapitału i różnego rodzaju firm, a eliminacja nieprzychylnych dla poziomu inwestycji czynników przyczyniła się do tego, że duża liczba inwestycji widzialnych i niewidzialnych mogła być zrealizowana. Wyraźnie było widać tendencję do obniżania stopy podatkowej od zysku przedsiębiorstw nie tylko z tytułu podatku dochodowego, ale również innych obciążeń fiskalnych, stanowiących instrument redystrybucji dochodu narodowego wypracowywanego przez przedsiębiorstwa na rzecz budżetu państwa. Funkcja zysku jako podstawowego źródła finansowania działalności rozwojowej przedsiębiorstw (B+R, szkolenia, marketing, innowacje technologiczne, rozbudowa potencjału produkcyjnego, inwestycje bezpośrednie) pokazała, że tendencja ta wynikała z kierunków prowadzonej polityki gospodarczej, a mianowicie z dążenia do zwiększania zdolności przedsiębiorstw do samo-

finansowania i podnoszenia ich konkurencyjności, a w konsekwencji lepszego wykorzystania akumulowanych wydatków na B+R [Britton, 1991, s. 193-197].

Polityka gospodarcza lat osiemdziesiątych doprowadziła do wielu istotnych zmian w procesie innowacyjnym. Zmiana systemu fiskalnego pobudziła przedsiębiorstwa do wzrostu inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, czego efektem był wzrost ilości innowacji produktowych i procesowych oraz wyższa konkurencyjność. Sytuacja ta, z kolei, spowodowała wzrost wydatków firm na B+R (szczególnie w branżach wysoko- i średniotechnologicznych). Ponadto nastąpił dynamiczny wzrost inwestycji zagranicznych związanych z przepływem nowych technologii, który bardziej sprzyjał wykorzystywaniu niż tworzeniu innowacji w procesach produkcyjnych.

Z drugiej strony spadek udziału państwa w kreacji innowacji w gospodarce obniżył możliwości innowacyjne. Wprawdzie dynamika inwestycji rzeczowych i ludzkich była wysoka, jednak przy ogólnej tendencji do spadku wydatków rządowych na B+R nie odegrała dużej roli. Akumulacja postępu technicznego wyraźnie spadła (główną przyczyną było obniżenie wydatków na sektor militarny), a polityka gospodarcza została ukierunkowana na zwiększenie zdolności wdrażania innowacji. Zmieniła się również struktura kierunków inwestowania w działalność B+R [Ciborowski, 2013, s. 155-156].

3. Kierunki i zakres oddziaływania państwa na procesy innowacyjne

Obecnie w polityce innowacyjnej można wskazać cztery kierunki:

- szczególne wsparcie dla innowacji technicznych w małych przedsiębiorstwach – dzięki stosowaniu szerokiego zakresu różnorodnych rozwiązań organizacyjnych i instrumentów ekonomicznych;
- promowanie powstawania nowych przedsiębiorstw bazujących na najnowszej technologii – głównie przez ich finansowe wsparcie oraz ułatwienia dla kapitału prywatnego;
- nacisk na podwyższanie kwalifikacji menedżerskich niezbędnych do wdrażania i dyfuzji innowacji technicznych – m.in. za sprawą wspierania rozwoju organizacji świadczących różnorodne usługi: szkoleniowe, eksperckie, doradcze w zakresie zarządzania innowacjami;
- oddziaływanie na procesy dopływu nowej techniki do przemysłu – przez stosowanie szeregu instrumentów mających na celu ułatwianie transferu techniki ze sfery badawczej do przemysłu.

Rządy udzielają pożyczek zwiększających zasób kapitału oraz stosują ulgi podatkowe, aby wspierać programy inwestycyjne małych przedsiębiorstw. Istnieją różnego typu fundusze gwarancyjne i pożyczkowe, ułatwiające zaciąganie kredytów na innowacje. Często występują równocześnie dotacje rządowe na badania naukowe związane z transferem technologii w awangardowych dziedzinach przemysłu w zakresie: biotechnologii, materiałów syntetycznych, technologii informatycznej i telekomunikacji. Udzielane są także dotacje tym przedsiębiorstwom, które wdrażały wyroby zaawansowanej techniki i technologii.

O wsparcie finansowe mogą ubiegać się firmy inwestujące w nowoczesną technologię przy współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi. Są to pośrednie programy wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw. O ich powodzeniu decyduje zdolność firm do akumulacji własnych środków finansowych. Dzieje się tak wraz z unowocześnianiem przemysłu i w wyniku umiarkowanej stopy opodatkowania zysków.

Globalizacja spowodowała, że obecnie można zaobserwować zmianę kierunków podejścia do polityki innowacyjnej. Zasadą stało się zaniechanie bezpośredniego wspierania tych faz rozwoju technologii, które znajdują się blisko fazy komercjalizacji. Większą wagę przywiązuje się do finansowania badań podstawowych, często w kontekście współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami naukowo-badawczymi [Smith, 1989, s. 99-109].

Jednocześnie polityka innowacyjna przybiera charakter regionalny, bazując na współdziałaniu różnych podmiotów tworzących potencjał innowacyjny, odzwierciedlając przy tym poziom i kierunki rozwoju regionu. W większości przypadków działania regionalne dotyczą różnorodnego typu sposobów dofinansowywania:

- wydatków proinnowacyjnych przedsiębiorstw;
- tworzenia małych firm innowacyjnych;
- wewnętrznego i zewnętrznego transferu technologii;
- modernizacji i rozbudowy różnego typu infrastruktury;
- tworzenia regionalnych programów: modernizacji, restrukturyzacji i rozwoju.

Działania regionalne są wyrazem kluczowych celów i sposobów działania wynikających z polityki krajowej i europejskiej, lecz możliwości jej realizacji są zdecydowanie bardziej zredukowane. Wiąże się to z konstrukcją samych mechanizmów wsparcia. Ograniczając się jedynie do dotowania i regulowania poszczególnych działań, nie należy oczekiwać skutków w postaci wyższej efektywności czy szybszego rozwoju.

Procesy innowacyjne są związane z działalnością przedsiębiorstw i ich możliwościami ponoszenia wydatków inwestycyjnych, czyli kapitałochłonnością. Jednak kapitał wydankowany na nowe rozwiązania musi być produktywny i wynikać z zapotrzebowania rynku. System dotacyjny nie realizuje tych wymogów i częstokroć prowadzi do zupełnie innych rezultatów.

Przedsiębiorstwa, korzystając z dotacji, pozbywają się ryzyka rynkowego i podejmują inwestycje, które nigdy nie powstałyby na wolnym rynku. Tym samym w dłuższej perspektywie nie dają one korzyści produktywności i zostaną zlikwidowane.

Pojawiają się również działania, które są wtórne do innowacji rynkowych (np. zakup technologii czy maszyn wykorzystywanych już na innych rynkach), co przyczynia się do poprawy statystycznych wskaźników innowacyjności, ale w rzeczywistości nie jest niczym nowatorskim.

W krajach wysoko rozwiniętych ostatnie lata charakteryzowały się spadkiem udziału państwa w finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej, co odzwierciedla wyraźny zwrot w kierunkach inwestowania. Nastąpiło odejście od inwestycji wymiernych i zwiększenie niewymiernych. Łączyło się to ze wzrostem znaczenia kapitału ludzkiego w procesie wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Problem innowacyjności jest bezpośrednio związany z wydatkami na nowe technologie czy wzrostem liczby rejestrowanych patentów i praw własności. Analiza opublikowanych wielkości nakładów na nowoczesne technologie i ich efektów umożliwia określenie trendów i obszarów procesu innowacji, a przede wszystkim stopnia rozwoju poszczególnych gospodarek.

Obecna dekada zawiera dwie bardzo istotne tendencje zmian kierunków inwestycji w B+R. Pierwsza to wzrost wydatków na technologie przemysłowe, głównie w branżach *high-tech*, druga to stopniowe zmniejszanie wydatków na innowacje w sferze militarnej. Świadczy to o ograniczaniu środków na akumulację postępu technicznego oraz wspieranie możliwości konkurencyjnych przedsiębiorstw.

Intensywność wydatków na B+R, mierzona udziałem tych wydatków w całości sprzedaży przedsiębiorstw, potwierdza zwiększanie potencjału technologicznego krajów wysoko rozwiniętych, co z kolei kształtuje konkurencyjność przedsiębiorstw i gospodarek. Koresponduje to z wynikami reprezentującymi konkurencyjność handlu zagranicznego, zwłaszcza z udziałem eksportu wyrobów wysokiej techniki. W obu przypadkach wszystkie kraje posiadają branże konkurencyjne (lub niekonkurencyjne) technologicznie. Sektorowa przewaga technologiczna jest oparta na dwóch źródłach. Pierwsze z nich to specyficzny dla każdego kraju mechanizm zmian preferowany przez poszczególne firmy. Drugie to kwalifikacje dostępne w przedsiębiorstwach czy regionach, które pozwalają na zróżnicowanie zdolności technologicznych i rynkowych. Oba czynniki działają równocześnie w krajach wysoko rozwiniętych, prowadząc do zmian w wydatkach na B+R i związanej z nimi działalności [Ciborowski, 2011, s. 16-27].

Polityka innowacyjna to nie tylko wsparcie, ale również czynnik zmieniający różne elementy procesów gospodarczych i wymagający dostosowania się podmiotów gospodarczych do tworzonych przez nią warunków (tabela 1.).

Przede wszystkim polityka innowacyjna prowadzi do deformacji „sił rynkowych”. Powoduje, że działanie podmiotów gospodarczych jest w wielu sytuacjach inne niż byłoby, gdyby interwencja się nie pojawiła. Bardzo często przedsiębiorstwa realizują projekty innowacyjne, które bez udziału państwa nie powstałyby (np. inwestycje w energię odnawialną).

Instrumenty polityki innowacyjnej wpływają jednocześnie na efekty alokacyjne procesów gospodarczych, przyczyniając się do tego, że zasoby technologiczne trafiają do innych zastosowań niż tłumaczyłyby to potrzeby rynkowe, zmniejszając efektywność ich wykorzystania. Prowadzi to do ryzyka marnotrawstwa.

TABELA 1.

Ewolucja polityki innowacyjnej

Polityka innowacyjna	Tradycyjna (lata siedemdziesiąte)	Obecna (od lat dziewięćdziesiątych)
Przedmiot	Rozwój innowacji technologicznych, głównie w przemyśle	Również finansowanie i rozwój zmian: organizacyjnych, instytucjonalnych i kulturowych
Cel	Wzrost gospodarczy oparty na wzroście produkcji przemysłowej	Rozwój gospodarczy, czyli wzrost poszerzony o zmianę parametrów jakościowych (społecznych, ekologicznych itp.)
Fazy procesu innowacji	Przede wszystkim badania podstawowe (daleko od rynku); w krajach wysoko rozwiniętych często realizowane w sektorze militarnym	Ograniczanie badań podstawowych; rozszerzenie badań aplikacyjnych i rozwojowych
Integracja polityczna	Element szerokiej polityki gospodarczej, w tym polityki przemysłowej	Niezależna dziedzina polityki państwa
Rola państwa	Główny aktor	Koordynator i regulator
Instrumenty	Wsparcie, regulacje, bezpośredni udział instytucji państwa	Budowa infrastruktury, finansowanie wdrożeń, regulacje o szerszym kontekście
Typ	Bezpośrednia kontrola	Kontrola kontekstu i ocena skutków

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z instrumentów oddziaływania na poziom innowacyjności jest tworzenie otoczenia prywatno-publicznego, co wpływa na przeniesienie części ryzyka inwestycji technologicznych na państwo. Z jednej strony daje to większe szanse na realizację inwestycji innowacyjnych, z drugiej nie gwarantuje skuteczności wdrożenia realizowanych działań. Państwo nie jest w stanie wytypować zwycięzców i nie może wspierać finansowo tych, którzy mogliby być najsukcesywniejsi.

Bardzo ważnym aspektem polityki innowacyjnej jest także brak możliwości tworzenia rynku na nowe produkty. O ile kreacja nowych technologii może być realizowana, o tyle istnieją bardzo znaczące ograniczenia popytowe. Nie pozwala to na wykorzystanie innowacji w odpowiednim zakresie. Tym samym polityka innowacyjna powinna być skierowana na możliwości podnoszenia zyskowności i atrakcyjności nowych aktywności gospodarczych.

Czym można wytłumaczyć interwencję państwa w zakresie innowacji? Można wskazać kilka elementów:

- rosnące koszty badań i prac rozwojowych, co powoduje, że w niektórych przypadkach istnieje konieczność tworzenia konsorcjów badawczych z udziałem państwa;

- skrócenie cyklu życia produktów i technologii; szybkie zmiany na rynkach wymagają większego i bardziej intensywnego finansowania;
- poziom edukacji i jakości kapitału ludzkiego; w przypadku finansowania szkolnictwa wszystkich szczebli przez państwo posiada ono możliwości wpływania na kierunki i zakres kształcenia i nauki;
- skłonność do ryzyka i potencjał przedsiębiorczości; przenoszenie części ryzyka na państwo, tym samym większa liczba inwestycji innowacyjnych może być realizowana; oczywiście istnieje konieczność oceny, czy są one potrzebne;
- przenikanie postępu technicznego; rosnąca i główna rola postępu technicznego w procesach rozwojowych, w czym państwo dzięki polityce innowacyjnej chce uczestniczyć;
- serwicyzacja gospodarki; rosnąca rola usług, w tym usług publicznych;
- wzrastająca kompleksowość nauki i techniki; polityka innowacyjna jako instrument ułatwiający, a czasami zmuszający do współpracy przedsiębiorstwa i jednostki naukowo-badawcze;
- internalizacja koordynacyjnych efektów zewnętrznych; państwo próbuje łagodzić skutki efektów zewnętrznych.

Naturalnie większość z podanych przyczyn ma charakter dyskusyjny z powodu oceny ich skuteczności. Polityka innowacyjna pozwala na poszerzanie zakresu oddziaływania państwa na procesy innowacyjne, jednak czy jest to niezbędne?

Pojawia się zatem pytanie, na ile polityka innowacyjna wspomaga procesy innowacyjne, a w jakim stopniu deformuje rozwój technologicznych przedsiębiorstw i gospodarek. Kilka elementów wydaje się kluczowych i decydujących w tego typu ocenie.

Po pierwsze, bardzo trudno ocenić całościowe znacznie i przebieg procesów innowacyjnych oraz ich skuteczność, z uwagi na słabość tradycyjnych mierników innowacji. Istnieje szereg procesów czy działań przedsiębiorczych, które nie są w nich uwzględniane [*Total innovation...*, 2008, s. 25-26]. Bardzo często firmy poprawiają swoje procesy wytwórcze, nie traktując ich jako coś nowatorskiego². W miernikach, wykorzystywanych w ramach polityki innowacyjnej, innowacje rozumie się jako aktywność technologiczną, zapominając, że w znacznym stopniu są to procesy społeczne lub ekonomiczne. Tym samym główny kierunek instrumentów polityki innowacyjnej jest skierowany na działania inżynierskie, co jest tylko niewielką częścią całości procesu innowacyjnego.

Jak podaje NESTA, tradycyjne mierniki innowacji nie rozwiązują trudności wynikających z ich konstrukcji. Nowe wskaźniki nie powstają ze względu na [*Total innovation...*, 2008, s. 55-56]:

- brak jednoznacznego wyjaśnienia, co jest innowacją;
- różnorodność realizacji procesów innowacyjnych w rozmaitych branżach;
- trudność oceny wpływu innowacji zakończonych porażką rynkową na gospodarkę;
- konieczność uwzględnienia olbrzymiej roli dyfuzji innowacji;

² NESTA podaje jako przykład wydobywanie ropy naftowej, gdy wykorzystanie nowych rozwiązań do pogłębiania szybów nie jest traktowane jako innowacja, chociaż w rzeczy samej nią jest.

- globalny charakter innowacji.

Tego typu liniowość podejścia (inżynieria – innowacje) powoduje, że szereg danych nie uwzględnia rozwoju innowacji w dziedzinie usług bądź mediów [*Total innovation...*, 2008, s. 4-5].

Niewątpliwie na małą skuteczność polityki innowacyjnej wpływa również traktowanie badań naukowych jako źródła innowacji (*developed-oriented research*). Jest to tyle istotne, że nie istnieje wyraźny związek między poziomem wydatków na badania a poziomem innowacyjności [Jaruzelski, Dehoff, Bordia, 2005, s. 4].

Problemem polityki innowacyjnej jest także stereotypowe podejście do kategorii innowacji i podział ich na procesowe i produktowe. Tego typu rozróżnienie ma znaczenie w branżach wysokotechnologicznych (*high-tech*), natomiast w innych obszarach gospodarki może być utrudnieniem w ocenie przebiegu procesów innowacyjnych. Wynika to z bardzo elastycznej granicy między ulepszeniem a innowacją oraz ukierunkowaniem przedsiębiorstw na zmiany o charakterze przyrostowym, a nie radykalnym. Dlatego też możliwość oddziaływania państwa na tego typu procesy jest bardzo ograniczona [Gajewski, 2010, s. 77-93].

Kolejnym aspektem jest występowanie innowacji ukrytych (NESTA), szczególnie w branżach nisko- i średniotechnologicznych. Trudno je jednoznacznie wskazać i ocenić ich wpływ na gospodarkę, mimo że czasami ich rola jest znacząca.

Jak wcześniej wspomniano, duże znaczenie w gospodarce mają innowacje społeczne, które w żadnym stopniu nie są wykorzystywane w miernikach innowacyjności oraz rzadko traktuje się je jako decydujące o rozwoju gospodarczym. Z uwagi na ich charakter nie można w sposób jednoznaczny określić kosztów i korzyści tego typu zmian.

Uwzględnianie patentów jako jednej z miar innowacyjności także posiada znaczne słabości. Jak podaje Kinsella [Kinsella, 2001, s. 10-12], nie istnieje bezpośredni związek między formułą prawną, jaką jest patent, a wzrostem poziom innowacyjności. Wręcz można zaryzykować twierdzenie, że patenty, kreowane głównie przez duże korporacje, hamują innowacyjność wyniku blokowania możliwości realizacji niektórych idei. Patent jest więc prawną formą zabezpieczenia istniejących rozwiązań i instrumentem osiągania korzyści finansowych, a nie argumentem na rzecz nowych rozwiązań technologicznych.

Prawo własności intelektualnej staje się zatem ograniczeniem rozwoju innowacyjności, a nie jej katalizatorem. Ochrona patentowa jest stosowana w sposób wybiórczy, tzn. chroni się rozwiązania praktyczne, pomijając idee i twórczość naukową [Kinsella, 2001, s. 15]. Ponadto koszty pozyskiwania patentów czy realizacji nowych pomysłów, ze względu między innymi na ochronę prawną, są coraz wyższe i stają się dostępne jedynie dla dużych korporacji (np. rynek leków).

Powyższe skłania do postawienia tezy, że polityka innowacyjna jest nieskuteczna i nie prowadzi wprost do wzrostu poziomu innowacyjności (rzeczywistego, a nie mierzonego za pomocą mierników skonstruowanych specjalnie do jej celów).

Polityka innowacyjna ogranicza się do finansowego wsparcia różnego typu projektów realizowanych przez podmioty gospodarcze, jednak istotą innowacji jest osiągnięcie sukcesu rynkowego związanego z decyzjami odbiorców. Tradycyjne instrumenty sto-

sowane przez państwa nie dają możliwości realizacji działań zaspokajających oczekiwania konsumenckie.

4. Polityka innowacyjna Unii Europejskiej i jej znaczenie dla działalności przedsiębiorstw

Polityka innowacyjna Unii Europejskiej i jej kolejne modyfikacje nie przynoszą zasadniczych zmian w kontekście zwiększenia poziomu innowacyjności poszczególnych krajów. Jest ona wciąż oparta na tych samych założeniach, to znaczy na: wydatkach na B+R, patentach, działalności *high-tech* (głównie ICT), tworzeniu klastrów i sieci oraz prognozach foresightowych, jak również nie stwarza warunków do rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości.

Z wielu podanych wyżej powodów tego typu podejście wydaje się nieskuteczne. Poza tym każdy z tych elementów posiada szereg niedoskonałości:

- nie ma wyraźnego, bezpośredniego związku między B+R a wzrostem innowacyjności;
- patenty nie zawsze oddają skuteczność działań proinnowacyjnych, gdyż wiele rozwiązań nie jest patentowanych, a sama formuła prawna, jaką jest patent, ogranicza wynalazczość;
- opieranie innowacyjności na poziomie ICT nie oddaje istoty procesu innowacyjnego, który ma raczej charakter ekonomiczny, a nie techniczny;
- tworzenie odgórnie klastrów czy sieci nie skutkuje żadnymi efektami innowacyjnymi (przykładami są Włochy czy Francja);
- wykorzystanie prognoz foresightowych w sytuacji, gdy z założenia procesy innowacyjne są „przypadkowe i nieprzewidywalne”, będzie prowadzić do nieprawidłowych rezultatów.

Jednym z mierników skuteczności polityki Unii Europejskiej, w znacznym stopniu także innowacyjnej, jest modyfikowana Strategia Lizbońska, którą w dużej mierze oparto na tożsamych założeniach.

Celem Strategii Lizbońskiej było: *uczynienie z Unii do 2010 roku najbardziej konkurencyjnej, dynamicznej, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego rozwoju z większą liczbą lepszych miejsc pracy gospodarki świata*. O ile obszar celów gospodarczych wydawał się istotny i dobrze sformułowany, mimo braku jasno określonych instrumentów, o tyle aspekt społeczny już takiego wrażenia nie sprawiał. Złożyły się na to: mało zrozumiałe cele (nawet dla „wtajemniczonych”), brak warunków „brzegowych” i narzędzi realizacji, a przede wszystkim brak spójności z celami gospodarczymi. Wręcz można zauważyć wykluczanie się niektórych elementów z obu grup.

Wymiar społeczny strategii daje odczucie bardziej zestawu „pobożnych życzeń” niż jasnych, precyzyjnych, zrozumiałych i rzeczywistych działań. Chęć jego realizacji w znacznej mierze uniemożliwia przeprowadzenie celów gospodarczych, co potwierdzają doświadczenia czasów R. Reagana czy M. Thatcher w Europie oraz modele rozwojowe krajów azjatyckich. Nie da się utrzymać modelu socjalnego i zdynamizować rozwoju gospodarczego (na jak długo mogą wystarczyć cudze pieniądze zbierane

z wysokich podatków i wydawane na mało efektywne cele socjalne). Szczególnie boleśnie pokazał to obecny kryzys, który próbowano zwalczać rosnącym zadłużeniem, a które spowoduje, że najbliższe dekady Europa spędzi raczej w obszarze stagnacji, a nie rozwoju (z dodatkowym zadłużeniem każdego mieszkańca na kilka przyszłych pokoleń).

Wszystkie aspekty strategii można zatem zaklasyfikować do swego rodzaju *killing assumption*. Realizacja dotychczasowych celów daje podstawy do oceny jednoznacznie negatywnej, zwłaszcza związanej ze skutecznością strategii w obszarach obejmujących: podnoszenie innowacyjności, wzrost zatrudnienia, elastyczność rynku pracy, tempo liberalizacji i produktywność.

Można więc zadać pytanie, czy brak możliwości osiągnięcia celów strategii (również odnowionej) oraz fiasco dotychczasowych działań dają przyzwolenie na dalsze prowadzenie polityki gospodarczej Unii Europejskiej opartej na strategii? Czy nieustannie będziemy mieli do czynienia raczej z *conspicuous production*?

Proces globalizacji i coraz silniejsza konkurencja (przede wszystkim krajów azjatyckich) zmuszają Unię do podejmowania działań służących poprawie stanu gospodarek europejskich. Jednak bez radykalnych zmian gospodarczych i społecznych nie da się tego osiągnąć. Wobec tego nie dokument jest tu istotny lub polityka, ale chęć krajów Unii Europejskiej do reformowania swoich systemów w kierunku: większej wolności i otwartości, zmniejszania kosztów funkcjonowania państwa, ograniczania obciążeń podmiotów gospodarczych bądź liberalizowania rynku pracy.

Jednym z najważniejszych wniosków z dotychczasowej realizacji strategii jest konieczność bardziej precyzyjnego i uproszczonego sposobu prezentowania celów gospodarczych i społecznych. W wielu przypadkach są one niespójne, niejasne i wsparte nadzieją, że podmioty gospodarcze będą je bez trudu realizować. Niestety, założenia makroekonomiczne nie zawsze wpływają na decyzje mikroekonomiczne przedsiębiorstw i konsumentów tworzących fundamenty silnej i rozwijającej się gospodarki.

Jak można zauważyć, instytucje Unii Europejskiej nie chcą odejść od dogmatu strategii, opierając swą wiarę w jej skuteczność na statystykach i powtarzaniu tych samych „zaklęć” (co przypomina Katona i jego *delenda est Karthago*). Wiara ta nie ma, niestety, żadnych podstaw, rozwój jest coraz wolniejszy, kryzys nie ustępuje, a pogarszające się wyniki i brak pomysłów potęgują ten stan. W założeniach rozwiązaniem ma być „Nowa Strategia 2020” tworząca: *bardziej innowacyjną i ekologiczną, opartą na wiedzy, gospodarce rynkową*. Można sobie jedynie zadać pytanie, co po niej zostanie za kilka lat? Czy tylko wyższe podatki, starzejące się społeczeństwo, coraz większy balast biurokratyczny i „innowacyjny”, zakaz stosowania „przestarzałych” żarówek wraz z krajami azjatyckimi oddalającymi się w wyścigu gospodarczym? Być może kolejna strategia jest potrzebna, aby zrozumieć, że „bogactwo jest produktem pracy”, a nie efektem, najlepiej nawet stworzonego, dokumentu czy prowadzonej polityki.

Ważny aspekt innowacyjności, który polityka pomija, stanowi jej istota, czyli powiązanie z przedsiębiorczością. Jak podaje Drucker, innowacja jest specyficznym narzędziem przedsiębiorczości – działaniem, które nadaje zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Jest to wprost nawiązanie do prawa Saya i jego interpretacji rozwoju przedsiębiorstw [Drucker, 1992, s. 39].

Innowacje są więc konsekwencją rozwoju przedsiębiorczości i rezultatem konkurencji rynkowej. Jeżeli tak, to polityka innowacyjna w dużym stopniu ogranicza te procesy. Z jednej strony, faworyzując niektóre podmioty dofinansowaniem, z drugiej zaś, ograniczając prorynkowy charakter decyzji przedsiębiorczych. Skuteczne oddziaływanie na procesy innowacyjne musi być silnie skorelowane z rozwojem wolnej przedsiębiorczości. To nie poziom B+R bądź liczba patentów determinują poziom innowacyjności, a skuteczne i konkurencyjne działanie przedsiębiorstw.

Zatem europejska polityka innowacyjna powiela stereotypowe podejście do innowacyjności. W jej założeniach można przeczytać, iż Europa wydaje co roku na badania i rozwój o 0,8 % PKB mniej niż Stany Zjednoczone i o 1,5 % mniej niż Japonia. Ponadto w Europie mamy w pewnym stopniu do czynienia z efektem drenażu mózgów, jako że polscy najlepsi naukowcy i innowatorzy przenoszą się do krajów oferujących im lepsze warunki pracy. Mimo że rynek Unii Europejskiej jest największy na świecie, pozostaje on rozdrobniony i niedostatecznie sprzyja innowacjom [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.europaparl.europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].

Widać więc jednoznacznie, że główny kierunek to poziom wydatków na B+R oraz podejmowanie działań ograniczających konkurencję (centralizacja). Warto zwrócić uwagę, że tego typu polityka powoduje, że rynek europejski staje się mało elastyczny i nie pojawiają się na nim nowe innowacyjne przedsiębiorstwa. Wciąż dominują duże korporacje, które przy wsparciu polityki innowacyjnej stają się swego rodzaju monopolistami i tym samym tworzą strutyfikowaną strukturę gospodarczą. Prowadzić to będzie do intensyfikacji wydatków na B+R, ale nie zwiększy innowacyjności (wdrożeń, dyfuzji czy handlu technologiami).

Aby odwrócić tę tendencję, Unia Europejska opracowała projekt „Unii innowacji”, którego celem jest:

- przekształcenie Europy w światowej klasy ośrodek badań naukowych;
- usunięcie przeszkód stojących na drodze do innowacji – takich jak: kosztowne procedury patentowe, rozdrobnienie rynku, powolne opracowywanie norm i niedobór wykwalifikowanych pracowników – które obecnie uniemożliwiają szybkie wprowadzanie pomysłów na rynek;
- zrewolucjonizowanie metod współpracy sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza przez wdrożenie partnerstw innowacyjnych między instytucjami europejskimi, władzami krajowymi i regionalnymi a przedsiębiorstwami [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.europaparl.europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].

„Unia innowacji” jest jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich, przewidzianych w ramach strategii „Europa 2020” na rzecz stworzenia inteligentnej i zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Ten, rozpoczęty przez Komisję Europejską w 2010 roku, projekt ma na celu poprawę warunków finansowania badań i innowacji w Europie oraz dostępu do niego, aby umożliwić przełożenie innowacyjnych pomysłów na realne produkty i usługi, dzięki którym zwiększy się wzrost gospodarczy i liczba miejsc pracy. Celem „Unii innowacji” jest także utworzenie prawdziwego, jednolitego, europejskiego rynku innowacji, który będzie przyciągał innowacyjne firmy

i przedsiębiorstwa. Stąd zaproponowano wdrożenie kilku środków z zakresu: ochrony patentowej, standaryzacji, zamówień publicznych i inteligentnych regulacji. W ramach „Unii innowacji” dąży się również do pobudzenia inwestycji w sektorze prywatnym i zakłada się m.in. zwiększenie europejskich inwestycji wysokiego ryzyka [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.europaparl.europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].

Wszystkie tego typu działania są powielaniem nieskutecznej Strategii Lizbońskiej oraz skupianiem się na procesach, które tylko w niewielkim stopniu mogą pozytywnie wpłynąć na innowacyjność.

Wdrożono już kilka instrumentów służących monitorowaniu sytuacji w całej Unii Europejskiej oraz ocenie postępów:

- szczegółową unijną tablicę wyników innowacyjności na podstawie 25 wskaźników oraz europejski rynek wiedzy dla patentów i licencji. Europejska tablica wyników innowacyjności jest instrumentem opracowanym przez Komisję Europejską w ramach Strategii Lizbońskiej, umożliwiającym ocenę porównawczą wyników działań w zakresie innowacji państw członkowskich Unii Europejskiej;
- tablicę wyników innowacji w regionach, przy pomocy której regiony europejskie są klasyfikowane na cztery grupy pod względem poziomu innowacyjności;
- *Innobarometr*, czyli coroczne badanie opinii przeprowadzane wśród przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa na temat podejścia do polityki innowacyjności i działań związanych z tą polityką [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.europaparl.europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].

Według Komisji Europejskiej, aby osiągnąć cel, jakim jest inwestowanie 3 % PKB w badania i rozwój do 2020 roku, liczba naukowców w Europie powinna wzrosnąć przynajmniej o milion w ciągu kolejnej dekady. W ramach „Unii innowacji” przewiduje się środki mające na celu utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej do 2014 roku. W sektorze edukacji Komisja będzie wspierać projekty związane z opracowaniem nowych programów nauczania umożliwiających zdobycie kwalifikacji z zakresu innowacji, których obecnie brakuje na rynku.

W listopadzie 2013 roku Parlament zatwierdził wieloletnie ramy finansowe, przyznając środki w wysokości 77 mld EUR na program „Horyzont 2020” na lata 2014-2020. Jako inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, która zmierza do zapewnienia konkurencyjności Europy na świecie, program „Horyzont 2020” jest instrumentem finansowym na rzecz wdrożenia „Unii innowacji” [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.europaparl.europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].

W ramach Unii innowacji dąży się jednocześnie do pobudzenia inwestycji w sektorze prywatnym i zakłada się m.in. zwiększenie europejskich inwestycji wysokiego ryzyka, które obecnie są na poziomie jednej czwartej inwestycji tego typu w Stanach Zjednoczonych. Ponadto, aby ułatwić dostęp do pożyczek na realizację projektów z zakresu badań i rozwoju oraz na rozpoczynanie projektów demonstracyjnych w Unii Europejskiej, zaproponowano wprowadzenie mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka, który bazowałby na współpracy finansowej Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Taki mechanizm finansowania ma na celu usprawnienie dostępu do pożyczek EBI podmiotom uczestniczącym w europej-

skich projektach badawczo-rozwojowych [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.europaparl.europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].

Zaproponowano także wdrożenie „Programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw” (COSME), który ma koncentrować się na instrumentach finansowych i umożliwiać przedsiębiorstwom uzyskanie wsparcia przy wchodzeniu na rynek międzynarodowy.

Celem Unii innowacji jest utworzenie prawdziwego, jednolitego, europejskiego rynku innowacji, który będzie przyciągał innowacyjne firmy i przedsiębiorstwa. Stąd zaproponowano wdrożenie kilku środków z zakresu: ochrony patentowej, standaryzacji, zamówień publicznych i inteligentnych regulacji prawnych.

Jednocześnie działania te są wewnętrznie niespójne. Z jednej strony zakładają zmierzanie do większej konkurencyjności przedsiębiorstw, z drugiej dofinansowywanie firm jest zaprzeczeniem konkurencji. Podobnie z podejmowaniem ryzyka przy finansowaniu inwestycji prywatnych. W takiej sytuacji będą realizowane projekty, które na rynku nigdy nie powstałyby, ponieważ byłby zbyt ryzykowane. Wątpliwości budzą równocześnie prognozy związane ze wzrostem liczby nowych miejsc pracy, gdy wiadomo, że w znacznym stopniu musi zmienić się długookresowa struktura zatrudnienia, a dopiero po nim może nastąpić wzrost nowych miejsc pracy (oczywiście, nie należy brać pod uwagę etatów tworzonych przez państwo). Poza tym bardzo trudno będzie ocenić, czy przyrost zatrudnienia jest konsekwencją tak prowadzonej polityki innowacyjnej.

Polityka innowacyjna Unii Europejskiej jest zatem instrumentem, który nie gwarantuje skuteczności, wręcz może zaszkodzić wielu procesom przedsiębiorczym. Najskuteczniejszą metodą oddziaływania na przedsiębiorczość innowacyjną jest, jak wskazuje Drucker, możliwość odpowiedniego wykorzystywania zasobów oraz szans rynkowych dostępnych przedsiębiorstwom. Proces ten jest najskuteczniejszy na wolnym rynku, na którym działa duża liczba konkurencyjnych przedsiębiorstw, a tego działania Unia Europejska, niestety, nie zapewnia.

5. Podsumowanie

Funkcjonowanie polityki innowacyjnej ma znaczne konsekwencje dla całego otoczenia gospodarczego. Z jednej strony jest ona efektem określonego systemu gospodarczego, z drugiej zaś silnie na niego oddziałuje. W warunkach gospodarki globalnej rola polityki innowacyjnej w ujęciu krajowym zmalała, lecz przybrała ona charakter ponadnarodowy dzięki procesom integracyjnym. Tym samym jej skutki i kierunki działania muszą być częściej oraz w większym stopniu uwzględniane przez przedsiębiorstwa.

Prowadzenie polityki innowacyjnej wymaga więc wykorzystania odpowiednich danych i instrumentów. Poza tym powinna ona być efektywna i stwarzać warunki, do jakich została powołana. Jest to jednak utrudnione z następujących powodów:

- wszystkie wskaźniki innowacyjne są obciążone błędami i muszą być w sposób ciągły aktualizowane;

- występowanie konfliktów przy realizacji celów polityki innowacyjnej, szczególnie w aspekcie krótkiego i długiego okresu;
- dobór odpowiednich instrumentów do osiągnięcia poszczególnych celów;
- istnienie opóźnień czasowych między zastosowaniem instrumentów polityki a jej skutkami;
- pojawianie się nieprzewidywalnych czynników zewnętrznych.

Konieczność uwzględniania skutków polityki innowacyjnej przez podmioty gospodarcze jest przyczyną różnego rodzaju zakłóceń i niepewności. Przedsiębiorstwa nie zawsze mają możliwości ograniczenia negatywnych skutków oddziaływania makroekonomicznego, co więcej, w wielu sytuacjach decyzje przedsiębiorstw stają się błędne z mikroekonomicznego punktu widzenia. Dzieje się tak z instrumentami polityki innowacyjnej, która bazując na systemie dotacyjnym, ustala kierunki i skutki działań przedsiębiorstw. Tym samym szereg decyzji przedsiębiorstw bardziej odpowiada urzędniczym oczekiwaniom, a nie potrzebom rynkowym. Można by zadać pytanie, czy innowacja może być zmianą, którą przewidzą wcześniej twórcy polityki? Być może będzie ona służyć poprawie działania przedsiębiorstwa, jednak w wielu przypadkach bardzo odległej od nowatorstwa.

Zatem warunki makroekonomiczne mogą stanowić swego rodzaju wskazówkę dotyczącą zachowań przedsiębiorstw, lecz w wielu sytuacjach jest to kierunek nieodpowiedni, gdyż nie wynika on z niepewności, ryzyka rynkowego oraz funkcjonującej konkurencji, ale z oczekiwań twórców założeń polityki innowacyjnej. Stąd zdecydowana większość jej instrumentów staje się nieskuteczna.

Literatura

- Britton S. R. 1991 *Macroeconomics Policy in Britain 1974-87*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ciborowski R. 2011 *Economic Policy and Innovation System Adjustment*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 5(53).
- Ciborowski R. 2013 *Wpływ procesów globalizacyjnych na działalność B+R i rozwój technologiczny*, [w:] *Idee liberalne w ekonomii. 20 lat po śmierci Friedrich Von Hayeka*, R. Ciborowski, A. Kargol-Wasiluk, M. Zalesko (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.europaparl/europa.eu, data wejścia: 18.08.2014].
- Drucker P. 1992 *Innowacja i przedsiębiorczość*, PWE, Warszawa.
- Easterly W. 2005 *National Policies and Economic Growth: A Reappraisal*, [in:] *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion, S. Durlauf (eds.), Elsevier, Amsterdam.
- Easterly W., Rebelo S. 1993 *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 32.
- Gajewski Ł. 2010 *Przeciwko planistycznemu pojmowaniu innowacyjności*, [w:] *Pod prąd głównego nurtu ekonomii*, M. Machaj (red.), Instytut Misesa, Warszawa.

- Jaruzelski B., Dehoff K., Bordia R. 2005 *Money isn't everything: The Booz Allen Hamilton Global Innovation 1000*, Booz Allen Hamilton, McLean.
- Keynes J.M. 1985 *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa.
- Kinsella S. 2001 *Against Intellectual Property*, „Journal of Libertarian Studies”, 2/15.
- Lucas R. 1988 *On the Mechanisms of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, no. 22.
- Matusiak K.B. 1998 *Polityka technologiczna i wspieranie przedsiębiorczości w Niemczech*, [w:] *Przedsiębiorczość i transfer technologii*, K. B. Matusiak, E. Stawasz (red.), Żyrardowski Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Łódź – Żyrardów.
- Smith K. 1989 *Public Support for Civil R&D in the UK: Limitations of Recent Policy Debate*, „Research Policy”, no. 18.
- Total innovation: Why harnessing the hidden innovation in high – technology sectors is crucial to retaining the UK's innovation edge*, 2008, National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), London.
- Wojtyna A. 1990 *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

Marek PRONIEWSKI¹

POLITYKA ROZWOJU REGIONÓW PERYFERYJNYCH

Streszczenie

Polityka rozwoju regionalnego Unii Europejskiej dąży do zmniejszania różnicowań ekonomicznych i społecznych pomiędzy najlepiej rozwiniętymi regionami Wspólnoty a regionami peryferyjnymi. Procesy polaryzacji przestrzeni europejskiej są niekorzystne, dlatego też wspiera się w różnych okresach programowania rozwój regionów peryferyjnych, postrzeganych w wymiarze ekonomicznym i geograficznym. Zmieniające się uwarunkowania społeczno-demograficzne i ekonomiczne rozwoju regionów czy zachodzące procesy integracyjne i globalizacyjne wskazują na konieczność poszukiwania nowego paradygmatu polityki rozwoju, w tym podejścia do rozwoju regionów peryferyjnych.

Słowa kluczowe: regiony peryferyjne, rozwój regionalny, polityka spójności

DEVELOPMENT POLICY OF PERIPHERAL REGIONS

Summary

The EU regional development policy aims to reduce the economic and social disparities between the most developed regions of the Community and its peripheral regions. Spatial polarisation processes are highly disadvantageous and therefore the development of the regions described as peripheral (both in economic and geographic terms) is supported in different programming periods. The changing factors of socio-demographic and economic development of the regions, as well as ongoing integration and globalisation, indicate the need to search for a new paradigm of development policy, including a fresh approach to the development of peripheral regions.

Key words: peripheral regions, regional development, cohesion policy

1. Wstęp

Polityka rozwoju regionalnego Unii Europejskiej dąży do zmniejszania różnicowań ekonomicznych i społecznych pomiędzy najlepiej rozwiniętymi regionami Wspólnoty a regionami peryferyjnymi. Procesy polaryzacji przestrzeni europejskiej są niekorzystne, dlatego też wspiera się w różnych okresach programowania rozwój regionów peryferyjnych, postrzeganych w wymiarze ekonomicznym i geograficznym. Politykę rozwoju regionalnego realizują wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, przy czym

¹ Dr hab. prof. UwB Marek Proniewski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: marek.proniewski@uwb.edu.pl.

dostosowują one strategie działania do: własnych atutów i słabości, cech, potrzeb, możliwości rozwojowych regionów [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 10].

Peryferyjność jest przedmiotem, szeroko zakrojonej, analizy zorientowanej na badanie: zróżnicowań międzyregionalnych, rozwoju państw i regionów, lokalizacji działalności gospodarczej. Dyskusje koncentrują się na wpływie integracji gospodarczej na geograficzne rozmieszczenie działalności gospodarczej, jak również wykorzystanie przez regiony peryferyjne potencjału i możliwości stwarzanych przez technologie informacyjne i komunikacyjne, a także instytucjonalnych² i politycznych uwarunkowaniach peryferyjności [Davies, Michie, 2012, s. 319].

Celem niniejszego opracowania jest spojrzenie na regiony peryferyjne Unii Europejskiej z punktu widzenia realizacji polityki rozwoju regionalnego w obecnym i przyszłym okresie programowania. Na przykładzie regionu peryferyjnego Podlasia przedstawiono pożądane kierunki kreowania polityki rozwoju regionalnego w świetle badań foresightowych. Zmieniające się uwarunkowania społeczno-demograficzne i ekonomiczne rozwoju regionów, zachodzące procesy integracyjne i globalizacyjne wskazują na konieczność nowego podejścia do polityki rozwoju regionów peryferyjnych³.

2. Wieloaspektowość pojęcia i cechy regionów peryferyjnych

Region peryferyjny jest określany jako region: problemowy, marginalny, słabo rozwinięty gospodarczo, depresyjny itp. Regiony peryferyjne charakteryzują się niskimi wskaźnikami ze sfery społeczno-ekonomicznej, wykazując nawet stagnację gospodarczą. Cechują się niekorzystnymi perspektywami rozwoju, w tym w zakresie podniesienia poziomu życia mieszkańców. Pod względem kryteriów przestrzennych znamionuje je trudna dostępność komunikacyjna, wynikająca z: niekorzystnego położenia geograficznego, niskiej jakości infrastruktury technicznej, wysokich kosztów transportu, oddalenia od centrów gospodarczych i kluczowych ośrodków wzrostu. Postrzegana jest jako regiony przygraniczne [Miszczuk, 2010, s. 236].

Jak zauważa Jerzy Wilkin: *Revolucja transportowa, telekomunikacyjna i informatyczna sprawiły, że odległość fizyczna przestała być tak znaczącą barierą w dokonywaniu transakcji, przemieszczaniu czynników produkcji i towarów, jak poprzednio* [Wilkin, 2003, s. 46]. W erze globalizacji spadło znaczenie czynnika lokalizacji przestrzennej regionów. W ramach nieprzestrzennych koncepcji peryferyjności regionów wymienia się następujące ich cechy [Copus, 2000, s. 27, cyt za: Olechnicka, 2004, s. 61-62; Kahila, Lakso, Suutari, 2006, s. 10-11 i inne]: słabo rozwiniętą infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego, niskie kwalifikacje kapitału ludzkiego, fragmentaryczne powiązania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, nierozwinięty kapitał społeczny, słabo rozwiniętą sieć instytucji, słabe powiązania z otoczeniem globalnym.

² K. Meredyk podkreśla: *że układ instytucjonalny powinien zapewnić na obszarze peryferyjnym wytworzenie i działanie autonomicznego mechanizmu rozwojowego zarówno w krótkim, jak i długim okresie* [Meredyk, 2010, s. 13].

³ Szerzej na ten temat: [Proniewski, 2012].

W polityce spójności Unii Europejskiej kryterium ekonomicznej peryferyjności regionów stanowi niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony wielkością Produktu Krajowego Brutto na jednego mieszkańca. Regiony, które nie osiągają 75% średniej unijnej PKB *per capita* są zaliczane do regionów peryferyjnych. Regiony o niskim poziomie rozwoju gospodarczego wykazują: tradycyjną strukturę gospodarczą, ubogą strukturę produkcji [Vaishar, 2006, s. 7], znaczne zatrudnienie w sektorach pierwotnych, specjalizację surowcową o niskiej wartości dodanej, niski poziom przedsiębiorczości, eksport zasobów pracy, import dóbr finalnych czy nierozwinięty sektor B+R [por. m.in. Olechnicka, 2003, s. 29-31]. Jednocześnie są zależne ekonomicznie od centrów gospodarczych i politycznych [Grosse, 2007, s. 46-47].

Peryferyjność regionów jest postrzegana również w aspektach: społeczno-demograficznym, kulturowym i polityczno-administracyjnym. Peryferyjność w aspekcie społeczno-demograficznym charakteryzuje się: niskim poziomem gęstości zaludnienia, słabą urbanizacją, procesami depopulacji, deformacją struktur demograficznych, niską jakością kapitału ludzkiego i społecznego. Peryferyjność w aspekcie kulturowym przejawia się m.in. w niskim poczuciu tożsamości regionalnej czy naśladownictwie i adaptacji wzorców kulturowych z zewnątrz regionu⁴. Regiony peryferyjne w aspekcie polityczno-administracyjnym wykazują: słabą reprezentację polityczną w centrum, brak elit władzy, ograniczone kompetencje władz regionalnych, niewielki potencjał finansowy władz publicznych [Miszczuk, 2010, s. 237-239; Olechnicka, 2003, s. 56]. Z politycznego punktu widzenia regiony peryferyjne są postrzegane jako regiony „zacofane” ze względu na słabą dostępność do dużych rynków oraz niską lub wykazującą tendencję spadkową gęstość zaludnienia. Lokalni i regionalni decydenci w tych regionach niejednokrotnie muszą sprostać trudnościom w zapewnieniu właściwego poziomu usług, których świadczenie jest droższe w przeliczeniu na mieszkańca. W niektórych państwach zwraca się także uwagę na istniejące i potencjalne możliwości regionów peryferyjnych w zakresie zasobów naturalnych czy jakości życia.

3. Peryferyjność geograficzna regionów

W Unii Europejskiej regiony peryferyjne analizuje się, poza kryterium ekonomicznym, pod względem kryterium geograficznego – lokalizacji regionów. Mianem regionów peryferyjnych są określane wtedy regiony najbardziej oddalone (ang. *outermost regions* oznacza „najdalej wysunięte regiony”) od centrów: gospodarczych, politycznych i społecznych. Wspólnymi cechami tych regionów są: oddalenie od stałego lądu, odizolowanie, niewielki terytorialnie obszar o małym rynku wewnętrznym, wąska specjalizacja gospodarcza, utrudniony dostęp do wspólnotowych rynków, wolniejszy rozwój gospodarczy. Regiony te stanowią integralną część Unii Europejskiej, a co do zasady jest stosowane w nich prawo unijne. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFEU) identy-

⁴ Do kluczowych zasobów społecznych regionów peryferyjnych zalicza się m.in. odrębności sfery kultury i religii [Zarycki, 2009, s. 29].

fikuje dziewięć regionów będących integralną częścią Unii Europejskiej i posiadających statut regionu peryferyjnego, tj.:

- terytoria należące do Francji – Martynika, Gwadelupa, Gujana Francuska, wyspa Reunion, Saint-Barthélemy i Saint-Martin;
- dwa regiony autonomiczne Portugalii – Madera i Azory;
- jedna wspólnota autonomiczna Hiszpanii – Wyspy Kanaryjskie [*The Outermost Regions...*, 2010, s. 3].

Przyjmując, że geograficzna peryferyjność regionów jest skorelowana ze słabościami społeczno-ekonomicznymi tych regionów, to państwa Unii Europejskiej można uszeregować w cztery grupy, takie jak:

- państwa Europy Środkowej osiągające większość wysokich wskaźników peryferyjności⁵. Znaczna część ludności tych państw żyje w regionach dotkniętych różnymi wymiarami geograficznej i społeczno-ekonomicznej peryferyjności. Najwyższe wskaźniki w tym przypadku są notowane na: Litwie, w Rumunii, Bułgarii, na Łotwie i w Polsce oraz na Węgrzech, w Portugalii i na Słowacji;
- państwa osiągające relatywnie wysokie wartości w zakresie od 3-5 wskaźników charakteryzujących różne aspekty peryferyjności;
- państwa osiągające relatywnie wysokie wyniki w zakresie od 1 do 3 wskaźników odnoszących się tylko do jednego lub dwóch wymiarów peryferyjności. Niektóre państwa mają niekorzystne wskaźniki bezrobocia (Belgia, Niemcy, Francja) lub dostępności i gęstości zaludnienia (Szwecja). Inne państwa wykazują wysokie wartości wskaźników w zakresie zatrudnienia w sektorze podstawowym (Austria) bądź niski dochód rozporządzalny gospodarstw domowych (Słowenia) czy niskie wydatki na działalność badawczo-rozwojową (Wielka Brytania) i niskie wykorzystanie Internetu (Malta);
- kraje niedotknięte skutkami peryferyjności, które w zakresie wskaźników opisujących to zjawisko wykazują niskie bądź zerowe wartości (Dania, Holandia, Luksemburg) [Davies, Michie, 2012, s. 331-332].

W krajowych politykach regionalnych różna jest także ranga regionów peryferyjnych w zależności od: stopnia ekonomicznej koncentracji, gęstości zaludnienia, kwestii dostępności, decyzji i priorytetów politycznych. Można zidentyfikować trzy różne podejścia państw do kwestii peryferyjności:

- państwa, w których regionom peryferyjnym nadano znaczenie priorytetowe w ramach krajowej polityki regionalnej (Finlandia, Polska);

⁵ Analiza wyróżnia osiem wskaźników charakteryzujących peryferyjność :

1. wskaźnik dostępności regionalnej;
2. gęstość zaludnienia ≤ 25 na km²;
3. PKB na mieszkańca w PPS $\leq 75\%$ średniej unijnej;
4. niskie dochody rozporządzalne gospodarstw domowych;
5. wskaźnik bezrobocia $\geq 10\%$;
6. zatrudnienie w sektorze podstawowym $\geq 10\%$;
7. wydatki na B&R $\leq 0,5\%$ PKB;
8. słabe wykorzystanie Internetu $\leq 60\%$ [por.: Davies, Michie, 2012, s. 332].

- państwa, w których regiony peryferyjne są uznawane za istotne, jednak nie są traktowane priorytetowo (Szwecja, Austria, Francja, Niemcy);
- państwa, w których problemy regionów peryferyjnych nie mają nadrzędnego znaczenia w krajowych politykach, lecz są ważne w mniejszościach regionalnych (Włochy, Wielka Brytania) [Davies, Michie, 2012, s. 331-332; por. też Proniewski, 1996].

4. Peryferyjność ekonomiczna regionów a cele polityki spójności w latach 2007-2013

Polityka spójności Unii Europejskiej definiuje kryterium peryferyjności ekonomicznej jako niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony PKB na jednego mieszkańca (poniżej 75% średniej w Unii Europejskiej). Na podstawie wartości tego miernika regiony Unii Europejskiej dzieli się na cztery kategorie i odpowiednio przypisuje do jednego z dwóch celów: „Konwergencja” lub „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”.

Regiony należące do poziomu NUTS 2, których PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż 75% średniej unijnej, są objęte celem „Konwergencja” i nazywane regionami konwergencji. Realizacja celu „Konwergencja” ma umożliwić najbiedniejszym regionom Unii Europejskiej odrabianie dystansu rozwojowego w stosunku do bardziej zaможnych regionów, a więc zmniejszenie dysproporcji ekonomicznych w całej Unii Europejskiej. W latach 2007-2013 do regionów konwergencji zostały zakwalifikowane regiony niemal wszystkich państw członkowskich, które dołączyły do Unii Europejskiej w 2004 roku i 2007 roku (poza Cyprem). W grupie tej znalazły się także niektóre regiony: Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Francji, południowych Włoch i wschodnich Niemiec.

Regiony tzw. *phasing out* (drugiej grupy) korzystają do 2013 roku z tzw. wycofanej pomocy przejściowej. Zalicza się tu regiony, które byłyby objęte celem „Konwergencja”, gdyby próg pozostał na poziomie 75% średniego PKB UE-15, a nie UE-25. W grupie tej znajdują się niektóre regiony tzw. starej Unii Europejskiej, które były uprawnione do finansowania w ramach celu „Konwergencja”, a obecnie znajdują się powyżej progu 75%, tj. odpowiadające tym kryteriom określone regiony: Belgii, Niemiec, Grecji, Hiszpanii, Włoch, Austrii, Portugalii i Zjednoczonego Królestwa.

Regiony pomocy przejściowej tzw. *phasing in* w ramach celu „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” korzystają do 2013 roku z tzw. malejącej pomocy przejściowej. Regiony te były objęte dawnym celem 1. (w okresie 2000-2006 PKB na mieszkańca kształtowało się poniżej 75% średniej dla UE-15), a w latach 2007-2013 ich PKB na mieszkańca kształtował się powyżej tego progu (nawet dla UE-15). Pomocą w ramach tego celu są objęte: całe terytorium Cypru, region Közép-Magyarország na Węgrzech oraz wybrane regiony państw tzw. starej Unii Europejskiej – Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Włoch, Portugalii, Finlandii i Wielkiej Brytanii [Oficjalna strona UE, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_pl.htm, data wejścia: 18.08.2014].

Regiony europejskie, które nie są objęte celem „Konwergencja” lub pomocą przejściową (regiony NUTS 1 lub NUTS 2 w zależności od państw członkowskich), kwalifikują się do celu „Konkurencyjność i zatrudnienie”.

W latach 2007-2013 Unia Europejska realizowała trzy cele polityki spójności, na które przeznaczono łącznie 347,410 mld euro (ceny bieżące), w tym:

- cel 1.: „Konwergencja” – 81,5% dostępnych środków;
- cel 2.: „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” – 16% dostępnych środków;
- cel 3.: „Europejska współpraca terytorialna” – 2,5% dostępnych środków.

Komisja Europejska dokonuje podziału środków, biorąc pod uwagę: kryterium ludności, poziom dobrobytu krajowego, regionalnego oraz poziom bezrobocia. W latach 2007-2013 Polska stała się największym beneficjentem środków unijnych – 67,2 mld EUR [*Polityka spójności 2007-2013...*, 2007, s. 24-25].

5. Cele polityki spójności w latach 2014-2020 a rozwój regionów peryferyjnych

Polityka spójności Unii Europejskiej jest obecnie kształtowana w świetle następujących priorytetów wyznaczonych przez Strategię „Europa 2020”:

1. „Inteligenty rozwój”, tj. rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
2. „Zrównoważony rozwój” – wspieranie gospodarki bardziej konkurencyjnej oraz racjonalnie wykorzystującej zasoby i przyjaznej środowisku;
3. „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu” – wspieranie gospodarki o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną [*Europa 2020. Strategia...*, 2010; Mendez, Bachtler, Wishlade, 2010, s. 6].

Wskazane priorytety będą realizowane przez szereg konkretnych inicjatyw flagowych Unii Europejskiej.

Wartość unijnego budżetu na lata 2014-2020 Komisja Europejska określiła na poziomie 376 mld euro, w tym 40 mld euro przeznaczono na nowy instrument „Łącząc Europę”, ukierunkowany na przyspieszenie rozwoju infrastruktury transportowej, energetycznej i branży technologii informacyjno-komunikacyjnych. W projekcie budżetu przewiduje się następującą alokację środków (w tym na regiony peryferyjne), [*Polityka spójności 2014-2020...*, 2011, s. 14]: 162,6 mld euro – wsparcie regionów „mniej rozwiniętych”; 39,0 mld euro – wsparcie regionów „w fazie przejściowej”; 53,1 mld euro – wsparcie regionów „bardziej rozwiniętych”; 11,7 mld euro – „Współpraca terytorialna”; 68,7 mld euro – „Fundusz Spójności”, z czego 10 mld euro zabezpieczono na nowy instrument pod nazwą „Łącząc Europę”⁶; 0,9 mld euro – dodatkowy przydział

⁶ Zaproponowany przez Komisję Europejską nowy instrument „Łącząc Europę” (ang. *Connecting Europe Facility*) będzie zarządzany centralnie oraz finansowany ze środków specjalnie wyodrębnionego budżetu [*The role of the European Policy...*, 2011, s. 6]. Więcej zob.: [*European Commission – Press Release...*, 2011].

dla regionów bardziej peryferyjnych i północnych, co daje wartość razem 336 mld euro oraz dodatkowo 40 mld euro na nowy unijny instrument „Łącząc Europę”.

W latach 2014–2020 środki będą skoncentrowane na dwóch celach polityki spójności, tj. [*Polityka spójności 2014-2020...*, 2007, s. 1, 5, 11, 14]:

Cel 1. „Inwestycje w rozwój i zatrudnienie” w państwach członkowskich i regionach, w ramach którego zostały zdefiniowane trzy kategorie regionów uprawnionych do wsparcia:

- regiony „mniej rozwinięte” – PKB na mieszkańca wynosi 75% średniego PKB dla Unii Europejskiej;
- regiony „w fazie przejściowej” – PKB na mieszkańca waha się w przedziale 75-90% średniego unijnego PKB jako nowa kategoria regionów, która zastąpi system pomocy przejściowej *phasing-in* i *phasing-out*;
- regiony „bardziej rozwinięte” – PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB dla UE-27;

Cel 2. „Europejska współpraca terytorialna” z podziałem procentowym:

- 73,24 % na współpracę transgraniczną;
- 20,78 % na współpracę transnarodową;
- 5,98 % na współpracę międzyregionalną.

Istnienie trwałych dysparytetów rozwojowych jest dowodem na to, że w gospodarce występują niewykorzystane zasoby i potencjały rozwojowe. Stosowanie tradycyjnej polityki regionalnej nie prowadzi do osiągnięcia zadowalających wyników. Centralnie zarządzana redystrybucja subsydiów jest zbyt rozproszona w wielu regionach zapóźnionych, aby umożliwiać wzrost gospodarczy. Powinny być prowadzone bardziej selektywne działania na rzecz wspierania rozwoju i wzrostu regionów. Wzrost jest warunkowany istnieniem: wspólnego rynku pracy, sieci powiązań pomiędzy firmami i przepływu wiedzy. Natomiast w rozwoju kluczowe są następujące czynniki: sposób wykorzystania aktywów, współdziałanie różnych zainteresowanych podmiotów, sposób wykorzystania efektów synergicznych w różnych typach regionów⁷.

6. Społecznie akceptowane kierunki polityki rozwoju regionu podlaskiego

Z przeprowadzonych badań wynika⁸, że region podlaski zalicza się do województw o: niskim potencjale ekonomicznym, poziomie nakładów inwestycyjnych, szczególnie na innowacje oraz badania i rozwój, słabym potencjale infrastrukturalnym i transportowym, umiarkowanym duchu przedsiębiorczości. Największą siłą motoryczną regionu jest kapitał ludzki. Zamieszkuje tu relatywnie wysoki procent ludności z wyższym wykształceniem, uczelnie zatrudniają wykwalifikowaną i profesjonalną kadrę akademicką, w tym medyczną. Region zajmuje wysokie pozycje w kraju pod względem nasycenia względną ilością lekarzy. Posiada relatywnie dobry potencjał demograficzny,

⁷ Opracowano na podstawie: [*Investing or Growth...*, 2009, s. 3].

⁸ Opracowano na podstawie badań foresightu regionalnego województwa podlaskiego, por. m.in.: [*Megatrendy i scenariusze rozwoju...*, 2012].

wynikający z wysokiej jakości życia mieszkańców tego regionu. Problemem regionu jest niski potencjał gospodarczy. Pomimo efektywnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej, Podlasie nie potrafi wyrównać dystansu rozwojowego w stosunku do innych, najbardziej rozwiniętych województw w Polsce. Szansą na rozwój regionu jest inwestowanie w sferę społeczno-edukacyjną i kreowanie wysokiej jakości kapitału ludzkiego, który wzmocni potencjał innowacyjny i przyczyni się do wzrostu gospodarczego regionu.

Ważnym problemem jest zatrzymanie w regionie wykwalifikowanego kapitału ludzkiego i stworzenie odpowiednich miejsc pracy. W gospodarce opartej na wiedzy istotne jest organizowanie nisz specjalizacyjnych, np. w dziedzinie biotechnologii, przemysłu mechaniki precyzyjnej, przemysłów kreatywnych czy także w przemyśle włókienniczym i rolno-spożywczym. Uczelnie powinny bardziej kształcić w zawodach innowacyjnych, zawodach gospodarki informacyjnej, np. informatyka przemysłu kreatywnego czy specjalistę od marketingu transgranicznego. W parkach technologicznych należy lokalizować laboratoria działające na rzecz innowacyjnego biznesu i firmy tworzące nowe nisze specjalizacyjne.

Istotnym elementem polityki rozwoju jest pobudzenie przedsiębiorczości, kreatywności i innowacyjności mieszkańców regionu podlaskiego, zwłaszcza w zakresie samozatrudnienia w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw jest. Potencjał przedsiębiorczości jest duży, szczególnie wśród absolwentów wyższych uczelni. Uczelnie powinny rozwijać inkubatory przedsiębiorczości akademickiej i technostartery na bazie potencjału młodej kadry akademickiej oraz tworzyć warunki dla obsługi prawno-administracyjnej i marketingowej takich przedsięwzięć. Powiaty i samorządy powinny działać na rzecz aktywizacji zawodowej kobiet i całej ludności wiejskiej i tworzenia zachęt dla migrantów w celu zakładania firm. Działania związane z podnoszeniem poziomu przedsiębiorczości powinny przebiegać wielotorowo, zarówno są potrzebne tradycyjne formy wsparcia (takie jak: ulgi, kredyty, inkubatory przedsiębiorczości itp.), jak i oddziaływania mające na celu zmianę systemu wartości i kreowania postaw przedsiębiorczych dzięki systemowi edukacji i potencjałowi lokalnych liderów i instytucji pozarządowych. Ważne są tu postawy probiznesowe i właściwe kompetencje gospodarcze administracji samorządowej w miastach i gminach regionu, zatem doradztwo i przychyłność administracji, a nie postawy „władczo-kontrolne” w stosunku do właścicieli, którzy w trudnych warunkach tworzą miejsca pracy. Zmiana postaw administracji jest ważna dla działalności proprzedsiębiorczej w regionie.

Rozwój przedsiębiorczości poza rolnictwem, związany także z procesami powrotów z migracji, powinien uruchomić nowe inicjatywy i miejsca pracy w sektorze usług na obszarach wiejskich, np. w turystyce wiejskiej, przemyśle drzewnym, drobnym handlu. Istotne jest dostosowanie programów unijnych do właściwości kapitału ludzkiego na terenach wiejskich i w małych miastach regionu oraz finansowanie małych projektów wspomagających przedsiębiorczość na peryferiach. Rozwój sfery usług, zwłaszcza wykorzystującej potencjał dobrych warunków przyrodniczych, pozwoli przeciwdziałać wyludnianiu się atrakcyjnych terenów wiejskich. Rośnie popyt na usługi w zakresie opieki nad osobami starszymi, przewlekle chorymi, usługi rehabilitacyjne itp., komplementarne z usługami turystycznymi czy agroturystyką.

W rozwoju regionu podlaskiego należy promować podlaskie uniwersytety jako instytucje spełniające funkcje „Viadriny Wschodu”. Pożądane jest utworzenie jednego, silnego ośrodka uniwersyteckiego w Białymstoku lub stworzenie konsorcjum wydziałów różnych białostockich uczelni koncentrujących się na pozyskiwaniu studentów z krajów sąsiednich, a także z: Rosji, Gruzji, Kazachstanu, Armenii itp. Studia w regionie podlaskim są tańsze niż w innych regionach Polski i Unii Europejskiej, co stanowi istotną szansę związaną ze wzrostem liczby studentów z krajów wschodnich. Należy promować możliwości studiowania w regionie przez różnorodne inicjatywy, np.: targi edukacyjne, wizyty władz, konferencje, Erasmus i inne programy Unii Europejskiej, programy dla Polonii itp. Wykorzystanie potencjału uczelni i warunków do prowadzenia badań naukowych może być atutem regionu w przyszłości.

Transgraniczność położenia województwa podlaskiego należy postrzegać w perspektywie tworzącej się przestrzeni między Morzem Czarnym a Morzem Bałtyckim. Wymaga to zmiany sposobu myślenia o relacjach z sąsiadami ze Wschodu, nie tylko w kategoriach przestrzeni Unia Europejska – Rosja. Zarysowują się relacje w przestrzeni Morze Czarne – Morze Bałtyckie, np.: wykorzystanie lotewskiego portu Ventspils (Windawy) oraz litewskiego portu Kłajpedy przez Białoruś do transportu ropy do rafinerii w Nowopolocku, infrastruktura komunikacyjna Via Baltica, Rail Baltica czy projekt Via Carpatia, próby solidarności energetycznej – gazociąg Brody – Odessa, handel przygraniczny w relacjach między państwami od Polski po Turcję, wyjazdy turystyczne na Krym i nad Bałtyk czy w polskie góry. Należy wzmacniać perspektywę geopolityczną tej przestrzeni, a województwo podlaskie może stać się pomostem, tworząc nowe miejsca pracy w: handlu, turystyce, marketingu międzynarodowym, obsłudze instytucji działających na tym obszarze, korzystać z tańszej energii. Warto skupić uwagę na przyciągnięciu kapitału i inwestycji z Zachodu i Wschodu do regionu podlaskiego, zwiększyć jego atrakcyjność inwestycyjną, stwarzać warunki do kreowania powiązań w tak określonej przestrzeni gospodarczej. Położenie transgraniczne województwa podlaskiego wymaga stworzenia centrów logistycznych i targowych na wschodnią granicę Unii Europejskiej. Szczególnie są predysponowane do tego miasta: Białystok i Suwałki leżące na trasie „Via Baltica” które mogą wykorzystać przykład rozwijających się centrów logistycznych: Kowna i Poniewieża na Litwie. Wymagane jest przygotowanie terenów inwestycyjnych pod budowę centrów logistycznych blisko wschodniej granicy i stworzenie terenów wystawowych targów Polska – Wschód. Stworzenie transgranicznych targów edukacyjnych jest ważne dla zwiększenia naboru studentów na podlaskie uczelnie, mając na uwadze rozszerzenie programów wymiany studenckiej na Wschód.

W polityce rozwoju regionu podlaskiego należy popierać wykorzystanie kapitału związanego z wielokulturowością oraz kapitału społecznego mniejszości etnicznych w kontekście dobrosąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego w celach turystycznych i biznesowych. Podlasie posiada solidną bazę współpracy w postaci firm i biznesów obejmujących Wschód, którą należy rozwijać. Istotne są relacje jednostek terytorialnych po obu stronach granicy rozwijane w ramach: wspólnych projektów unijnych, partnerskich wizyt, kontaktów w zakresie kultury czy współpracy turystycznej, uruchamiania paralelnych inicjatyw po obu stronach granicy. Nie bez znaczenia są także przy-

jazdy w celach handlowych, które nieraz służą nawiązywaniu związków pomiędzy transgranicznym biznesem. Dla Polonii zamieszkującej po drugiej stronie granicy współpraca taka jest niezbędna do funkcjonowania i zaspokajania potrzeb bytowych, kulturalnych, ekonomicznych.

Polityka rozwoju województwa podlaskiego powinna uwzględniać wyniki badań dotyczących regionu. Wysoka świadomość interesariuszy regionalnych (środowisk naukowo-badawczych, biznesu, władz lokalnych), biorących udział w wyznaczaniu strategicznych kierunków rozwoju regionalnego, badań i technologii jest konieczna do podjęcia właściwych i racjonalnych decyzji. Debaty nad przyszłymi wyzwaniem stojącymi przed regionem i realnymi możliwościami ich spełnienia mogą przynieść korzyści ekonomiczne i społeczne w gospodarce, jak również prowadzić do poprawy jakości życia i zmniejszenia dystansu rozwojowego.

7. Podsumowanie

Jak wynika z dotychczasowych analiz, w polityce spójności Unii Europejskiej w różnych okresach programowania wspiera się rozwój regionów peryferyjnych, postrzeganych zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i geograficznym. Głównymi przesłankami wsparcia instrumentami polityki spójności jest zmniejszenie dysparytetów rozwojowych w przestrzeni regionalnej Unii Europejskiej oraz zapewnienie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Polityka rozwoju regionalnego kształtuje się obecnie pod wpływem zmian zachodzących w sferze: społecznej, demograficznej, gospodarczej i finansowej, determinowanych przez procesy globalizacyjne i integracyjne. Problemem otwartym jest kształt przyszłej polityki rozwoju regionalnego. W nowej perspektywie programowej kierunki te wyznaczają priorytety: Strategii „Europa 2020”, kreowania rozwoju inteligentnego, rozwoju zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. W rozwoju regionów peryferyjnych, a do takich zalicza się województwo podlaskie, jednym z najważniejszych potencjałów rozwoju jest wykwalifikowany kapitał ludzki. W polityce rozwoju należy inwestować w rozwój sfery społeczno-edukacyjnej, skutkującej dalszym wzrostem jakości kapitału ludzkiego, który zatrudniony w regionie w konsekwencji przyczyni się do wzrostu gospodarczego Podlasia.

Literatura

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy*, European Commission, Brussels, 9.11.2010, COM(2010) 642 final.
- Copus A.K. 2000 *From Core-Periphery to Polycentric Development: Concept of Spatial and Aspatial Peripherality*, Rural Policy Group, Management Division, SAC Aberdeen, Aberdeen, cyt. za: A. Olechnicka 2004 *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Davies S., Michie R. 2012 *Peripheral Regions: A Marginal Concern?*, EoRPA Paper 11/6, University of Strathclyde Glasgow, Regional Policy in Europe, EoRPA Reports, nr 5, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_pl.htm, data wejścia: 18.07.2014].
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* 2010, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, KOM (2010), 2020, wersja ostateczna, 3.3.2020.
- European Commission – Press Release 2011 *Connecting Europe Facility: Commission adopts plan for €50 billion boost to European networks*, Reference: IP/11/1200 Date: 19/10/2011.
- Grosse T.G. 2007 *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Investing or Growth: Building Innovative Regions*, 2009, Policy Report, OECD.
- Kahila P., Lakso T., Suutari T. 2006 *The Role of Policy and Governance in European Peripheral Regions*, Publications 5, University of Helsinki, Ruralia Institute, Seinäjoki.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie. Załączniki 2010, MRR, Warszawa.
- Megatrendy i scenariusze rozwoju. *Foreisght Regionalny Województwa Podlaskiego 2020 plus* 2012, M. Proniewski (red.) Uniwersytet w Białymstoku, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Mendez C., Bachtler J., Wislade F. 2010 *Setting the stage for the reform of the Cohesion Policy after 2013*, „EoRPA Paper”, 10/5, University of Strathclyde, Glasgow.
- Meredyk K. 2007 *Kapitał i mechanizm tworzenia kapitału na obszarze aktywizowanym*, [w:] *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych*, Seria: *Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej*, K. Meredyk (red.), nr 2, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Meredyk K. 2010 *Funkcje układu instytucjonalnego w gospodarce peryferyjnej*, [w:] *Kapitał instytucjonalny a rozwój obszarów peryferyjnych*. Seria: *Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej*, K. Meredyk (red.), nr 3, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Miszczuk A. 2010 *Peryferyjność regionów*, [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, A. Tucholska (red.), MRR, Warszawa.
- Olechnicka A. 2003 *Współczesne ujęcie problemu peryferyjności*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, A. Bołtomiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Polityka spójności 2007-2013. Komentarze i teksty oficjalne* 2007, Unia Europejska, Polityka Regionalna, Luksemburg.
- Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia* 2011, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Komisja Europejska, Luksemburg.
- Proniewski M 1996 *Polityka kształcenia jako czynnik rozwoju regionalnego (na przykładzie Niemiec)*, Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok.

- Proniewski M. 2012 *Rozwój regionów peryferyjnych w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- The Outermost Regions European regions of assets and opportunities* 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- The role of the European Policy in the future of Europe* 2011, „Panorama Inforegio”, no. 39, Autumn.
- Vaishar A. 2006 *Regional periphery: What does it mean?*, [in:] *Regional periphery in Central and Eastern Europe*, T. Komornicki, Ł. Czapiewski (eds.), „Europa XXI”, nr 15, Centrum Studiów Europejskich IGiPZ PAN, Warszawa.
- Wilkin J. 2003 *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, A. Boltromiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Zarycki T. 2009 *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Urszula GOŁASZEWSKA-KACZAN¹

DZIAŁANIA PODNOSZĄCE POZIOM KAPITAŁU LUDZKIEGO W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWANIA 2014-2020

Streszczenie

Kapitał ludzki stanowi podstawę rozwoju całych gospodarek i poszczególnych przedsiębiorstw. Jego poziom może rzutować między innymi na innowacyjność i konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Dlatego tak ważne jest wspieranie jego rozwoju na każdym szczeblu, tzn. na szczeblu: jednostki ludzkiej, organizacji, jak i całego społeczeństwa. W tym obszarze duże znaczenie mają fundusze unijne, dzięki którym od lat są finansowane działania z zakresu podnoszenia poziomu kapitału ludzkiego. Nowa perspektywa finansowania 2014-2020 również przewiduje koncentrację na tym zagadnieniu. W artykule przedstawiono podstawowe informacje o kapitale ludzkim oraz miejsce działań nakierowanych na kapitał ludzki w nowej, unijnej perspektywie.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, perspektywa finansowania 2014-2020

ACTIONS TO IMPROVE QUALITY OF HUMAN CAPITAL IN NEW FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020

Summary

Human capital is the foundation of development, both for national economies and specific businesses. It can affect innovativeness and competitiveness of all entities. That is why it is so vital to support its development on every level. The European Union funds play a considerable role in this regard – thanks to them, numerous human capital development activities have been possible. The new financial perspective 2014-2020 is also going to focus on the issue of human capital. The paper presents basic information about human capital and the significance of the activities concerning human capital in the new European budget.

Key words: human capital, new financial perspective 2014-2020

1. Wstęp

Obecnie przedsiębiorstwa nie mogą przetrwać i rozwijać się bez odpowiednich pracowników. To umiejętności, kwalifikacje, potencjał zatrudnionych gwarantują firmie sukces (rozumiany jako przetrwanie i rozwój firmy w długim okresie). Stąd tak dużą rolę

¹ Dr hab. Urszula Gołaszewska-Kaczan – Wydział Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: ulakaczan@o2.pl.

we współczesnej gospodarce przypisuje się kapitałowi ludzkiemu. Kapitał ludzki nie tylko warunkuje poziom innowacyjności gospodarki i całego społeczeństwa, zdolność przyswajania i wdrażania światowych osiągnięć, ale także umożliwia: unowocześnianie różnego rodzaju struktur, przemiany instytucjonalne, kształtowanie nowoczesnej infrastruktury różnego typu oraz propagowanie i upowszechnianie nowoczesnych wzorców konsumpcji i jakości życia [Makowski, 2000, s. 11]. Znaczenie kapitału ludzkiego wymusza na rządach państw, poszczególnych organizacjach oraz pojedynczych jednostkach konieczność inwestowania w ten kapitał.

W propagowaniu koncepcji praktycznego inwestowania w kapitał ludzki szczególną rolę odgrywa Unia Europejska ze swoimi programami finansowania określonych działań.

Celem niniejszego opracowania jest zarówno przybliżenie istoty kapitału ludzkiego, jak i odpowiedź na pytanie – czy w nowej perspektywie finansowania unijnego 2014-2020 jest możliwe wsparcie z funduszy unijnych działań z zakresu podnoszenia poziomu tego kapitału. W opracowaniu wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu i materiały internetowe dotyczące nowej perspektywy finansowania.

2. Kapitał ludzki i inwestycje w ten kapitał

Termin kapitał ludzki jest pojęciem stosunkowo nowym. Wprowadzenie tego pojęcia miało na celu odróżnienie zasobowego podejścia do pracownika traktowanego w ramach zarządzania zasobami ludzkimi właśnie jako zasób, który jest kategorią statyczną i zależną od używanych wobec niego narzędzi, od podejścia nowego, kapitałowego – gdy pracownika w ujęciu kapitałowym uważa się za dzwignię zysku [Hydzik, Lewicka, 2012, s. 37].

Chcąc zdefiniować kapitał ludzki, należy uwzględnić fakt, iż pojęcie to może być rozpatrywane na różnych poziomach oraz w rozmaitych ujęciach. Przy definiowaniu kapitału ludzkiego trzeba przede wszystkim wziąć pod uwagę poziom rozważań. Kapitał ludzki na poziomie jednostki, jak stwierdza S. Domański, jest to: zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, siły i energii vitalnej zawartej w człowieku. To uwarunkowany genetycznie potencjał, który można powiększać dzięki inwestycji w człowieka [Domański, 1993, s. 95]. Kapitał ludzki jest przypisany do danej osoby, jest dla niej specyficzny, zawsze jej towarzyszy.

Z kolei na poziomie firmy, według A. Sajkiewicz, kapitałem ludzkim są ludzie trwale związani z firmą, jej misją, którzy charakteryzują się: umiejętnością współpracy, kreatywnością postaw i kwalifikacjami. Ludzie, bez których niemożliwy jest dalszy rozwój firmy [Sajkiewicz, 1999, s. 79]. Kapitał ten jest źródłem przyszłych dochodów zarówno dla pracownika – właściciela kapitału ludzkiego, jak i dla organizacji korzystającej z tegoż kapitału na określonych warunkach [*Najlepsze praktyki zarządzania zasobami ludzkimi*, 2003, s. 44]. Warto zauważyć, że tracąc pracownika, przedsiębiorstwo traci także kapitał ludzki w nim zakumulowany, który, jak podkreślono wcześniej, jest charakterystyczny tylko dla danej osoby i nie ma możliwości jego skopiowania.

Jeżeli rozpatruje się kapitał ludzki na poziomie gospodarki, to można wykorzystać definicję H. Króla i A. Ludwiczynskiego, którzy stwierdzają, że kapitał ludzki danego społeczeństwa – to zasób: wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie, który może być źródłem sukcesu kraju, jego przewagi nad innymi [Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji, 2006, s. 111].

Tymczasem definicje kapitału ludzkiego w różnych ujęciach, czyli pod względem cech, które ten kapitał obejmuje, uwzględniają dużą „pojemność” kapitału ludzkiego. Różni autorzy zaliczają bowiem do kapitału ludzkiego na przykład: wiedzę, umiejętności, kwalifikacje, stan zdrowia, prezentowaną aktywność społeczną i ekonomiczną, światopogląd oraz poziom kulturalny, praktykę zawodową, czynniki psychofizyczne, umiejętności fizyczne, energię witalną, a nawet urodę. Na tej podstawie często mówi się o węższym ujęciu kapitału ludzkiego, w którym za podstawową cechę przyjmuje się wiedzę nabytą w procesach kształcenia, oraz o ujęciach szerszych, w których podkreśla się znaczenie także innych cech kapitału ludzkiego budowanych równocześnie na bazie innych działań niż kształcenie. Zwrócenie uwagi na elementy kapitału ludzkiego jest niezbędne, zwłaszcza w perspektywie ewentualnego podwyższania poziomu kapitału ludzkiego przez odpowiednie inwestycje w ten kapitał. Różnorodność elementów (cech) kapitału ludzkiego pociąga za sobą również konieczność zróżnicowania obszarów inwestycji w ten kapitał.

Rozważając kwestie związane z kapitałem ludzkim, należy wskazać dwa zjawiska specyficzne dla tego kapitału. Po pierwsze, ulega on zużyciu, co jest spowodowane kilkoma przyczynami. Z jednej strony deprecjacja kapitału ludzkiego jest skutkiem przeniesienia części jego wartości na efekt. Z drugiej strony: w *aspekcie biologicznym deprecjacja przejawia się w:*

- *przejęciowej utracie zdolności do pracy (zmęczenie spowodowane wysiłkiem fizycznym i psychicznym) lub*
- *częściowej lub całkowitej utracie zdolności do pracy (wskutek starzenia się organizmu, wypadków losowych, chorób itp.),* [Jamka, 2011, s. 145].

Natomiast zużycie „moralne” wiąże się z: postępem technicznym, nieustannymi zmianami, rozwojem wiedzy, ciągle nowymi wymaganiami, w wyniku czego posiadany przez człowieka kapitał jednocześnie dezaktualizuje się.

Drugim zjawiskiem związanym z kapitałem ludzkim – przeciwnym do poprzedniego – jest możliwość jego odnawiania, uaktualniania, a nawet podwyższania poziomu. Dokonuje się tego przez inwestycje w kapitał ludzki.

Inwestycje w kapitał ludzki to ogół działań, które wpływają na przyszły, pieniężny i fizyczny dochód dzięki powiększaniu zasobów w ludziach. Dotyczą one wszelkiej działalności oddziałującej na zmianę produktywności ludzi [Domański, 1993, s. 67]. Tak jak wiele cech (elementów) kapitału ludzkiego i wiele działań, które na te cechy mogą wpływać i je rozwijać lub podnosić na wyższy poziom. W ramach często przytaczanej klasyfikacji inwestycji w kapitał ludzki wyróżnia się takie inwestycje, jak:

- wydatki na, szeroko rozumiane, usługi i udogodnienia związane z ochroną zdrowia wpływające na żywotność i witalność człowieka;
- wydatki na szkolenie w czasie pracy (na przyuczenie do zawodu i nabywanie praktyki w firmach);

- wydatki na formalne kształcenie szkolne na wszystkich szczeblach (również dla osób dorosłych);
- wydatki na badania naukowe;
- wydatki związane z migracjami ludności w celu znalezienia lepszej pracy i możliwości zatrudnienia;
- wydatki na poszukiwanie informacji o sytuacji ekonomicznej firm i perspektywach zawodowych [Domański, 1993, s. 70].

Rozpatrując problem inwestycji w kapitał ludzki, należy podkreślić, że są to inwestycje „trudniejsze” od inwestycji w kapitał rzeczowy z kilku powodów. Po pierwsze, są trudno mierzalne. Przy inwestycjach w kapitał ludzki nietatwo jest na przykład odróżnić wydatki o charakterze inwestycyjnym od wydatków o charakterze konsumpcyjnym. Również efekt tych inwestycji nie jest oczywisty i poddający się prostym opisom. Po drugie, inwestycje w kapitał ludzki należą do inwestycji kosztownych, a spodziewany wzrost poziomu kapitału ludzkiego następuje powoli i jest rezultatem wieloaspektowych działań społecznych. Przewidywane dochody, rozumiane jako zwrot z tych inwestycji, trzeba rozpatrywać w perspektywie długookresowej [Korporowicz, 2005, s. 44].

Analizując inwestycje w kapitał ludzki warto zauważyć, iż będą one wymagały tym większych nakładów, im wyjściowy poziom kapitału danej osoby czy społeczeństwa jako całości jest niższy. Inne (poza poziomem wyjściowym) czynniki, które oddziałują na długość procesu inwestowania i ponoszone nakłady, to zdolność do przetworzenia dotychczasowego kapitału w nowy i stopa dyskontowa bądź stopa deprecjacji posiadanego kapitału [Czajka, 2011, s. 21].

Inwestycje w kapitał ludzki mogą podejmować same jednostki, które widzą w tym szansę na lepszą pracę, większe dochody lub po prostu lepsze życie. Są to koszty związane na przykład z: edukacją, szkoleniami, nakładami na ochronę zdrowia, uczestnictwem w kulturze. Z kolei przedsiębiorstwa, dążące do zdobycia przewagi konkurencyjnej, inwestują w szkolenia, przekwalifikowania pracowników, wspomagają również podnoszenie poziomu ich zdrowia. Państwo, które chce zyskać innowacyjne, wykształcone, zdrowe, bogate społeczeństwo, finansuje rozwój oświaty, opieki zdrowotnej, kultury itp.

Jednocześnie podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego stanowi ważny obszar zainteresowania Unii Europejskiej. Jednak oczywiste jest to, że poszczególne kraje unijne mają różny poziom kapitału ludzkiego. Jak zauważa Z. Czajka, różnic w poziomie kapitału ludzkiego w skali gospodarki pomiędzy tymi krajami nie można tłumaczyć różnicami w zdolnościach, inteligencji czy wrodzonych predyspozycjach narodów, lecz wynikają one z różnic w nakładach na tworzenie kapitału ludzkiego w danych państwach i z historycznych uwarunkowań [Czajka, 2011, s. 21]. Stąd nacisk Unii Europejskiej na działania związane nie tylko z podnoszeniem, ale także z wyrównywaniem poziomu kapitału ludzkiego w krajach członkowskich i wspomaganie inicjatyw w tym zakresie funduszami unijnymi. Znajduje to swoje odbicie w założeniach nowej perspektywy finansowania na lata 2014 – 2020.

3. Cele związane z podnoszeniem poziomu kapitału ludzkiego w nowej perspektywie finansowania

Fundusze unijne stanowią bardzo ważny czynnik wspomagający rozwój gospodarczy Polski. Wspierają one między innymi, wspomniane wcześniej, inwestycje w kapitał ludzki. Stąd tak ważne są założenia dotyczące nowej perspektywy finansowania na lata 2014-2020, które Parlament Europejski przyjął w formie pakietu rozporządzeń ustanawiających zasady programowania i funkcjonowania funduszy unijnych w okresie 2014-2020.

Nowe, wieloletnie ramy finansowania wiążą się z koniecznością wsparcia realizacji strategii „Europa 2020”. Strategia „Europa 2020”, przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2010 roku, ma być odpowiedzią na słabości gospodarki europejskiej, które wyraźnie pokazał ostatni kryzys gospodarczy – zbyt niska stopa wzrostu i zbyt wysokie bezrobocie powodują, że gospodarka europejska nie jest konkurencyjna w porównaniu z największymi partnerami gospodarczymi.

Strategia „Europa 2020” zakłada zdynamizowanie rozwoju całego ugrupowania, które ma być oparte na innowacjach. W związku z tym, celem sformułowanym w tej strategii jest rozwój: inteligentny, zrównoważony, sprzyjający włączeniu społecznemu. Rozwój inteligentny oznacza zwiększenie roli: wiedzy, innowacji, kształcenia i technologii cyfrowych. Z kolei rozwój zrównoważony łączy się z bardziej efektywnym wykorzystywaniem zasobów przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności. Natomiast rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu koncentruje się na zwiększeniu aktywności zawodowej społeczeństw Unii Europejskiej, podnoszeniu kwalifikacji obywateli oraz walce z ubóstwem [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, s. 5].

W strategii tej zakłada się więc realizację działań komplementarnych w trzech wymiarach: gospodarki opartej na wiedzy, wspierania gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów (przez to bardziej konkurencyjnej) i przyjaznej środowisku, integracji społecznej, rozumianej jako wysoki poziom zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną [Świslak, 2014, s. 18].

Podstawowymi instrumentami realizacji celów strategii „Europa 2020” są przyjęte przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie:

- *Unia innowacji* – poprawa warunków ramowych do innowacji i wykorzystanie innowacji do rozwiązywania najważniejszych problemów społecznych i gospodarczych, wskazanych w strategii „Europa 2020”;
- *Mobilna młodzież* – poprawa jakości na wszystkich poziomach edukacji i szkoleń oraz zwiększanie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej;
- *Europejska agenda cyfrowa* – osiągnięcie trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego, opartego na dostępie do szerokopasmowego Internetu;
- *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* – wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów środowiska, a także

dążenie do wyeliminowania zależności wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska przyrodniczego;

- *Polityka przemysłowa w erze globalizacji* – poprawa warunków przedsiębiorczości, zwłaszcza MŚP, a także wsparcie rozwoju silnej bazy przemysłowej, zdolnej do konkurowania w skali globalnej;
- *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* – stworzenie warunków do unowocześnienia rynków pracy przez ułatwienie mobilności pracowników i rozwój ich umiejętności, w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia i zapewnienie trwałości europejskich modeli społecznych;
- *Europejski program walki z ubóstwem* – zagwarantowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej dzięki pomocy osobom biednym i wykluczonym, jak również umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu ekonomicznym i społecznym [Strategia Europa 2020].

Już w strategii „Europa 2020” zwraca się uwagę na problem rozwoju kapitału ludzkiego, przede wszystkim w „Programie na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, ale także w pozostałych inicjatywach.

Jak stwierdzono wcześniej, proces nowego programowania unijnego został podporządkowany celom strategii „Europa 2020”, która stanowi punkt odniesienia do wszystkich działań rozwojowych Unii Europejskiej współfinansowanych z unijnego budżetu wieloletniego 2014-2020.

Unia określiła w ramach nowego finansowania jedenaście celów tematycznych. Na poziomie poszczególnych funduszy cele tematyczne wiążą się z priorytetami inwestycyjnymi.

TABELA 1.

Cele tematyczne i finansujące je fundusze

Cel tematyczny	Fundusz finansujący
1. Badania i działalność innowacyjna	EFRR, EFRROW, EFMR
2. Techniki informacyjno-komunikacyjne	EFRR, EFRROW
3. Konkurencyjność MŚP sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury	EFRR, EFRROW, EFMR
4. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną	EFRR, FS, EFRROW, EFMR
5. Dostosowanie do zmian klimatycznych oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim	EFRR, FS, EFRROW, EFMR
6. Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów	EFRR, FS, EFRROW, EFMR
7. Zrównoważony transport i usuwanie wąskich gardeł w kluczowych infrastrukturach sieciowych	EFRR, FS,
8. Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej	EFRR, EFS, EFRROW, EFMR
9. Integracja społeczna i zwalczanie ubóstwa	EFRR, EFS, EFRROW, EFMR
10. Edukacja, poszerzanie umiejętności i ustawiczne kształcenie	EFRR, EFS, EFRROW, EFMR
11. Kreowanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywna administracja publiczna	EFRR, EFS, FS

Źródło: [Świstak, 2014, s. 20].

Jak widać na podstawie powyższej tabeli, znaczna część celów to te, które są związane z ogólnie pojętym rozwojem kapitału ludzkiego. Cel 8. dotyczy: stworzenia nowych miejsc pracy, alternatywnych form zatrudnienia, podnoszenia kompetencji i kwalifikacji w wyniku realizacji szkoleń, zwłaszcza specjalistycznych, jak również działań łączących się z ochroną zdrowia. Cel 10. jest skierowany zarówno w stronę działań na poziomie wczesnoedukacyjnym, jak i późniejszym, a także działań na rzecz nabywania kompetencji i umiejętności stanowiących element zwiększający: szanse dopasowania się do zmiennych uwarunkowań i technologii, wsparcie kształcenia kompetencji i podnoszenia kwalifikacji oraz promowanie edukacji technicznej i zawodowej. Z kolei cel 9. obejmuje tworzenie i rozbudowę infrastruktury wsparcia dla rozwoju ekonomii społecznej i edukacji otoczenia przedsiębiorstw społecznych, co pozwoli na zaktywizowanie osób trwale bezrobotnych, rodzin wielodzietnych i osób niepełnosprawnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym [Lepkowski, 2012, s. 8].

Realizacja powyższych celów powinna przyczynić się do podniesienia poziomu kapitału ludzkiego, rozpatrywanego zarazem w ujęciu szerszym, jak i szczególnie – w ujęciu węższym.

Należy także zwrócić uwagę, iż dla większości tych celów tych jest przewidywany wzrost finansowania, co świadczy o znaczeniu, jakie Unia Europejska przypisuje tym kierunkom rozwoju. Według zaproponowanej, wstępnej struktury udziału poszczególnych celów w całości alokacji dla Polski na lata 2014-2020 w porównaniu z taką samą strukturą, ale dla okresu 2007-2013, można bowiem zaobserwować, że większe wsparcie nastąpi w obszarze kapitału ludzkiego (zatrudnienie, edukacja, włączenie społeczne).

TABELA 2.**Udział celów: 8., 9., 10. w alokacji, w latach 2014-2020**

Cele tematyczne	Udział w alokacji, w latach 2007-2013 (w%)	Proponowany udział w alokacji, w latach 2014-2020 (w%)	Wzrost/spadek
Cel 8. Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników	5,98	7-8	↑
Cel 9. Integracja społeczna i zwalczanie ubóstwa	4,35	4,4-5,6	↑
Cel 10. Edukacja, poszerzanie umiejętności, uczenie się przez całe życie	8,18	6,2-8,2	↑↓

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Lepkowski, 2012, s. 9].

Zostały wprowadzone istotne zmiany w zakresie *ring fencingu* na cele tematyczne: 8. – zatrudnienie, 9. – włączenie społeczne i 10. – edukacja.

Tak zwany *ring fencing* – wymóg przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne – jest powiązany z podstawowymi wskaźnikami strategii „Europa 2020”. Pułapy finansowe dotyczą poszczególnych funduszy (EFRR, EFS).

Ich wielkość najczęściej jest uzależniona od stopnia rozwoju poszczególnych regionów. Im lepiej rozwinięte regiony, tym pulapy wydatków ukierunkowanych na dany obszar tematyczny są wyższe. Oznacza to mniejszą elastyczność w podejmowaniu decyzji o wyborze obszarów wsparcia [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, s. 8].

TABELA 3.

Zestawienie ring fencingów

Obszar	Rodzaj wskaźnika 2020	Wartość dla Unii Europejskiej	Wartość dla Polski	Cel tematyczny	Ring fencing
Rozwój inteligentny	Wydatki na działalność B+R	3% PKB	1,7% PKB	Cel 1.	50-58% środków EFRR, z czego 6-20% na gospodarkę niskoemisyjną
Cel 3.					
Rozwój zrównoważony	Wzrost efektywności energetycznej (zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do określonego poziomu)	20%	96 Mtoe	Cel 4.	
	Udział energii ze źródeł odnawialnych	20%	15%		
	Redukcja emisji CO ₂	20%			
Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu	Stopa zatrudnienia (osoby w wieku 20-64 lata)	75%	71%	Cel 8.	25-50% środków PS na EPS, z czego 20% środków na ubóstwo
	Udział osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie (osoby w wieku 30-34 lata)	40%	45%	Cel 10.	
	Odsetek osób wcześniej kończących naukę	10%	4,5%		
	Cel 11.				
	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem	O 20 mln	O 1,5 mln	Cel 9.	
Terytorialny wymiar interwencji (miasta)					5% środków EFRR

Źródło: [*Nowa perspektywa...*, s. 5].

Jak widać w przypadku celów: 9. czy 10., zamierzenia w stosunku do Polski są większe niż w stosunku do Unii Europejskiej jako całości. Stąd pojawia się przed Polską większe wyzwanie.

4. Proponowane kierunki interwencji w ramach poszczególnych celów tematycznych, związanych z podnoszeniem poziomu kapitału ludzkiego

Z podnoszeniem poziomu kapitału ludzkiego są związane przede wszystkim cele: 8. i 10., ale można także doszukiwać się powiązania z celem 9.

Cel 8., czyli wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników, przekłada się na cel szczegółowy, jakim jest efektywniejsze wykorzystanie zasobów na rynku pracy, a ten obejmuje:

- poprawę adaptacyjności osób aktywnych zawodowo i pracodawców;
- poprawę zdrowia zasobów pracy;
- zwiększenie zatrudnienia osób bezrobotnych i poszukujących pracy [*Fundusze Europejskie 2014 -2020...*, s. 25].

Sytuacja na polskim rynku pracy jest niekorzystna. Obserwuje się wysoką stopę bezrobocia – 13,5% (marzec 2014 rok) i problemy młodych ludzi z wejściem na rynek pracy. W marcu 2014 roku osoby w wieku 18-24 lata stanowiły aż 17,5% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Nadal pozostaje wysoki poziom bezrobocia długotrwalego; ta grupa wynosiła 39,8% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych w końcu marca 2014 roku [*Sytuacja na rynku pracy...*, s. 2-3].

Jednocześnie problem stwarza wczesny wiek dezaktywacji zawodowej, zwłaszcza kobiet, oraz brak wykształcenia (postrzegany głównie wśród osób starszych) bądź jego niedostosowanie do potrzeb współczesnego rynku pracy. Jak zauważa się: *Udział młodzieży w zatrudnieniu jest niższy niż przeciętna w Unii Europejskiej, zaś bezrobocie w tej grupie wiekowej należy do najwyższych i wykazuje negatywny trend. Również do najniższych w Europie należy wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia. Niekorzystne tendencje demograficzne – niewielki przyrost naturalny oraz proces starzenia się społeczeństwa spowodują kurczenie się zasobów pracy. Stopniowo eliminowane będą rozwiązania systemu emerytalno-rentowego, które pozwalają na wczesną dezaktywację, przy jednoczesnym podnoszeniu wieku emerytalnego* [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, s. 17].

Stąd interwencja na poziomie krajowym powinna obejmować wspieranie przygotowania i przeprowadzenia reform w obszarze zatrudnienia, np. poprawianie efektywności usług świadczonych na rzecz klientów instytucji rynku pracy czy modernizacja systemu zarządzania informacjami wykorzystywanymi w usługach rynku pracy. Z kolei na poziomie regionalnym wsparcie powinno być kierowane do poszczególnych osób w celu poprawy ich sytuacji na rynku pracy. Działania takie mogą służyć: podnoszeniu kwalifikacji, wspieraniu przedsiębiorczości, samozatrudnieniu, rozwijaniu zdolności przystosowania się przedsiębiorstw i pracowników do zmian [*Projekt linii...*, s. 19].

Obszarem, na który należy zwrócić uwagę, jest rozwój i upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy. Elastyczność zatrudnienia i organizacji pracy stanowi element elastycznego rynku pracy, który można zdefiniować jako zdolność tego rynku do przystosowywania się do dynamicznie zmieniających się warunków, jak również umiejętność adaptacji do pojawiających się, nowych rozwiązań technologicznych [Kalinowska i inni, 2001 s. 8]. Rozwiązania te wspomagają zarówno grupy będące w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, dając im szansę na podjęcie zatrudnienia, jak i przedsiębiorców, pozwalając im dostosowywać się do zmieniającej się koniunktury na rynku.

Dzieje się tak dzięki takim cechom elastycznego zatrudnienia, jak m.in: dowolna forma umowy, dopasowany do sytuacji wymiar czasu pracy oraz miejsce wykonywania pracy, dowolna regularność wykonywania pracy.

W cel 8. wpisują się także inne działania pozwalające na adaptację pracowników i przedsiębiorców do zmian w otoczeniu gospodarczym. Jak stwierdza się: *Duża podaż szkoleń ogólnych i niski poziom kształcenia nie przekłada się na podnoszenie adaptacyjności pracowników i konkurencyjność gospodarki. Z drugiej strony szkolenia specjalistyczne, mające wartość edukacyjną, charakteryzują się inwestowaniem przez przedsiębiorców w rozwijanie tych kompetencji swoich pracowników, które mają specyficzny charakter – dają się wykorzystać przede wszystkim w danej firmie/przedsiębiorstwie* [Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne, s. 17].

Konieczne staje się stworzenie szerszych możliwości związanych z samodzielnym nabywaniem i podwyższaniem kwalifikacji przez pracowników z pominięciem pracodawcy. Ta indywidualizacja szkoleń powinna być poprzedzona prawidłowym rozpoznaniem potrzeb szkoleniowych, zarówno z punktu widzenia pojedynczego pracownika, jak i organizacji. Dopasowanie szkoleń (problematyki, wykorzystywanych technik i metod, czasu trwania itp.) do zapotrzebowania jest więc wyzwaniem w nowej perspektywie finansowania.

W ramach celu 8. kolejne działania powinny dotyczyć wzmocnienia instytucji rynku pracy przez zmianę modelu działania publicznych służb zatrudnienia (oddzielenie usług aktywizacyjnych od czysto administracyjnych, opracowanie i wdrożenie systemu kontraktacji usług aktywizacyjnych poza publiczne służby zatrudnienia). Konieczne będzie zsynchronizowanie działalności publicznych służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej.

W celu 8. zwraca się również uwagę na ochronę zdrowia. Jak zauważa się: *Wsparcie koncentrować się będzie na wysokospecjalistycznej infrastrukturze ochrony zdrowia – projekty przyczyniające się do zapewnienia udzielania specjalistycznych i wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych, inwestycje w zakresie zintegrowanego systemu ratownictwa medycznego, prowadzenie działalności dydaktycznej i badawczej w dziedzinie nauk medycznych oraz wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań w praktykę* [Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne, s. 17].

Drugim celem, ściśle związanym z podwyższaniem poziomu kapitału ludzkiego, jest cel 10. Cel ten, czyli inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie, przekłada się na cel szczegółowy, jakim są lepsze kompetencje kadr gospodarki, a obejmuje:

- poprawę jakości kształcenia na wszystkich etapach edukacji;
- lepszy dostęp do wysokiej jakości i stabilnych usług edukacyjnych;
- zwiększenie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy [Fundusze Europejskie 2014 -2020..., s. 31].

Jak stwierdzono wcześniej, to właśnie inwestycje w edukację na każdym poziomie są podstawowymi inwestycjami w kapitał ludzki.

Z poziomu krajowego finansowanie będzie skierowane w stronę wspierania przygotowania i przeprowadzenia reform w obszarze, szeroko pojętej, edukacji. Na tym także poziomie będą realizowane z EFS działania na rzecz szkolnictwa wyższego. Z kolei na poziomie regionalnym inwestycje powinny dotyczyć indywidualnych osób uczestni-

czących w procesie kształcenia przez całe życie. Na tym poziomie będzie również wspierana infrastruktura edukacyjna i szkoleniowa – wsparcie szkół zawodowych wynikające z inteligentnych specjalizacji danego regionu; infrastruktura związana z prowadzeniem kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych; infrastruktura przedszkolna [Projekt linii..., s. 27].

Podjęmowane działania będą łączyć się z rozwojem zarówno opieki nad najmłodszymi, jak i edukacji od najmłodszych lat. Duże znaczenie przypisuje się działaniom na rzecz nabywania kompetencji i umiejętności jako elementów zwiększających szanse dopasowania się do zmiennych uwarunkowań i technologii. Zwrócona zostanie uwaga na podnoszenie kwalifikacji i umiejętności kadry – wprowadzenie modelu kształcenia kadry akcentującego: pracę zespołową, wykorzystanie nowoczesnych technologii, kształcenie kompetencji i kwalifikacji. Priorytetem będzie również rozwój szkolnictwa wyższego odpowiadającego na potrzeby innowacyjnej gospodarki i regionalnych rynków pracy. Znaczącą rolę będzie odgrywało wykorzystanie technologii informacyjnych w poszczególnych dziedzinach aktywności (m.in.: e-edukacja, e-zdrowie, e-kultura, e-integracja) oraz działania na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych [Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne, s. 17-18].

Jak widać, powyższe działania mają służyć zdobywaniu wiedzy. Jednak należy zwrócić uwagę na fakt, iż wiedza to nie to samo co informacja. Wiedza to przetransponowana informacja, to informacja, którą jesteśmy w stanie wykorzystać, przekazać. Stąd konieczność położenia nacisku nie tylko na zdobywanie informacji, ale właśnie na zdobywanie kompetencji, umiejętności, czyli zdobywanie wiedzy. W nowej gospodarce bowiem:

- wiedza zastępuje pracę i kapitał jako podstawowe źródło tworzenia wartości;
- udział zawartości wiedzy w produktach i usługach szybko rośnie;
- wiedza stale zmienia się;
- wiedza staje się szczególnie ważna w sektorze wysokowartościowych usług;
- ekonomia dla aktywów niematerialnych działa inaczej niż ma to miejsce w przypadku aktywów materialnych;
- w nowej ekonomii zmienia się pojęcie własności i kontroli nad zasobami;
- zmienia się podejście do zagadnienia konkurencyjności;
- przeobrażeniu ulegają same organizacje;
- w nowej ekonomii zmienia się charakter pracy [Urbanek, 2007, s. 19-22].

Cel 9. nie jest bezpośrednio związany z podwyższaniem poziomu kapitału ludzkiego, jednakże w sposób pośredni przekłada się na jego poziom przy szerokim podejściu do istoty kapitału ludzkiego.

Cel 9., czyli wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, oddziałuje na cel szczegółowy, jakim jest zmniejszenie poziomu ubóstwa i obejmuje:

- poprawę szans na włączenie społeczne/integrację społeczną osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej;
- kompleksową rewitalizację;
- poprawę dostępu do wysokiej jakości usług społecznych [Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020].

Jak stwierdza się: *Na poziomie krajowym interwencja będzie się koncentrować na wspieraniu przygotowania i przeprowadzenia reform w obszarze włączenia społecznego. Na tym poziomie realizowane będą również działania na rzecz wysokospecjalistycznej opieki zdrowotnej (jednostki chorobowe mające największy wpływ na aktywność zawodową) oraz związane z ratownictwem medycznym. Na poziomie regionalnym wsparcie powinno obejmować zapewnienie usług indywidualnym osobom mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Z tego poziomu realizowane będą również interwencje związane z ochroną zdrowia i infrastrukturą społeczną, wyrównujące nierówności w dostępie do usług na poziomie regionalnym i lokalnym. Wspierana będzie rewitalizacja w oparciu o LPR, łącząca tzw. działania miękkie z inwestycjami infrastrukturalnymi [Projekt linii..., s. 23].*

Działania w tym zakresie będą dotyczyć przede wszystkim: osób trwale bezrobotnych, rodzin wielodzietnych, osób niepełnosprawnych, ale także tzw. biednych pracujących. Likwidowanie deficytów tych jednostek, wspieranie ich potencjałów i zwiększenie dostępu do rehabilitacji przyczynią się do podwyższenia poziomu kapitału ludzkiego właśnie w sposób pośredni.

Podobnie wsparcie podmiotów ekonomii społecznej, obejmujące zarówno przyznawanie dotacji, jak i ułatwienie dostępu do usług finansowych dla podmiotów ekonomii społecznej, w szczególności do zwrotnych instrumentów finansowych, pozwoli na rozwój tych podmiotów. Rozszerzenie działań na rzecz tworzenia i rozbudowy infrastruktury wsparcia dla rozwoju ekonomii społecznej (wsparcie dla szeroko rozumianych instytucji otoczenia ekonomii społecznej, np. stowarzyszeń przedsiębiorców społecznych i centrów transferu wiedzy itp.) oraz edukacji otoczenia przedsiębiorstw społecznych (zwłaszcza administracji lokalnej, m.in. jako istotnego zleceniodawcy dla przedsiębiorstw społecznych) ma równocześnie posłużyć realizacji celu 9. Jednocześnie zakłada się tutaj realizację programów sprzyjających aktywizacji lokalnych społeczności, w tym przede wszystkim społeczności marginalizowanych. Tego rodzaju działania przyczyniają się do budowy kapitału społecznego. W tym obszarze ważne są także działania na rzecz zwiększenia dostępności do usług ochrony zdrowia oraz usług społecznych [Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne, s. 17-18].

5. Podsumowanie

Znaczenie kapitału ludzkiego na różnych poziomach gospodarowania sprawia, że inwestycje w ten kapitał są konieczne. Jednak inwestycje te są bardzo kosztowne, więc zarówno jednostki, organizacje, jak i rządy poszczególnych państw szukają wsparcia w tym zakresie, między innymi wykorzystując fundusze unijne.

Analiza informacji przedstawionych w artykule pozwala pozytywnie odpowiedzieć na pytanie postawione na wstępie opracowania. W nowej, unijnej perspektywie finansowania cele związane z podnoszeniem poziomu kapitału ludzkiego znalazły swoje miejsce, lecz w dokumentach unijnych zwraca się większą uwagę na wybór obszarów wsparcia i odbiorców działań, tak aby zrealizować wskaźniki wyznaczone w planach.

Literatura

- Czajka Z. 2011 *Gospodarowanie kapitałem ludzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/Przebieg_negocjacji_nad_ksztaltem_polityki_spojnosci_po_2013_czerwiec_2012.aspx?N=N], data wejścia: 17.07.2014].
- Domański S. 1993 *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa.
- Fundusze Europejskie 2014-2020 – Cele Umowy Partnerstwa i założenia Programów Operacyjnych, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.fundusze.malopolska.pl/2014_2020/Lists/Szkolenia/Attachments/235/Cele-tematyczne-oraz-zakres-intervencji-na-poziomie-krajowym-okreslone-umowa-partnerstwa.pdf], data wejścia: 17.07.2014].
- Hydzik W., Lewicka D. 2012 *Zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji z wykorzystaniem metody analizy sieci społecznych (social network analysis)*, [w:] *Sukces w zarządzaniu kadrami. Elastyczność w zarządzaniu kapitałem ludzkim*, T. Listwan, M. Stor (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Jamka B. 2011 *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Kalinowska I., Kujarczyk B., Mańturz M., Sojko J., Świercz B., Tymonuk A. 2001 *Informator – elastyczne formy zatrudnienia*, Wydawnictwo WU-PwW, Warszawa.
- Korporowicz V. 2005 *Zdrowie i jego promocja. Kształtowanie przyszłości*, OW SGH w Warszawie, Warszawa.
- Łepkowski M. 2012 *Nowe możliwości wykorzystania funduszy europejskich w świetle perspektywy finansowania 2014-2020*, „Biuletyn Informacyjny ITS”, nr 6.
- Makowski K. 2000 *Kapitał ludzki w skali mikroekonomicznej*, Monografie i Opracowania SGH, nr 470.
- Najlepsze praktyki zarządzania zasobami ludzkimi 2003*, A. Pocztowski (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Nowa perspektywa programowo-finansowa UE – 2014-2020 – najważniejsze zmiany*, CDR w Brwinowie, Kraków 2013, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://cdrkursy.edu.pl/cdr/wydawnictwa/perspektywa2020.pdf>], data wejścia: 16.07.2014].
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Documents/uwarunkowania_strategiczne.pdf], data wejścia: 15.07.2014].
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/pife/Programowanie_perspektywy_finansowej_2014-2020.pdf], data wejścia: 16.07.2014].
- Projekt linii demarkacyjnej 2014-2020 (czerwiec 2013 rok)*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.rpo.podkarpackie.pl/], data wejścia: 16.07.2014].
- Sajkiewicz A. 1999 *Człowiek – kreator wartości przedsiębiorstwa*, [w:] *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, A. Herman, A. Szablewski (red.), POLTEXT, Warszawa.

- Strategia Europa 2020*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>, data wejścia: 15.07.2014].
- Sytuacja na rynku pracy w Polsce*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.psz.praca.gov.pl/main.php?do=ShowPage&nPID=867738&pT=details&sP=CONTENT,objectID,868123>, data wejścia: 20.07.2014].
- Świstak M. 2014 *Fundusze unijne na lata 2014-2020. Programowanie na poziomie unijnym i krajowym*, „Unia Europejska.pl”, nr 1.
- Urbanek G. 2007 *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji* 2006, H. Król, A. Ludwiczynski (red.), PWN, Warszawa.

Maria JASTRZĘBSKA¹

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PROJEKCIE EUROPEJSKIM REALIZOWANYM PRZEZ JEDNOSTKĘ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

W artykule wskazano cechy jednostki samorządu terytorialnego, jako podmiotu sektora finansów publicznych, która ma istotny wpływ na zarządzanie ryzykiem w jej działalności, w tym w zarządzaniu ryzykiem projektu europejskiego. W artykule przedstawiono również rodzaje ryzyka występujące w cyklu życia projektu europejskiego oraz etapy procesu zarządzania ryzykiem w takim projekcie. Sformułowano także rekomendacje dotyczące tego procesu, aby zarządzanie ryzykiem projektu europejskiego było efektywne.

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem, projekt europejski, jednostka samorządu terytorialnego

RISK MANAGEMENT IN EUROPEAN PROJECTS IMPLEMENTED BY LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The paper points out the features of local government units which have a significant impact on risk management in European projects. Also described are different kinds of risks in the life cycle of a European project. The author presents particular the phases of the risk management process in such projects. Moreover, the paper includes recommendations for effective risk management in European projects.

Key words: risk management, European project, local government unit

1. Wstęp

Charakter i skala ryzyka w działalności jednostki samorządu terytorialnego (JST) wynika ze specyfiki sektora finansów publicznych oraz specyfiki tych jednostek jako podmiotów tego sektora. W procesie decyzyjnym zwykle jest brany pod uwagę krótszy horyzont czasowy, wynikający z kadencyjności władz samorządowych. Trudno także ocenić efektywność podejmowanych działań, gdyż nie istnieją precyzyjne kryteria oceny aktywności tych jednostek. Co więcej, prowadzenie gospodarki finansowej i podejmowanie decyzji finansowych jest w znacznym stopniu uwarunkowane regulacjami prawnymi-

¹ Dr hab. Maria Jastrzębska, prof. UG – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański; e-mail: maria.jastrzebska@ug.edu.pl.

mi. Występują równocześnie ograniczenia w zakresie polityki kadrowej, będące efektem regulacji dotyczących rekrutacji, awansowania i zwalniania pracowników. Jednocześnie jest określony zakres nadzoru organów centralnych nad działalnością JST, przy czym władze samorządowe są jednocześnie poddawane opinii publicznej, naciskom opozycji, czy też różnych grup interesów.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie istoty i etapów procesu zarządzania ryzykiem w projekcie europejskim realizowanym przez JST oraz sformułowanie rekomendacji związanych z przebiegiem tego procesu, tak aby zarządzanie ryzykiem tego projektu było efektywne. Ponadto, celem artykułu jest również omówienie istoty projektu i zarządzania projektem w JST, a także scharakteryzowanie rodzajów i źródeł ryzyka występujących w działalności JST ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka projektu europejskiego. W artykule przeprowadzono rozważania merytoryczne w świetle przeglądu literatury przedmiotowej oraz obowiązujących, przedmiotowych aktów prawnych.

2. Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ryzyka i beneficjent środków unijnych

Ryzyko w JST kojarzy się zwykle negatywnie, tj.: ze stratami, z niebezpieczeństwem, z dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, podejmowania działań lub zaniechania działań, co skutkuje zakłóceniem osiągnięcia celów i realizacji zadań. Samorządowcy, generalnie, uważają swoje JST za bezpieczne, przy czym zdają sobie sprawę z tego, że mogą pojawić się istotne zakłócenia w niektórych obszarach ich funkcjonowania. Ryzyko najczęściej jest traktowane jako możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze zewnętrznym, głównie losowym (np.: powódź, pożar), natomiast w mniejszym stopniu jest utożsamiane z możliwością wystąpienia zdarzeń o charakterze wewnętrznym, np. błędne decyzje administracyjne skutkujące roszczeniami osób i podmiotów. Niewiele JST uznaje, że są wystawione na realizację wielu zagrożeń, ale często zwracają uwagę na możliwość zmniejszenia poziomu środków otrzymywanych z budżetu państwa [Jastrzębska, Janowicz-Lomott, Łyskawa, 2014, s. 34].

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne na szczeblu lokalnym i regionalnym w celu zaspokojenia potrzeb społeczności samorządowych z zakresu użyteczności publicznej. Istotną rolę w zwiększaniu zakresu dostępności i jakości usług komunalnych odgrywają środki unijne, które współfinansują projekty (przedsięwzięcia) przygotowane przez JST. Jednak absorpcja tych środków przez JST zwiększa ich ekspozycję na ryzyko w związku z realizacją projektów współfinansowanych tymi środkami. Oczywiście, pozyskane przez JST środki unijne umożliwiają nadrobienie wieloletnich zaniedbań w rozwoju infrastruktury, przede wszystkim technicznej. Wśród projektów współfinansowanych ze środków unijnych można wyróżnić dobre i złe, tzn. skutkujące jedynie wydatkowaniem środków oraz wzrostem wydatków bieżących JST, bez istotnych korzyści dla społeczności samorządowych. Co więcej, realizacja wielu projektów jednocześnie, przy braku wzrostu poziomu środków własnych na ich realizację, powoduje, że JST współfinansują te projekty środkami finansowymi pochodzącymi ze źródeł zwrotnych, co równocześnie wywołuje problemy z utrzymaniem

dopuszczalnych limitów zadłużenia, a wysoki poziom zadłużenia przyczynia się do wzrostu wydatków na obsługę długu [Wyszkowska, 2013, s. 229-233].

Jeżeli środki unijne nie zdynamizują trwale wzrostu gospodarczego w regionie, to istnieje niebezpieczeństwo, że JST, które pozyskały te środki, nie będą w stanie utrzymać rozbudowanej infrastruktury lub będą ją utrzymywać tnąc wydatki, co spowoduje osłabienie konkurencyjności regionów i miast. Obecnie widoczny efekt cywilizacyjny wydatkowania tych środków, zwłaszcza na realizację projektów z zakresu infrastruktury technicznej (przede wszystkim budowy i modernizacji dróg) nie będzie możliwy do utrzymania w długim okresie. W wyniku prowadzonych badań [*Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2013*, 2014, s. 11-14] okazuje się, że zależność rozwoju gospodarczego od środków unijnych jest ujemna, to znaczy miasta i regiony, które absorbowaly najwięcej środków unijnych, rozwijają się wolniej od pozostałych. Być może wiąże się to z błędnym lokowaniem przez nie inwestycji, które zamiast prowadzić do rozwoju, generują koszty utrzymania. Taki stan rzeczy wynika także ze słabości planowania strategicznego w JST pozyskujących środki unijne, które jest podporządkowane wykorzystaniu dotacji z Unii Europejskiej (myślenie strategiczne zostało zastąpione programami resortowymi/regionalnymi z nastawieniem na procent absorpcji przyznanych środków unijnych). Stąd też słaba jest komplementarność realizowanych przedsięwzięć i strategii całościowe nie są realizowane, przy czym występuje presja polityczna na zaspokojenie wszystkich potrzeb. Ułomna sprawozdawczość w wyżej wymienionym zakresie (która nie pozwala na uzyskanie pełnego obrazu poniesionych nakładów i osiągniętych efektów) oraz formalne ewaluacje słabo wpływają na przyszłe działania. Zdarza się również, że brakuje zgodności realizacji projektu z celami programu [Gniadkowski, 2014, s. 14].

3. Istota projektu i zarządzania projektem w JST

Projekt jest serią działań podejmowanych do osiągnięcia jasno określonych celów w wyznaczonym okresie za pomocą przeznaczonego na to budżetu. Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 9 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), projektem jest przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, pośredniczącą lub wdrażającą. Projekt powinien posiadać: jednoznacznie określone grupy docelowe beneficjentów ostatecznych, jasno sprecyzowaną koordynację, zarządzanie i finansowanie, system monitoringu i ewaluacji, uzasadnienie finansowe i ekonomiczne (poparte przeprowadzonymi analizami) wskazujące, że korzyści projektu przewyższają jego koszty. W celu realizacji projektów europejskich, beneficjenci (w tym JST) otrzymują dotacje celowe w formie zaliczki lub refundacji, co wiąże się z różnymi rodzajami ryzyka na każdym etapie projektu (zarządzania projektem/cyklu życia projektu).

Przed podjęciem decyzji o wyborze projektu należy znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: jaki projekt realizować, aby osiągnąć cele JST oraz nie doprowadzić do niebezpiecznego pogorszenia jej sytuacji finansowej; jaka powinna być struktura źródeł

finansowania projektu (finansowanie własne i finansowania zewnętrzne zwrotne); jaki jest dopuszczalny okres realizacji projektu, aby nie naruszyć zasobów finansowych i zdolności JST do ich kreowania; jakie jest ryzyko niepowodzenia projektu i inwestycji będącej jego przedmiotem; jakie wybrać instrumenty zabezpieczające przed ryzykiem i utratą równowagi finansowej JST. Ponadto, biorąc pod uwagę uwarunkowania realizacji projektu, trzeba zwrócić uwagę na: wpływ procesów inflacyjnych na realizację projektu; oddziaływanie projektu na otoczenie (środowisko naturalne, gospodarkę, społeczeństwo); współdziałanie danego projektu z innymi projektami z punktu widzenia realizacji celów unijnych, rządowych i samorządowych; dostosowanie metod oceny efektywności i ryzyka projektu [Dylewski, Filipiak, Guranowski, Hołub-Iwan, 2009, s. 107-108].

Projektem należy zarządzać i bardzo ważny jest podział zadań związanych z realizacją projektu. Przemysłany plan zarządzania projektem, który stanowi o tym, jakie działania i w jakiej kolejności należy podjąć, aby projekt został zakończony w wyznaczonym czasie przy określonym budżecie i w zdefiniowanym zakresie, może być argumentem decydującym o przyznaniu środków unijnych, dlatego też warto przewidzieć w nim różne mechanizmy rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Projekt powinien być stabilnie usytuowany w strukturze organizacyjnej beneficjenta, przy czym bardzo ważne jest utrzymanie kadry zajmującej się projektami. Zarządzanie projektem ma kilka obszarów, tj.: personel, współpraca między partnerami i finanse. W planie zarządzania projektem należy opisać osoby, które będą zajmowały się realizacją projektu, np. koordynator, asystent (z podaniem form zatrudnienia o pracę), inne osoby, np. zajmujące się promocją projektu, ciało kolegialne, które będzie oceniać postępy w realizacji projektu. Należy także wspomnieć o planowanych mechanizmach współpracy pomiędzy partnerami, np. o zasadach wspólnego podejmowania decyzji. Jeśli chodzi o sprawy finansowe, to za merytoryczną stronę wydatków jest odpowiedzialny koordynator projektu, a za zgodność z budżetem i przepisami – księgowy, skarbnik [Kowalski, 2009, s. 9-10].

W większości JST nie organizuje się zespołów projektowych, które miałyby jakiekolwiek formalne odniesienie w strukturze organizacyjnej JST, czy też jednostki organizacyjnej JST, np. urzędu JST. Trudno również mówić o klasycznej funkcji kierownika projektu w strukturze organizacyjnej JST. Raczej występuje przydzielenie odpowiedzialności za realizację projektu kierownikowi wydziału rozwoju lub promocji i rozwoju w urzędzie JST albo częściej osobie, która zajmuje się szeroko pojętym pozyskiwaniem środków zewnętrznych w zasadzie bez formalnej władzy nad grupą osób, których pracę ma koordynować. Jednak to podejście powoli zaczyna się zmieniać i JST zaczynają dostrzegać potrzebę stworzenia organizacji międzywydziałowej współpracy na rzecz realizacji projektów. Mimo wszystko, wciąż brakuje kompetentnych kierowników projektów i są ograniczone możliwości wyboru kompetentnych członków zespołu projektowego. W dodatku często to nie kierownik projektu decyduje o tym, kto ma zostać włączony do zespołu projektowego, lecz kierownictwo JST, przy czym ważniejsza jest podległość służbowa członków zespołu projektowego bezpośredniemu zwierzchnikom (kierownikom funkcjonalnym) od podległości kierownikowi projektu. Powszechnie jest czasowe delegowanie pracowników do zespołów projektowych, co więcej,

ich zadania związane z projektem są realizowane równolegle z innymi obowiązkami w macierzystych komórkach organizacyjnych, co wpływa na słabą identyfikację i motywację do działania członków zespołu projektowego w realizowanym projekcie.

Dla osoby odpowiedzialnej za realizację projektu w administracji samorządowej (kierownika/koordynatora, menedżera projektu) istotną barierę stanowi sztywna i zhierarchizowana struktura organizacyjna, oparta na umieszczonych najwyżej organach decyzyjnych (organie wykonawczym i stanowiącym JST), po których następują kierownicy (dyrektorzy, naczelnicy) poszczególnych wydziałów urzędu JST i jednostek organizacyjnych JST. Kierownik projektu musi posiadać pełną wiedzę na temat mechanizmów decyzyjnych i umieć ocenić, które działania wymagają uruchomienia pierwszego i drugiego poziomu decyzyjnego. Do tego decyzje podejmowane na najwyższym szczeblu wymagają czasu. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność planowania działań w taki sposób, aby dysponować wystarczającą ilością czasu na uruchomienie całego procesu: od przedstawienia sprawy na zebraniu po uzyskanie decyzji. Natomiast uzyskanie certyfikatów jakości przez JST (najczęściej ISO 9001) narzuca bardziej restrykcyjne i czasochłonne procedury, gdyż zwiększa się liczba operacji związanych z rejestracją, przekazywaniem i otrzymywaniem dokumentów, co przekłada się na obniżenie wydajności pracy przy projekcie, wydłużając obsługę poszczególnych zadań. Realizację projektów w administracji samorządowej utrudniają także procedury związane z obiegiem dokumentów, w tym przede wszystkim jest istotna kwestia podpisów na umowach, zleceniach, wnioskach aplikacyjnych i w dokumentach sprawozdawczych. Często jest wymagany podpis co najmniej dwóch decydentów, a w przypadku dokumentów finansowych jest również niezbędna kontrasygnata skarbnika lub księgowego. Ponadto, kierownik projektu, przed złożeniem dokumentu na ręce tych osób, z reguły musi przedstawić dokument do zaopiniowania radcy prawnemu oraz uzyskać parafę kierownika (dyrektora, naczelnika) wydziału urzędu JST odpowiedzialnego za wdrożenie projektu. Jednocześnie występują utrudnienia w realizacji projektów wynikające z zachowania pracowników samorządowych. Mogą one być świadome lub wynikać z niezrozumienia konieczności stosowania wytycznych i chęci narzucenia własnych rozwiązań, sprzecznych z obowiązującymi zasadami. Trudności te mogą mieć miejsce również na poziomie współpracy z organami decyzyjnymi na najwyższym szczeblu. Dlatego też, uzmysławiając sobie skomplikowane i długie procedury związane z procesem decyzyjnym na poziomie przedstawicieli urzędu JST, kierownik projektu musi ograniczyć do niezbędnego minimum czas poświęcony na podjęcie decyzji na jego poziomie. Należy równocześnie zwrócić uwagę, że w niektórych sytuacjach osoby zajmujące kluczowe stanowiska próbują ingerować pośrednio lub bezpośrednio w przebieg projektu, np. wywierając nacisk na wybór dostawców towarów i usług lub na dobór członków zespołu projektowego. Kierownik projektu może także napotykać trudności płynące ze współpracy z instytucją zarządzającą, a konkretnie opiekunem projektu, który monitoruje realizację projektu u beneficjenta (nieznajomość pracy urzędu i wskazówki opiekuna mogą kłócić się z zasadami funkcjonowania urzędu JST, jednostek organizacyjnych JST). Trudności mogą również pojawić się we współpracy z osobami z innych wydziałów urzędu JST lub jednostek organizacyjnych JST zaangażo-

wanych w realizację projektu i wynikać z nierzetelnego wykonywania obowiązków [Barys, 2010, s. 159-163].

Jednostki samorządu terytorialnego realizują coraz więcej projektów, lecz nie są organizacjami zorientowanymi projektowo. Wprowadzenie orientacji projektowej służy reorientacji działalności JST z dotychczasowego wydatkowania środków publicznych na zarządzanie nimi i łączy się z wielopłaszczyznowymi zmianami, które dotyczą praktycznie wszystkich obszarów procesu zarządzania. Zmiany takie wiążą się z: koniecznością pomiaru jakości i skuteczności działania JST, modyfikacją podejścia do konstrukcji budżetu (wprowadzenie budżetu zadaniowego), położeniem większego nacisku na racjonalizację wydatkowania środków publicznych i weryfikowanie uzyskanych za ich pomocą efektów (pomiar skuteczności i efektywności działania JST). W orientacji projektowej jest również konieczne umiejętne połączenie długookresowej wizji rozwoju JST z bieżącymi działaniami, które w praktyce łatwo mogą podlegać koniunkturalnej deformacji. Koncentracja na priorytetach strategicznych w długim okresie daje szansę na zbudowanie przewagi konkurencyjnej, natomiast oddzielenie obszarów zarządzania strategicznego i operacyjnego jest istotnym zagrożeniem dotyczącym racjonalności wydatkowania środków publicznych. W praktyce funkcjonowania wielu JST postulaty zawarte w dokumentach strategicznych często nie są zbieżne z bieżącymi decyzjami, co oznacza marginalizację programowania rozwoju oraz instrumentalizację dokumentów strategicznych [Skica, Strojny, 2013, s. 49, 55].

4. Rodzaje i źródła ryzyka w działalności JST ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka projektu

Katalog rodzajów potencjalnego ryzyka w działalności JST jest bardzo obszerny i złożony, tak jak zakres jej działalności, przy czym w przypadku poszczególnych rodzajów ryzyka występuje różna siła oddziaływania każdego z nich. Obszary ryzyka w działalności JST wiążą się z działalnością podstawową, wynikającą przede wszystkim z ustawowo określonych zadań własnych JST z zakresu np.: oświaty i wychowania, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, lokalnego transportu zbiorowego, gospodarki mieszkaniowej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu, porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na obszary ryzyka związane z działalnością wspomagającą JST, czyli działalnością obejmującą wewnętrzne sprawy urzędu JST, dzięki którym jest możliwe realizowanie zadań podstawowych, takich jak: kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny, zamówienia publiczne, rachunkowość, sprawozdawczość, gospodarowanie majątkiem, ochrona zasobów, realizacja projektów dofinansowywanych z zewnątrz, tj. projektów europejskich, projektów realizowanych w ramach umowy o partnerstwo publiczno-prywatne [Poniatowicz, Salachna, Perlo, 2010, s. 127-128].

Ryzyko w działalności JST w zależności od szczebla zarządzania można podzielić na: ryzyko strategiczne, ryzyko operacyjne i ryzyko projektu. Ryzyko strategiczne to takie, którego występowanie jest niezależne od JST i jest wynikiem działania sił

zewnątrznych, których JST nie może kontrolować, ale może podjąć pewne działania w celu zmniejszenia tego rodzaju ryzyka, które z reguły wolno się zmienia. Ryzyko operacyjne to część całkowitego ryzyka, które jest specyficzne dla JST i związane z jej codzienną działalnością (zabezpieczeniem poziomu i jakości realizacji usług komunalnych), a także zmienia się szybko. Źródłem ryzyka operacyjnego są np.: charakter wykonywanej działalności (zakres zadań własnych i zleconych, obowiązkowych i fakultatywnych), kultura organizacji (np.: aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, wdrożone procesy podejmowania decyzji), plany i strategie, komunikacja, systemy informatyczne, przetwarzanie informacji, liczba pracowników i ich kwalifikacje, odpowiedzialność i postawy kierownictwa, dostępne środki finansowe, liczba, rodzaj i wielkość dokonywanych operacji finansowych, nadmierne zadłużenie, niekorzystne położenie, ograniczoność zasobów (kadrowych, finansowych, rzeczowych, organizacyjnych), [Jennison, 2004, s. 35].

Podstawową wartością każdego projektu, zwłaszcza realizowanego na potrzeby rozwoju, jest wnoszona przez niego nowość. Każdy projekt ma specyficzne cechy pozwalające na stwierdzenie, że jest on niepowtarzalny w danych warunkach i w danym czasie, jednakże z każdym projektem wiąże się ryzyko. Ryzyko projektu jest związane z powodzeniem realizacji projektu i zmienia się ze średnią prędkością. Ryzyko to definiuje się jako możliwość zaistnienia takiej sytuacji, że osiągnięte przez wykonawcę przedsięwzięcia rzeczywiste korzyści będą odmienne od oczekiwanych. Stąd też ryzyko projektu należy interpretować jako stopień zróżnicowania potencjalnych wyników w stosunku do wartości zaplanowanych (niebezpieczeństwo nieosiągnięcia efektywności zgodnej z założeniami). Zatem ryzyko każdego projektu jest inne i łączy się z procesem zmiany lub programem rozwojowym (realizacją nowych przedsięwzięć, w tym inwestycyjnych) obejmującym czynności wykonywane jednorazowo lub wyjątkowo. Całkowite ryzyko, którym jest obarczona organizacja realizująca projekt, nie musi być identyczne z ryzykiem wykonywanego projektu, niemniej ryzyko pojedynczego projektu oddziałuje na ryzyko całej organizacji. Siła tego oddziaływania zależy od relacji pomiędzy korzyściami wynikającymi z wykonania przedsięwzięcia a korzyściami będącymi konsekwencją wykorzystywania zasobów organizacji. Reasumując, projekt planowany do realizacji może skutkować zarówno zwiększeniem, jak i zmniejszeniem całkowitej wielkości ryzyka, jaką jest obarczona organizacja wykonująca zaplanowane przedsięwzięcie. Jeżeli organizacja realizuje jednocześnie więcej niż jeden projekt, to wówczas kluczowym problemem w zarządzaniu ryzykiem jest odpowiednia alokacja zasobów [Winiarski, 2013, s. 47].

Podstawowe grupy (kategorie) ryzyka realizacji projektu dotyczą zasobów: ludzkich – ryzyko zawodowe oraz dopuszczalny poziom ryzyka, po przekroczeniu którego może wystąpić konieczność poniesienia odpowiedzialności: porządkowej, z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, materialnej, karnej i karno-skarbowej; rzeczowych – ryzyko utraty, zniszczenia, zaboru, nieuprawnionego dostępu, zmiany; finansowych – ryzyko: defraudacji, korupcji, nieprawidłowego wykorzystania środków finansowych, błędów planowania, braku płynności finansowej, utraconych korzyści finansowych; informacyjnych – ryzyko związane z wymianą informacji między osobami zaangażowanymi w projekt oraz między nimi a osobami spoza projektu. Należy także

zwrócić uwagę na ryzyko terminowości wykonywania poszczególnych etapów projektu oraz ryzyko przestrzenne wynikające z miejsca wykonania projektu i jego otoczenia [Wieczorek, 2010, s. 37-38].

Źródłami ryzyka w działalności JST są czynniki wewnętrzne, tj. istniejące w danej jednostce (gospodarka finansowa, luki w systemie kontroli, czynnik ludzki) i zewnętrzne, odnoszące się do otoczenia jednostki (zmiany: koniunktury gospodarczej, sytuacji politycznej, demograficzne). Biorąc pod uwagę wymienione czynniki, można wskazać następujące źródła ryzyka w JST realizującej projekty europejskie: słabe przygotowanie do realizacji projektów, tj. brak przypisania ról i odpowiedzialności członkom zespołu projektowego i wsparcia zweryfikowanym modelem zarządzania (odpowiednią kulturą organizacji); błędy w planowaniu (np. błędnie zaplanowany budżet, nieefektywny harmonogram); nieprawidłowa komunikacja wśród osób realizujących projekt; złe przeszkolenie; błędne oszacowanie wielkości ryzyka planowanego do wykonania projektu; niewystarczające zarządzanie ryzykiem w zakresie identyfikacji źródeł ryzyka i przygotowania planów reagowania na nie; brak doświadczenia w realizacji danego typu projektu; niedostateczna znajomość metod i instrumentów zarządzania projektami; brak opracowania strategii zarządzania zmianami.

Reasumując, ryzyko projektu wynika ze skali trafności założeń technicznych i ekonomiczno-finansowych projektu i jest związane przede wszystkim z:

- realizacją i oceną projektu – problem osiągniętych efektów projektu w stosunku do efektów zaplanowanych i trwałości projektu;
- finansowaniem projektów ze zwrotnych źródeł finansowania – poza ustaleniem zależności pomiędzy wydatkami a przychodami związanymi z projektem, konieczne jest określenie jego wpływu na finanse podmiotu oraz wyznaczenie struktury jego finansowania;
- procedurą zamówień publicznych – błędy w procedurach przetargowych skutkujące unieważnieniem postępowania i w rezultacie opóźnieniami realizacji inwestycji oraz problemami budżetowymi, a także koniecznością wytłumaczenia mieszkańcom przyczyn niezrealizowania planowanych przedsięwzięć;
- pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków unijnych – ryzyko: nieotrzymania środków unijnych (brak pozytywnej oceny składanych wniosków o dofinansowanie); nieprzestrzegania procedur unijnych; związane ze zgromadzeniem środków finansowych na wkład własny przez beneficjenta środków unijnych; finansowania pomostowego; kosztów niekwalifikowanych;
- partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) – ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego oraz podziałem ról i ryzyka w ramach umowy PPP [Dyblewski, 2006, s. 283-286].

5. Istota i etapy zarządzania ryzykiem w JST ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania ryzykiem projektem europejskiego

Zarządzanie ryzykiem jest definiowane jako logiczna i systematyczna metoda tworzenia: kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru, informowania

o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości. W ramach tego procesu należy poddać analizie różne aspekty decyzji finansowych, podejmowanych przez decydentów w celu odpowiedzi na następujące pytania: co może pójść nie tak i jakie jest tego prawdopodobieństwo, co stanie się, jeśli coś pójdzie nie tak i co należy zrobić, aby usunąć to zagrożenie, co można zrobić, żeby zmniejszyć prawdopodobieństwo ponownego wystąpienia zagrożenia [Jennison, 2004, s. 7].

Proces zarządzania ryzykiem składa się z: planowania zarządzania ryzykiem (przegląd ryzyka, określenie modelu ryzyka), identyfikacji, klasyfikacji (kategoryzacji) i pomiaru ryzyka, opracowania reakcji na ryzyko (działań zaradczych), raportowania i kontroli ryzyka [Prichard, 2002, s. 73].

Zarządzanie ryzykiem projektu odbywa się w perspektywie krótko- i długoterminowej. Perspektywa krótkoterminowa wiąże się z aktualną fazą projektu i najbliższą przyszłością, a perspektywa długoterminowa dotyczy wszystkiego, co wykracza poza perspektywę krótkoterminową. Jednak rozróżnienie pomiędzy tymi dwiema perspektywami nie jest takie proste. Perspektywa krótkoterminowa zazwyczaj odnosi się do zarządzania ryzykiem związanym z zaspokajaniem natychmiastowych potrzeb projektu, takich jak realizacja zadań przewidywanych na bieżący dzień. Natomiast perspektywa długoterminowa dotyczy tego, co można zrobić już teraz, aby realizacja projektu zakończyła się sukcesem. Szczegółowe rozwiązania w procesie zarządzania ryzykiem projektu zależą od charakteru danego projektu, jednak ich podstawy wyznacza przyjęta przez organizację metodyka zarządzania ryzykiem. Ta metodyka to rozwiązania, które przekształcono w standardy obowiązujące w całej organizacji w celu zapewnienia konsekwentnej realizacji tego procesu w każdym projekcie kierowanym przez każdego menedżera i wykonywanym przez każdy zespół. Twórcą tej metodyki jest organizacja i winna ona być akceptowana na poszczególnych szczeblach zarządzania organizacją (od najwyższego do najniższego). Nieprawidłowe stosowanie tej metodyki może wywoływać konflikty wewnątrz organizacji [Prichard, 2002, s. 205].

Każdy rodzaj ryzyka można ocenić pod względem jego prawdopodobieństwa i skutków (skutki ryzyka projektu rozważa się w aspekcie: kosztu, czasu, zakresu i jakości projektu). W większości organizacji prawdopodobieństwo i skutki ryzyka określa się częściej jakościowo niż ilościowo. Może to stwarzać problemy, np. różnie mogą być interpretowane sformułowania: wysokie, średnie, niskie prawdopodobieństwo ryzyka, czy też niezbyt umiarkowane lub bardzo dotkliwe skutki ryzyka. Oczywiście, źródłem tych interpretacyjnych rozbieżności jest między innymi brak organizacyjnych standardów albo systemu określania tych wartości. Opracowanie i wdrożenie systemu oceny ryzyka umożliwia: łatwe, spójne i czytelne określenie poziomu ryzyka przez różne zespoły i w ramach rozmaitych projektów w porównaniu również z innymi rodzajami ryzyka, z jakimi organizacja ma do czynienia. Ponadto system ten stwarza wspólny język mówienia o ryzyku w ramach organizacji, dzięki czemu wszystkie zainteresowane osoby wiedzą, jakie ryzyko jest duże, a jakie małe. System oceny ryzyka ma postać standardów stosowanych w odniesieniu do całości projektu bądź najlepiej do całej organizacji w celu wyjaśnienia względnego natężenia prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka oraz natężenia ich skutków. System ten defi-

niuje znaczenie, jakie w kontekście rozważań nad ryzykiem mają terminy, np. wysokie, średnie, niskie oraz oferuje jasne definicje i metody testowania poszczególnych rodzajów ryzyka zgodnie z tymi definicjami, przy czym członkowie zespołu realizującego projekt i/lub cała organizacja muszą zgodnie zaakceptować ich przydatność w określonych warunkach realizacji projektu [Prichard, 2002, s. 213].

W praktyce zarządzanie ryzykiem w JST jest postrzegane jako jedna z wielu procedur wymuszona regulacjami prawnymi, lecz na ogół stwierdza się, że procedury zarządzania ryzykiem są znane każdemu pracownikowi. Brakuje jednak właściwego zrozumienia istoty tego procesu, który powinien być wkomponowany w zarządzanie ogólne JST i dostosowany do specyfiki JST oraz służyć realizacji jej celów i zadań. Takie sformalizowane podejście JST do zarządzania ryzykiem wynika nie tylko z braku wiedzy z zakresu zarządzania ryzykiem, ale także z tego że nadzór nad działalnością JST jest sprawowany głównie według kryterium prawnego, czyli zgodności podejmowanych działań z regulacjami prawnymi. Co więcej, w praktyce częstokroć nie można doszukać się powiązania zarządzania ryzykiem z procesami planowania i monitorowania realizacji celów i zadań JST. Do tego system identyfikacji i analizy ryzyka nie jest w pełni spójny ze wszystkimi obszarami działalności urzędu JST, przy czym procedury wewnętrzne bywają nieadekwatne, a kierownicy urzędów JST nie uczestniczą w szkoleniach z zakresu zarządzania ryzykiem [Sołtyk, 2013, s. 61]. Poza tym, wiele jednostek w ogóle nie widzi potrzeby kreacji i implementacji polityki zarządzania ryzykiem (określającej główne zagadnienia dotyczące zarządzania ryzykiem oraz sposobu, w jaki łączą się one z celami i zadaniami jednostki), uznając, że w zasadzie na znaczną część rodzajów ryzyka nie mają wpływu lub że rodzaje ryzyka, które z reguły mają istotny wpływ na funkcjonowanie JST, u nich nie występują [Jastrzębska, Janowicz-Lomott, Łyskawa, 2014, s. 74].

W 1992 roku Unia Europejska zaadaptowała zestaw narzędzi do planowania i zarządzania projektami europejskimi, tj. metodykę zarządzania cyklem życia projektu (PCM – Project Cycle Management). Cykl projektu składa się z następujących faz, tj.: programowanie (planowanie), identyfikacja, formułowanie, finansowanie, wdrażanie, ewaluacja i audyt [*Analiza ryzyka w projektach*, 2012, s. 11-13]. W praktyce funkcjonowania JST proces absorpcji przez nie środków unijnych składa się z: przygotowania projektu, złożenia wniosku, oceny projektu, zawarcia umowy o dofinansowanie, realizacji projektu, sprawozdawczości, kontroli i audytu [Rolka, Dylewski, 2008, s. 95-97].

Każda z faz cyklu życia projektu ma swoje określone cechy i mogą w niej wystąpić określone rodzaje ryzyka, przy czym proces zarządzania ryzykiem powinien być wdrożony we wszystkich tych fazach.

Programowanie polega na identyfikacji grupy projektów (na podstawie analizy zagrożeń i możliwości), których realizacja przyczyni się do poprawy sytuacji na danym obszarze. Problemy pojawiające się w JST na etapie programowania projektu wynikają z: nieznaności metod planowania strategicznego, braku kompetentnych urzędników, niedostatecznego potencjału administracyjnego (rotacja kadr wynikająca z nadmiernego obciążenia pracą i niskimi wynagrodzeniami). Programowanie jest niedoceniane przez JST, gdyż ich uczestnictwo w tym procesie jest niewystarczające (np.

tylko nieliczne JST aktywnie brały udział w konsultacjach społecznych na temat Narodowej Strategii Spójności oraz krajowych i regionalnych programach operacyjnych). Wciąż zdarza się, że gminy czy powiaty opracowują swoje strategie rozwoju tylko dlatego, że wypada je mieć. Co więcej, strategie takie najczęściej piszą firmy consultingowe bez prowadzenia konsultacji społecznych, a tak powstałe dokumenty strategiczne z reguły nie są realizowane. Jednostki samorządu terytorialnego mają również problemy z przygotowaniem wieloletnich programów inwestycyjnych, a nawet jak je opracują, to nie zawsze są one spójne ze strategią rozwoju.

Identyfikacja polega na: przeglądzie zgłoszonych propozycji projektów; selekcji projektów według przyjętych kryteriów oceny; wskazaniu projektów, dla których powinny zostać sporządzone dokładniejsze analizy potwierdzające celowość ich realizacji; określeniu zakresu projektu (działania do zrealizowania). W fazie tej są przeprowadzane: analizy interesariuszy², problemów, celów i strategii służących właściwemu określeniu najlepszego rozwiązania dla zaistniałego problemu/potrzeby. W praktyce JST najczęściej pomijają fazę identyfikacji problemu i analizy, które powinny zostać wykonane przed wyborem ostatecznej strategii, a bywają wykonywane na etapie formułowania projektu w celu potwierdzenia prawdziwości przyjętego wariantu. Ponadto ogłoszony nabór projektów w ramach programów operacyjnych decyduje o tym, jaki projekt będzie formułowany, z pominięciem procesu identyfikacji.

Formułowanie polega na szczegółowej analizie, uprzednio zidentyfikowanych, projektów pod kątem efektywności ich realizacji (technicznej i finansowej). Wymagania związane z korzystaniem ze środków unijnych wpływają znacząco na podniesienie jakości formułowania projektów przez JST, gdyż muszą one opracowywać studia wykonalności projektów inwestycyjnych, co przyczynia się do zmniejszenia liczby nieefektywnych projektów. Jednak należy zwrócić uwagę, że formułowanie projektu często jest realizowane w dużym pośpiechu. Do tego są formułowane projekty pod konkretny ich nabór, zamiast właściwego dopasowania programu operacyjnego do projektu, którego identyfikacja została przeprowadzona. Ponadto, błędna identyfikacja albo jej brak powoduje, że w fazie formułowania nie przywiązuje się istotnej wagi do odniesienia celów konkretnego projektu do celów programu, w ramach którego projekt aplikuje o współfinansowanie ze środków unijnych, co skutkuje zazwyczaj niską oceną merytoryczną projektu dokonywaną przez ekspertów. Nieuczestniczenie interesariuszy projektu w procesie formułowania projektu powoduje zazwyczaj złe określenie zakresu lub kierunku interwencji (oddziaływania) projektu. Problemem jest również właściwe określenie wskaźników efektów projektu. Przeszacowanie tych wskaźników ma konsekwencje w fazie ewaluacji projektu i może skutkować koniecznością zwrotu dotacji unijnej z odsetkami w przypadku niezrealizowania efektów projektu określonych we wniosku aplikacyjnym. W fazie przygotowania projektu może wystąpić ryzyko przeszacowania

² Interesariusze projektu to osoby lub inne organizacje, które uczestniczą w tworzeniu i realizacji projektu lub są bezpośrednio zainteresowane wynikami jego wdrożenia; interesariusze wewnętrzni – pracownicy urzędu JST i jednostek organizacyjnych JST, władze samorządowe; interesariusze zewnętrzni – członkowie społeczności samorządowej, dostawcy, sąsiadujące JST, władze centralne, instytucje finansowe, media i inni.

wania lub niedowartościowania określonych wartości projektu, wynikające z niewłaściwej lub niepełnej identyfikacji i/lub klasyfikacji ryzyka czy też ze zbyt optymistycznych założeń w planie projektu lub z braku obiektywizmu przy tworzeniu planu zarządzania projektem, a także z niedostatecznego zaangażowania udziałowców projektu. Przygotowanie i planowanie projektu powinno zapewnić spójność między celami a zamierzeniami (aby nie doprowadzić do odrzucenia projektu) oraz trwałość rezultatów projektu (by zachować zasadę zrównoważonego rozwoju). Projekt powinien być przygotowany z zachowaniem zasady „mierz siły na zamiary”, gdyż beneficjent zgodnie z zasadą dodatkowości musi przeznaczyć na realizację projektu odpowiedni poziom środków własnych. Na tym etapie winny być również zapewnione wszelkie możliwe zasoby niezbędne do realizacji, aby uniknąć ryzyka uniemożliwienia realizacji projektu spowodowanego np. brakiem dostawy materiałów. Jednocześnie należy zapewnić optymalne i racjonalne wykorzystanie czasu (harmonogram projektu), przestrzeni i zasobów z uwzględnieniem rezerw czasu i zasobów na ewentualne skutki zdarzeń nieprzewidywalnych. Winny także być zapewnione takie działania, aby wdrożenie projektu trwało jak najkrócej, co pozwala uniknąć np. ryzyka niewdrożenia oprogramowania. Równocześnie należy zadbać o możliwość prawidłowego rozliczania projektu, żeby uniknąć ryzyka niewprowadzenia odpowiednich ewidencji, na przykład z powodu niezaktualizowania polityki rachunkowości na podstawie planowanych operacji gospodarczych, które opisano w budżecie projektu [Wieczorek, 2011, s. 59-60].

Finansowanie polega na weryfikacji przedłożonych wniosków przez programy i fundusze pomocowe i podjęciu ostatecznej decyzji dotyczącej zakresu współfinansowania projektu przez instytucje udzielające wsparcia finansowego. Następnie są podpisywane stosowne umowy oraz jest sporządzana struktura finansowania projektu.

Wdrażanie polega na uruchomieniu wszystkich procedur, w wyniku których projekt zostanie zakończony. W fazie wdrażania projektu może wystąpić ryzyko: niezaplanowania określonego zdarzenia, popełnienia błędów w identyfikacji i szacowaniu ryzyka, braku skutecznej komunikacji pracownikom o ryzyku. Ponadto ryzyko w tej fazie jest związane z występowaniem ryzyka: kontraktowego, transakcyjnego, transportowego, cenowego, kooperacyjnego, systemu płatności, walutowego, finansowego, ubezpieczeniowego. W trakcie wdrażania projektu jest prowadzony ciągle jego monitoring, mający na celu zakończenie wszystkich działań zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem rzeczowo-finansowym. W praktyce w tej fazie występują problemy z wykonawcami dokumentacji, w tym studiów wykonalności projektów, gdyż większość JST zleca to zadanie na zewnątrz, np. firmom konsultingowym, a nie zawsze dokumentacja przygotowana przez te firmy jest dobrej jakości. Występują również trudności z określeniem realnego harmonogramu realizacji projektu, wynikające z niezależnego od beneficjenta „wydłużania” procedur oceny i wyboru projektów. Skutkuje to w fazie wdrażania projektu odchyleniami jego realizacji w stosunku do zakresu ustalonego w fazie formułowania projektu. Zatem we wdrażaniu projektu uwidaczniają się błędy popełnione we wcześniejszych fazach zarządzania projektem oraz mogą wystąpić zdarzenia, których przewidzenie w fazie formułowania projektu było bardzo trudne lub niemożliwe. Dlatego też bardzo ważne jest stałe monitorowanie postępów realizacji projektu i jeśli powstanie taka konieczność – szybkie podejmowanie

działań naprawczych w celu zapewnienia terminowej realizacji odpowiednich działań, czego w praktyce brakuje. O jakichkolwiek zmianach w projekcie beneficjent powinien niezwłocznie informować instytucję zarządzającą, aby przede wszystkim zminimalizować ryzyko związane z powstaniem kosztów niekwalifikowanych i zmianą poziomu wskaźników efektów projektu. Problemem w tej fazie jest także niestaranność dokumentowania osiąganych wskaźników realizacji projektu, co powoduje poważne problemy w fazie ewaluacji projektów, kiedy są sprawdzane rzeczywiste wartości przyjętych dla projektów wskaźników w celu porównania ich z wartościami założonymi na etapie formułowania projektu.

Reasumując, w fazie realizacji projektu jest niezbędne: przyjęcie zakresu odchyień od zamierzonych rezultatów (ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka związanego z dopuszczalnymi błędami); zoptymalizowanie systemu realizacji; zapewnienie właściwej współpracy między pracownikami a osobami zatrudnionymi specjalnie do projektu; zapewnienie właściwej informacji (tj.: dostępnej, zrozumiałej, dostatecznie szczegółowej i prawdziwej, aby uniknąć ryzyka dezinformacji). Zarazem jest konieczny właściwy dobór pracowników i osób zatrudnionych, aby uniknąć ryzyka braku kompetencji osób realizujących projekt. Równocześnie jest niezbędny właściwy podział pracy, by każdy wiedział, jaka jest jego rola w procesie realizacji projektu i jakie będą ewentualne skutki niewykonania nałożonych obowiązków i powstania ryzyka niezapewnienia ciągłości projektu. W celu uniknięcia ryzyka zastoju w realizacji projektu, dostawy powinny być terminowe, w odpowiedniej ilości i jakości. Jednocześnie jest wskazane bieżące przewidywanie zagrożeń (wcześniej niemożliwych do zidentyfikowania) w ramach monitoringu realizacji projektu. Z kolei koncentracja i koordynacja pozwalają uniknąć ryzyka marnotrawstwa zasobów. W fazie rozliczania projektu należy zweryfikować poprawność opisów dowodów księgowych z uwzględnieniem ryzyka antydatowania i wstecznego podpisywania dokumentów, jak również sprawdzić kompletność zapisów i dowodów księgowych, żeby nie doprowadzić do ryzyka związanego z brakiem dokumentów projektu. Należy także ustalić, czy projekt wymagał odrębnej ewidencji księgowej wydatków w związku z otrzymanymi środkami unijnymi, by uniknąć ryzyka braku odrębnej ewidencji wydatków z odrębnego rachunku bankowego projektu. Jednocześnie jest niezbędne prawidłowe sporządzenie wniosku o płatność, żeby uniknąć ryzyka nieotrzymania środków z powodu błędów we wniosku o płatność [Wieczorek, 2011, s. 61-62].

Ewaluacja polega na porównaniu zgodności osiągniętych rezultatów z założeniami przyjętymi na etapie planowania i identyfikacji. W fazie tej ryzyko może wynikać np. z niepełnej lub nieobiektywnie stworzonej dokumentacji. Jest dokonywana ocena osiągniętych efektów z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości). Efektywna realizacja projektów wymaga współpracy i zaangażowania zespołu osób, którym wyznacza się obowiązki i ustala plan działania.

6. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, można wskazać następujące działania, które winny być podjęte w JST realizującej projekty europejskie w celu podniesienia efektywności zarządzania ryzykiem w tych projektach:

1. Wdrożenie: elastycznej kultury organizacyjnej; systemu zarządzania przez cele; struktury organizacyjnej umożliwiającej prawidłowe lokalizowanie odpowiedzialności za realizację projektów; technik wspomagających realizację projektów, tj. ich budżetowanie, harmonogramowanie, controlling i kontrolę końcową; narzędzi informatycznych wspomagających realizację projektów (w tym przede wszystkim przepływ informacji wśród osób realizujących projekt);
2. Powiązanie planowania strategicznego i operacyjnego oraz podniesienie jakości planowania; określenie celów ogólnych (strategicznych, długoterminowych) i celów szczegółowych (operacyjnych, krótkoterminowych) oraz mierników ich realizacji;
3. Podział zadań dotyczących projektu i powołanie zespołu projektowego, jak również przypisanie ról i odpowiedzialności członkom tego zespołu; nacisk na wzrost poziomu kompetencji menedżerskich związanych z: przygotowaniem, planowaniem i realizacją projektów;
4. Powiązanie zarządzania ryzykiem z procesami planowania i monitorowania realizacji celów i zadań JST;
5. Stworzenie spójnego systemu identyfikacji i analizy ryzyka ze wszystkimi obszarami działalności urzędu JST, a także adekwatnych procedur wewnętrznych;
6. Zorganizowanie szkoleń dla kierownictwa JST i pracowników urzędu JST oraz jednostek organizacyjnych JST w celu podniesienia poziomu wiedzy z zakresu zarządzania ryzykiem (oddolny charakter zarządzania ryzykiem i zaangażowanie wszystkich pracowników w ten proces);
7. Wyznaczenie ryzyka akceptowalnego dla danego projektu na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka (przyczyn, skutków, istotności ryzyka);
8. Określenie punktów krytycznych projektu i marginesów bezpieczeństwa jego realizacji;
9. Ustalenie racjonalnej struktury finansowania projektu, biorąc pod uwagę takie kryteria, jak: koszt, czas i bezpieczeństwo finansowe;
10. Zabezpieczenie się przed dużymi zmianami poziomu stóp procentowych i zmian kursów walut, ubezpieczenie transakcji i realizacji projektu;
11. Monitorowanie sytuacji finansowej JST w krótkim i długim okresie oraz sytuacji i wiarygodności kontrahentów w związku z realizacją projektu;
12. Monitorowanie postępów realizacji projektu i szybkie podejmowanie działań naprawczych w celu zapewnienia terminowej realizacji działań.

Literatura

- Analiza ryzyka w projektach* 2012, Europe Direct Białystok, Białystok, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.towarzystwoamicus.pl/Analiza%20ryzykaw, data wejścia: 07.07.2014].
- Barys R. 2010 *Przecindziałanie barierom sprawnego zarządzania. Z praktyki menedżera projektów*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Dylewski M. 2006 *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanego we Wrocławiu, Wrocław.
- Dylewski M., Filipiak B., Guranowski A., Hołub-Iwan J. 2009 *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Gniadkowski A. 2014 *Wiecej pieniędzy z UE, ale wolniejszy rozwój*, „Wspólnota”, nr 14.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K. 2014 *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, Lex a Wolters Kluwer Business, Monografie, Warszawa.
- Jennison B. 2004 *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Kowalski P. 2009 *Jak zarządzać projektem unijnym*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 17.
- Poniatowicz M., Salachna J. M., Perlo D. 2010 *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Pritchard C. L. 2002 *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*, WIG-PRESS, Warszawa.
- Rolka W., Dylewski Ł. 2008 *Przemysłany projekt to podstawa skutecznego rozliczania dotacji*, „Europejski Doradca Samorządowy”, nr 4(7).
- Skica T., Strojny J. 2013 *Orientacja projektowa jako systemowe wspieranie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 4.
- Sołtyk P. 2013 *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle ustaleń kontroli NIK*, „Finanse Komunalne”, nr 6.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).
- Wieczorek P. 2010 *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach*, „Finanse Publiczne”, nr 12.
- Wieczorek P. 2011 *Zarządzanie ryzykiem w projektach*, „Finanse Publiczne”, nr 6.
- Winiarski J. 2013 *Ryzyko planu realizacji projektu na przykładzie przedsięwzięć informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2013* 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Wyszkowska D. 2013 *Korzyści i koszty realizacji projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Tadeusz TRUSKOLASKI, Kamil WALIGÓRA¹

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W BIAŁOSTOCKIM OBSZARZE FUNKCJONALNYM

Streszczenie

Białostocki Obszar Funkcjonalny powstał jako odpowiedź na problemy występujące na styku granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego sąsiadujących z Miastem Białystok. Zintegrowane podejście wymagało podjęcia działań zmierzających do instytucjonalizacji współpracy – powołania Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Podstawą jest utworzona strategia wskazująca kierunki i obszary współpracy gmin wchodzących w skład stowarzyszenia.

W artykule przedstawiono kształtowanie się współpracy w ramach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, realizowanej za pomocą nowego instrumentu Unii Europejskiej, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Zaprezentowano również Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, przyczyny powołania Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego oraz proces jego formowania i kształtowania strategii, która będzie przesłanką dla wdrażania wspólnych projektów. Ukazano cele, jakie będą realizowane wspólnie przez wszystkich członków.

Celem opracowania jest zbadanie, czy współpraca gmin nawiązana w ramach Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego i podtrzymywana przy wykorzystaniu środków finansowych z Unii Europejskiej na lata 2014–2020 może pozwolić na stworzenie trwałych więzi będących motorem dalszego współdziałania w kolejnych latach/perspektywach finansowych. Ostatecznie współpraca jednostek samorządu terytorialnego może wpłynąć na zwiększenie potencjału całego regionu i poprawę jakości życia jego mieszkańców.

Słowa kluczowe: Białostocki Obszar Funkcjonalny, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, jednostki samorządu terytorialnego

STRATEGIC MANAGEMENT IN BIAŁYSTOK FUNCTIONAL AREA. COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS THROUGH INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS

Summary

Białystok Functional Area (BOF) was created as a response to the problems occurring at the administrative boundaries of local government units adjacent to the City of Białystok. An integrated approach required measures aimed at institutionalised cooperation – the creation of the Association of Białystok Functional Area. As a basis for the actions, a strategy was formed which indicates the areas of cooperation between municipalities belonging to the association.

¹ Dr hab. Tadeusz Truskolaski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: tadeusz.truskolaski@post.pl; mgr Kamil Waligóra – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: kamilwaligora@tlen.pl.

The paper presents the forming of cooperation within Białystok Functional Area implemented using a new EU instrument: Integrated Territorial Investments. The author also discusses Integrated Territorial Investments, the reasons for the creation of Białystok Functional Area and the process of its formation, as well as the development of the strategy, which will be the basis for the implementation of joint projects. Moreover, the objectives to be pursued by all the members are discussed.

The aim of the paper is to examine whether the cooperation of municipalities within the Association of Białystok Functional Area in 2014-2020, supported by funds from the European Union, can allow for the creation of lasting bonds that will foster collaboration in subsequent years. Ultimately, such cooperation of local government units may result in increasing the potential of the region and improving the quality of lives of its inhabitants.

Key words: Białystok Functional Area, integrated territorial investments, local government units

1. Wstęp

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to instrument, który ma być wykorzystywany w perspektywie finansowej Unii Europejskiej (UE) na lata 2014-2020. Jego podstawowym celem jest zapewnienie długookresowej współpracy samorządowców z danego obszaru funkcjonalnego przez współdziałanie podczas realizowania projektów, które mają służyć rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych. Jednolodne problemy mogą występować na terenie wielu gmin jednocześnie bez bezpośredniego (terytorialnego) związku między nimi bądź mogą być umiejscowione na styku granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). W obu przypadkach dedykowanym narzędziem będą właśnie ZIT-y.

Analizując zagadnienia założono, iż ZIT-y umożliwią rozwiązywanie problemów występujących równocześnie na terenie kilku gmin lub takich, które mają miejsce na styku JST, prowadząc do poprawy jakości życia ludności zamieszkującej cały obszar, w przeciwieństwie do projektów realizowanych niezależnie. Ze względu na charakter funkcjonowania JST, wymagana jest więc zinstytucjonalizowana forma współpracy. Poza tym, niezbędne okazuje się zarządzanie strategiczne, które zapewni długookresowe efekty i pozwoli w spójny sposób kierować i rozwijać cały obszar.

Dokonując wywodu, przyjęto również, że duże aglomeracje miejskie składają się z wielu niezależnych organizmów administracyjnych, co utrudnia rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych. Projekty realizowane przy wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej w latach 2007-2013 były skierowane do pojedynczych samorządów, co wiązało się z ograniczonym terytorialnie oddziaływaniem projektów i nierozwiązywaniem rozległych problemów. Podejście strategiczne i zintegrowane, w ramach projektów wdrażanych w formule ZIT przy wykorzystaniu środków unijnych, umożliwi wspólną realizację inwestycji na terenie kilku podmiotów, a to może doprowadzić do rozwiązania kluczowych problemów, które są udziałem wielu społeczności.

W artykule przedstawiono kształtowanie się współpracy w ramach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (BOF) realizowanej za pomocą nowego instrumentu Unii Europejskiej, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Zaprezentowano również ZIT, przyczyny powołania Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego oraz proces jego formowania i kształtowania strategii, która będzie podstawą do realizacji wspól-

nych projektów. To umożliwiło weryfikację i pozwoliło na wyprowadzenie wniosków, które mogą być przesłanką dla dalszych, bardziej szczegółowych prac w tym zakresie.

Kluczowym celem opracowania było zbadanie, czy współpraca gmin nawiązana w ramach Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego i podtrzymywana przy wykorzystaniu środków finansowych z Unii Europejskiej przewidzianych na lata 2014-2020 może ułatwić stworzenie i utrwalenie więzi będących motorem dalszego współdziałania w kolejnych latach.

Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014-2020 to okres obfitujący w szanse ze względu na znaczne finansowanie unijne, a zarazem liczne zagrożenia, m.in. wynikające ze specyfiki finansowania projektów, ich realizacji czy występujących negatywnych trendów społecznych. Poprzedni okres programowania (2007-2013) wykazał, że niektóre obszary, szczególnie na styku poszczególnych gmin, nie miały praktycznych możliwości rozwoju za pomocą środków unijnych. Jednym z narzędzi, które mają uzdrowić występujące niedomagania systemu dystrybucji i wykorzystania środków, a jednocześnie prowadzić do planowej realizacji polityk krajowych, są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych budzi wiele obaw, lecz właściwa wymiana informacji, zaufanie i współpraca mogą służyć wykorzystaniu zalet tego rozwiązania. Takie narzędzie może wzmocnić właściwe trendy rozwojowe w ramach obszarów funkcjonalnych. Jednak na początku należy zwrócić uwagę na źródła i cele utworzenia tego instrumentu.

2. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

W poprzednich latach, w wyniku ustaleń Traktatu Lizbońskiego (2007 rok), Unia Europejska wspierała przede wszystkim obszary „zacołane” i „najbiedniejsze” (bazowym wskaźnikiem było PKB *per capita*), [Traktat z Lizbony..., 2007]. Niestety, ten sposób finansowania nie przyniósł oczekiwanych, pozytywnych efektów w postaci znaczącej redukcji luki rozwojowej między regionami szybciej i wolniej rozwijającymi się [Żuber, 2012, s. 16-17]. Pierwsze odwołania wskazujące na modyfikację wcześniejszego podejścia Unii Europejskiej w kierunku wspierania tzw. (regionalnych) ośrodków wzrostu [Klimczak, Wojnicka, 2005, s. 39-40], które mogą przyczynić się do szybszego rozwoju otoczenia takiego obszaru, stanowiące podstawę do prawnego usankcjonowania ZIT, powstały w wyniku formalizacji postanowień dotyczących Polityki Spójności Unii Europejskiej na lata 2014-2020, wprowadzonych 6 października 2011 roku przez Komisję Europejską [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pl.pdf, data wejścia: 01.07.2014]. Przyczyny tej sytuacji należy upatrywać w ewaluacji projektów z poprzedniego okresu programowania, tj. 2007-2013 [Meandry współpracy sieciowej w Europie Środkowej i Wschodniej, 2014, s. 243-244].

Próbując zdefiniować Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, najlepiej jest odwołać się do źródła prawnego tego narzędzia, czyli do *Rozporządzenia Ogólnego Unii*

Europejskiej. Dokument ten w artykule 99. określa ZIT jako *narzędzie służące do wdrażania strategii terytorialnych w sposób zintegrowany*. Można stwierdzić, że Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to instrument wsparcia, którego głównym zadaniem będzie integrowanie działań wielu JST. Poza tym, ma on być elementem bezpośrednio wdrażającym przyjęte, wspólne założenia rozwojowe większej liczby jednostek administracji publicznej, sformalizowanych pod postacią strategii terytorialnej. Takie strategie mają powstawać wspólnie przy udziale wszystkich zainteresowanych partnerów.

Ministerstwo odpowiedzialne za rozwój regionalny, formalizując i przygotowując wdrożenie tego instrumentu (jeszcze przed konsultacjami społecznymi oraz na etapie konsultacji społecznych), zwracało uwagę na obszary problemowe w ramach regionów, w których współpraca gmin jest nieodzowna ze względu na naturalne powiązania². Były to przede wszystkim tereny obejmujące miasta wojewódzkie oraz gminy stanowiące pierścień (bezpośrednio przyległe bądź znajdujące się w kilkudziesięciokilometrowej odległości, ale charakteryzujące się silnym wzajemnym oddziaływaniem) okalający³ [*Zasady realizowania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, 2013, s. 3]. Takie obszary wymagają jednorodnego podejścia w trakcie realizacji projektów, nie tylko tych z dofinansowaniem Unii Europejskiej. Niestety, tak w okresie przedakcesyjnym, jak i w latach 2007-2013 specyfika realizacji zadań, wynikająca zarówno z prawa krajowego, jak i Unii Europejskiej, utrudniała współpracę.

Zadaniem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jest przezwyciężenie trudności techniczno-prawnych, które występowały do tej pory, jak również zachęcenie sąsiadujące JST do nawiązania trwałej współpracy (tj. co najmniej do końca obecnego okresu finansowego Unii Europejskiej – 2020 roku, jednak celem jest także utrwalenie jej na kolejne okresy planowe). W ten sposób zostanie podniesiona efektywność realizacji projektów współfinansowanych przez Unię Europejską. Dodatkowym *novum* będzie możliwość finansowania tego typu projektów w równej mierze z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego. W związku z tym nie będzie istnieć potrzeba sztucznego, przestrzennego ograniczania oddziaływania projektów, jak miało to miejsce w latach 2007-2013.

Do warunków, jakie muszą zostać spełnione przez sąsiadujące ze sobą gminy, należy powołanie zinstytucjonalizowanej formy współpracy – stowarzyszenia, porozumienia, związku międzygminnego⁴ [*Zasady realizowania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, 2013, s. 8] i stworzenie wspólnej strategii, tzw. Strategii ZIT⁵. Strate-

² Naturalne powiązania w tym przypadku to m.in.: dobowe ruchy ludności – dośrodkowe w godzinach porannych i odśrodkowe w godzinach popołudniowych; przestrzenne – położenie w obrębie dóbr przyrody, np.: parków, rezerwatów, rzek; społeczne – infrastruktura wodociągowa, kanalizacyjna czy energetyczna.

³ *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* określają obszary, na których będą realizowane ZIT-y jako *tereny miast wojewódzkich i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie*.

⁴ W ramach przepisów szczegółowych jest określane jako *zinstytucjonalizowana forma partnerstwa – tzw. Związek ZIT*.

⁵ Podstawę prawną opracowania Strategii ZIT BOF na poziomie europejskim stanowi *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, w którym widnieją zapisy dotyczące ZIT*.

gia musi definiować najważniejsze cele przewidziane do realizacji. Ostatnim warunkiem jest podpisanie porozumienia o wdrażaniu ZIT z właściwym terytorialnie zarządem województwa.

W województwie podlaskim ośrodkiem bezpośrednio wpisującym się w postanowienia o ZIT jest Białostocki Obszar Funkcjonalny – Miasto Białystok oraz osiem gmin bezpośrednio z nim graniczących, a także gmina Łapy [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.bialystok.pl/154-szczegoly-aktualnosci/newsid/4506/default.aspx>, data wejścia: 2.07.2014]. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, powołano Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

3. Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Białystok i jego obszar funkcjonalny został uznany za jeden z pierwszych, tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji w Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 i wyróżniony jako najsilniejszy biegun wzrostu, który oddziałuje na cały region [*Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, 2013, s. 53]. Jednocześnie podkreślono w niej, że zasadniczym wymiarem rozwoju tego obszaru jest współpraca Białegostoku z gminami w jego otoczeniu [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 4].

Białostocki Obszar Funkcjonalny jest położony przy wschodniej granicy Unii Europejskiej, w ciągu korytarza transportowego pomiędzy Europą Zachodnią i Wschodnią. Z punktu widzenia możliwości rozwojowych BOF-u ważne znaczenie ma także jego położenie w niedalekiej odległości od Warszawy, która jest liderem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i koncentruje kluczowe centra finansowe, biznesowe oraz instytucje naukowo-badawcze. Białostocki Obszar Funkcjonalny zajmuje 1728 km² (8,6% powierzchni województwa) i zamieszkuje go ponad 411 tys. osób (ponad 34% ludności województwa). 71,6% ludności Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego skupia się w Białymstoku [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, 2014, s. 9]. Białystok – rdzeń BOF – charakteryzuje się największą gęstością zaludnienia (2 891 osób/km²). Na tle innych miast wojewódzkich zajmuje pod tym względem 2. miejsce w kraju (po Warszawie). Duża gęstość zaludnienia świadczy o tym, że Białystok jest miastem zwartym terytorialnie, co ułatwia planowanie i zarządzanie, ale wiąże się ze znacznie większymi trudnościami w trakcie rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych.

Cele, jakie przyświecały twórcom Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, były zbieżne z celami ogólnokrajowymi, tj.: rozwój współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych miast, realizacja zintegrowanych projektów rozwiązujących w sposób kompleksowy problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych, zwiększenie wpływu miast i ich obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań na ich obszarze w ramach polityki spójności [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, 2014].

We wrześniu i październiku 2013 roku poszczególne gminy, wchodzące w skład BOF-u (Białystok, Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec

Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków i Zabłudów), podjęły uchwały w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie stowarzyszenia pod nazwą „Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego”. W dniu 6 grudnia 2013 roku odbyło się spotkanie założycielskie stowarzyszenia, natomiast 19 grudnia 2013 roku w Krajowym Rejestrze Sądowym został złożony wniosek o jego rejestrację. Zostało ono zarejestrowane 13 stycznia 2014 roku [*Dokumenty własne Urzędu Miejskiego w Białymstoku...*].

Jak już wspomniano, podstawą do realizacji ZIT-ów jest stworzenie Strategii ZIT. Takie wymagania pojawiają się m.in. w: *Umowie Partnerstwa (Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020)*, *Założeniach Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 roku*, zapisach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*. Z tego względu w trybie pilnym podjęto się prac nad stworzeniem dokumentu uwzględniającego potrzeby i oczekiwania wszystkich zainteresowanych stron.

4. Strategia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Bieżące prace w ramach BOF wykonuje utworzone przez lidera, tj. Miasto Białystok, biuro. Jego zadaniem jest koordynacja działań związanych z przygotowaniem, realizacją i administrowaniem zdarzeń dotyczących funkcjonowania stowarzyszenia. Do zadań należy również przygotowanie strategii, która jest wypadkową występujących problemów i oczekiwań wszystkich członków.

Strategia składa się z dwunastu rozdziałów⁶. Po diagnozie społeczno-gospodarczej i prawnym umocowaniu strategii, BOF został opisany pod względem trzech aspektów, a mianowicie rozwoju: inteligentnego, zrównoważonego, sprzyjającego włączeniu społecznemu. W dalszej części znalazła się analiza SWOT/TOWS, która pozwoliła na określenie misji i celów działania BOF-u. Następnie zamieszczono, wstępnie uzgodnioną, listę projektów do realizacji. Jednocześnie wskazano zbieżność strategii, a w szczególności jej celów z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020. Opisano plan finansowy, a także monitoring i system wdrażania Strategii ZIT BOF. W strategii znalazły się równocześnie informacje dotyczące: konsultacji społecznych, projektów komplementarnych, relacji między projektami do realizacji w formule ZIT, jak również lokalizacji już zrealizowanych projektów oraz tych, które mają powstać w ramach stowarzyszenia [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, 2014].

W zakresie diagnozy społeczno-gospodarczej BOF-u zwrócono uwagę m.in. na położenie JST i ich wzajemne powiązanie siecią drogową i kolejową. Poza tym zaakcentowano lokalizację w ramach międzynarodowych ciągów komunikacyjnych północ-południe i wschód-zachód oraz bliskość granic z sąsiadami w ramach Unii Europejskiej (Litwa), jak i poza (Białoruś i Ukraina). Ponadto dokonano charakte-

⁶ Są to dane oparte na aktualizacji Strategii BOF z 15 lipca 2014 roku.

rystyki ludności zamieszkującej BOF i analizy struktury: wieku, wykształcenia⁷, migracji, dochodów ludności itd. i tendencji w tym zakresie [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 27-29]. W ten sposób określono potencjalne kierunki zmian w kolejnych dekadach. Wnioski były podstawą do formułowania celów i określania obszarów, które będą obejmowały projekty.

Rozwój inteligentny BOF-u to rozwój oparty na wiedzy i innowacjach. To jedyna możliwość podniesienia konkurencyjności tego obszaru w stosunku do innych w Polsce i Unii Europejskiej. W ramach analizy tego obszaru zwrócono więc uwagę na potencjał naukowy, którego zadaniem jest przede wszystkim kreowanie inteligentnych specjalizacji [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/research/regions/index_en.cfm?pg=smart_specialisation, data wejścia: 11.07.2014]. Stąd wyróżniono m.in.: ilość, strukturę i lokalizację szkół wyższych, ich programy i dopasowanie do potrzeb obecnego i przyszłego rynku pracy. Należy zauważyć, że potencjał naukowy uczelni wyższych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego jest znaczny, o czym świadczą wysokie pozycje w rankingu naukowym uczelni wyższych w Polsce (2012 rok), w którym wśród 86 uczelni Uniwersytet Medyczny w Białymstoku zajmuje 22., Uniwersytet w Białymstoku – 26., a Politechnika Białostocka – 50. pozycję [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://rankingi.ia.uz.zgora.pl/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/Tab1-04.11.20131.html>, data wejścia: 4.07.2014].

Do rozwoju inteligentnego jest również niezbędny odpowiedni potencjał gospodarczy, który wykorzysta występujący potencjał naukowy. Niestety, zarówno BOF, jak i całe Podlasie nadal charakteryzuje się niskimi wskaźnikami przedsiębiorczości i innowacyjności. Szczególnie sektor prywatny daleko odbiega od oczekiwań. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową, ponoszone w województwie podlaskim w 2012 roku, wynosiły 115,8 zł na mieszkańca i stanowiły zaledwie 31% średniej krajowej. Ponadto, struktura nakładów wskazuje na to, że są one ponoszone głównie na badania podstawowe, ponieważ ponad 67% nakładów na B+R jest wydatkowane w sektorze szkolnictwa wyższego, a jedynie 23% w sektorze przedsiębiorstw. Jednocześnie niewielki jest udział przedsiębiorstw krajowych w finansowaniu nakładów na B+R ponoszonych w województwie podlaskim, który w 2012 roku stanowił 18,8%, przy średniej krajowej na poziomie 32,3% [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.stat.gov.pl, data wejścia: 11.07.2014]. Jest to więc obszar, który wymaga wyraźnego wsparcia przez tworzenie zachęt oraz programów pozwalających na zwiększone inwestycje sektora prywatnego.

Strategia posłużyła wnikliwej analizie niskiej przedsiębiorczości ludności zamieszkującej BOF w porównaniu z resztą kraju. Do głównych czynników, które wpływają na ten stan, zaliczono m.in.:

- małą liczbę terenów inwestycyjnych;
- brak odpowiednio wykształconych kadr dostosowanych do potrzeb rynku pracy;

⁷ Dostrzeżono m.in. potrzebę większego wsparcia szkół podczas konstruowania programów zawodowych, tak aby cechowało je lepsze dopasowanie do potrzeb zgłaszanych przez pracodawców. Promocje szkolnictwa zawodowego wskazano jako jeden z kluczowych elementów w zakresie oświaty.

- niewielką atrakcyjność obszaru dla inwestorów zewnętrznych, w tym zagranicznych;
- słaby potencjał produkcyjny (najniższa w Polsce produkcja sprzedana przemysłu na mieszkańca);
- niedużą innowacyjność przedsiębiorstw (74% średniej krajowej);
- małe nakłady inwestycyjne *per capita*;
- niską konkurencyjność w zakresie pozyskiwania kapitału zagranicznego (jeden z najniższych wskaźników w kraju) [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, 2014, s. 34-35].

W związku z powyższymi bezpośrednimi konsekwencjami są emigracje zarobkowe i stale z obszaru BOF, jak również niewystarczająca liczba nowych miejsc pracy. Mimo zidentyfikowania tak wielu problemów, w BOF są widoczne pewne załączki sektorów rozwojowych, które w przyszłości mogłyby stać się inteligentnymi specjalizacjami tego regionu. Należą do nich sektory: usług medycznych, maszynowy, sprzętu medycznego, bieliźniarski, a także kluczowe branże prowadzące działalność: profesjonalną, naukową i techniczną.

Rozwój zrównoważony w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym był diagnozowany przede wszystkim pod kątem możliwości wprowadzenia koncepcji gospodarki: niskoemisyjnej, konkurencyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów. Jednym z najistotniejszych problemów w tym obszarze jest odpowiednia dostępność komunikacyjna gmin ościennych do rdzenia. Poszczególne gminy, uznając kluczowe znaczenie ośrodka wojewódzkiego dla ich funkcjonowania, uwzględniają w swoich strategiach elementy związane z dostępnością komunikacyjną. Sprawna komunikacja, w tym transport publiczny, pomiędzy miastem wojewódzkim a okolicznymi gminami może być stymulatorem ich wzrostu i dalszego rozwoju. Białostoczanie dojeżdżają do pracy w gminach: Juchnowiec Kościelny, Supraśl i Choroszcz. Okoliczne gminy stanowią również doskonale zaplecze rekreacyjno-turystyczne dla mieszkańców Białegostoku, zwłaszcza rozległe kompleksy leśne i rejon doliny Narwi. Korzyści z rozwoju komunikacji publicznej pomiędzy gminami a Białymstokiem są więc obustronne. Oznacza to, że oferta sieci komunikacji miejskiej i komunikacji komercyjnej powinna być systematycznie zwiększana, aby nadążyć za rosnącymi potrzebami [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 40].

Rozwój zrównoważony Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego odbywa się w różnych sferach (przestrzennej, gospodarczej, społecznej i środowiskowej). Problemy występujące w jednej z nich prowadzą do powstawania niedomagań w innych, dlatego np. diagnozując niską atrakcyjność terenów inwestycyjnych BOF, należy zwrócić uwagę nie tylko na niedostateczne ich uzbrojenie czy brak dróg dojazdowych, ale również słabe pokrycia tego obszaru miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, szczególnie w gminach wiejskich. Położenie geograficzne BOF można uznać za korzystne. Odgrywa on istotną rolę w krajowym i międzynarodowym systemie komunikacyjnym. Niestety, zarazem istnieje problem infrastrukturalny związany z niską dostępnością komunikacyjną BOF.

Powierzchnię Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w 30% pokrywają obszary prawnie chronione. Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 defi-

niuje ten region jako zielony, czyli zdolny do rozwijania ekologicznej gospodarki [*Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego...*, 2013, s. 9]. Jednak w Białymstoku w związku z funkcjami, które on pełni, poziom zanieczyszczeń powietrza jest wyższy niż w pozostałych częściach województwa podlaskiego. Wymaga to podjęcia działań zmierzających do obniżenia poziomu zanieczyszczeń gazowych i pyłowych. Można to osiągnąć przez: dynamiczny rozwój transportu zbiorowego, zastąpienie (w sytuacji, gdy jest to możliwe) transportu indywidualnego – zbiorowym lub rowerowym bądź poprzez intensyfikację działań prowadzących do wykorzystania przewagi konkurencyjnej regionu związanej z energetyką odnawialną w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i ochrony klimatu. Podstawową barierą rozwoju województwa podlaskiego, w tym również BOF, jest bowiem niewydolna infrastruktura energetyczna i gazowa.

Kolejny aspekt, ujęty w strategii, to rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Oznacza on rozwój zapewniający spójność: gospodarczą, społeczną i terytorialną. Diagnoza w ramach strategii dotyczyła przede wszystkim oceny zagrożenia wykluczeniem społecznym mieszkańców BOF pod względem: skali problemu bezrobocia, zagrożenia ubóstwem i konieczności poszukiwania pomocy społecznej.

W strategii Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego założono, że będzie wspierany rozwój służący włączeniu społecznemu wszystkich mieszkańców. Zwrócono uwagę na niepełne wykorzystanie zasobów pracy BOF, co prowadzi do relatywnie wysokiego poziomu bezrobocia. Jest to widoczne w Białymstoku – w 2012 roku występowała najwyższa, spośród wszystkich miast wojewódzkich, stopa bezrobocia – 13,3% [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: pup.bialystok.pl, data wejścia: 9.07.2014]. Ponadto zagrożenie wykluczeniem społecznym potęguje powiększający się w Białymstoku w 2012 roku, w porównaniu z 2006 rokiem, udział długotrwale bezrobotnych w liczbie bezrobotnych ogółem (obecnie około 49%), [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.stat.gov.pl, data wejścia: 5.07.2014]. Szczególną grupę wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym stanowią osoby: niepełnosprawne, z zaburzeniami psychicznymi, a także żyjące w niekorzystnych warunkach ekonomicznych. Te grupy społeczne wymagają wsparcia. Występowanie tego problemu potwierdza również wzrastająca liczba osób korzystających z pomocy społecznej [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 70].

Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, a tym samym aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem, związany jest z rozwojem podmiotów ekonomii społecznej. Działalność BOF ma pozwolić na zwiększenie zakresu i skali funkcjonowania takich organizacji pozarządowych.

Białostocki Obszar Funkcjonalny jako ośrodek metropolitalny odgrywa również ważną rolę w zakresie rozwoju kultury. Kultura jest niezbędna jako budulec kapitału społecznego. W strategii wyraźnie wskazano na konieczność jej wzmacniania [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 67-68].

Analiza społeczno-gospodarcza, uwzględniająca możliwie dużą liczbę interakcji, pozwoliła opracować matrycę. W jej ramach wyznaczono mocne i słabe strony BOF, które podzielono na siedem obszarów, tj.: gospodarkę i rynek pracy, dostępność komunikacyjną, gospodarkę niskoemisyjną, ochronę wód i gleby, edukację i wychowa-

nie, kulturę i pomoc społeczną [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, 2014, s. 106-110].

Dzięki wykorzystaniu narzędzi statystycznych i ekonometrycznych obrano strategię konkurencyjną (mini-maxi), która jest wypadkową wyników SWOT/TOWS. Zadaniem realizujących tę strategię będzie eliminacja słabych stron BOF oraz budowanie konkurencyjności przez maksymalizację wykorzystania szans sprzyjających rozwojowi. Do działań w tym kierunku można zaliczyć:

- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej BOF w stosunku do obszarów konkurencyjnych;
- wzrost dostępności komunikacyjnej BOF i znaczenia publicznego transportu zbiorowego;
- wzrost kompetencji do pracy przy wykorzystaniu rozwiniętej sieci kształcenia na wszystkich poziomach, w tym w szczególności na poziomie wyższym;
- rewitalizację społeczną i fizyczną w celu eliminacji słabej strony, jaką jest niekorzystna sytuacja dochodowa mieszkańców;
- zrównoważony transport i efektywność energetyczną przy uwzględnieniu istniejących szlaków drogowych oraz szansy dostępności środków unijnych na kształtowanie właściwej polityki transportowej zgodnej z polityką Unii Europejskiej, nastawionej na rozwój transportu multimodalnego w celu rozwoju transportu zbiorowego i dróg rowerowych wpływających na wzrost jakości życia oraz właściwych dla zasad zrównoważonego rozwoju, a także eliminację bariery niewydolnej infrastruktury energetycznej i gazowej;
- integrację strategiczną zarządzania rozwojem BOF, usunięcie zagrożeń – niski poziom zinstytucjonalizowanej współpracy w zakresie rozwoju BOF przy spożytkowaniu szansy, jaką jest dostępność środków z funduszy strukturalnych na rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych.

Oslabienie zagrożeń i konsekwentne wykorzystanie szans w wyniku realizacji wymienionych celów powinno prowadzić do przesunięcia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w kierunku obszaru umożliwiającego realizację bardziej aktywnej strategii (maxi-maxi), który przyczyni się do maksymalnego wykorzystania silnych stron BOF, takich jak m.in.: wysoki potencjał ludnościowy, korzystne położenie BOF, rozwój załączków sektorów, które dzięki istniejącemu potencjałowi naukowemu mają szansę stać się inteligentnymi specjalizacjami BOF.

Tworzący Strategię Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego zwrócili uwagę na spójność misji i celów z dokumentami już występującymi i funkcjonującymi na tym obszarze. Istnieje więc zbieżność zarówno ze Strategią Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 [*Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, 2013], (SRWP), jak i ze Strategią Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus [*Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku...*, 2010], (SRMB). W tej ostatniej misja Białegostoku została sformułowana jako: „Białystok – miasto, w którym żyje się najlepiej”. Aspekt jakości życia został również uwzględniony w SRWP, w ramach trzeciego celu strategicznego – „Jakość życia”. Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego także uwzględnia w wizji i celach przedsiębiorczość i konkurencyjność oraz znaczenie powiązań krajowych i zagranicznych. Wszystkie trzy dokumenty, tj.: SRWP, SRMB i Strategia BOF wskazują,

że mieszkańcy kluczowe znaczenie przypisują zapewnieniu miejsc pracy, których niedobór stwarza przesłanki dla procesów migracyjnych. Misja Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego musiała więc uwzględniać wszystkie powyższe elementy i wnioski z własnej analizy i brzmi: „Atrakcyjne miejsce do pracy i życia” [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 83].

5. Obszary interwencji w ramach Strategii Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Dokonując kategoryzacji przestrzeni, które ma objąć Strategia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, a także działań, jakich należy podjąć się w ich ramach, można wskazać siedemnaście obszarów. Jedne dotyczą wsparcia inwestorów, tworzenia warunków do prowadzenia działalności gospodarczej czy modyfikacji systemu szkolnictwa zawodowego i wyższego. Są to takie działania, jak: wsparcie działalności B+R w przedsiębiorstwach oraz transferu wiedzy i komercjalizacji wyników B+R; budowanie oferty inwestycyjnej i poprawa dostępności terenów inwestycyjnych BOF; stworzenie Centrum Obsługi Inwestorów BOF jako podmiotu zajmującego się: promocją inwestycyjną, przygotowywaniem ofert dla inwestorów i obsługą; podniesienie atrakcyjności kształcenia w szkołach zawodowych; utworzenie Centrum Kompetencji BOF stanowiącego platformę współpracy: pracodawców, instytucji szkoleniowych i rynku pracy, centrum doradztwa zawodowego oraz ośrodka promocji nowoczesnej edukacji zawodowej i kształcenia ustawicznego; zintegrowanie potencjału edukacji wyższej i powiązanego z nim potencjału nauki z rozwijającymi się specjalizacjami BOF; doprowadzenie do objęcia edukacją przedszkolną wszystkich dzieci zgłoszonych do edukacji przedszkolnej z terenu BOF przez zagwarantowanie miejsca w przedszkolu; zapewnienie bazy technodydaktycznej do edukacji z wykorzystaniem nowych technologii, a także doposażenie placówek edukacyjnych w zestawy niezbędnych urządzeń multimedialnych. Inne obejmują zagadnienia związane ze sferą społeczną, a wśród nich przede wszystkim: wsparcie potencjału kulturalnego BOF; ochronę obiektów zabytkowych oraz rozwój zasobów kultury, w tym instytucji zajmujących się działalnością kulturalną i promocją kultury; utworzenie: centrum aktywności osób niepełnosprawnych, zakładu aktywizacji zawodowej bądź innego podmiotu ekonomii społecznej. Jeszcze inne zwracają uwagę na kwestie dotyczące mobilności w ramach BOF i jego dostępności komunikacyjnej. Do kluczowych działań, jakie planuje podjąć się w tym zakresie, można zaliczyć: zwiększenie udziału przyjaznego środowiska publicznego transportu zbiorowego w obsłudze Białegostoku i jego obszaru funkcjonalnego; integrowanie i tworzenie warunków do komplementarności różnych rodzajów transportu oraz dalszą rozbudowę i wykorzystanie możliwości inteligentnych systemów transportowych (ITS); stworzenie jednolitego systemu transportu rowerowego na terenie BOF; wdrożenie działania mającego na celu realizację projektów wynikających z planu gospodarki niskoemisyjnej; budowę obwodnic Białegostoku umożliwiającą wyprowadzenie nadmiernego ruchu tranzytowego z miasta z nieprzystosowaną do tego infrastrukturą drogową, przyczyniając się do poprawy płynności ruchu drogowego i ogranicze-

nia generowanych przez transport kosztów środowiskowych, w tym redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza; poprawę uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, co w efekcie wpłynie na bezpieczeństwo i jakość życia na obszarze BOF; realizację projektów zorientowanych na budowę spójnej sieci transportowej, co wzmocni możliwości rozwojowe całego obszaru funkcjonalnego, ale głównie przyczyni się do rozwijania konkurencyjności i ożywienia przedsiębiorczości obszaru; budowę małego lokalnego lotniska o parametrach dopasowanych do rzeczywistych wymagań i możliwości, co z jednej strony umożliwi szybki transport wewnątrz kraju, z drugiej zaś strony włączy Białystok i jego obszar funkcjonalny w międzynarodowy system transportu powietrznego przez łączność z sąsiednimi węzłami lotniczymi. Istotne jest również zapewnienie kompleksowego wsparcia oraz zabezpieczenie odpowiedniego zaplecza kadrowego i technicznego dla instytucji odpowiedzialnej za: zarządzanie, wdrażanie czy monitorowanie przyjętych działań w ramach Strategii ZIT BOF, a także równie ważne to koordynacja i wsparcie opracowywania dokumentów planistycznych dla obszaru BOF [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 71-75]. Realizacja powyższych obszarów bezpośrednio przyczyni się do uzyskania zamierzonych efektów strategii. Jednocześnie będzie to wymierny rezultat współpracy podmiotów wchodzących w skład BOF.

Ze względu na bezpośrednią realizację, wszystkie problemy, potrzeby i wynikające z nich działania podzielono na cele tematyczne. Równocześnie określono ich źródła finansowania. Pierwszy cel dotyczy atrakcyjności inwestycyjnej, drugi – kompetencji do pracy i ich rozwoju, trzeci – rewitalizacji społecznej i fizycznej oraz dostępu do kultury, czwarty – gospodarki niskoemisyjnej i ochrony środowiska, piąty – dostępności komunikacyjnej, a ostatni – integracji strategicznego zarządzania rozwojem BOF. Cele w pełni opisują wszystkie wcześniej wskazane sytuacje, pozwalając na stworzenie listy projektów, które będą służyć rozwiązaniu zaistniałych problemów [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 83-139].

W ramach atrakcyjności inwestycyjnej będą realizowane dwa działania, a mianowicie: wsparcie inwestorów na terenie BOF, jak również utworzenie sieci terenów inwestycyjnych na tym terenie dzięki uzbrojeniu oraz poprawie dostępności tych terenów i stworzeniu centrum obsługi inwestorów. Cel drugi wiąże się z kompetencją do pracy. Do głównych działań w tym obszarze zaliczono: rozwój potencjału kształcenia zawodowego (wzrost jakości kształcenia i przebudowa infrastruktury), stworzenie centrum kompetencji BOF (co pozwoli na dostosowanie systemu edukacji zawodowej do potrzeb pracowników i kompetencji mieszkańców do potrzeb pracodawców oraz na rozwój kształcenia ustawicznego), kształcenie wyższe na rzecz inteligentnych specjalizacji BOF, rozwój wychowania przedszkolnego (podniesienie jakości edukacji przedszkolnej i rozwój infrastruktury wychowania przedszkolnego), rozwój e-edukacji. Kolejnym celem jest poprawa dostępu do kultury. Tutaj zwrócono uwagę przede wszystkim na adaptację zasobu kulturowego do działalności kulturalnej. Celem, w pewien sposób powiązany z powyższym, jest rewitalizacja społeczna i fizyczna. W jej ramach ma być zapewniona większa spójność społeczna na obszarze BOF, która ułatwi rozwiązywanie problemów. To ostatecznie ma pozytywnie wpłynąć na rozwój ekonomiczny tego obszaru. Na rewitalizację społeczną i fizyczną składa się

aktywna integracja społeczna (wyrównywanie szans na rynku pracy, włączenie społeczne, zwiększenie dostępu do usług społecznych, rewitalizacja fizyczna obiektów). Cel czwarty dotyczy gospodarki niskoemisyjnej i ochrony środowiska. W związku z tym skupiono się na: niskoemisyjnym transporcie miejskim (rozbudowie systemu transportu publicznego i dróg rowerowych), poprawie efektywności energetycznej i ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do powietrza (przez: wzrost efektywności gospodarowania energią w zakresie oświetlenia ulicznego, rozwój OZE, podniesienie efektywności energetycznej budynków), gospodarce wodno-kanalizacyjnej. W ramach celu piątego będą realizowane inwestycje, które umożliwią zwiększenie dostępności komunikacyjnej analizowanego obszaru. Do zasadniczych działań w ramach tego celu zaliczono: budowę obwodnicy Białegostoku, rozwój kluczowych powiązań komunikacyjnych i budowę pasa startowego na lotnisku Krywlany. Cel szósty obejmuje strategiczne zarządzanie rozwojem BOF, czyli instytucjonalizację współpracy samorządów tego obszaru i jego dokumentację strategiczną. W ten sposób pozwoli on na planową i efektywną realizację działań w zakresie pozostałych celów [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 119-178].

Poszczególne cele będą realizowane ze środków własnych i krajowych przy wykorzystaniu finansowania z Unii Europejskiej w ramach programów: krajowych, regionalnych i dedykowanych ZIT. W odniesieniu do Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego powstała również lista projektów do realizacji. Stąd w celu pierwszym uwzględniono inwestycje o łącznej wartości około 77 mln zł (w tym ponad 63 mln zł z Unii Europejskiej), w drugim – 137 mln zł (w tym prawie 117 mln zł z Unii Europejskiej), w trzecim – 27 mln zł (w tym 23 mln zł z Unii Europejskiej), a np. w czwartym – 112 mln zł (w tym 95 mln zł z Unii Europejskiej), [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2014, s. 179-183]. Powyższe dane pokazują skalę działań, jakie zostaną podjęte w ramach integracji BOF.

Strategiczne i zintegrowane podejście do zarządzania Białostockim Obszarem Funkcjonalnym pozwoli uzyskać oczekiwane rezultaty społeczno-gospodarcze, a pośrednio przyczyni się do zacieśnienia współpracy między JST.

6. Podsumowanie

Duże zainteresowanie Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi wynika przede wszystkim z wydzielenia środków na zrównoważony rozwój obszarów miejskich [*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczególnych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, 2011*], czyli na realizację tych inwestycji. Na Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodki Wojewódzkie (MOF OW) zostały przeznaczone środki z funduszy strukturalnych, z tzw. rezerwy programowej (EFS – 67,2 mln euro i EFRR – 8,6 mln euro). Skierowano je do RPO. Ze względu na niewielką grupę odbiorców (gwarantowane dla miast wojewódzkich i gmin ościennych, po spełnieniu wyżej wymienionych warunków)

jest to stosunkowo duża pula, a tym samym potencjalna szansa dla obszarów, które borykają się ze wspólnymi problemami.

Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych również na Podlasiu wiąże się z licznymi zagrożeniami. Istniejące ryzyko można podzielić zgodnie z kategoriami jednostek samorządu terytorialnego w ramach MOF OW: rdzeń – miasto wiodące; pierścień okalający – jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład obszaru połączone z rdzeniem więziami funkcjonalnymi; jednostki samorządu terytorialnego pozostające poza MOF OW, nie podlegające dodatkowemu finansowaniu z Unii Europejskiej [*Meandry współpracy sieciowej...*, 2014, s. 247-250].

Pierwsza kategoria, czyli miasto rdzeń (w tym konkretnym przypadku Miasto Białystok) najprawdopodobniej więcej skorzysta na tej współpracy niż straci. Jednak do głównych zagrożeń krótkookresowych można zaliczyć m.in.: nieuzyskanie dofinansowania na projekty realizowane samodzielnie przez miasto wojewódzkie w tych samych obszarach, przeciągające się negocjacje między współpracującymi JST w odniesieniu do podziału korzyści i kosztów związanych z realizacją projektu, najniższe korzyści *per capita* z realizacji projektów, co ostatecznie może wpłynąć na niechęć do ich prowadzenia. Istnieje również ryzyko, że gminy przyległe, w wyniku realizacji np. projektów drogowo-komunikacyjnych, staną się jeszcze łatwiej dostępne, a to pogłębi procesy suburbanizacyjne i doprowadzi do sztucznego wyludniania miasta wojewódzkiego na korzyść podmiotów administracyjnych położonych w jego okolicy. Wobec tego ta sytuacja może oddziaływać na niższe wpływy podatkowe.

Drugą kategorię stanowią gminy ościenne, powiązane funkcjonalnie z miastem wojewódzkim. W ramach tego typu JST pojawiają się obawy dotyczące m.in. podziału kosztów związanych z realizacją i zarządzaniem projektami. Gminy ościenne Białegostoku, tj.: Wasilków, Czarna Białostocka, Supraśl, Zabłudów, Juchnowiec Kościelny, Turośl Kościelna, Łapy, Choroszcz, Dobrzyniewo Duże⁸ obawiają się również siły przetargowej miasta wojewódzkiego ze względu na zasoby: finansowe, kadrowe, wiedzy, polityczne itd., co ogranicza potencjalną realizację projektów zgodnych z oczekiwaniami mniejszych podmiotów.

Trzecia kategoria obejmuje gminy, które uznano za zbyt odległe od miasta wojewódzkiego – tym samym niezwiązane funkcjonalnie z rdzeniem obszaru. W ich przypadku jest wskazywanych najwięcej zagrożeń, poczynając od: zapóźnienia w wyniku ograniczenia finansowania z Unii Europejskiej, oddzielenia tych gmin od obiektów wojewódzkich odpowiedzialnych za wzrost (tutaj od Miasta Białegostoku), braku samodzielnej zdolności: finansowej, rzeczowej i ludzkiej do realizacji projektów unijnych po dalsze wyludnianie takich obszarów [*Meandry współpracy sieciowej w Europie Środkowej i Wschodniej*, 2014, s. 247-248]. W stosunku do województwa podlaskiego można wskazać m.in.: Krynki, Gródek czy Michałowo.

Zamiarem Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego jest działanie na rzecz zamieszkujących je społeczności. Obecny okres finansowania Unii Europejskiej (2014-2020) nie zezwala na włączanie w projekty zintegrowane gmin poza tymi, które już są członkami stowarzyszenia. Jednak nie wyklucza to w przyszło-

⁸ Dane te uzyskano na podstawie zasobów własnych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

ści realizowania wspólnych, znacznie większych, strategii przy wykorzystaniu zasobów własnych. Taki jest ostateczny cel nawiązywanej obecnie współpracy. Białystok jako lider dostrzega potrzebę rozwoju całego województwa. Aktualna sytuacja ma pozwolić wykreować w regionie konkretne propozycje dla poszczególnych JST. Dzięki temu możliwe stałoby się stworzenie obszaru odpowiadającego zarówno potrzebom mieszkańców, jak i interesującego pod względem turystycznym.

Wspólnie wszystkie gminy mogą wyraźnie poprawić obecnie funkcjonujący stan. Efekt skali, który uzyska się, może definitywnie przekonać, często rywalizujące, gminy do wzajemnego wsparcia i dalszej współpracy. Tylko w ten sposób zostaną osiągnięte podstawowe i zarazem bardzo ważne cele społeczno-gospodarcze, które prowadzą do poprawy jakości życia mieszkańców.

Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych budzi wiele obaw, lecz właściwa wymiana informacji, zaufanie i współpraca pozwalają wykorzystać zalety tego rozwiązania i wzmocnić na wiele lat właściwe trendy wzrostowe. Białostocki Obszar Funkcjonalny ma potencjał, który może zagwarantować mu przetrwanie w okresie rosnącej migracji ludności.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.stat.gov.pl, data wejścia: 11.07.2014].
- European Commission, *Smart specialisation*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/research/regions/index_en.cfm?pg=smart_specialisation, data wejścia: 11.07.2014].
- Gromadzki D. *Białostocki Obszar Funkcjonalny – stowarzyszenie na rzecz wspólnych działań*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.bialystok.pl/154-szczegoly-aktualnosci/newsid/4506/default.aspx, data wejścia: 2.07.2014].
- Klimczak P., Wojnicka E. 2005 *Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przestanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Rzeszów-Warszawa.
- Kryteria delimitacji Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Ośrodków Wojewódzkich 2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pl.pdf, data wejścia: 1.07.2014].
- Ranking Uczelni Wyższych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://rankingi.ia.uz.zgora.pl/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/Tab1-04.11.20131.html, data wejścia: 4.07.2014].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w spra-*

- nie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, art. 7, Komisja Europejska, KOM (2011) 614, 2011/0275 (COD), Bruksela, dnia 6.10.2011.*
- Stopa bezrobocia w Powiecie Białostockim i Województwie Podlaskim, Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [pup.bialystok.pl, data wejścia: 9.07.2014].*
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 2014, Urząd Miejski w Białymstoku, Białystok.*
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.*
- Uchwała nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 roku, Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.*
- Uchwała Nr 3/2014 Zarządu Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 16 lipca 2014 roku w sprawie przyjęcia projektu „Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020” 2014, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Białystok.*
- Uchwała Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 roku, Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus 2010, Urząd Miejski w Białymstoku, Białystok.*
- Waligóra K. 2014 *Integrated territorial investments as a form of municipalities' cooperation in the realization of projects co-financed by the EU*, [w:] *Meandry współpracy sieciowej w Europie Środkowej i Wschodniej*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Zasady realizowania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.*
- Żuber P. i inni 2012 *Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Marek DYLEWSKI¹

INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ ZDROWOTNĄ JAKO WYRAZ REALIZACJI ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie

Artykuł dotyczy zasady zrównoważonego rozwoju jako jednej z podstawowych zasad, które determinują nowy okres programowania Unii Europejskiej. Zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do człowieka, jego zdrowia i wykorzystania pracy ludzkiej jako jednego z komponentów zrównoważonego rozwoju. Środki Unii Europejskiej mają służyć realizacji tej zasady. W artykule dokonano oceny wsparcia rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia finansowanej ze środków Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013 na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Wskazano również, jak będzie realizowana zasada zrównoważonego rozwoju w ochronie zdrowia, w nowym okresie programowania.

Słowa kluczowe: finansowanie, fundusze Unii Europejskiej, infrastruktura ochrony zdrowia

INVESTMENT IN HEALTH INFRASTRUCTURE AS EXPRESSION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN NEW EU FINANCIAL PERSPECTIVE: THE CASE OF ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP

Summary

The paper is concerned with the principle of sustainable development as one of the basic principles that determine the new programming period of the EU. The idea of sustainable development applies to people, their health, and the use of human labour. The EU funds are designed to implement this principle. The author assesses the support given to the development of health infrastructure, financed from EU funds in the 2007-2013 programming period, based on the analysis of Zachodniopomorskie (West Pomeranian) province. It is also indicated how the principle of sustainable development will be implemented in health care in the new programming period.

Key words: financing, financing, EU funds, health care infrastructure

¹ Prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski – Wydział Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu; e-mail: marek.dylewski@wsb.poznan.pl.

1. Wstęp

Nie sposób kwestionować problem wpływu zasady zrównoważonego rozwoju na rozwój lokalny czy też regionalny. Podejście do zrównoważonego rozwoju ewoluuje. Coraz częściej wymaga się działania zgodnie z jego ideą i coraz większą wagę dzisiejsze społeczeństwo przywiązuje do jej respektowania niemalże na wszystkich płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Zasada ta odnosi się również do zapewnienia ochrony zdrowia, a tym samym do jakości i dostępności usług medycznych dla społeczeństwa (w rozumieniu podstawowej potrzeby).

Nowy okres programowania promuje działania zapewniające realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Pojawia się nowa logika interwencji nastawiona na realizację zasady zrównoważonego rozwoju, a tym samym nowe podejście na poziomie regionów. Zdrowie i poprawa jego jakości, dostęp do usług medycznych stają się istotnymi problemami w nowej perspektywie, które będą objęte wsparciem Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie nowej logiki interwencji w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju oraz zaprezentowanie działań w województwie zachodniopomorskim, które są dedykowane zarówno infrastrukturze ochrony zdrowia, jak i wzmocnieniu interwencji w poprawę jakości zdrowia w nowym okresie programowania.

2. Idea zrównoważonego rozwoju a potrzeba wzmocnienia infrastruktury ochrony zdrowia

Polityka spójności stanowiła ważną przesłankę dla szeregu instrumentów stymulującego realizację idei zrównoważonego rozwoju w latach 2000-2006 oraz 2007-2013. Jej znaczenie w zakresie realizacji celów strategii „Europa 2020” wyraźnie podkreślono również w komunikacie pt.: *Wkład polityki regionalnej w zrównoważony rozwój w ramach strategii Europa 2020* (KE (2011) 17), [*Wkład...*, 2011], w którym stwierdza się, że polityka regionalna odgrywa kluczową rolę w stymulowaniu zwiększenia skali inwestycji w inteligentny i zrównoważony rozwój przez wspieranie działań na rzecz: ochrony klimatu, energii, środowiska oraz kapitału ludzkiego (zwłaszcza dzięki ochronie zasobów ludzkich, a przede wszystkim ważnego czynnika, jakim jest zdrowie).

Koncepcja zrównoważonego rozwoju opiera się na trzech podstawowych elementach, czyli synchronizacji kapitału gospodarczego, społecznego i środowiskowego [*Granice wzrostu*, 1969; Kenig-Witkowska, 1998, s. 45-58; Sitek, 1999, s. 82-83; Rosicki, 2010, s. 44-56]. Obowiązującą koncepcją zrównoważonego rozwoju jest koncepcja zawarta w *Deklaracji Sztokholmskiej* [Ciechanowicz-McLean, 2001, s. 22-23], w której jasno wskazuje się, że zgodnie z zasadą 8. rozwój gospodarczy i społeczny jest konieczny do zapewnienia środowiska sprzyjającego funkcjonowaniu człowieka, jak również do stworzenia na Ziemi warunków niezbędnych do poprawy jakości życia.

Należy zauważyć, że późniejsze deklaracje i konferencje związane z problemami zrównoważonego rozwoju w znaczący sposób podkreślały potrzebę zarówno utrzymania odpowiedniego poziomu inwestycji, jak i zwiększenia potencjału kapitału ludz-

kiego w celu realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju². Szczególne znaczenie dla kwestii ochrony zdrowia miał Światowy Szczyt w sprawie Zrównoważonego Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych z 2002 roku. Jego rezultatem była *Deklaracja z Johannesburga* [*Deklaracja z Johannesburga...*] dotycząca zrównoważonego rozwoju. Odniesiono się w niej m.in. do problemów: harmonizacji kapitałów, sprawiedliwości między-pokoleniowej, współdziałania na rzecz ochrony środowiska, zarządzania zasobami naturalnymi. Kraje uczestniczące w szczycie podjęły zobowiązania w zakresie realizacji zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza postulowały podjęcie działań na rzecz dostępu do podstawowych potrzeb, w tym ochrony zdrowia [Hens, Nath, 2003, s. 7-39; Mizak, 2002, s. 1-4; Nath, 2003, s. 231-254; Rosicki, 2010, s. 44-56].

W czerwcu 2012 roku przedstawiciele ponad 100 krajów spotkali się na kolejnym Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, zatytułowanym „Rio +20” [*Future We Want*], na którym podjęto ważne zobowiązanie mające na celu kształtowanie bardziej przyjaznych i sprawniej funkcjonujących organizmów miejskich. Do problemów zdrowia odniesiono się w punkcie 21., w którym złożono deklarację na rzecz zwiększenia wysiłków w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, a przede wszystkim wyeliminowania ubóstwa i głodu oraz zapobiegania chorobom.

Kwestie ochrony zdrowia w ujęciu tak rozumianego zrównoważonego rozwoju, a głównie infrastruktury zdrowia, znalazły swoje odzwierciedlenie w programie operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko”, który był realizowany w okresie 2007-2013. Priorytet 12. dotyczył bezpieczeństwa zdrowotnego i poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia. Na jego realizację przeznaczono 456,6 mln euro (w tym 359,7 mln euro z EFRR).

Nowy okres programowania kładzie również nacisk na infrastrukturę ochrony zdrowia. Temu problemowi na poziomie krajowym jest dedykowana oś priorytetowa 7. pod nazwą: *Wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia* w nowym programie operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2014-2020. Na poziomie regionalnym władze poszczególnych województw opracowują regionalne programy operacyjne uwzględniające wytyczne Unii Europejskiej, jak również rządowe, które obejmują swoim zakresem merytorycznym spójność z programem operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko”.

3. Nowa logika wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia w latach 2014-2020

Nowa idea wsparcia w nowym okresie programowania opiera się w szczególności na następujących założeniach:

- ukierunkowanie środków oraz udzielanego wsparcia na realne potrzeby, które będą sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi;
- odejście od selektywnego wsparcia na rzecz terytorialnego i kompleksowego wymiaru wsparcia;

² Omawiana kwestia znalazła się w: [*Deklaracja Milenijna...*; *Porozumienie z Monterrey...*].

- realizowanie wsparcia na podstawie dwóch rodzajów konkursów alokujących projektu, ściśle powiązanych z ideą terytorialnego i kompleksowego rozwiązywania problemów.

Istotnym elementem, który charakteryzuje nową logikę wsparcia, jest odmienne podejście do kryteriów oceny projektów. Wprowadza się większą przejrzystość w informowaniu beneficjenta, jak również wskazuje się na konieczność uproszczenia procedur (negatywna ewaluacja) w celu zwiększenia dostępności. Zmienia się równocześnie podejście organizacji konkursów i naboru projektów.

Analiza przyjętych dokumentów rządowych pokazuje, że wsparcie finansowe jest także niezbędne na ochronę zdrowia, w tym infrastrukturę ochrony zdrowia w nowym okresie programowania. Potrzeby te są związane z aktualną sytuacją demograficzną w Polsce, gdzie tak jak w krajach Unii Europejskiej obserwuje się dwa główne trendy: spadek liczby ludności wywołany spadkiem urodzeń oraz wzrost długości życia (starzenie się społeczeństwa) przy jednoczesnym spadku liczby lat przeżytych w zdrowiu. Może to doprowadzić do znaczących zmian na rynku pracy i zakłócenia jego równowagi. Ze strony społeczeństwa jest więc spodziewane zwiększenie nakładów dotyczących ochrony zdrowia i opieki medycznej nad ludźmi w podeszłym wieku. Stąd też, w ramach infrastruktury ratownictwa medycznego, szczególnie istotne jest zachowanie zasady tzw. *złotej godziny*, (nieprzekraczania sześćdziesięciu minut pomiędzy zdarzeniem a rozpoczęciem specjalistycznego leczenia szpitalnego). Jednocześnie jest wymagane w tym zakresie wypełnienie luk system Państwowego Ratownictwa Medycznego, tak aby obejmował on w sposób adekwatny do zagrożeń różne obszary kraju oraz umożliwiał zapewnienie niezbędnej opieki medycznej na porównywalnym poziomie niezależnie od miejsca zamieszkania. Natomiast inne wymagania są związane z: wyposażeniem i funkcjonowaniem szpitalnych oddziałów ratunkowych, zwłaszcza obejmującym doposażenie i utworzenie stanowisk intensywnej terapii; odnowieniem infrastruktury szpitalnej, koniecznej do sprawnego funkcjonowania centrów urazowych. Znaczące potrzeby infrastrukturalne identyfikuje się również w obszarze lądowisk przyszpitalnych i wzmocnienia baz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego [Program..., 2014, s. 12].

W nowym okresie programowania, zgodnie z przyjętym programem operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko”, siódma oś priorytetowa jest dedykowana zrównoważonemu rozwojowi w zakresie ochrony zdrowia i dotyczy celu tematycznego 9. pod nazwą: *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem*. Zakłada się, że inwestycje w infrastrukturę zdrowotną mają przyczynić się do zrównoważonego rozwoju kraju oraz mogą istotnie wpłynąć na zmniejszanie nierówności w zakresie stanu zdrowia. Wsparcie infrastruktury zdrowotnej, przewidzianej w PO IŚ poświęconym infrastrukturze rozwojowi zrównoważonego, należy rozpatrywać w kontekście systemu zarządzania wielopoziomowego, którego każdy element (poziom) może wnieść wkład w osiągnięcie zakładanych celów rozwojowych. To podejście obrazuje nową logikę działania, gdyż do tej pory wsparcie było skoncentrowane na wybranych tematach (selektywnym podejściu), a nie akcentowało wystarczająco wymiaru terytorialnego. Zgodnie z przyjętym zakresem wsparcia, interwencja programu będzie ukierunkowana na rozwój strategicznych elementów infrastruktury ochrony zdrowia o znaczeniu krajowym, które będą tworzyć warunki w celu zwiększenia dostępu do niej wszystkim obywatelom.

lom, przyczyniając się tym samym do zakładanego zmniejszenia nierówności w zakresie stanu zdrowia.

Nowa logika interwencji narzuca dwa rodzaje projektów. Pierwszy jest poświęcony infrastrukturze ratownictwa medycznego i obejmuje:

- działania inwestycyjne związane z budową nowych i doposażeniem istniejących szpitalnych oddziałów ratunkowych, ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk wstępnej intensywnej terapii;
- budowa nowych, doposażenie i modernizacja istniejących centrów urazowych;
- wsparcie istniejących oraz utworzenie nowych przyszpitalnych całodobowych lotnisk lub lądowisk dla śmigłowców – przy szpitalnych oddziałach ratunkowych (SOR) i jednostkach organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, niezbędnych dla ratownictwa medycznego (roboty budowlane, doposażenie);
- doposażenie istniejących i utworzenie nowych baz lotniczego pogotowia ratunkowego, a także wyposażenie śmigłowców ratowniczych w sprzęt umożliwiający loty w trudnych warunkach atmosferycznych i w nocy.

Drugi rodzaj projektów – infrastruktura ponadregionalnych podmiotów leczniczych – jest dedykowany wsparciu:

- oddziałów i innych jednostek organizacyjnych szpitali ponadregionalnych, udzielających świadczeń zdrowotnych stacjonarnych i całodobowych na rzecz osób dorosłych, dotyczących chorób: układu krążenia, nowotworowych układu kostno-stawowo-mięśniowego, układu oddechowego, psychicznych;
- oddziałów i innych jednostek organizacyjnych szpitali ponadregionalnych, udzielających świadczeń zdrowotnych stacjonarnych i całodobowych w zakresie: ginekologii, położnictwa, neonatologii, pediatrii oraz innych oddziałów zajmujących się leczeniem dzieci (roboty budowlane, doposażenie);
- pracowni diagnostycznych i innych jednostek zajmujących się diagnostyką, współpracujących z jednostkami powyżej wymienionymi.

Jak widać, sam układ projektów narzuca nową logikę terytorialną, odchodzi od selektywnego wsparcia i prezentuje konkretne rodzaje działań podlegające finansowemu wsparciu (budowie nowych i doposażeniu istniejących jednostek).

Nowa logika działania w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 narzuca również dwa tryby alokacji projektów (konkursowy i pozostały). Jako konkursy będą realizowane projekty mające na celu:

- utworzenie nowych szpitalnych oddziałów ratunkowych;
- doposażenie istniejących i utworzenie nowych centrów urazowych;
- doposażenie istniejących i utworzenie nowych baz lotniczego pogotowia ratunkowego oraz wyposażenie śmigłowców ratowniczych w sprzęt umożliwiający loty w trudnych warunkach atmosferycznych i w nocy;
- niektóre inwestycje dotyczące infrastruktury szpitali ponadregionalnych.

Z punktu widzenia kraju takie podejście odzwierciedla strategiczny, a zwłaszcza inwestycyjny charakter wskazanych powyżej projektów. Dzięki wskazanym typom projektów nastąpi alokacja inwestycji w miejscach, w których aktualnie występują braki, we właściwym zabezpieczeniu świadczeń ratowniczych w danym regionie. Realizacja

tych inwestycji w trybie konkursowym mogłaby doprowadzić do sytuacji, w której powstałyby dodatkowe jednostki w miejscach, gdzie nie ma uzasadnienia związanego z potrzebami demograficznymi i epidemiologicznymi. To stanowisko jest słuszne z innego powodu. Niektóre podmioty lecznicze świadczą usługi zdrowotne unikatowe w skali kraju, a udzielone wsparcie inwestycyjne przyczyni się do podniesienia jakości i dostępności wyżej wymienionych świadczeń dla większej populacji mieszkańców Polski.

Drugi tryb alokacji projektów na rzecz wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia obejmuje:

- wsparcie istniejących szpitalnych oddziałów ratunkowych;
- wsparcie istniejących i utworzenie nowych przyszpitalnych całodobowych lotnisk lub lądowisk dla śmigłowców (przy SOR oraz jednostkach organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego).

Projekty w tym trybie alokacji będą wybierane w drodze konkursu, co ma doprowadzić do wyboru projektów lepszej jakości i ściślej związanych z celem nadrzędnym – ideą zrównoważonego rozwoju.

Podczas wyboru projektów do realizacji zmieniają się kryteria. Będzie liczyć się nie tylko rozwiązanie konkretnych problemów, ale również względy kompleksowego oddziaływania czy efektywności inwestycji, w tym w szczególności finansowej.

4. Efekty realizacji wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia w województwie zachodniopomorskim

4.1. Efekty wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia w województwie zachodniopomorskim, w okresie 2007-2013

Istotnym problemem województwa zachodniopomorskiego w okresie programowania 2007-2013 była jakość i dostępność usług medycznych. Władze województwa postrzegały wzrost powszechności świadczeń zdrowotnych wraz z rosnącą jakością opieki za niezbędny element rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, który w dużej mierze decyduje o poczuciu bezpieczeństwa społecznego. Przyjęto założenie, że redukcja chorób, w tym cywilizacyjnych, powinna odbywać się dzięki dobrze rozwiniętemu, łatwo dostępnemu systemowi lecznictwa opartemu przede wszystkim na podstawowej opiece zdrowotnej, gdyż jest to najkrótsza droga zapewniająca profilaktykę, ułatwieniu leczenia chorób we wczesnym, często odwracalnym, stadium, a następnie systemowi szpitalnemu i rehabilitacji medycznej. To założenie stanowiło podstawę przyjętych celów i priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Aby przyjęte założenie mogło zostać spełnione, konieczne było zapewnienie odpowiedniej jakości infrastruktury oddziałującej na teren całego województwa. W momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oceniono, że infrastruktura opieki zdrowotnej w województwie zachodniopomorskim jest zróżnicowana pod względem przestrzennym, zarówno jeśli chodzi o placówki poziomu podstawowego, jak i wysoko specjalistyczną opiekę medyczną. Przeprowadzone analizy wykazały, że szczególnie

jest ograniczony dostęp do opieki medycznej mieszkańców wsi i małych miast. Wsparcia finansowego potrzebowały szpitale, nie tylko w zakresie opieki podstawowej, ale także specjalistycznej. Przede wszystkim były konieczne nakłady finansowe, które pozwoliłyby na unowocześnienie infrastruktury wysoko specjalistycznych placówek medycznych o zasięgu wojewódzkim. Uznano, że słabszy dostęp do odpowiedniej opieki medycznej skutkuje mniejszą wykrywalnością chorób. Jako pozostałe problemy, kwalifikujące się do objęcia interwencją regionalnego programu operacyjnego w okresie 2007-2013, zdiagnozowano:

- niedostateczną jakość i dostępność infrastruktury leczenia zamkniętego, która pozostawała niewystarczająca w stosunku do istniejących potrzeb;
- niedostateczną jakość infrastruktury, zwłaszcza była konieczna zarówno budowa, rozbudowa, odnowa placówek, jak i lepsze wyposażenie ich w aparaturę i urządzenia diagnostyczne, jak również służące: terapii, ochronie życia i zdrowia pacjentów;
- ograniczenie dostępności podstawowych usług z zakresu ochrony zdrowia, co wymagało kompleksowej poprawy systemu leczenia ambulatoryjnego.

W celu poprawy jakości i dostępności usług medycznych władze województwa zachodniopomorskiego przyjęły, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, priorytet 7. „Rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”, działanie 3. „Infrastruktura ochrony zdrowia”. W ramach wskazanego działania wyłoniono dwa poddziałania: „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia” oraz „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia”. Realizacja priorytetu 7., działania 3. miała podnieść standard usług głównie specjalistycznych, a także zwiększyć dostępność do usług diagnostycznych i zdrowotnych mieszkańców obszarów wiejskich i małych miast [*Regionalny Program 2007-2013...*, 2007].

Ponadto ustalono, że będą realizowane przedsięwzięcia obejmujące swym zakresem m.in.: budowę i przebudowę obiektów infrastruktury ochrony zdrowia, dostosowywanie obiektów do potrzeb pacjentów, w szczególności osób niepełnosprawnych, jak również zakup urządzeń medycznych. Działania w sektorze zdrowia ukierunkowano na poprawę jakości oraz dostępu do ośrodków medycznych bez zwiększania ich wielkości liczonej liczbą łóżek poza przypadkami szczególnie uzasadnionymi.

Władze województwa przyjęły ograniczenia w dofinansowaniu projektów, które dotyczyły:

- zgodności projektów z przyjętymi celami dla priorytetu 7. działania 3.;
- konieczności wykazania przez beneficjenta projektu, że jest podmiotem dostarczającym świadczenia gwarantowane w ramach kontraktu z Instytucją Finansującą Publiczne Świadczenia Zdrowotne (np. NFZ);
- eliminacji projektów, które pokrywały się z projektami dofinansowywanymi w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” [*Regionalny Program 2007-2013...*, 2007].

W tabeli 1. zaprezentowano wielkość alokacji w okresie programowania 2007-2013 związaną z rozwojem infrastruktury ochrony zdrowia. W tabeli 2. przedstawiono jakościową realizację wsparcia rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego (RPO WZ).

TABELA 1.**Wielkość alokacji w okresie programowania 2007-2013 w RPO WZ**

Całkowita wartość projektów (w mln zł)	Liczba zawartych umów (projektów)	Kwota wnioskowanego dofinansowania w ramach podpisanych umów (w mln zł) ogółem	Kwota wnioskowanego dofinansowania w ramach podpisanych umów (w mln zł) – wkład UE	Wydatki scertyfikowane (rozliczone i zatwierdzone) (w mln zł)		% wykorzystanego dofinansowania	
				Dofinansowanie ogółem	Dofinansowanie UE	w stosunku do dofinansowania ogółem	w stosunku do dofinansowania UE
344,60	19	180,93	161,46	150,83	139,22	83%	86%

Źródło: dane udostępnione przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.

TABELA 2.**Wartości wskaźników realizowanych w ramach RPO WZ (stan zgodny ze sprawozdaniem rocznym z realizacji RPO WZ za rok 2013)**

Poziom wskaźnika produktu	Wartość w 2006 roku	Osiągnięte w 2010 roku	Plan na 2013 rok	Osiągnięte w 2013 roku
Liczba zmodernizowanych szpitali	0	2	3	12
Liczba zakupionego sprzętu medycznego	0	5	4	488
Liczba projektów z zakresu ochrony zdrowia	0	2	4	15

Źródło: dane udostępnione przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.

Szczegółowa analiza realizacji zadań z zakresu wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia w województwie zachodniopomorskim, objętych regionalnym programem operacyjnym wykazuje, że:

1. Faktyczna realizacja programu rozpoczęła się w 2008 roku (zatwierdzenie programu przez Komisję Europejską nastąpiło 11 października 2007 roku) i z tego powodu w 2007 roku nie został odnotowany postęp rzeczowy i finansowy w realizacji priorytetu 7. działania 3. a wszystkie wskaźniki pozostały na poziomie zerowym;
2. W 2008 roku przeprowadzono pierwsze konkursy, jednak nie podpisano umów o dofinansowanie i nie rozpoczęto faktycznej realizacji wyłonionych projektów, co skutkowało zerowym poziomem wykonania wskaźników w ujęciu finansowym i rzeczowym;
3. W 2009 roku:
 - a) w ramach poddziałania „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia” zostało podpisanych 5 umów o dofinansowanie na łączną wartość 33 392 tys. EUR (137 737 tys. zł), co stanowiło 95,40% alokacji;

- b) w ramach poddziałania „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia” zostało podpisanych 5 umów o dofinansowanie na łączną wartość 588 tys. EUR (2 425 tys. zł), co stanowiło 32,48% alokacji;
4. W 2010 roku w ramach poddziałania „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia” ogłoszono 2 konkursy na łączną wartość 2 397 tys. EUR. Nie ogłoszono naborów wniosków dotyczących poddziałania „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia” w trybie konkursowym. Nie przyjęto również do realizacji wniosków na projekty indywidualne;
5. W kolejnych latach nie ogłaszano naborów wniosków także w trybie konkursowym [*Roczne sprawozdania...*, 2007-2013].

W tabeli 3. zaprezentowano w ujęciu alokacyjnym realizację poddziałania „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia”, natomiast w tabeli 4. realizację poddziałania „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia” w ramach RPO WZ, w okresie 2007-2013.

TABELA 3.

Zestawienie projektów poddziałania „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia” w ujęciu alokacyjnym

Tytuł projektu	Beneficjent	Kwota ogółem	Dofinansowanie UE
Rozbudowa części środkowej budynku głównego wraz z dostosowaniem oddziałów chirurgicznych do wymogów fachowo-sanitarnych w Specjalistycznym Szpitalu im. A. Sokołowskiego w Szczecinie – Zdunowie	Specjalistyczny Szpital im. prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie – Zdunowie	95 247 151.00	44 678 653.00
„Centrum Zabiegowe z zapleczem łóżkowym w Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym w Szczecinie”	Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespolony w Szczecinie	47 780 649.00	26 265 386.00
Rozbudowa Szpitala Dziecięcego SPS ZOZ „Zdroje” w Szczecinie – utworzenie Zachodniopomorskiego Centrum Opieki Nad Kobieta i Dzieckiem (2010-2016)	Samodzielny Publiczny Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej „ZDROJE” w Szczecinie Zdrojach	38 384 345.00	21 395 512.00
Modernizacja Szpitala Wojewódzkiego im. Mikołaja Kopernika w Koszalinie	Szpital Wojewódzki im. M. Kopernika w Koszalinie	57 145 951.52	31 067 933.29
Budowa i wyposażenie Centrum Diagnostyki i Terapii Nowotworów Piersi	Zachodniopomorskie Centrum Onkologii	45 768 967.25	23 855 567.35
Projekt Centrum Diagnostyki i Leczenia Nowotworów Dziedzicznych – etap V*	Pomorski Uniwersytet Medyczny w Szczecinie	30 910 000	8 500 000*

* – wkład własny został określony we wniosku o dofinansowanie jako środki inne budżetowe, projekt z dofinansowaniem z budżetu państwa w wysokości równowartości RPO

Źródło: dane udostępnione przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.

Tabela 3. dotyczy alokacji na realizację poddziałania „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia” i wskazano w niej na 6 projektów, natomiast w poddziałaniu „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia” w tabeli 4. wykazano 12 projektów.

TABELA 4.

**Zestawienie projektów poddziałania „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia”
w ujęciu alokacyjnym**

Tytuł projektu	Beneficjent	Kwota ogółem	Dofinansowanie UE
Program profilaktyki diabetologiczno-kardiologicznej w Szczecinie wraz z zakupem sprzętu	Gmina Miasto Szczecin	349 994.49	177 020.93
Pracownia chorób piersi – zakup mammografu cyfrowego z możliwością wykonywania biopsji celowanej	Powiat Szczecinecki	1 246 978.00	685 837.90
Pawilon Położniczo-Ginekologiczny i modernizacja szpitala w Stargardzie Szczecińskim	Powiat Stargardzki	2 604 562.43	1 292 158.71
Pawilon Położniczo-Ginekologiczny i modernizacja szpitala w Stargardzie Szczecińskim – zakup wyposażenia II Etap	Powiat Stargardzki	1 201 206.61	543 538.20
Poprawa jakości i dostępności lokalnych placówek służby zdrowia na terenie Powiatu Szczecineckiego poprzez zakup sprzętu medycznego do Szpitala w Szczecinku	Powiat Szczecinecki	1 255 033.31	690 268.32
Zwiększenie możliwości diagnostycznych i poprawa jakości zabiegów w efekcie zakupu sprzętu medycznego na potrzeby Szpitala Powiatowego w Barlinku	Szpital Barlinek sp. z o.o.	903 090.91	495 218.03
Poprawa jakości i dostępności usług świadczonych przez Samodzielny Publiczny Szpital Rejonowy w Nowogardzie poprzez zakup wyposażenia medycznego	Samodzielny Publiczny Szpital Rejonowy w Nowogardzie	1 155 254.50	499 263.31
Poprawa jakości świadczeń medycznych w efekcie zakupu aparatu RTG z ucyfrowieniem	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Choszczynie	699 499.98	384 724.99
Poprawa jakości i dostępności udzielanych świadczeń medycznych w wyniku zakupu cyfrowego aparatu RTG dla SPZOZ Szpital Miejski w Świnoujściu	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Miejski im. Jana Garduły	576 832.84	315 590.00
Wzrost jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szkół Wyższych w Szczecinie wraz z zakupem sprzętu	Gmina Miasto Szczecin	430 148.01	216 451.39
Zakup specjalistycznej aparatury medycznej dla SPSP w Goleniowie	Szpitalne Centrum Medyczne w Goleniowie sp. z o.o. (dawniej Samodzielny Publiczny Szpital Powiatowy w Goleniowie)	610 841.26	610 841.26
Doposażenie Szpitala w Sławnie w aparaturę medyczną i diagnostyczną	Szpital Powiatowy w Sławnie	1 176 840.00	643 905.72

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.projektyrpo.wzp.pl/projekty?os=7563&dzialanie=7582&poddzialanie=7629&kategoria=All&powiat=All&gmina=All&dofinansowanie=All&beneficjent=&field_projekty_nazwa_value=, data wejścia: 02.07.2014].

Liczba projektów jest niewielka, ale rozmiar inwestycji i ich znaczenie dla regionu jest istotne. Projekty odnosily się do problemów aktualnych w minionym okresie programowania, lecz należy zwrócić uwagę, że ich oddziaływanie w nowym okresie programowania również będzie sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi (zarówno z punktu widzenia dostępności usług medycznych, jak i idei wyznaczonej w deklaracji „Rio +20”). Można także wskazać na objęcie projektami, zwłaszcza „Lokalne infrastruktury ochrony zdrowia”, kluczowych placówek pod względem dostępności. Oczywiście, środki te nie wyczerpują zgłoszonych potrzeb, jednak sprzyjają poprawie jakości usług i ich dostępności.

Oceniając stan wykonania zadań w zakresie wspierania infrastruktury ochrony zdrowia, można zauważyć, że jest on wysoce satysfakcjonujący z uwagi na osiemdziesięciotryprocentowy wskaźnik wykorzystanego dofinansowania. Osiągnięte efekty jakościowe potwierdzają, że zakładane cele w znaczący sposób wpłynęły na poprawę jakości i dostępności usług medycznych w województwie zachodniopomorskim. Warto zadać pytanie, czy jest to poziom zadowalający oraz na ile przedstawiona powyżej krytyka konstrukcji minionego okresu programowania jest zasadna w odniesieniu do województwa zachodniopomorskiego?

4.2. Potencjalne wsparcie infrastruktury ochrony zdrowia w województwie zachodniopomorskim w okresie 2014-2020 – założenia i planowane efekty

Należy podkreślić, że wyniki oceny efektów minionego okresu programowania wskazują na konieczność kontynuacji oddziaływania na infrastrukturę ochrony zdrowia, choć statystyki ukazują znaczące problemy w zakresie ochrony zdrowia:

1. W województwie zachodniopomorskim występuje znacząca zachorowalność na raka (np. 27,4% ogółu zgonów związanych z tą chorobą jest wywołanych rakiem płuc, natomiast nowotworami narządów trawiennych – 26,1%) oraz choroby układu krążenia;
2. Szpitalna baza łóżkowa, mimo zadowalającej liczby, wymaga jednak przeprofilowania łóżek krótkoterminowych na miejsca dla przewlekle chorych i osób starszych;
3. Z uwagi na zwiększającą się liczbę chorób powodujących trwałą lub przejściową niepełnosprawność, rośnie zapotrzebowanie na wszelkiego rodzaju świadczenia i usługi rehabilitacyjne;
4. Problem stanowi wiek i zużycie budynków, a zwłaszcza ich niskie dostosowanie do nowoczesnych, sprawnie podejmowanych procedur medycznych. Średni wiek budynków, w których jest prowadzona działalność lecznicza to 47 lat. W przypadku 10 % budynków stan ogólny określa się jako bardzo dobry, natomiast w przypadku 15% – jako bardzo zły;
5. Większość podmiotów leczniczych wykazuje również bardzo duże zapotrzebowanie na zakup dodatkowej aparatury medycznej, przede wszystkim: aparatów RTG, aparatów USG, aparatów EKG, defibrylatorów, aparatów KTG, gastrooskopów, inkubatorów, kardiomonitorów, aparatów do wspomagania oddychania u noworodków;

6. Lecznictwo uzdrowiskowe w województwie zachodniopomorskim jest dobrze rozwinięte, lecz wymaga modernizacji. Niezbędne są działania w zakresie: modernizacji, przebudowy obiektów ochrony zdrowia oraz obiektów infrastruktury uzdrowiskowej wraz z zakupem wyposażenia tych obiektów [Regionalny..., 2013, s. 38-39].

Ta ogólna sytuacja skłoniła władze województwa zachodniopomorskiego do wpisania się w ogólne założenia ideą zrównoważonego rozwoju, która została zapisana w dokumentach rządowych, w szczególności w strategicznych kierunkach i zasadach rozwoju przyjętych na poziomie Polski i Unii Europejskiej na lata 2014-2020, w tym „EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, a także wynikających z nich dokumentów regulujących zasady realizacji polityki spójności (takie jak: rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych, *Wspólnotowe Ramy Strategiczne, Umowa Partnerstwa, Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in POLAND for the period 2014-2020*) oraz – na poziomie krajowym – *Długo- i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Krajowy Program Reform*. Ważną wytyczną było poznanie założeń programów operacyjnych, w tym nowego programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2014-2020.

Władze województwa przygotowały projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020 „Pomorze Zachodnie” (RPO PZ), który uwzględnia występujące problemy dotyczące świadczenia usług ochrony zdrowia oraz infrastruktury wspomagającej ochronę zdrowia. Regionalny Program Operacyjny „Pomorze Zachodnie” podlega negocjacji z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju oraz odpowiednimi zespołami krajowymi, zajmującymi się tematyką funduszy Unii Europejskiej. Następnie, mając wszelkie wymagane opinie oraz uzgodnienia, RPO PZ 2014-2020 zostanie przesłany do Komisji Europejskiej. Ta procedura powoduje opóźnienia w realizacji zamierzeń przyjętych w RPO PZ.

W Regionalnym Programie Operacyjnym „Pomorze Zachodnie” zawarto następujące działania obejmujące rozwiązania problemów związanych z podniesieniem jakości i dostępnością usług medycznych w województwach:

- w ramach osi priorytetowej 7. „Rynek pracy” i celu tematycznego pod nazwą „Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników” przyjęto priorytet inwestycyjny 8.10.: „Aktywne i zdrowe starzenie się”;
- w ramach osi priorytetowej 8. „Rozwój społeczny” i celu tematycznego pod nazwą „Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem” przyjęto priorytet inwestycyjny 9.7.: „Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym”;
- w ramach osi priorytetowej 9. „Infrastruktura publiczna” i celu tematycznego pod nazwą „Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem” przyjęto priorytet inwestycyjny 9.1.: „Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego zmniejsz-

szania nierówności w zakresie stanu zdrowia oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych” [Regionalny..., 2013].

Jak już wskazano powyżej, jest to wstępny zarys działań, gdyż RPO PZ jest w chwili obecnej w fazie negocjacji i uzgodnień. Ostateczny kształt programu będzie znany najwcześniej w IV kwartale 2014 roku. Podane poniżej zamierzenia mają wskazać kierunki kontynuacji przyjętych działań w perspektywie 2007-2013 oraz zmian, które zostały wprowadzone w związku z nową logiką interwencji.

Priorytet inwestycyjny 8.10.: „Aktywne i zdrowe starzenie się społeczeństwa” ma odpowiedzieć na problem związany z istotniejszą przyczyną wykluczenia z rynku pracy, jaką jest zły stan zdrowia. W priorytecie tym zaakcentowano opracowanie i wdrożenie programów profilaktycznych w zakresie chorób będących najczęstszymi przyczynami przerwania aktywności zawodowej (choroby układu krążenia i nowotwory). Ważnym elementem oddziaływania na aktywne i zdrowe starzenie się społeczeństwa jest również zapewnienie właściwej opieki zdrowotnej osobom pracującym, co spowoduje wydłużenie czasu aktywności zawodowej oraz powinno ograniczyć wyłączanie osób z rynku pracy z powodów zdrowotnych.

Priorytet inwestycyjny 8.10. zakłada podjęcie następujących działań:

- realizację profilaktyki zdrowotnej, związanej z nowotworami: płuc, prostaty, wątroby, jajników, dzięki realizacji profilaktycznych przesiewowych badań płuc (TK) i jamy brzusznej (USG);
- opracowanie i wdrożenie projektów profilaktycznych dotyczących chorób będących istotnym problemem zdrowotnym regionu (na które wskazano powyżej);
- opracowanie i wdrożenie programów rehabilitacji leczniczej ułatwiających powroty do pracy oraz umożliwiających wydłużenie aktywności zawodowej;
- opracowanie i wdrożenie programów ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy, programów zdrowotnych dla osób zagrożonych przerwaniem aktywności zawodowej ze względów zdrowotnych, w zakresie wykraczającym poza finansowanie w ramach systemu powszechnych świadczeń zdrowotnych;
- realizację programów kształtowania aktywnego i zdrowego stylu życia (m.in. promocja aktywności fizycznej i zdrowego żywienia) [Regionalny..., 2013, s. 139-143].

Zadaniem postawionym przed priorytetem inwestycyjnym 9.7.: „Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym” jest zapewnienie mieszkańcom województwa zachodniopomorskiego dostępu do wysokiej jakości usług w zakresie integracji: społecznej, zdrowotnej i zawodowej. Jest to odpowiedź na wykluczenie z dostępu do usług medycznych osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, tj.: niepełnosprawnych, osób starszych, dzieci objętych systemem pieczy zastępczej, osób chorujących psychicznie, osób opuszczających zakłady penitencjarne. Jest to znacząca grupa osób w województwie. W związku z powyższym, przyjęto założenie, że projekty rozpisane w ramach priorytetu będą miały na celu ułatwienie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług soc-

jalnych, świadczonych w interesie ogólnym. Przede wszystkim projekty będą dotyczyć działań na rzecz zwiększenia jakości i dostępności usług społecznych i zdrowotnych.

Trzeci rodzaj interwencji obejmuje priorytet 9.1.: „Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych”. Ma on na celu przeprowadzenie modernizacji i przebudowy obiektów infrastruktury publicznej, w tym zwłaszcza obiektów ochrony zdrowia czy obiektów infrastruktury uzdrowiskowej.

Za sprawą realizacji przedsięwzięć tego typu poprawi się dostępność do wysokiej jakości infrastruktury zdrowotnej i uzdrowiskowej. Przedsięwzięcia będą polegać na modernizacji, w tym dostosowaniu obiektów ochrony zdrowia i uzdrowiskowych do wymaganych przepisami prawa krajowego i europejskiego standardów, jak też będą służyły unowocześnianiu świadczonych usług w obszarze ochrony zdrowia. Dzięki tego typu działaniom zwiększy się dostępność mieszkańców regionu do wysokiej jakości świadczeń medycznych. Dodatkowo przewiduje się zakup wyposażenia obiektów ochrony zdrowia i uzdrowisk. W wyniku wyposażenia obiektów ochrony zdrowia oraz uzdrowisk w urządzenia niezbędne do świadczenia usług medycznych polepszy się dostępność do nowoczesnej opieki zdrowotnej, zwłaszcza na obszarach marginalizowanych. Konsekwencją wdrożenia tego typu przedsięwzięć będzie poprawa jakości świadczonych usług zdrowotnych, a przez to stanu zdrowia społeczności województwa zachodniopomorskiego [*Regionalny...*, 2013, s. 164-168].

Jak już wskazywano, ze względu na trwające uzgodnienia i negocjacje trudno określić właściwą alokację w podziale szczegółowym dla przyjętych osi priorytetowych, celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych. W opracowanym i przedstawionym do konsultacji dokumencie RPO PZ zaprezentowano proponowaną alokację w ujęciu zagregowanym. W tabeli 5. zobrazowano postulowaną alokację środków, których część zostanie przeznaczona na opisane powyżej zadania związane z infrastrukturą ochrony zdrowia.

TABELA 5.

Postulowana alokacja środków dotycząca osi priorytetowych, w których będą realizowane zadania z zakresu wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia w RPO WZ 2013-2020

Wyszczególnienie	Rodzaj funduszu	Finansowanie ogółem w mln euro	Wsparcie UE w mln euro
Oś priorytetowa 7. „Rynek pracy”	EFS	223,5	190
Oś priorytetowa 8. „Rozwój społeczny”	EFS	139,6	118,7
Oś priorytetowa 9. „Infrastruktura publiczna”	EFRR	102,1	86,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Regionalny Program Operacyjny...*, 2013, s. 279].

Jak wskazują dane, w porównaniu z okresem programowania 2007-2013, zarazem rozmiar zadań, jak i środków finansowych jest szerszy. Unia Europejska włącza dwa

fundusze EFS i EFRR w realizację zadań w zakresie infrastruktury ochrony zdrowia, aby wesprzeć rozwiązywanie aktualnych problemów.

4.3. Wyraz nowej logiki interwencji w Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego. Pomorze Zachodnie 2014-2020

Województwo zachodniopomorskie charakteryzuje się niejednorodnym poziomem rozwoju: gospodarczego, społecznego i infrastrukturalnego. W celu eliminacji wskazanej dysfunkcji (selektywności oddziaływania) zostały wyznaczone obszary strategicznej interwencji (OSI) z punktu widzenia zarówno kraju, jak i regionu. Realizacja ustalonych celów z zakresu rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia będzie ukierunkowana na połączenie potencjału wszystkich (OSI).

Wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich będzie koncentrować się na wzmocnieniu roli miast i ich obszarów funkcjonalnych jako regionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu oraz dyfuzji procesów rozwojowych, dzięki rozwojowi potencjału gospodarczego i społecznego w samych miastach, a także wzmocnieniu współpracy i koordynacji procesów rozwojowych w ramach otaczających je obszarów funkcjonalnych. Natomiast to zostało uwzględnione w podziale na OSI.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego w okresie 2014-2020 stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie regionu Pomorza Zachodniego w zakresie wspierania obszarów dotkniętych zjawiskiem ubóstwa lub osób zagrożonych zjawiskiem dyskryminacji bądź wykluczenia społecznego, przede wszystkim z uwzględnieniem grup marginalizowanych i osób niepełnosprawnych. Wskazane działania jednoznacznie wykazują reorientację na nową logikę interwencji w tym zakresie. Za sprawą wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia następuje bezpośrednie oddziaływanie na częściową eliminację problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego, która wynika właśnie z problemów zachowania zdrowia przez społeczeństwo.

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego ustosunkowano się do systemu instytucjonalnego, na którego niedomagania wskazywano w ewaluacji okresu 2007-2013. W programie tym odniesiono się ze szczególną troską do zwiększenia efektywności instytucjonalnej, sprawności oraz wyeliminowania trudności w dostępie do środków Unii Europejskiej.

Według założeń nowej logiki interwencji, w sposób przejrzysty (na ile można to ocenić na podstawie projektu RPO PZ) ukazano kryteria oceny projektów, ogólne kryteria oceny projektów oraz tryb, w jakim środki będą alokowane (rodzaje projektów). Wiadome jest również to, że interwencja będzie obejmowała zarówno inwestycje w infrastrukturę, jak i w człowieka. Tymczasem jest to nie tylko przejaw realizacji założeń polityki spójności, ale zgodności ze wszystkimi założeniami przedstawionych dokumentów wiążących się z ideą zrównoważonego rozwoju, a także rolą ochrony zdrowia i poprawą jego jakości.

5. Podsumowanie

Przedstawione założenia idei zrównoważonego rozwoju, odnoszące się do ochrony zdrowia i poprawy jego jakości, mają swój wyraz w przyjętych i projektowanych dokumentach dotyczących nowej perspektywy Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Należy wskazać, że zarówno w Polsce, jak i w regionie obejmującym województwo zachodniopomorskie wprowadzono założenia w zakresie nowej logiki interwencji. Dzisiaj trudno przewidzieć, na ile one będą respektowane.

Wyjątkowego znaczenia nabiera nie tylko inwestowanie w człowieka, innowacje na jego rzecz, ale eliminacja i łagodzenie skutków ubóstwa, wykluczenia społecznego związanego z utratą zdrowia, jak również ułatwienie dostępu do usług medycznych (w tym rehabilitacyjnych) wpływających na jakość zdrowia. Poniesione nakłady w okresie programowania 2007-2013 w sposób jednoznaczny sprzyjają realizacji kolejnych zadań (w tym inwestycji).

Mimo że wykazano liczne problemy wiążące się z ochroną zdrowia i rozwojem infrastruktury ochrony zdrowia czy jakością usług, to trudno negować dokonane wybory projektów i alokację środków Unii Europejskiej. Nowy okres programowania będzie kładł szczególnie nacisk na zrównoważony rozwój terytorialny usług medycznych, ich dostępność dla mieszkańców regionu, jak i przejrzystość dokonywania alokacji. Trzeba oczekiwać, że będzie służyć poprawie jakości, dostępności usług, a przede wszystkim przyczyni się do zmniejszenia ubóstwa na skutek wykluczenia związanego z utratą zdrowia.

Literatura

- Ciechanowicz–McLean J. 2001 *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://greenworld.serwus.pl/deklaracja_sztokholmska1.htm, data wejścia: 02.07.2014].
- Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc, data wejścia: 02.07.2014].
- Deklaracja z Johannesburga*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ietu.katowice.pl%2Fwpr%2FDokumenty%2FLista_faktow%2FDeklaracja_z_Johannesburga.doc&ei=Fc2zU7KcHsPF7AaU8IGoAw&usg=AFQjCNGOyZVZ6yFil_o7TNhTwXD1p_wOzg&bvm=bv.70138588,d.bGQ, data wejścia: 02.07.2014; www.joburg.org.za/pdfs/johannesburgdeclaration.pdf, data wejścia: 02.07.2014].
- Future We Want (Przyszłość, jakiej chcemy)*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>, data wejścia: 02.07.2014].
- Granice wzrostu* 1969, „Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO” (numer specjalny), Warszawa.

- Hens L., Nath B. 2003 *The Johannesburg Conference*, „Environment, Development and Sustainability”, nr 5.
- Kenig-Witkowska M. M. 1998 *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo”, nr 8.
- Kenig-Witkowska M. 1998 *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo”, nr 2.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2011, M. Kowalski (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kowalski J. 2005 *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku*, [w:] *Nowa ekonomia*, S. Piotrowski (red.), Sopot.
- Mizak J. (oprac.) 2002 *Informacja o rezultatach Światowego Szczytu ws. Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu*, Departament Współpracy z Zagranicą – Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Nath B. 2003 *Education for sustainable development the Johannesburg summit and beyond*, „Environment, Development and Sustainability”.
- Nowak M. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, DOI 10.1000/182.
- Nowak W. 2011 *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa.
- Porozumienie z Monterrey. Treść Deklaracji Milenijnej Narodów Zjednoczonych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc, data wejścia: 02.07.2014].
- Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” 2014*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*. Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski 2007 (pierwsza wersja), Szczecin, 25 września 2009.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020*. Pomorze Zachodnie, 2013, Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski, Szczecin.
- Roczne sprawozdania z wykonania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego w latach 2007-2013*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.rpo.wzp.pl/rpo/sprawozdania_z_realizacji_rpo_wz, data wejścia: 14.07.2014].
- Rosicki R. 2010 *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny”, nr 4.
- Sitek M. 1999 „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój?, „Państwo i Prawo”, nr 2.
- Staniek Z. 2010 *Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://jacek.kwasniewski.eu.org/file/Staniek.pdf>, data wejścia: 5.06.2012].
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela*, Dz.U., 1991, Nr 95, poz. 425 z późn. zm.
- Wkład polityki regionalnej w zrównoważony rozwój w ramach strategii Europa 2020*, Brussels, 26.1.2011, COM(2011) 17 final, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://eur-lex.europa.eu>, data wejścia: 05.06.2014].

Barbara PORĘBSKA¹

SZANSE I ZAGROŻENIA DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W NOWYM OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014-2020

Streszczenie

W artykule zostały przedstawione główne założenia obowiązujące przy tworzeniu budżetu Unii Europejskiej jako finansowego planu przychodów, a zarazem źródła finansowania realizacji przyjętej polityki społecznej i gospodarczej państw członkowskich. Autorka pokazała, jaki wpływ ma obowiązujący w 2014 roku nowy standard wycień PKB na główne źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej, czyli składki członkowskie. Zostały także opisane korzyści społeczne i gospodarcze dla sektora samorządu terytorialnego wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020 z jednej strony stwarza możliwości dalszego rozwoju, czego potwierdzeniem jest ukazana w artykule znaczna wysokość funduszy unijnych, przyznanych Polsce w ramach programów krajowych i regionalnych. Z drugiej strony wprowadzone w minionych latach przepisy prawne, mające na celu ograniczenie nadmiernego deficytu państwa, istotnie oddziałują na sektor samorządowy. Pojawia się obawa, że wdrażane reformy finansów publicznych spowodują zmniejszenie możliwości absorpcji funduszy unijnych przez samorządy. Celem badawczym jest pokazanie korzyści, jak i przyszłych możliwości wynikających z obecności Polski w Unii Europejskiej z uwzględnieniem uwarunkowań prawno-finansowych, obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2014 roku. W artykule wskazano główne kierunki działań, których przyjęcie, w sytuacji istniejących już ograniczeń finansowych, zmniejszy ryzyko niepełnego wykorzystania funduszy unijnych w nowym okresie programowania 2014-2020. Ponadto, mając na względzie perspektywę dalszego rozwoju sektora samorządowego, zaprezentowano najważniejsze obszary działań na najbliższe lata, które są efektem dokumentów strategicznych zatwierdzonych przez Komisję Europejską, jak również zgodne z kierunkami polityki gospodarczej i społecznej krajów członkowskich.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, budżet, polityka finansowa, samorząd terytorialny, deficyt budżetowy

OPPORTUNITIES AND THREATS FOR LOCAL GOVERNMENTS IN NEW PROGRAMMING PERIOD 2014-2020

Summary

The paper discusses the main assumptions taken into account during the creation of the European Union budget as a financial revenue plan which is a source of funding for the implementation of social and economic policies adopted by the Member States. The author demonstrates the impact of the 2014 standard for the calculation of the GDP on the main source of EU's revenue, i.e. the membership fees. The author also mentions the social benefits for the local government sector resulting from the Polish

¹ Mgr Barbara Porębska – Urząd Miejski w Starym Sączu; e-mail: barbara_77@op.pl.

accession to the European Union. On the one hand, the new financial perspective creates opportunities for further development, which is reflected in the significant amount of EU funds allocated to Poland within the framework of national and regional programmes. On the other hand, the legislation aimed at reducing excessive budget deficit that was introduced in the past few years, seriously affects the local government sector. It is feared that the latest reform of public finance will hamper the capacity of local governments to absorb EU funds. The author's purpose is to present the legal and financial conditions applicable to local government units since 1st January, 2014 and their impact on the ability to provide own contribution resulting from the principles of co-financing of European projects. The article outlines the main courses of action which, given the existing financial constraints, will reduce the likelihood of failing to take full advantage of EU funds in the new programming period 2014-2020. Additionally, the author presents the major areas of activities planned for the coming years, crucial for further development prospects of the local industry. These activities are in line with the European Commission's strategic documents and the social policies of member countries.

Key words: European Union, budget, financial policy, local government, budget deficit

1. Wstęp

Polityka Unii Europejskiej (UE) w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w głównej mierze opiera się na realizacji budżetu. Jest on finansowym założeniem planowanych przychodów i wydatków oraz służy realizacji przyjętej polityki społecznej i gospodarczej państw członkowskich. Budżet tworzą zasoby finansowe wszystkich członków należących do Unii Europejskiej, umożliwiając tym samym realizację działań mających na celu zmniejszenie różnic ekonomicznych i społecznych w rozwoju występujących między regionami a krajami Europy. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe możliwości rozwoju gospodarczego praktycznie we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, a znaczący wymiar tego działania został doceniony przez jednostki samorządu terytorialnego. Jedną z najważniejszych korzyści, wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, jest m.in. możliwość korzystania z funduszy pomocowych, które w znacznej mierze sprzyjają rozwojowi, jak również promocji regionów. Należy zauważyć, że już przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej jednostki samorządowe korzystały ze środków pomocowych funduszy przedakcesyjnych, co miało na celu wesprzeć rozwojowo państwa kandydujące [Zawora, 2012, s. 1]. Jednakże przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej wymagało przeprowadzenia znaczących, wewnętrznych reform gospodarczych i dostosowania przepisów prawa w wielu obszarach funkcjonowania państwa nie tylko na szczeblu centralnym. Zmiany nie zakończyły się wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, lecz są one kontynuowane, gdyż członkostwo obliuguje do przestrzegania zasad wspólnotowych.

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie korzyści, jak i przyszłych możliwości wynikających z obecności Polski w Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim, w jaki sposób obowiązujące uregulowania prawne i finansowe w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowią zagrożenie związane z wykorzystaniem środków unijnych. W konsekwencji regulacje te mogą negatywnie wpływać na realizację planowanych projektów mających na celu rozwój społeczny i gospodarczy regionów. W artykule wskazano kierunki działań, których przyjęcie w sytuacji istniejących

ograniczeń finansowych pozwoliłoby na zmniejszenie ryzyka niepełnego wykorzystania funduszy unijnych w nowym okresie programowania 2014-2020.

2. Pozytywne aspekty gospodarcze dla jednostek samorządu terytorialnego w minionym i nowym okresie finansowym Unii Europejskiej

Integracja z Unią Europejską przyniosła Polsce korzyści wynikające z członkostwa, którymi są głównie fundusze unijne napływające do regionów. W ciągu ostatnich 10 lat środki unijne miały ogromne znaczenie dla funkcjonowania wielu jednostek samorządowych, wpływając na ich rozwój. Umożliwiły one realizowanie przez samorządy wielu inwestycji, dzięki którym następuje dynamiczny rozwój infrastruktury drogowej, sportowej oraz szeroko pojętej infrastruktury społecznej, a także rozwój rolnictwa i modernizacja gospodarstw rolnych. Dotacje unijne były przeznaczane na projekty zarówno o charakterze miękkim, tj.: szkolenia, konferencje, warsztaty, jak również twardym, czyli inwestycyjnym, np. budowa i modernizacja szeroko rozumianej infrastruktury. Projekty były realizowane przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej w ramach funduszy spójności oraz dopłat dla rolników, które odgrywają znaczącą rolę we wszystkich sferach działań [Wenerski, 2013, s. 21].

Właściwe planowanie finansowe i inwestycyjne w jednostkach samorządowych umożliwia wykorzystanie środków z Unii Europejskiej, które w istotny sposób wspomagają własne, ograniczone możliwości finansowania zadań i niejednokrotnie okazują się niezbędne do ich rozwoju [Mistereck, 2008, s. 120].

Jednakże korzyści z wejścia Polski do Unii Europejskiej nie ograniczają się tylko do pomocy finansowej, ale wiążą się zarazem z dostępem do zagranicznych rynków pracy, zbytu i usług oraz wyraźnym wzrostem poziomu życia Polaków. Za sprawą integracji z partnerami europejskimi możliwe staje się tak samo tworzenie wspólnych projektów, jak i wymiana praktycznych doświadczeń. Współdziałanie przyjmuje na ogół formę współpracy: regionalnej, transgranicznej, euroregionalnej, a także gminnych związków partnerskich. Wsparcie budżetowe Unii Europejskiej w dużej mierze jest kontynuacją założeń poprzedniego okresu programowania (2007-2013). W nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 priorytetem stają się działania oparte na ścisłej współpracy beneficjentów, jak również na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystujące współpracę partnerów i ich sieciowanie. Bardzo ważną rolę będzie odgrywać koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, 2012, s. 4].

Nie bez znaczenia jest także to, że Polska zyskuje możliwość kreowania unijnej polityki zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i wobec zewnętrznych partnerów Unii Europejskiej, co umacnia jej pozycję w Europie [Wenerski, 2013, s. 10].

Fundusze z budżetu Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej w latach 2014-2020 mają być wydatkowane na cele związane z rozwojem kraju i dostosowane do założeń strategii Unii Europejskiej „Europa 2020”. Działania te wiążą się z programowaniem strategicznym, tj.: wspólnym planowaniem, programowaniem, moni-

torowaniem, ewaluacją oraz realizacją celów tematycznych, ukierunkowanych na rezultaty. Przyczyniają się one do większej harmonii polityk krajów członkowskich dzięki realizacji założonych wskaźników strategicznych. Nowa perspektywa finansowa 2014-2020 wprowadza również wymogi przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne i pulapy finansowe, tzw. *ring fencing*, który jest ściśle powiązany ze wskaźnikami strategii „Europa 2020”. Dla krajów członkowskich oznacza to ograniczenia w podejmowaniu decyzji o wyborze obszarów wsparcia. Ponadto w nowym okresie programowania bardzo duże znaczenie ma tzw. warunkowość *ex ante*, czyli konieczność spełnienia unijnych warunków wstępnych, zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy unijnych.

3. Zmiana wyliczeń standardów systemu rachunkowości i jej wpływ na wielkość dochodów sektora finansów publicznych krajów członkowskich

Podstawę funkcjonowania aparatu zarządzającego Wspólnotą stanowią dochody budżetowe Unii Europejskiej, które są przede wszystkim źródłem dotacji dla przyszłych beneficjentów. W okresie 2014-2020 maksymalny poziom współfinansowania projektów ze środków Unii Europejskiej w regionach słabo rozwiniętych będzie wynosić 85%, natomiast dla Mazowsza zostanie zmniejszony do 80%. W wyniku dotacji, jak i innych form finansowania, budżet Unii Europejskiej wspomaga pokrycie przedsięwzięć wielu beneficjentów: regionów, miast, organizacji rządowych i pozarządowych.

Finansowanie rozwoju krajów członkowskich jest dokonywane z trzech podstawowych dochodów Unii Europejskiej, do których należą:

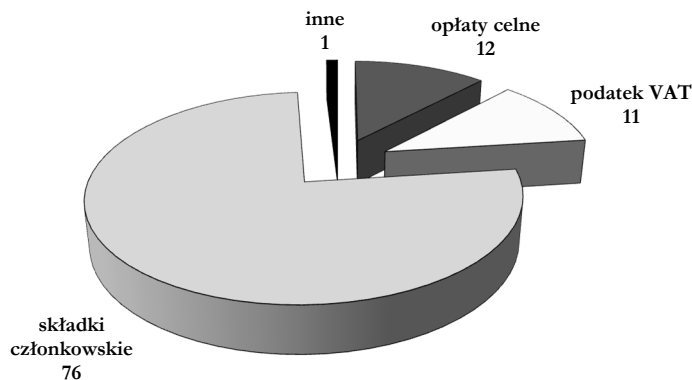
- opłaty celne pobierane od towarów sprowadzanych z krajów spoza Unii Europejskiej i opłaty wyrównawcze od cukru;
- podatki od wartości dodanej pobierane w Unii Europejskiej (VAT)²;
- składki państw członkowskich.

Istnieją także dodatkowe źródła dochodu znajdujące się w budżecie Unii Europejskiej, które stanowią niewielki udział w budżecie ogółem. Do dodatkowych dochodów zalicza się: podatki od wynagrodzeń pracowników instytucji Unii Europejskiej, kary finansowe nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie prawa konkurencji, odsetki bankowe itp. Należy zauważyć, iż Unia Europejska nie posiada ustalonego podatku dla swoich członków (krajów).

² W związku z tym, iż w Unii Europejskiej podatki VAT nie są na jednakowym poziomie, stosując specjalne algorytmy, oblicza się teoretyczną, zharmonizowaną (ujednoliconą) podstawę VAT, aby było możliwe obliczenie wysokości wpłaty do budżetu Unii Europejskiej dla każdego państwa członkowskiego.

RYSUNEK 1.

Udział źródeł dochodu w budżecie Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie na podstawie: [Sprawozdanie z wykonania budżetu UE za 2013 rok, 2014].

Składki członkowskie stanowią największe źródło dochodu w budżecie Unii Europejskiej, a ich wyliczenie następuje na podstawie udziału dochodu narodowego brutto (DNB) danego państwa w DNB Unii Europejskiej. Skupiając się na najbardziej znaczącym źródle dochodu budżetu Unii Europejskiej, którymi są składki członkowskie państw należących do Unii, trzeba zaznaczyć, iż z dniem **1 września 2014 roku** zacznie obowiązywać nowa metodologia liczenia PKB, co będzie również miało wpływ na wynik DNB [Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE..., 2013]. Obecnie dane PKB są publikowane w Polsce i przekazywane do Unii Europejskiej w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych, w tzw. *Standardzie ESA 1995*. System ESA analizuje sytuację gospodarczą i dokonuje pomiarów wyników gospodarczych we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej. W wyniku *Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku* zostały wprowadzone zmiany do dotychczas obowiązującego standardu wyliczeń PKB. Porównując obydwa systemy rozliczeń, można zauważyć, że zarówno *ESA 1995*, jak i nowa *ESA 2010* stosują jednakowe prezentacje procesów zachodzących w gospodarce. Zmiany *ESA 2010* w porównaniu z *ESA 1995* dotyczą przede wszystkim zwiększenia rozdziałów związanych z rachunkami sektora instytucji rządowych i samorządowej, do których dołączono: usługi prostytutki, obrót narkotykami i przemysł głównie towarów akcyzowych (papierosy, alkohol, paliwa), a także zwiększenia rozdziałów rachunków zagranicy. Wprowadzona przez Unię Europejską decyzja o zmianie wyliczeń dochodu narodowego, która zasadniczo zależy od PKB krajów członkowskich, w głównej mierze ma wpływ na zwiększenie składki członkowskiej, a tym samym na zwiększenie dochodów w budżecie Unii Europejskiej. Jak wynika z raportu opracowanego przez GUS, wliczanie potencjalnych dochodów z prostytucji, handlu narkotykami i przemysłu spowoduje wzrost polskiego PKB o 1%, czyli około 17 mld zł (w warunkach roku 2014), [Europejski System Rachunków Narodowych..., 2013, s. 3]. Obecnie 75% łącznej składki, jaką wnosi Polska do budżetu Unii Europejskiej, zależy od PKB, pozostałe 25% to opłaty z podatku VAT, cel i opłat

wyrównawczych. Ponadto każdy kraj członkowski może samodzielnie zdecydować o wliczaniu do PKB wartości obrotu jeszcze jednego, dodatkowego, nielegalnego sektora działalności specyficznego dla jego gospodarki (w przypadku Polski będzie to obrót towarami podrobionymi). Równie istotnym działaniem, wpływającym na zmianę polskiego wskaźnika PKB, jest transfer środków z II filara emerytalnego. Według *ESA 1995*, przejście aktywów OFE będzie miało pozytywny wpływ na wynik finansów publicznych. Transfer ten zostanie zarejestrowany bowiem jako dochód sektora i spowoduje zwiększenie PKB. Natomiast z punktu widzenia nowej metodologii *ESA 2010* zmiany związane z systemem emerytalnym pozostaną bez wpływu na wynik sektora finansów publicznych, gdyż środki te nie stanowią przychodów sektora *general government*. Znaczenie takich działań będzie widoczne w późniejszym okresie, ponieważ zwiększą się wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz ulegną zmniejszeniu koszty obsługi długu publicznego.

W związku z tym, że deficyt budżetowy i deficyt sektora finansów publicznych jest przedstawiany w relacji do PKB, można wnioskować, iż podjęta zmiana systemu rozliczeń zmierza do zwiększenia dochodów w budżecie Unii, jak również ograniczenia deficytu budżetowego państw należących do Wspólnoty. Ma to na celu ukazanie w lepszym świetle stanu zadłużenia krajów członkowskich, a zarazem zachęcenie rynków finansowych do tańszego finansowania długów. Z kolei planowane zmiany związane z wprowadzeniem do wyliczeń dochodów z nielegalnego sektora działalności mogą przyczynić się do legalizacji niektórych działalności obecnie niedopuszczanych do obrotu publicznego. Obserwując dotychczasową wielkość dokonywanych wpłat członkowskich, można zauważyć, że liderami w ich dokonywaniu są: Niemcy, Francja, Szwecja, Holandia, Dania, Włochy, Wielka Brytania. Państwa te są tzw. płatnikami netto, co oznacza, że dokonują więcej wpłat niż otrzymują w formie dotacji z Unii Europejskiej. Mimo że kraje te są największymi płatnikami do budżetu unijnego, to część nakładów jest im zwracana i uzyskują one m.in. wolny od cel dostęp do rynków mniej zamożnych państw członkowskich. Przedstawiony powyżej system dochodów, obowiązujący wszystkie kraje członkowskie, stanowi źródło wsparcia dla tych krajów. Ma on za zadanie zapewniać optymalne finansowanie strony dochodowej budżetu Unii Europejskiej przy jednoczesnym respektowaniu zdolności finansowych państw, które wnoszą składki, oraz poziomu ich rozwoju gospodarczego.

4. Alokacja środków unijnych (2014-2020) na krajowe i regionalne programy operacyjne

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 znaczna część budżetu Unii Europejskiej jest dystrybuowana na poszczególne polityki Unii Europejskiej. W najbliższych sześciu latach podział ten będzie wynosić 94% całości budżetu Unii Europejskiej, czyli około 955,7 mld euro. Dla wielu państw należących do Wspólnoty składka członkowska powraca w formie zatwierdzonych programów operacyjnych, umożliwiających wykorzystanie funduszy unijnych. Pozostałe 6%, czyli około 61 mld euro, zostanie przeznaczone na funkcjonowanie administracji, m.in.: wynagrodzenia

pracowników, utrzymanie bezpieczeństwa, infrastruktury oraz systemów IT. Wydatki te są niezbędne, aby instytucja Unii Europejskiej mogła prawidłowo funkcjonować.

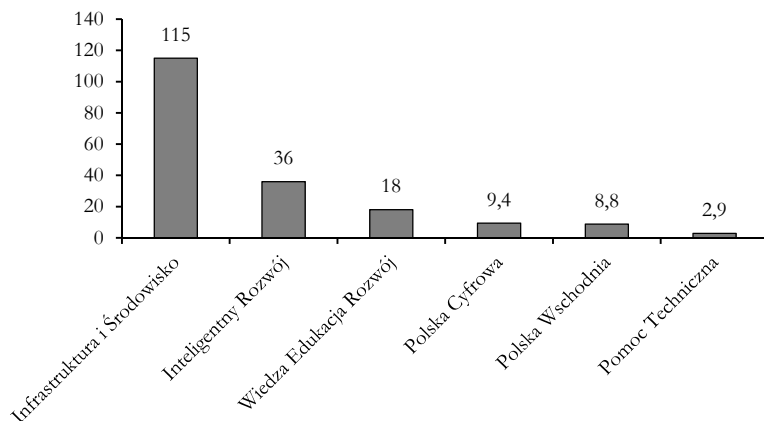
Budżet Unii Europejskiej, zatwierdzony na lata 2014-2020, oznacza dla Polski osiągnięcie pozycji jednego z największych beneficjentów unijnych funduszy i otrzymanie w ciągu najbliższych siedmiu lat około 106 mld euro na krajowe i regionalne programy operacyjne (EFS, EFRR, PROW). Znaczną część środków unijnych będzie można przeznaczyć m.in. na: badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji), ale również na włączenie społeczne i aktywizację zawodową. Ponadto Polska może dodatkowo ubiegać się z budżetu Unii Europejskiej o 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej młodzieży. Środki finansowe na Wspólną Politykę Rolną (WPR) w nowym okresie programowania 2014-2020 wyniosą 32,1 mld euro (w przeliczeniu cen stałych na bieżące). Na przykład w poprzednim okresie programowania w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich wyniosły 28,6 mld euro [*Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003* oraz *Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 (2010/236/EU)*]. Unia Europejska zatwierdziła dla Polski znaczną część unijnych środków przeznaczonych na wspieranie rolnictwa i czyni to ją w tym obszarze jednym z głównych beneficjentów.

W ramach środków przeznaczonych dla Polski na lata 2014-2020, 60% funduszy unijnych zostanie przeznaczonych na sześć krajowych programów operacyjnych, w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej. Każdy krajowy program operacyjny ma inny cel. Nowo powstałymi programami są: „Infrastruktura i Środowisko”, „Inteligentny Rozwój”, „Wiedza. Edukacja. Rozwój”, „Polska Cyfrowa”, „Polska Wschodnia”, „Pomoc Techniczna”.

Podstawą wdrażania środków pochodzących z Unii Europejskiej jest opracowana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju *Umowa Partnerstwa*³. Umowa ta stanowi swoistego rodzaju porozumienie pomiędzy Polską a Komisją Europejską i wskazuje sposób, w jaki będą realizowane w Polsce cele rozwojowe oraz jaka będzie wielkość zaangażowanych środków unijnych w latach 2014-2020 [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014].

³ *Umowa Partnerstwa* jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Dokument powstał na bazie *Założeń Umowy Partnerstwa 2014-2020* przyjętych przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 roku. Przygotowując *Umowę*, wzięto pod uwagę zapisy unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem perspektywy 2004-2006 oraz 2007-2013. Obowiązująca aktualnie *Umowa Partnerstwa* została przyjęta przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku.

RYSUNEK 2.

**Podział Funduszy Europejskich w latach 2014-2020 na programy krajowe
(w mld zł)**

Źródło: opracowanie własne: [Ministerstwo Rozwoju Infrastruktury, dokument elektroniczny: [http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze Europejskie 2014-2020](http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze%20Europejskie%202014-2020), data wejścia: 03.06.2014].

W poprzedniej jak i obecnej perspektywie finansowania jednostki sektora samorządowego stanowią największą grupę beneficjentów. W latach 2014-2020 województwa uczestniczą w podziale prawie 40% środków przyznanych z Unii Europejskiej na Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Zgodnie z zapisami *Umowy Partnerskiej*, przygotowano szesnaście regionalnych programów operacyjnych, odrębnych dla każdego województwa. Realizacja polityki regionalnej jest realizowana przez dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Jak wynika z założeń programowych dotyczących regionów, są one zbieżne z założeniami programów krajowych, a do ich priorytetów należą zadania z zakresu: innowacji, badań naukowych, technologii informacyjno-komunikacyjnych, konkurencyjności przedsiębiorstw, gospodarki niskoemisyjnej, rozwoju infrastruktury, połączeń kolejowych i drogowych, a także inwestycji w ochronę środowiska i energetykę.

TABELA 1.

**Alokacje na regionalne programy operacyjne w regionach na lata 2014-2020
(w mln euro)**

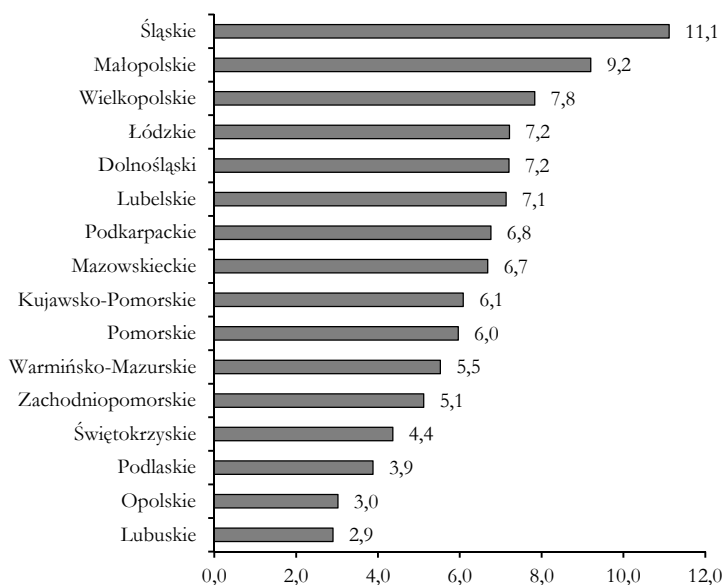
Województwo	EFRR	EFS	Łączna alokacja RPO
dolnośląskie	1 622,8	627,6	2 250,4
kujawsko-pomorskie	1 371,3	530,4	1 901,7
lubelskie	1 607,2	621,6	2 228,8
lubuskie	653,4	252,7	906,1
łódzkie	1 625,3	628,6	2 253,9
małopolskie	2 073,5	801,9	2 875,4
opolskie	680,8	263,3	944,1
podkarpackie	1 523,1	589,1	2 112,2
podlaskie	874,3	338,1	1 212,4
pomorskie	1 343,4	519,6	1 863,0
śląskie	2 504,9	968,8	3 473,7
świętokrzyskie	983,0	380,2	1 363,2
warminsko-mazurskie	1 245,1	481,5	1 726,6
wielkopolskie	1 765,2	682,7	2 447,9
zachodniopomorskie	1 153,6	446,1	1 599,7
mazowieckie	1 544,7	543,2	2 087,9
Ogółem	22 571,6	8 675,4	31 247,0

Źródło: [Programowanie perspektywny finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, 2014, s. 168].

Zgodnie z zapisami *Umowy Partnerstwa*, na Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020 wyasygnowano 31 247 mln euro, z czego na EFRR 22 571,6 mln euro (72,2%), pozostałe 8 675,4 mln euro (27,8%) przeznaczono na EFS. Najwięcej środków finansowych zarówno z EFRR, jak i EFS otrzymają województwa: śląskie (3 473,7 mln euro), małopolskie (2 875,4 mln euro), wielkopolskie (2 447,9 mln euro). Natomiast najmniej środków trafi do województw: opolskiego (944,10 mln euro) i lubuskiego (906,1 mln euro).

Oprócz dotacji na realizację **regionalnych** programów **operacyjnych**, regiony mogą również ubiegać się o środki finansowe pochodzące z programów krajowych. Ponadto Komisja Europejska obowiązkowo przeznacza około 5% środków EFRR na rozwój miast każdego z państw członkowskich. Na rewitalizację miast nie będzie ustanowionego odrębnego programu, dlatego na zadanie to będzie można wnioskować o środki finansowe z różnych przyjętych programów.

RYSUNEK 3.

Procentowy udział środków RPO dla regionów

Źródło: opracowanie własne [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014].

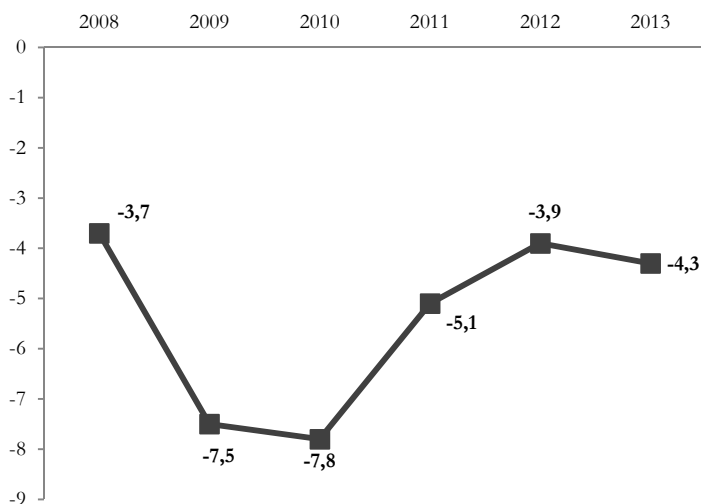
5. Zagrożenia związane z pozyskiwaniem funduszy unijnych w sytuacji obowiązujących uwarunkowań fiskalnych samorządu terytorialnego

Poziom deficytu i długu publicznego na szczeblu Unii Europejskiej jest określany przez Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku i powołał Unię Europejską. Na mocy traktatu państwa członkowskie są zobowiązane do dyscypliny budżetowej, odnoszącej się do długu i deficytu budżetowego. Zgodnie z obowiązującymi zapisami, dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB, natomiast deficyt budżetowy 3% PKB. Pojęcie długu publicznego odnosi się do zadłużenia sektora finansów publicznych, w którego skład wchodzi m.in. sektor samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego, takie jak: gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu, województwa i samorządowe zakłady budżetowe). Bezpośrednią przyczyną długu publicznego jest występujący w kolejnych okresach deficyt budżetowy. Na pokrycie deficytu budżetowego samorządy niejednokrotnie zaciągają długookresowe zobowiązania zwrotne, tj.: kredyty, pożyczki. Należy zwrócić uwagę, że zadłużenia te obciążają przyszłe budżety, a więc niezwykle ważne jest, aby wpływy nadzwyczajne finansowały głównie wydatki majątkowe, których pozytywne oddziaływania będą odczuwalne przez społeczeństwo w dłuższym okresie [Siedlecka, 2011, s. 145].

Aby zmniejszyć powstawanie długu publicznego i skutecznie aplikować o dotacje z Unii Europejskiej, jest niezbędne reformowanie finansów publicznych. Natomiast jest to procesem ciągłym i realizowanym od wielu lat w Polsce. Od 2009 roku w Polsce zauważa się spadek dochodów zarówno budżetu państwa, jak i budżetów JST. Przeciwdziałając kryzysowi finansowemu, od 2010 roku podjęto określone działania zmierzające do poprawy stanu finansów publicznych. Polegały one przede wszystkim na dążeniu do obniżenia relacji wydatków publicznych względem PKB. Jednakże, mimo licznych regulacji, takich jak np.: podniesienie stawki VAT, podwyżki składki rentowej, zamrożenie progów podatkowych i kwoty wolnej od podatku od osób fizycznych, dochody sektora publicznego wzrosły w niewielkim stopniu.

RYSUNEK 4.

Deficyt sektora rządowego i samorządowego w latach 2008-2013



Źródło: opracowanie własne: [General government deficit (-) and surplus (+) - annual data, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, data wejścia: 04.06.2014].

W 2013 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowił -4% PKB [Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 roku, 2014]. Konsekwencją nadmiernego deficytu budżetowego było nałożenie przez Komisję Europejską w 2009 roku tymczasowej wydatkowej reguły dyscyplinującej⁴,

⁴ Znajduje się w niej następujący zapis: (...) reguła ograniczy wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniego tempa wzrostu PKB. W okresie dobrej koniunktury wydatki będą rosły wolniej niż PKB, a w okresie spowolnienia gospodarczego – szybciej. W sytuacji nadmiernej nierównowagi finansów publicznych włączy się zapisana w tej regule automatyczna korekta tempa wzrostu wydatków. Korekta ta będzie jednak zawieszona w razie prognozowanego silnego spowolnienia gospodarczego (...) – uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych, data wejścia: 04.06.2014].

która ogranicza tempo wzrostu planowanych wydatków. Reguła ta ma na celu stabilizację finansów publicznych przez określenie dopuszczalnego wzrostu wydatków sektora publicznego. W efekcie tej regulacji ustawą o finansach publicznych został wprowadzony, obowiązujący od 1 stycznia 2014 roku, indywidualny wskaźnik wyznaczający górną granicę zadłużenia (IWZ), (*Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*, Dz. U. z 2013 roku, poz. 885 z późn. zm.). Mimo że indywidualny wskaźnik maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia zaczął w pełni obowiązywać w wyniku zakończenia ponad czteroletniego okresu *vacatio legis*, to wielu jednostkom samorządu terytorialnego nie udało się przygotować do nowych zasad oraz odmiennego sposobu liczenia zadłużenia. Wskaźnik ten bezwzględnie wpływa na ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, a więc warto dokonać analizy, na ile zasadne stało się wprowadzenie w życie zapisów artykułu 243 *Ustawy o finansach publicznych*⁵ oraz jakie może on przynieść konsekwencje w nowej perspektywie finansowania unijnego głównie beneficjentom funduszy, tj. samorządom.

Aby pozyskiwać fundusze z Unii Europejskiej, JST muszą dysponować finansowym wkładem własnym, który niejednokrotnie pochodzi ze zwrotnych źródeł finansowania. W obowiązującym okresie programowania 2014–2020 wkład własny JST został oszacowany na poziomie 36% wartości inwestycji [Sierak i in., 2013, s. 9]. W ostatnich trzech latach (2011–2013) dług samorządów wyniósł średnio ponad 65 mld zł i stanowił już 38% ich dochodów [*Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, 2013, s. 13]. W 2013 roku 3,2% JST osiągnęło 60% progu łącznej kwoty zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych [Nowakowska, 2014]. Jak wskazują szacunki Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w nowej perspektywie finansowej niektóre miasta mogą mieć problemy z utrzymaniem równowagi budżetowej z powodu unijnych inwestycji. W sytuacji zastosowania od 2014 roku IWZ, wiele samorządów będzie miało trudności z pozyskaniem środków z zewnętrznych źródeł finansowania. Jednocześnie dla wytyczonych celów rozwojowych niejednokrotnie zachodzi taka konieczność. Jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczoną możliwość starania się o środki finansowe z Unii Europejskiej w związku z brakiem zdolności zaciągania zobowiązań, które umożliwiłyby uzupełnienie udziału własnego.

Wskaźnik indywidualnego zadłużenia spowodował, że samorządy ograniczają sięganie po zwrotne źródła finansowania, tj. kredyty i pożyczki, aby nie przekroczyć ustawowych limitów zadłużenia. Brak precyzyjnie określonych tytułów dłużnych, które należy wliczyć przy ustalaniu IWZ, powoduje, że JST, by sprostać zapisom art. 243 *Ustawy o finansach publicznych*, korzystają z nowych instrumentów finansowych, takich jak: *leasing* zwrotny nieruchomości komunalnych, operacje *sell-buy back* i *forfeiting*. Mimo nałożonych działań dyscyplinujących, samorządy próbują regulować poziom zadłużenia w danym roku budżetowym, wydłużając spłaty już zaciągniętych zobowiązań,

⁵ Artykuł 243 *Ustawy o finansach publicznych* obowiązuje od 1 stycznia 2014 roku i zawiera wzór indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ). Z jednej strony określa on obsługę długu jednostki, a z drugiej wyznacza limit tej obsługi. Uzależnia on możliwość zadłużenia od indywidualnej sytuacji finansowej w minionych trzech latach. Ma za zadanie m.in. zabezpieczyć jednostki samorządu terytorialnego nie tylko przed nadmiernym poziomem zadłużenia, ale również przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich zdolności ekonomicznych.

co skutkuje zwiększonymi kosztami obsługi długu. Jednakże część JST już wcześniej zdecydowała się ograniczyć ciężar długu, żeby w nowej perspektywie finansowej móc skorzystać z funduszy europejskich.

Zasadną i konieczną dla efektywnej absorpcji środków unijnych była dokonana w 2013 roku nowelizacja do *Ustawy o finansach publicznych*, zmieniająca zakres wyłączeń mających zastosowanie do określenia IWZ (*Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 listopada 2013 roku*, Dz. U. z 2013 roku, poz. 1646 z póź. zm.). Na mocy obowiązujących przepisów wyłączeniu podlegają zarówno zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie projektu w części podlegającej refundacji przez Unię Europejską, jak i zobowiązania powstałe w celu zapewnienia wkładu własnego. Wyłączenia okazują się niezwykle istotne ze względu na określenie poziomu zadłużenia. Jednakże niekorzystnym dla JST jest zapis artykułu 243 ust. 3a, wspomnianej ustawy, dotyczący włączania do wyliczeń wskaźnika zobowiązań zaciągniętych na realizację projektów, których dofinansowanie unijne jest poniżej 60%. Dyskwalifikuje to beneficjentów realizujących projekty przynoszące dochody oraz projekty w partnerstwie, dla których niejednokrotnie dofinansowanie z Unii Europejskiej było i jest niższe niż ustalony próg 60%.

Szczegółnej krytyce w konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia podlega konieczność uwzględniania dla jego wyliczeń danych historycznych z trzech ostatnich lat poprzedzających planowany rok budżetowy. Biorąc pod uwagę ostatnie lata, które były latami kryzysowymi, może okazać się, że przesadzą one o ograniczonej możliwości korzystania z funduszy unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

Mając na względzie jednoznaczne dla wszystkich JST zasady wyliczenia IWZ i rozwój gospodarczy samorządów, niezwykle ważne dla nowego okresu programowania 2014-2020 jest dokonanie zmian precyzujących i porządkujących zapis artykułu 243 *Ustawy o finansach publicznych*. Powinny one mieć na celu podwyższenie limitu zadłużenia JST, gdyż obowiązująca od 2014 roku konstrukcja IWZ w znacznej mierze ogranicza możliwości restrukturyzacji dotychczasowego zadłużenia oraz zaciąganie nowych zobowiązań.

Oprócz obowiązującego wskaźnika IWZ, również wiele innych uwarunkowań zewnętrznych ma istotny wpływ na sytuację finansową JST. Jak wynika z badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do głównych czynników zewnętrznych należą:

- dynamika wzrostu PKB, której następstwem jest wzrost dochodów budżetowych;
- poziom inflacji – wpływający na obniżenie realnych dochodów samorządów;
- procedury ograniczenia deficytu Polski;
- ograniczenie transakcji na rynku nieruchomości negatywnie oddziałujące na możliwość pozyskiwania dochodów ze sprzedaży majątku komunalnego oraz wpływów podatkowych z nimi związanych (podatek od czynności cywilnoprawnych);
- pozyskiwanie dotacji unijnych, wykorzystywanych na finansowanie nowych inwestycji;

- napływ środków z Unii Europejskiej pozwolił utrzymać spadkowy trend deficytu budżetowego JST, a nawet czasową poprawę ich płynności finansowej;
- wzrastające koszty bieżące funkcjonowania JST, w wyniku czego zostaje ograniczony ich potencjał rozwojowy (np. wydatki gmin wynikające z zapisów ustawy Karty Nauczyciela);
- zmiana rozwiązań regulacyjnych rozszerzająca definicję kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, w rezultacie czego wykazano wzrost zadłużenia JST [Sierak i in., 2013, s. 10].

Jak zauważono, poważnym problemem dla samorządów staje się bariera finansowa, związana z koniecznością zapewnienia wkładu własnego przekraczającego możliwości finansowe poszczególnych JST. Niejednokrotnie samorządy wzmacniają swoją sytuację finansową przez podjęcie decyzji o sprzedaży lub prywatyzacji mienia komunalnego, którym dysponują. Działanie to zwiększa możliwości finansowe, jak również częściowo ma pozytywny wpływ na kształtowanie się IWZ. W tym zakresie byłaby zasadna zmiana w przepisach umożliwiającą wliczanie do dochodów, obok wpływów ze sprzedaży mienia, także wpływów pochodzących z prywatyzacji majątku. Jednak najpopularniejszymi instrumentami sięgania po zwrotne źródła finansowania przez JST są kredyty oraz emisja obligacji komunalnych. Na koniec IV kwartału 2013 roku polski rynek obligacji komunalnych osiągnął wartość 18,55 mld złotych i zwiększył się w ciągu roku o 18,8%, a w ostatnim kwartale 2013 roku o 11,9% [*Raport agencji ratingowej Fitch Polska*]. Jednostki samorządu terytorialnego pozyskały w ten sposób w ciągu roku około 4,5 mld złotych, a liczba emitentów obligacji komunalnych zbliżyła się do 500. Emisja obligacji komunalnych umożliwia uzyskanie lepszych warunków niż przy zaciąganych kredytach, np. jest dłuższa karencja ich wykupu. Jednakże koszty emisji obligacji komunalnych przewyższają koszty manipulacyjne pozyskania kredytów.

Bariery finansowo-prawne, mimo że dotychczas były rzadziej wymieniane niż skomplikowane procedury aplikowania o środki, stają się istotne, gdyż mają negatywny wpływ na możliwości absorpcji funduszy przez samorządy. O ile biurokracja i nadmierna liczba wymaganych dokumentów nie stanowi poważnej przeszkody, to wymagany procent wkładu własnego w przypadku braku możliwości sięgania po zwrotne źródła finansowania i ograniczonych dochodów staje się po prostu warunkiem niemożliwym do spełnienia przez jednostki samorządowe. Stwarza to zagrożenie wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

6. Podsumowanie

Wielkość funduszy unijnych przyznanych w budżecie Unii Europejskiej dla samorządów w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 stwarza nowe możliwości dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Jednakże, biorąc pod uwagę zmienione przepisy prawne w zakresie finansów publicznych odnoszące się do JST, pojawia się ryzyko pełnego wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej przewidzianych dla Polski. Na taką sytuację wpływa bariera finansowa, która ma na celu utrzymanie

odpowiedniego poziomu deficytu budżetowego państwa, a co za tym idzie, deficytu jednostek samorządu. Znaczne ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań i sięgania po zewnętrzne źródła finansowania są zauważalne szczególnie w kontekście, obowiązującego od 1 stycznia 2014 roku, indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji finansowej kraju należy rozważyć podejmować działania dyscyplinujące, które służą utrzymaniu wyniku finansowego na rzecz racjonalizacji wydatków środków publicznych dokonywanych przez samorządy. Wobec tego zasadne wydaje się postulowanie przez samorządy o dokonanie zmian do artykułu 243 *Ustawy o finansach publicznych*, których zadaniem jest zwiększenie absorpcji funduszy unijnych dzięki zmianie konstrukcji omawianego wskaźnika. Zmiany w wyliczeniach zadłużenia JST skutkowałyby zmniejszeniem zagrożenia związanego z wykorzystaniem funduszy unijnych przez samorządy.

Pierwszy, zakończony okres programowania 2007-2013 skłania do stwierdzenia, że dofinansowanie działalności środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej przyczyniło się do znacznego rozwoju, w tym zwiększenia inwestycji. Mając na względzie dokumenty strategiczne regulujące politykę Unii Europejskiej, jak i rozwój samorządów w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020, należy zauważyć, że główne kierunki działań samorządowych powinny być skierowane w stronę niszy pojawiającej się w obszarze: transportu kolejowego, bezpieczeństwa energetycznego, gospodarki niskoemisyjnej [Konkluzje Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 roku (EUCO 37/13), s. 7] i infrastruktury internetu szerokopasmowego. Niezwykle istotne jest podjęcie działań związanych ze wzrostem zatrudnienia, walką z ubóstwem, zwiększeniem nakładów finansowych na badania naukowe i rozwój technologii. Jednocześnie na szczególną uwagę zasługują obszary dotyczące ochrony klimatu m.in. dzięki wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii i ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów (w tym także zasobów ludzkich). W nowym okresie programowania 2014-2020 jest również ważne zwrócenie uwagi nie tylko na ochronę klimatu, lecz równocześnie na zmiany klimatyczne w różnych obszarach regionalnych.

Literatura

- Daniłowska A. 2011 *Dług publiczny w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, A. Siedlecka (red.), Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II, Biała Podlaska.
- Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA2010) a polskie rachunki narodowe* 2013, Warszawa.
- Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 roku* 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Konkluzje Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 roku* (EUCO 37/13).
- Misterek W. 2008 *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.

- Nowakowska K. *Rekordowe zadłużenia samorządów może zablokować środki z UE*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.gazetaprawna.pl, data wejścia: 30.03.2014].
- Panejko J. 1926 *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Impr. de Navarre, Paryż.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, 2012, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 (2010/236/EU)*.
- Sierak J., M. Bitner, A. Gałazka, R. Górniak 2013 *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, 2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017* 2013, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE. C115 z 9 maja 2008 roku.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*, Dz. U. z 2013 roku, poz. 885 z późn. zm.
- Wenerski Ł. 2013 *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa Polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Zawora J. 2012 *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Joanna JUSZCZUK¹

INTELIGENTNY ROZWÓJ POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Inteligentny rozwój Polski i Unii Europejskiej to strategia Zjednoczonych Państw Europy polegająca na rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Stanowi on swoistą, długofalową wizję społecznej gospodarki rynkowej przyjętą w 2010 roku przez Unię Europejską w celu wyjścia z kryzysu gospodarczego.

Opracowana strategia „Europa 2020”, jak również Program Operacyjny Inteligentny Rozwój mają zapewnić państwom członkowskim Unii Europejskiej wkroczenie na drogę zrównoważonego wzrostu, który w przyszłości zapewni dobrobyt i postęp społeczny.

W tych wspólnych działaniach Unii Europejskiej najistotniejsze są procesy rozwojowe oparte na: wiedzy, innowacji, inwestycjach i właściwie zarządzanych finansach. Po kryzysie przywódcy Europy 2008 roku dostrzegli, że powstaje nowy paradygmat technologiczny. Tworzy się nowe społeczeństwo informacyjne i społeczeństwo wiedzy. Z tego też względu w państwach członkowskich Unii obowiązkowo muszą być wprowadzone i realizowane prawne zasady prowadzenia polityki rozwoju. Każda z polityk narodowych musi uwzględniać trzy strategiczne priorytety w zakresie rozwoju, tj.: wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Aktualnie postęp kulturalno-cywilizacyjny wręcz wymusza na państwach przyjęcie w swoich strategiach krajowych i polityce rozwoju pięciu kluczowych celów w przedmiocie: zatrudnienia, inwestycji, emisji gazów cieplarnianych, nauki i kształcenia oraz wykluczenia i ubóstwa.

W Polsce zostały przyjęte i są wdrażane krajowe programy reform wyznaczające sposoby realizacji priorytetów i celów strategii „Europa 2020”. Godne uwagi jest to, że realizację priorytetów i celów krajowych wspiera Komisja Europejska, dążąc do tego, aby rozwój zrównoważony, wspierając gospodarkę krajową, efektywniej korzystał z zasobów i był bardziej przyjazny środowisku dla dobra przyszłych pokoleń.

Słowa kluczowe: cywilizacja, inteligentny rozwój, procesy rozwojowe, wiedza, innowacyjność, inwestycje, finanse, polityka rozwoju, strategia rozwoju

SMART DEVELOPMENT OF POLISH AND THE EUROPEAN UNION

Summary

Smart development of Polish and the European Union is a strategy of the United States of Europe involving the development of an economy based on knowledge and innovation. It is peculiar, long-term vision of the social market economy adopted in 2010 by the European Union to exit from the economic crisis.

Developed strategy, „Europe 2020” as well as the Operational Programme Development of Intelligent shall provide the Member States of the European Union encroachment on the path of sustainable growth, which in the future will ensure prosperity and social progress.

¹ Mgr Joanna Juszcuk – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: juszcuk.joanna@gmail.com.

In these joint activities of the European Union's most important developmental processes are based on knowledge, innovation, investment, and well-managed finances. The leaders of Europe after the crisis 2008 years have recognized that a new technological paradigm. Creates a new information society and knowledge society. Therefore, in the Member States of the Union must necessarily be introduced and implemented the legal principles of development policy. Each national policies must take account of three strategic priorities for development ie smart growth, sustainable growth and growth conducive to social exclusion. At present, the progress of culture and civilization simply forces the adoption of their national strategies and development policies to achieve five key objectives concerning employment, investments, greenhouse gas emissions, science and education, and poverty and social exclusion.

In Poland, have been adopted and are being implemented in the national reform programs defining the ways of the priorities and objectives of the strategy, „Europe 2020”. Worth emphasizing is that the priorities and objectives of the national supports the European Commission with a view to the sustainable development to support the domestic economy more efficient use of resources and a more friendly environment for future generations.

Key words: civilization, smart growth, development processes, knowledge, innovation, investment, finance, development policy, strategy development

1. Wstęp

W obecnym, burzliwym, dążącym do globalizacji świecie zachodzą zjawiska częściowo niezrozumiałe dla większości ludzi przyzwyczajonych do utartych i starych schematów postępowania. Dokonujący się w bardzo szybkim tempie postęp technologiczny i cywilizacyjny pozostawia na boku społeczeństwo postindustrialne, które we współczesnym postępie widzi zagrożenie dla swego bytu. Również w sferach decyzyjnych powstają wątpliwości co do możliwości i zakresu wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych i umiejętnego wykorzystania wiedzy technicznej przez całe społeczeństwo.

W kręgach naukowych zauważa się, że nie nadąża się z teoretycznym opracowaniem koncepcji gospodarowania wszystkimi zasobami: ziemi, kapitału, pracy i wiedzy w taki sposób, aby faktycznie w świecie następował zrównoważony rozwój gospodarki oparty na wiedzy dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń.

Wszystko to stwarza potencjalne zagrożenia dla każdej gospodarki państwa, które nie potrafi umiejętnie kierować procesami rozwojowymi. W drugiej dekadzie XXI wieku miało miejsce przyspieszenie procesu konwergencji Polski z krajami Unii Europejskiej. Ograniczenie dystansu rozwojowego pomiędzy Polską a wysoko rozwiniętymi państwami Unii Europejskiej nastąpiło dzięki umiejętnemu prowadzeniu polityki rozwoju stymulującej wzrost gospodarczy oparty na: wiedzy, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki kraju i regionu. Z tego też względu wszystkie procesy rozwojowe powinny być oparte na: wiedzy, innowacyjności, inwestycjach i umiejętnym zarządzaniu finansami.

Celem pracy jest ukazanie procesów rozwojowych opartych na wiedzy, która jest źródłem stanowienia racjonalnych zasad polityki rozwoju każdego kraju, jak również zaprezentowanie i ocena strategii rozwoju na podstawie Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój.

2. Procesy rozwojowe – wiedza i innowacyjność

Tempo zmian ekonomicznych we współczesnym świecie zrodziło uzasadnione obawy społeczeństw i obywateli Ziemi co do przyszłości gospodarki światowej. Obecnie jesteśmy świadkami wielu głębokich i gwałtownych przemian w przemyśle komputerowym i telekomunikacyjnym. Długotrwały wzrost gospodarczy oraz postęp naukowo-techniczny przyczyniły się do powstawania organizacji nowego typu zarówno między państwami, jak i przedsiębiorstwami. Postępująca globalizacja w połączeniu z ekonomiczną niepewnością zmusiły państwa, przedsiębiorstwa i organizacje międzynarodowe do ściślejszej współpracy. Rozwój technologii spowodował istotne zmiany także w zakresie organizacji i wykonywania pracy. Liczne odkrycia naukowe i innowacje technologiczne ostatnich dekad złożyły się na powstanie nowego paradygmatu technologicznego. Jego specyfika polega na tym, że w procesie tworzenia innowacji w równej mierze surowcem, jak i produktem końcowym jest informacja.

Powstaje społeczeństwo informacyjne i społeczeństwo wiedzy. Symptomatic powstania społeczeństwa informacyjnego i społeczeństwa wiedzy może być niezwykle rozwinięty informacyjny wymiar strategii zrównoważonego rozwoju i towarzyszącej mu gospodarki opartej na wiedzy [Czaja, 2009, s. 203, 207].

Każda gospodarka zawsze była i jest nieodłącznie związana z wiedzą, która ma charakter statyczny. Współczesną gospodarkę cechują szybkie zmiany wiedzy. Mówi się o niej jako gospodarce napędzanej wiedzą. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że siłą napędową zmian powinna być, jak na przestrzeni dziejów, edukacja, nauka i technika, z tym że tradycyjna edukacja nie jest wystarczająca. Bowiem dla zrównoważonego i trwałego rozwoju są potrzebne nowe elementy rozszerzające formułę wiedzy. Tak więc czynnikiem sprawczym procesów rozwojowych w skali mikro i makro powinno być stosowanie nowych elementów wiedzy świadczących o jej innowacyjności. Należy podkreślić, że współczesne innowacje cechuje zdolność do samokreacji popytu, czyli poszukiwania doskonalszych form zaspokajania istniejącej potrzeby. Złożoność problemów zrównoważonego i trwałego rozwoju w skali globalnej wymaga transdyscyplinarnej nauki, pozytywnie ukierunkowanej na rozwój całości.

W doktrynie podkreśla się, że szybkie zmiany wiedzy niezwykle utrudniają aktualizowanie posiadanej wiedzy, nie wspominając już o ustaleniu, jaka wiedza będzie potrzebna w przyszłości. Przy tego rodzaju założeniu jedna kwestia jest pewna, że szybsze uczenie się może okazać się jedyną i trwałą przewagą konkurencyjną. Potrzeba zrozumienia tego, jak społeczeństwa i ich organizacje powinny się uczyć i przyspieszać ten proces jest dziś pilniejsza niż kiedykolwiek. Stare, dobre czasy minęły bezpowrotnie w aktualnym świecie, który staje się coraz bardziej dynamiczny, niesterowalny i nieprzewidywalny. Chociaż między naukowcami, jak i decydentami nie ma zgody co do tego, jak będzie wyglądać gospodarka jutra, to należy przypuszczać, iż wiedza i informacja będą w niej stanowić główne źródło wartości ekonomicznej. Dlatego też należy w chwili obecnej przywiązywać ogromną wagę do uczenia się.

W literaturze przedmiotu pojawiły się opinie podkreślające okoliczność, że *ludzie, którzy osiągnęli wysoki poziom mistrzostwa osobistego, nigdy nie przestają się uczyć. Są świadomi swoich niedoskonałości (niewiedzy, niekompetencji), ale także kierunków dalszego rozwoju osobistego*

[Powichrowska, 2011, s. 82].

Progresywne uczenie się stanowi więc podstawowy czynnik sprawczy procesów rozwojowych. Niebagatelny wpływ na nasze życie i na rozwój gospodarki ma również postęp techniczny, z czego większość ludzi nie zdaje sobie sprawy. Wielu autorów publikacji z dziedziny zarządzania twierdzi, że o przewadze jednej organizacji (państwa, przedsiębiorstwa) nad drugą decydują trzy czynniki: mądre pozycjonowanie, zasoby i obsesja wiedzy, czyli koncentracja na pomnażaniu wiedzy i ciągłym rozwijaniu umiejętności.

Wiedza stanowi źródło trwałej przewagi konkurencyjnej, pod warunkiem że w przeciwieństwie do innych zasobów roznosi się w wyniku użytkowania. Z pomysłu rodzą się kolejne pomysły, a dzieląc się wiedzą nie tracimy jej, natomiast wzbogacamy innych. Pomnażanie wiedzy oznacza tchnięcie nowego ducha w człowieka (lub w firmę). Największy przyrost wiedzy następuje w efekcie pracy grupowej. Wiedza zespołowa nie jest sumą wiedzy poszczególnych jej członków. Jednak stanowi ogromny potencjał pozwalający na kreowanie nowych pomysłów, idei, koncepcji. Wymiana myśli, doświadczeń i przemieszczanie się wiedzy jest czynnikiem prowadzącym do zmian jakościowych, zachodzących zarówno w poszczególnych krajach, jak i w gospodarce światowej.

Zachodzi dynamiczne przemieszczanie się technologii i działalności badawczo-rozwojowej w skali światowej, czego efektem jest upowszechnienie nowych metod produkcji i rozwiązań technologicznych.

Wiedza techniczna, również określana mianem technologii lub po prostu wiedzy, jest rozumiana najczęściej jako: *zasób informacji i sposobów stosowanych w celu zmian w środowisku materialnym i/lub społecznym, m.in. przy wytwarzaniu towaru i świadczeniu usług, a także przy realizacji innego typu działalności gospodarczej* [Bożyk, Misala, Puławski, 2002, s. 170].

Istotnym czynnikiem sprawczym procesów rozwojowych jest równocześnie wiedza techniczna, która rozwija się w procesie ciągłego uczenia się. Należy podkreślić, że postęp techniczny w aspekcie ekonomicznym ma miejsce, gdy pojawiają się nowe metody wytwarzania danego produktu, których skutkiem jest wzrost efektywności czynników produkcji, bądź też pojawiają się jakościowo lepsze lub nowe produkty.

W tych realiach ekonomicznych wiedza techniczna jest utożsamiana z: technologią, wiedzą naukowo-techniczną i wiedzą organizacyjno-techniczną. W literaturze przedmiotu nie ma jednolitego stanowiska na temat jednoznacznego zdefiniowania, czym jest technologia.

Tomasz Rynarzewski wskazuje, że technologia może być rozumiana w węższym znaczeniu jako informacja techniczna zawarta w patentach lub dokumentacji technicznej, która odnosi się do konkretnego produktu lub procesu produkcyjnego [Rynarzewski, 2005, s. 25]. Jest to wiedza szczegółowa, skonkretyzowana i dająca się zastosować w określonym cyklu produkcyjnym.

W szerszym rozumieniu technologia to cały system produkcyjny, łącznie ze sposobem organizacji produkcji. Rozwój nowych technologii, środków komunikacji i transportu sprzyja globalizacji, która dla konsumentów oznacza poszerzenie wyboru dóbr i usług. Jest to proces pozytywny, ponieważ przedsiębiorstwa, aby nie wypaść z gry, muszą umieć robić nowe rzeczy dobrze i w dodatku szybko. Ponadto skuteczność wy-

korzystania technologii zależy od szybkości jej przemieszczania. Jednak należy zauważyć, że rozwój nauki i techniki na świecie nie przebiega bezkonfliktowo. Już autorzy obu raportów Klubu Rzymskiego sygnalizowali niebezpieczeństwo wyczerpywania się zasobów energetycznych i surowcowych oraz wskazywali na polityczny i społeczny egoizm społeczeństw postindustrialnych. Co więcej, pojawiają się wśród naukowców głosy o wizjach katastroficznych i być może utopijnych.

Dariusz Waldziński, utożsamiając kryzys gospodarczy z kryzysem kultury, konstatuje następująco: *można oczywiście stwierdzić, że skoro zmienia się świat, to zmienia się również gospodarka i kultura i nic na to nie można poradzić. Trudno jednak zaakceptować taki punkt widzenia. Kierunek oraz intensywność tych zmian dziś wyznacza jednocześnie kulturowo-cywilizacyjny porządek jutra. Globalny kryzys gospodarczy jest zatem okazją, by na nowo przypomnieć sobie, że rolą współczesnych ekonomistów – teoretyków i praktyków są działania kulturowe. Bez nich wizja gospodarki opartej na wiedzy zmieni się w rzeczywistość wszechogarniającego chaosu. W konsekwencji osłabiona lub wręcz zdegradowana kultura ustąpi miejsca coraz silniejszej naturze, co przyczyni się do tego, że o porządku w zaspokajaniu potrzeb ludzkich decydować będzie walka i siła. Inną ewentualnością będzie powstanie jakiejś nowej utopii, która doprowadzi do powstania kolejnych totalitarnych systemów. Takie rozwiązania ludzkość już przeżywała w XX wieku i oby nie było ku temu kolejnych okazji* [Waldziński, 2009, s. 106-107].

Te przytoczone i inne ostrzeżenia stały się między innymi podstawą budowy pozytywnych prognoz globalnych rozwoju gospodarki światowej. Globalna prognoza uwzględnia pięć głównych celów polityki naukowej i technologicznej świata, a są to:

1. Podniesienie poziomu życia, rozwój rolnictwa, rozwój urbanizacji, modernizacja transportu, działania proekologiczne i na rzecz wzrostu bezpieczeństwa;
2. Rozwój *hardware* i *software* oraz wykorzystanie upowszechniania informacji w życiu społeczno-ekonomicznym;
3. Wzrost wydajności w sektorze rolnym – zarówno w produkcji, jak i w przetwórstwie;
4. Rozwój profilaktyki i terapii jako poprawy funkcjonowania środowiska człowieka;
5. Rozwój wykorzystania: mórz, źródeł energii i bogactw naturalnych [Rymarczyk, 2010, s.143].

Skuteczność prognoz globalnych zależy od koordynacji działań wszystkich państw i organizacji. Jest to globalne wyzwanie dla świata, w którym rozwój nauki i techniki stanowi podstawowy element.

3. Zasady prowadzenia polityki rozwoju

Prowadzenie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego należy do obowiązków organów państwa. Państwo polskie, realizując konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju zawartą w art. 5 Konstytucji oraz kierując się nowymi unijnymi rozwiązaniami w celu osiągnięcia wyższej dynamiki rozwoju cywilizacyjnego Polski, uchwaliło *Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [Ustawa z dnia 06.12.2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2009].

Podstawowym celem tej ustawy jest stworzenie ram prawnych, które porządkują w Polsce sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli polityki spójności. *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* po raz pierwszy wprowadziła definicję pojęcia polityki rozwoju, przyjmując konstrukcję tej definicji przez wyszczególnienie, tworząc katalog otwarty dziedzin, które składają się na politykę rozwoju. Zgodnie z artykułem 2. ustawy: *przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej* [Ustawa z dnia 06.12.2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2009].

Do podstawowych dziedzin życia społeczno-gospodarczego ustawa zalicza: ochronę środowiska, ochronę zdrowia, promocję zatrudnienia, rozwój kultury, kulturę fizyczną, sport i turystykę, rozwój miast i obszarów metropolitarnych, rozwój obszarów wiejskich, rozwój nauki i zwiększenie innowacyjności gospodarki, rozwój zachowań prospołecznych, wspólnot lokalnych oraz budowę i umacnianie struktur społeczeństwa obywatelskiego, rozwój zasobów ludzkich, stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy, tworzenie i modernizację infrastruktury społecznej i technicznej, wspieranie i unowocześnianie instytucji państwa, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, wspieranie wzrostu gospodarczego i zwiększanie konkurencyjności gospodarki.

Ponadto ustawa po raz pierwszy kompleksowo reguluje zagadnienia dotyczące mechanizmów związanych z długoterminową strategią rozwoju, wskazuje krąg podmiotów zaangażowanych w ten proces, zwłaszcza wszelkie źródła finansowania polityki rozwoju, a także definiuje zasady prowadzenia polityki strukturalnej i podstawowe dokumenty służące temu celowi. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że przepisów ustawy nie stosuje się do programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego [Duszyński, 2007, s. 8].

Wynika to ze specyfiki postępowania w tym zakresie, gdyż są one realizowane na podstawie odrębnych przepisów. W artykule 3. ustawy wskazano podmioty prowadzące politykę rozwoju w Polsce. W skali kraju jest to Rada Ministrów, w skali regionów samorząd województwa, a w skali lokalnej samorząd powiatowy i gminny.

Z uwagi na potrzebę należytej absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej, przeznaczonych do wykorzystania w Polsce w latach 2007-2013, powstała konieczność dostosowania zasad prawnych prowadzenia polityki rozwoju do unijnych zasad polityki strukturalnej. Po pierwsze, zasada, którą można nazwać zasadą prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o strategię rozwoju – nazywana jest również zasadą programowania. Do strategii rozwoju zalicza się: strategię rozwoju kraju (SRK), strategię sektorowe, strategię rozwoju województw oraz strategię rozwoju lokalnego, w tym strategię rozwoju powiatu oraz strategię rozwoju gmin [Strategia Rozwoju Kraju..., 2006, s. 93].

Po drugie, na podstawie artykułu 6-8 ustawy można sformułować także zasadę polegającą na obowiązku konsultacji wszystkich strategii, programów operacyjnych oraz planów wykonawczych pomiędzy podmiotami opracowującymi te dokumenty a jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi, a tak-

że Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wskazany obowiązek konsultacji realizuje, wyrażoną w prawie unijnym, zasadę partnerstwa horyzontalnego, gdyż zakłada współpracę między krajowymi organami szczebla centralnego a organami szczebla samorządowego i innymi podmiotami realizującymi politykę rozwoju. Kolejnym przejawem tej zasady jest funkcjonowanie instytucji Stalej Konferencji Współpracy, która stanowi forum wymiany informacji dotyczących zagadnień regulowanych ustawą, a zwłaszcza w sprawach związanych ze strategią rozwoju województwa oraz regionalnych i krajowych programów operacyjnych.

Ustawodawca nałożył na wojewodów obowiązek powoływania stałych konferencji. W skład konferencji wchodzi: wojewoda jako przewodniczący, marszałek województwa, przedstawiciele gmin i powiatów z terenu województwa oraz przedstawiciele ministrów, których zakres działania obejmuje sprawy będące przedmiotem konferencji. Z postanowień ustawy można wyprowadzić trzecią zasadę aktualizacji strategii rozwoju kraju (SRK), która powinna następować raz na cztery lata. Zasada ta jest szczególnie wartościowa, ponieważ pozwala reagować na zmiany czy nowe wyzwania często występujące w ramach polityki rozwoju.

Po czwarte, można wskazać na zasadę realizacji polityki strukturalnej, głównie za pomocą programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych. Nieodłącznym elementem każdego programu operacyjnego jest plan finansowy, zawierający: określenie źródeł finansowania realizacji programu, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział na poszczególne priorytety. Program operacyjny musi także wyznaczać sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych.

Instrumenty finansowe odgrywają zasadniczą rolę przy zarządzaniu gospodarką, z tego też względu należałoby postulować, aby z ustawy wyodrębnić zasadę tematycznego ujmowania programów operacyjnych w planach wykonawczych. Warto zauważyć, że ustawodawca w rozdziale piątym *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* skonstruował zasadę koordynacji i odpowiedzialności instytucji zarządzającej za realizację i przygotowanie programu operacyjnego. W przypadku krajowego programu operacyjnego instytucją zarządzającą jest właściwy Minister do spraw Rozwoju Regionalnego, a w odniesieniu do regionalnego programu jest to Zarząd Województwa [*Ustawa z dnia 06.12.2006 roku...*, 2009].

Katalog zadań instytucji zarządzającej jest określony w artykule 26 i 35 ustawy. Na wyjątkową uwagę zasługują zadania związane z przygotowaniem szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, zawierane z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu czy monitorowanie postępów w realizacji, a także ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów.

Godne podkreślenia jest to, że ustawodawca nałożył na Ministra do spraw Rozwoju Regionalnego odpowiedzialność za koordynację w zakresie wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych.

Po siódme, można wyróżnić również zasadę spójności i kompatybilności programów operacyjnych z przepisami prawa Unii Europejskiej.

4. Strategia rozwoju a programy operacyjne

Inteligentny rozwój oznacza uzyskanie lepszych wyników w dziedzinie:

- edukacji – zachęcanie do nauki, studiów i podnoszenia kwalifikacji;
- badań naukowych, innowacji – stworzenie nowych produktów i usług, które wpłynęłyby na zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz pomogłyby w rozwiązywaniu problemów społecznych;
- społeczeństwa cyfrowego – wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/smart-growth/index_pl.htm, data wejścia: 20.06.2014].

Rok 2010 pokazał, że kryzys finansowo-gospodarczy zniweczył wyniki wielu lat postępu gospodarczego i społecznego, jak również odsłonił strukturalne słabości europejskiej gospodarki. Świat zmieniał się bardzo szybko, a Europa zaczęła pozostawać w tyle. Jak stwierdził Jose Manuel Barroso, Europa musi wrócić na ścieżkę rozwoju, a następnie na niej pozostać. Podkreślił, że na przykładzie światowych skutków kryzysu finansowego wyraźnie widać, że warunki gospodarcze zmieniają się szybciej niż sytuacja polityczna. Ostatnie lata ujawniły podstawowe realia o problemach, z jakimi boryka się europejska gospodarka. Kryzys był dzwonkiem alarmowym, dzięki któremu Unia Europejska zorientowała się, że jeżeli niczego nie zmieni, to spadnie do drugiej ligi nowego światowego porządku. Dla Unii Europejskiej nadszedł moment prawdy i czas na działania stanowcze i ambitne. Europa musi zatroszczyć się o swoją przyszłość i może odnieść sukces, jeśli będzie działać wspólnie jako Unia. Potrzebuje więc strategii, dzięki której wyjdzie z kryzysu, a jej gospodarka stanie się inteligentna i zrównoważona, a także będzie mogła pochwalić się wysokimi wskaźnikami zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną. Wszyscy europejscy przywódcy zgodzili się co do tego, że nowe wyzwania są bardzo pilne i wspólnie powinni stawić im czoło. Zaznaczyli oni, że Europa ma: wiele silnych stron, zdolnych pracowników, solidną bazę technologiczną i przemysłową, rynek wewnętrzny i wspólną walutę, które pomogły Europie przetrwać załamanie, jak również wypróbowaną społeczną gospodarkę rynkową. Wskazywano na konieczność wytyczenia ambitnego programu, a następnie uruchomienia wszystkich wysiłków, aby go zrealizować. Europa bowiem czeka na zmiany i potrzebuje inteligentnego rozwoju. To hasło stało się podstawą opracowania, a później uchwalenia strategii „Europa 2020”.

W opublikowanym 3 marca 2010 roku Komunikacie „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” została podkreślona potrzeba wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających sprostanie wyzwaniom związanym z: globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów.

W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się, priorytety:

- wzrost inteligentny (ang. *smart growth*), czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach;

- wzrost zrównoważony (ang. *sustainable growth*), czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej;
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (ang. *inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność: gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Następnie Rada Europejska na posiedzeniu 17 czerwca 2010 roku uchwaliła „Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020”.

Strategia „Europa 2020” jest nowym, długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (UE), który zastąpił realizowaną od 2000 roku, zmodyfikowaną pięć lat później, Strategię Lizbońską.

Jest to dokument o znaczeniu fundamentalnym dla rozwoju Unii Europejskiej w ciągu najbliższych lat do 2020 roku. Określa działania, których podjęcie przez państwa członkowskie w sposób skoordynowany przyspieszy wyjście z obecnego kryzysu i przygotowuje europejską gospodarkę do wyzwań przyszłości.

Strategia wyznacza trzy priorytety, których realizacja będzie odbywać się na szczeblu unijnym oraz krajowym. Efektem realizacji priorytetów strategii „Europa 2020” będzie osiągnięcie pięciu współzależnych, nadrzędnych celów zaproponowanych przez Komisję Europejską wszystkim państwom członkowskim. Cele te dotyczą w szczególności:

- osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75%;
- poprawy warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczania 3% PKB Unii Europejskiej na inwestycje w badania i rozwój;
- zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 roku, zwiększenia do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii i dążenia do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%;
- podniesienia poziomu wykształcenia, zwłaszcza przez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poniżej 10%, a także zwiększenie co najmniej do 40% odsetek osób w wieku 30-34 lata z wyższym wykształceniem;
- wspierania włączenia społecznego, głównie ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 milionów obywateli [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>, data wejścia: 20.06.2014].

Podstawowymi instrumentami realizacji celów strategii „Europa 2020” są opracowywane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej Krajowe Programy Reform oraz przygotowane przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie (ang. *flagship initiatives*), zwane także inicjatywami flagowymi, a realizowane na poziomie: Unii Europejskiej, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych.

Do wspomnianych inicjatyw przewodnich należą:

- „Unia innowacji” – projekt na rzecz poprawy warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, tak by innowacyjne pomysły przeradza-

ly się w nowe produkty i usługi, które z kolei przyczynią się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy;

- „Młodzież w drodze” – projekt na rzecz poprawy wyników systemów kształcenia oraz ułatwiania młodzieży wejścia na rynek pracy;
- „Europejska agenda cyfrowa” – projekt na rzecz upowszechnienia szybkiego Internetu i umożliwienia gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego;
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” – projekt na rzecz: uniezależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowania efektywności energetycznej;
- „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” – projekt na rzecz poprawy otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, a także wspierania rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencyjności na rynkach światowych;
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” – projekt na rzecz modernizacji rynków pracy i wzmocnienia pozycji obywateli dzięki rozwojowi kwalifikacji przez całe życie w celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i lepszego dopasowania popytu do podaży na rynku pracy, między innymi dzięki mobilności siły roboczej;
- „Europejski program walki z ubóstwem” – projekt na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, data wejścia: 20.06.2014].

W realizację siedmiu powyższych projektów przewodnich będzie zaangażowana Unia Europejska i państwa członkowskie Unii, jak również będą konieczne skoordynowane działania wszystkich partnerów społecznych i obywateli Unii. Istotę takich działań podsumował w słowie wstępnym Jose Manuel Barroso: *warunkiem naszego powodzenia jest pełne zaangażowanie europejskich przywódców i instytucji. Do realizacji nowej strategii potrzebne są skoordynowane działania w całej Europie, obejmujące również partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Tylko dzięki współpracy Unia może przezwyciężyć kryzys i wyjść z niego wzmocniona. Dysponujemy nowymi narzędziami i mamy nowe ambicje. Nadszedł czas, by je wspólnie urzeczywistnić* [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, data wejścia: 20.06.2014].

Rdzeniem strategii „Europa 2020” i instytucją całkowicie zaangażowaną w jej realizację będzie Rada Europejska oraz Komisja Europejska. Obie instytucje wskazują, że w celu osiągnięcia zaplanowanych wyników, Unia Europejska będzie potrzebować silniejszego modelu zarządzania gospodarczego. Stąd zobowiązano państwa członkowskie Unii do opracowania i przekazania do Komisji Europejskiej krajowych programów reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”.

Zadaniem tych krajowych programów jest budowa trwałych podstaw wzrostu gospodarczego, łącząc cele unijne z priorytetami krajowymi. Przedstawione w nich reformy, ukierunkowane na wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, mają umożliwić przezwycięzenie zidentyfikowanych barier wzrostu hamujących potencjał rozwojowy państw członkowskich Unii Europejskiej, jednocześnie przyczyniając się do wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Strategia „Europa 2020”, która została przyjęta przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 roku, to kluczowy dokument dla średniookresowej strategii rozwoju kraju w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Należy wskazać, że krajowy system dokumentów strategicznych został określony w *Ustawie z 06.12.2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.). Ustawa ta m.in.: definiuje średniookresową strategię rozwoju kraju, w tym horyzont czasowy jej obowiązywania, określa jej rolę oraz relacje z innymi dokumentami, ustala wewnętrzną strukturę. Ustanawia również wymóg okresowej aktualizacji strategii – co najmniej raz na cztery lata [*Ustawa z dnia 06.12.2006... , 2009*].

Wykonując postanowienia Rady Europejskiej w odniesieniu do strategii „Europa 2020”, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą nr 157 z 25 września 2012 roku postanowiła przyjąć „Strategię Rozwoju Kraju 2020” (ŚSKR), [*Uchwała nr 157 Rady Ministrów... , 2012*]. Jest ona elementem nowego systemu zarządzania rozwojem kraju.

W nowym systemie do głównych dokumentów strategicznych, na podstawie których jest prowadzona polityka rozwoju, należą: długookresowa strategia rozwoju kraju – DSRK („Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”) określająca zasadnicze trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, średniookresowa strategia rozwoju kraju – ŚSRK („Strategia Rozwoju Kraju 2020”) – najważniejszy dokument w perspektywie średniookresowej wyznaczający cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 roku, kluczowy dla ustalenia działań rozwojowych, w tym możliwych do sfinansowania w ramach przyszłej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, a także dziewięć zintegrowanych strategii służących realizacji założonych celów rozwojowych.

W zatwierdzonym załączniku do uchwały nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 roku pod tytułem *Założenia realizacji programu operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020* zwrócono uwagę, że główna strategia rozwoju w średnim okresie, uwzględniając zasadnicze wyzwania zawarte w DSRK, wskazuje strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest konieczne, by wzmocnić procesy rozwojowe wraz z szacunkowymi wielkościami niezbędnych środków finansowych. W tej nowej „Strategii Rozwoju Kraju 2020” istotnym i nowym elementem jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa, przygotowywany na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Zawiera on prognozę środków przeznaczanych z budżetu państwa na realizację strategicznych celów rozwojowych w perspektywie czteroletniej [*Ustawa z dnia 27.08.2009 roku... , 2009*].

Cele przyjętej „Strategii Rozwoju Kraju 2020” w dużym stopniu wpisują się w realizację projektów zawartych w strategii „Europa 2020”.

Należą do nich w szczególności następujące cele:

- wzrost wydajności gospodarki – projekt przewodni – „Polityka przemysłowa w dobie globalizacji”;
- zwiększenie innowacyjności gospodarki – projekt przewodni – „Unia innowacji”;
- rozwój kapitału ludzkiego – projekt przewodni – „Mobilna młodzież”; projekt przewodni – „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”;
- zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych – projekt przewodni – „Europejska agenda cyfrowa”;
- bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe – projekt przewodni – „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”;
- zwiększenie efektywności transportu – projekt przewodni – „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

Realizacja tych celów będzie przebiegała między innymi w rytmie Europejskiego Semestru, który stanowi obecnie podstawowy instrument koordynacji polityki gospodarczej Unii Europejskiej.

Polska, mimo podejmowanych wysiłków w celu budowy gospodarki opartej na wiedzy, wciąż nie jest zaliczana do grona innowacyjnych państw oferujących wysoko zaawansowane produkty i usługi.

W Unijnym Rankingu Innowacyjności (IUS) za 2012 rok Polska zajmowała czwarte miejsce od końca i została zaklasyfikowana do grupy państw określonych jako „skromni innowatorzy”, przy czym dystans dzielący Polskę od europejskich liderów innowacji oraz od średniej unijnej jest nadal znaczny. Postęp w omawianej sferze jest niezbędny do tworzenia nowych, opartych na wiedzy przewag konkurencyjnych i wymaga uruchomienia potencjału innowacyjnego polskiego społeczeństwa i krajowej gospodarki. Prognozy dla Polski w IUS za 2014 rok są jeszcze gorsze. W 2014 roku Polska zajęła 25. miejsce wśród 28 ocenionych krajów Unii Europejskiej.

Zgodnie z Załoženiami Umowy Partnerstwa przyjętymi przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 roku jest planowana realizacja krajowego programu operacyjnego dotyczącego: innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw. Jego robocza nazwa to Program Operacyjny Inteligentny Rozwój.

5. Podsumowanie

Przedmiotem niniejszej pracy jest ukazanie i analiza procesów rozwoju na podstawie Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Czynniki sprawczymi procesów rozwojowych są w szczególności: wiedza, innowacyjność, inwestycje i finanse. Spośród tych czynników wiedza ma kluczowe znaczenie i to ona narzuca każdemu człowiekowi takie działanie i takie zachowanie, które dla rozwoju ludzkości są określone mianem inteligentnego cywilizacyjnego rozwoju.

Z tego też względu najważniejszym czynnikiem stymulującym rozwój każdego kraju czy też konkretnych przedsiębiorstw jest kapitał ludzki. To od inwencji twórczej i zdolności każdego pracownika zależy to, w jaki sposób będzie funkcjonować jego

przedsiębiorstwo, a w szerszej perspektywie jego ojczyzna. Właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi, skoncentrowane na rozwoju potencjału każdego człowieka, jest zasadniczym czynnikiem trwałości i rozwoju w skali mikroekonomicznej jego zakładu pracy, a w skali makroekonomicznej regionu i państwa.

Każde państwo powinno dbać o intelektualny rozwój społeczeństwa. Jest to aktualna strategia działalności państwa i w Unii Europejskiej, natomiast w Polsce zyskała miano Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój.

Z tą strategią wiąże się wysoka ranga problematyki doskonalenia umiejętności zarządzania zasobami ludzkimi przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych jako ważnego elementu funkcji personalnej w kraju czy regionie. Należy zaznaczyć, że nawet najlepiej opracowana strategia rozwoju nie zostanie wdrożona bez aktywnego zaangażowania i wsparcia całego społeczeństwa.

W artykule podkreślono, że Polska znajduje się w wyjątkowym okresie gospodarczej historii świata. Najbliższe lata i dekady na nowo określą gospodarczą mapę świata, na którą będą oddziaływać: trendy demograficzne, migracje, innowacyjne technologie oraz rosnąca globalizacja procesów produkcji i usług na globalnym rynku pracy dążącym do równowagi.

W tym układzie światowym: wiedza, umiejętności, zdolności i doświadczenie społeczeństw oraz każdego obywatela z osobna mają coraz większe znaczenie jako czynnik konkurencyjności we wszelkiej dziedzinie działalności gospodarczej.

W pracy wskazano, odnosząc się do: wiedzy, innowacyjności i zasad prowadzenia polityki rozwoju, że przyszłość i rozwój gospodarczy każdego państwa i regionów będzie zależeć w dużej mierze od wiedzy społeczeństw i ich obywateli, jak również ich inwencji twórczej i wydajności w każdej dziedzinie pracy.

Każde państwo i każda instytucja w tym państwie powinny z posiadanej, rozwijanej i zdobywanej wiedzy czynić dobry użytek i zarządzać nią w taki sposób, aby wszystkie potrzeby społeczeństwa były należycie zaspokajane w celu jego optymalnego rozwoju i godnego życia.

Literatura

- Bożyk P., Misła J., Puławski M. 2002 *Międzynarodowe Stosunki Ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Czaja S. 2009 *Informacja jako podstawa kształtowania zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, B. Poskrobko (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/smart-growth/index_pl.htm, data wejścia: 20.06.2014].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, data wejścia: 20.06.2014].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>, data wejścia: 20.06.2014].

- Duszyński P. 2007 *Nowa ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju*, „Serwis administracyjno-samorządowy”, nr 3 (134).
- Powichrowska B. 2011 *Kształtowanie wiedzy w przedsiębiorstwie*, [w:] *Przedsiębiorstwo w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, B. Powichrowska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.
- Rymarczyk J. 2010 *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rynarzewski T. 2005 *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25.09.2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020* (Monitor Polski z dnia 22.11.2012 roku, poz. 882).
- Ustawa z dnia 06.12.2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27.08. 2009 roku o finansach publicznych* (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Waldziński D. 2009 *Kryzys gospodarczy kryzysem kultury*, [w:] *Od wielkiego kryzysu gospodarczego do wielkiego kryzysu finansowego. Perturbacje w gospodarce światowej w latach 1929-2009*, J. Kaliński, M. Zalesko (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Marcin WAJDA¹

ANALIZA WDRAŻANIA INSTRUMENTÓW WSPARCIA JAKOŚCI KREDYTOWEJ WSPÓŁFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W LATACH 2007-2013 NA PODSTAWIE UDZIELONEJ POMOCY *DE MINIMIS*

Streszczenie

Zgodnie z założeniami umowy partnerstwa, w okresie programowania 2014-2020 nastąpi zwiększenie wykorzystania instrumentów zwrotnych, w tym instrumentów poręczeniowych. Docelowa wartość portfela poręczeniowo-gwarancyjnego w przyszłym okresie programowania może przekroczyć nawet 10 mld PLN. Konieczne jest więc podejmowanie analiz efektywności zastosowanych instrumentów poręczeniowych współfinansowanych ze środków europejskich, w szczególności w perspektywie 2007-2013. Bazując na danych dotyczących pomocy *de minimis* udzielonej w ramach systemów poręczeniowych, przeprowadzono m.in. analizę tempa wdrażania i korzyści dla MŚP wynikających z udzielonych gwarancji. Zaprezentowane wyniki odniesiono do zmian prawnych oraz innych wydarzeń mogących mieć wpływ na analizowane zmienne.

Słowa kluczowe: gwarancje kredytowe, fundusze unijne, pomoc publiczna

ANALYSIS OF IMPLEMENTATION GUARANTEES CO-FINANCED IN EUROPEAN FUNDS IN 2007-2013, ON THE BASIS OF STATE AID

Summary

In accordance with the assumptions underlying the Partnership Agreement, in the programming period 2014-2020 there will be an increased use of refundable instruments, including credit guarantee instruments. The target value of the credit guarantee portfolio in the future programming period may exceed as much as PLN 10 billion. Thus it is necessary to perform efficiency analyses of the applied credit guarantee instruments co-financed with EU funds, in particular within the Financial Framework 2007-2013. Relying on the data relating to the *de minimis* support granted within the guarantee systems, an analysis has been performed on the implementation time and benefits of the provided guarantees for SMEs. The presented results were referred to legal changes and other events that may affect the analysed variables.

Key words: credit guarantees, EU funds, state aid

¹ Dr Marcin Wajda – Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: marcin.wajda@sgh.waw.pl.

1. Wstęp

Jedną z form zmniejszenia przez banki ekspozycji na ryzyko jest stosowanie zabezpieczeń. Jest to szczególnie ważne wśród klientów detalicznych oraz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), którzy w odróżnieniu dla dużych korporacyjnych klientów nie mają odpowiednich wskaźników finansowych, które mogą potwierdzać ich zdolność kredytową. Do instrumentów mogących poprawić jakość kredytową pozycji sekurytyzowanych w polskim systemie prawnym można zaliczyć m.in. poręczenia. Zostały one uregulowane na gruncie Tytułu XXXII *Kodeksu Cywilnego*, w myśl którego poręczenie jest pisemną: *umową, w której poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązania na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał* (art. 876 *Kodeksu Cywilnego*). Ze względu na łatwą możliwość lewarowania środków, instrument ten został również zastosowany do dystrybucji środków europejskich w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2007-2013. Jest on wykorzystywany zarówno w formie przekazywania w zarządzanie kapitału (najczęściej funduszom poręczeniowym) w celu udzielania poręczeń indywidualnych, jak i w formie reporeczeń dla funduszy poręczeniowych oraz w formie poręczeń portfelowych wdrażanych m.in. bezpośrednio przez banki.

Na świecie istnieje kilkadziesiąt różnych modeli gwarancyjnych (poza Polską nie istnieją systemy poręczeniowe, całość jest rozumiana jako *credit guarantee*) różniących się od siebie m.in.: strukturą własności (publiczne, prywatne, mieszane), systemem finansowania (publicznym, prywatnym, mieszanym), rolą państwa (aktywną, pasywną), zakresem działania (np. dokonującego oceny kredytowej bądź też nie) itp. Głównym celem funkcjonowania każdego systemu gwarancyjnego jest transfer i rozproszenie ryzyka. Transfer ten w przypadku wykorzystania funduszy poręczeniowych odbywa się z systemu regulowanego do systemu nieregulowanego. Zarządzanie ryzykiem w systemie nieregulowanym – choć w polskich warunkach słabo rozwinięte – odbywa się poprzez reporeczenia oferowane w ramach Inicjatywy JEREMIE oraz Programu na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP)

2. Instrumenty gwarancyjne w perspektywie finansowej 2007-2013

Wykorzystanie instrumentów gwarancyjnych w realizacji programów unijnych jest spowodowane m.in. możliwością lewarowania środków. Z uwagi na występowanie ryzyka hazardu moralnego, na rynku nie występują poręczenia większe niż 80% kwalifikowalnej wartości pożyczki albo kredytów. Jak pokazują wyniki badań przeglądowych, poręczenia kształtują się w przedziale 60-80% wartości zobowiązania [*Analiza stanu...*, 2014, s. 5]. Prowadząc akcję poręczeniową, fundusz nie musi więc zakładać ryzyka pełnej straty na portfelu. Jeżeli cieszy się on zaufaniem sektora finansowego, to może dokonać nadkontraktacji i tym samym w prosty sposób doprowadzić do lewarowania środków. Innym mechanizmem stosowanym w ramach Inicjatywy JEREMIE jest CAP, który określa maksymalny poziom wypłat dla poręczanego portfela.

Kolejnym powodem wykorzystania poręczeń jest ich niewielki, negatywny wpływ na gospodarkę w stosunku do innych instrumentów. Należy podkreślić, iż każdej interwencji publicznej może towarzyszyć zawodność państwa. Zawodność ta objawia się m.in. w efekcie wypychania środków prywatnych przez środki publiczne lub aktywnego poszukiwania renty. W przypadku dystrybucji instrumentów dłużnych rząd (rozumiany jako władza centralna lub samorządowa) może sparametryzować i wdrażać produkty bez współpracy z sektorem prywatnym albo wykorzystując go wyłącznie jako pośrednika. Instrument wsparcia jakości kredytowej, ze względu na fakt, iż nie obejmuje całości zobowiązania oraz sam nie jest źródłem finansowania, a jedynie ułatwia do niego dostęp, wymusza kooperację celów publicznych i prywatnych. Wobec tego, że głównymi odbiorcami poręczeń są banki (także one są źródłem finansowania), ewentualna strata netto powstała w wyniku zaburzenia mechanizmów rynkowych jest zminimalizowana.

Instrumenty poręczeniowe, współfinansowane w perspektywie 2007-2013 ze środków europejskich, są wdrażane w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) oraz w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). Zgodnie z zagregowanymi danymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wartość umów podpisanych z ostatecznymi odbiorcami w ramach RPO to 1 236 mln PLN [*Stan wdrażania...*, 2014], natomiast w ramach PO RPW to 36 mln PLN [*Stan realizacji PO RPW...*, 2014]. Istnieją dwa podstawowe modele wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2007-2013. Pierwszy, zwany Inicjatywą JEREMIE, zakłada istnienie funduszu powierniczego, który jest zarządzany przez wybranego menadżera. Menadżer, działając w porozumieniu z odpowiednią instytucją zarządzającą (zarządem województwa), od której otrzymuje w zarządzanie środki, wybiera pośredników finansowych i określa alokację na poszczególne produkty. W ramach tego modelu są wdrażane m.in. poręczenia portfelowe i reporeczenia. Drugi z modeli zakłada wdrażanie instrumentów bez udziału menadżera. W tym przypadku odpowiednia instytucja zarządzająca jawnie decyduje o pośredniku, który otrzymuje w zarządzanie środki. W Polsce w okresie 2007-2013 Inicjatywa JEREMIE jest wdrażana w siedmiu województwach. Poza Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym, rolę menadżera pełni również Bank Gospodarstwa Krajowego. W pozostałych województwach jest wdrażany model bezpośredni lub mieszany.

3. Pomoc publiczna w prawie europejskim i polskim

Pojęcie pomocy publicznej zostało określone w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 107 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE): *z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi*. W powyższej definicji warto zwrócić uwagę na dwa elementy. Po pierwsze, jest to określenie, że źródłem pomocy jest państwo rozumiane jako władza (na

każdym szczeblu) wykorzystujące swoje zasoby zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Po drugie, pomoc musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji. Otrzymanie więc gwarancji ze środków publicznych po cenie niższej niż rynkowej, niezależnie przez kogo jest dystrybuowana, jest pomocą publiczną².

W ramach pomocy publicznej wyróżnia się pomoc *de minimis*. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w okresie od 2007 do 2013 roku, pomoc *de minimis* zakłada między innymi, że przyznanie jednemu przedsiębiorcy w okresie trzech lat kwoty pomocy w wysokości 200 tys. EUR (albo 100 tys. EUR w przypadku sektora drogowego transportu towarów) nie jest niezgodna z art. 107 TFUE. W Polsce kwestia pomocy publicznej, w tym pomocy *de minimis*, w odniesieniu do RPO została uregulowana w *Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 roku w sprawie udzielania pomocy ze środków inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych* (Dz. U. Nr 245, poz. 1461), natomiast w odniesieniu do PO RPW jest to *Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 września 2011 roku w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* (Dz. U. 2011, Nr 210, poz. 1255). W przypadku tego pierwszego dokumentu zostało określone, że rozporządzenia nie stosuje się (a więc nie jest pomocą publiczną i pomocą *de minimis*) do: *poręczenia spłaty kredytu lub innego zobowiązania finansowego udzielanego przedsiębiorcy (...), jeżeli:*

- a) *przy udzielaniu poręczenia stosuje się stawkę bezpieczną, o której mowa w pkt 3.3. obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji* (Dz. Urz. UE C 155 z 20.06.2008, s. 10), *lub stawkę wyższą.*

W celu uznania rynkowego charakteru poręczenia np. posiadania przez przedsiębiorcę ratingu, przywołany dokument wymaga jednej z trzech dużych agencji ratingowych, a dodatkowo proponowane stawki są zdecydowanie wyższe niż dotychczas dostępne na polskim rynku (np. dla start-upów stawka to 3,8%). To powoduje, iż udzielanie poręczeń bez pomocy publicznej jest w Polsce nieatrakcyjne.

Gdy nie ma możliwości ustalenia wartości rynkowej poręczenia lub gwarancji, wielkość pomocy publicznej zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach* jest obliczana jako: *różnica między zdyskontowaną wartością odsetek od pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania uzyskanego na warunkach rynkowych bez poręczenia lub gwarancji a zdyskontowaną wartością odsetek od pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania uzyskanego dzięki udzieleniu poręczenia lub gwarancji, pomniejszoną o wartość opłaty prowizyjnej zapłaconej za udzielenie poręczenia lub gwarancji; gdy ustalenie rynkowej stopy procentowej napotyka znaczne trudności, wartość odsetek odpowiadającą warunkom rynkowym ustala się przy zastosowaniu stopy referencyjnej* (art. 4 ust. 8 lit. B).

² Warto podkreślić, iż pomoc publiczna może występować na różnych poziomach. O ile oczywiście jest jej występowanie na poziomie ostatecznego odbiorcy, o tyle dyskusyjne, ale jednak możliwe, jest występowanie również pomocy na drugim poziomie, to znaczy w przypadku korzyści dla banku z wprowadzenia gwarancji portfelowej. W przedmiotowej pracy pomoc na poziomie pośrednika nie będzie analizowana.

4. Analiza udzielonej pomocy publicznej w instrumentach poręczeniowych

Analizując dane związane z udzieloną pomocą publiczną, warto na wstępie odnieść się do danych dotyczących koncentracji środków na poręczenia. Według stanu na koniec II kwartału 2013 roku wyłącznie w stosunku do RPO i instrumentów wdrażanych bez udziału menadżera funduszu powierniczego, pięć największych funduszy poręczeniowych otrzymało około 50% wszystkich środków, natomiast dziesięć największych ponad 70%. Powyższe pokazuje, iż dystrybucja instrumentów gwarancyjnych w ramach rozmaitych programów operacyjnych znacząco różni się. Największy z pośredników Małopolski Regionalny Fundusz Poręczeniowy sp. z o.o. otrzymał na udzielanie gwarancji kwotę 53 mln PLN, zaś najmniejszy Towarzystwo Rozwoju Gminy Pluźnica kwotę 1,1 mln PLN [*Informacja kwartalna...*, 2013].

TABELA 1.

Wskaźnik koncentracji funduszy poręczeniowych

Wskaźnik koncentracji	Kwota	% do całości
5	246 859 349	49%
10	365 150 020	73%
15	420 031 693	84%
20	463 938 999	93%

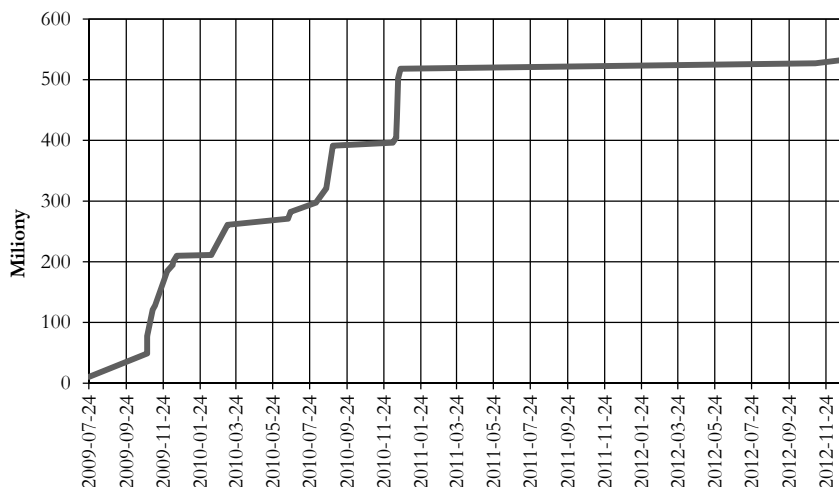
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MIR (MRR), [*Informacja kwartalna nt. stanu realizacji instrumentów zwrotnych w ramach NSRO...*, 2013].

Pierwsze środki przeznaczone na instrumenty gwarancyjne, wdrażane bez funkcji menadżera funduszu powierniczego, były uruchamiane od III kwartału 2009 roku. Jak ilustruje to wykres 1., przekazywanie w zarządzanie środków trwało w zasadzie do końca 2010 roku. W 2012 roku przekazano do funduszy poręczeniowych ostatnie 15 mln PLN. Niezależnie od tego, w wybranych województwach pośrednicy mieli również możliwość skorzystania ze środków dostępnych w ramach Inicjatywy JEREMIE.

Zgodnie z danymi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (stan na koniec 2013 roku), najwięcej poręczeń i gwarancji w Polsce udzielono w latach 2007-2013 na podstawie *Ustawy z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* (Dz. U. 1997, Nr 79, poz. 484). Powyższe wynika z uruchomienia rządowego programu gwarancji *de minimis*, w ramach którego do końca 2013 roku udzielono 7 mld PLN gwarancji [*Informacja BGK...*]. Drugą podstawą prawną, posiadającą istotny wkład w obszarze poręczeń i gwarancji z pomocą *de minimis*, była *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658), która jest podstawą wdrażania wszystkich programów operacyjnych w perspektywie 2007-2013. Pozostałe podstawy prawne, nawet zsumowane, nie stanowią istotnej części udzielania gwarancji *de minimis* w ramach produktów wsparcia jakości kredytowej.

WYKRES 1.

Tempo przekazywania środków do pośredników finansowych w ramach instrumentów poręczeniowych (dane dla instrumentów wdrażanych bez udziału menadżera funduszu powierniczego, stan na koniec II kwartału 2013 roku)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MIR (MRR), [Informacja kwartalna nt. stanu realizacji instrumentów zwrotnych w ramach NSRO..., 2013].

TABELA 2.

Pomoc *de minimis* w latach 2007-2013 w ramach instrumentów gwarancyjnych i poręczeniowych

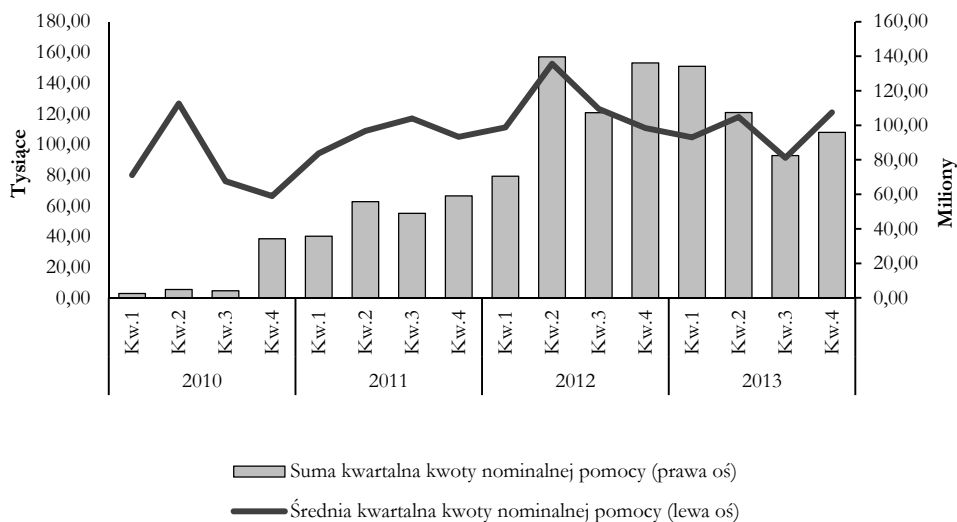
Podstawa prawna	Suma (PLN)
Ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne	7 001 709 443,54
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	1 118 914 971,01
Inne ustawy	42 475 644,42
Suma końcowa	8 163 100 058,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Przechodząc do analizy średniej wartości poręczenia w danym kwartale, można zauważyć występowanie wysokiej fluktuacji w trzech pierwszych początkowych okresach, kiedy zagregowana wartość udzielonych poręczeń była niewielka. Szczytowym okresem ze względu na zagregowaną wartość poręczeń w danym kwartale, jak i średnią wartość poręczenia w kwartale był II kwartał 2012 roku. Warto zwrócić uwagę, iż w całym badanym okresie średnia wartość udzielanych poręczeń zwiększyła się z 80 do około 120 tys. PLN.

WYKRES 2.

Średnia wartość poręczenia i wartość udzielonych poręczeń w danym kwartale



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Jak wskazuje to wykres 1., na instrumenty gwarancyjne do III kwartału 2010 roku przekazano niemal 400 mln PLN, mimo to wartość akcji poręczeniowej (z pomocą *de minimis*) nie przekroczyła 10 mln PLN. Dopiero w IV kwartale, a więc po zmianie zasad udzielania pomocy *de minimis*, która została wprowadzona na podstawie *Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 sierpnia 2010 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w ramach regionalnych programów operacyjnych*, wartość ta istotnie wzrosła. Ciekawym zjawiskiem jest również zasadniczy wzrost w IV kwartale 2010 roku zabezpieczeń wymaganych przez banki [*Sytuacja na rynku kredytowym...*, 2011, s. 3]. Może to być zarówno dodatkowy powód przyspieszenia akcji poręczeniowej, jak i skutek zmian prawnych w wyżej wymienionym rozporządzeniu określającym zasady udzielania pomocy *de minimis*, a tym samym większych oczekiwań banków na uruchomienie akcji poręczeniowej.

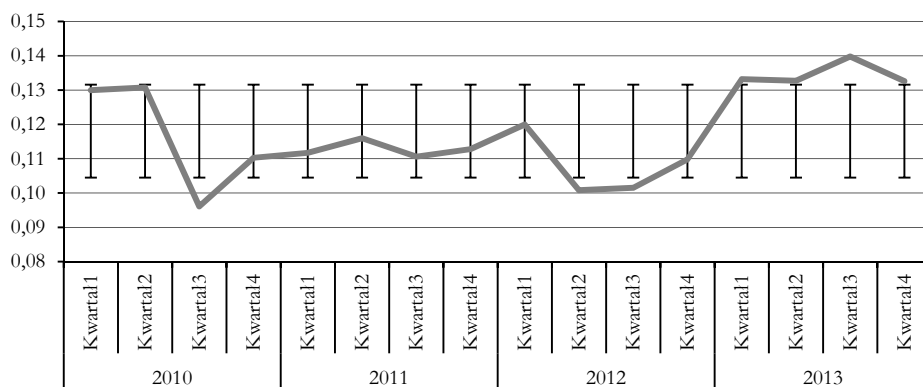
Kolejny, istotny wzrost akcji poręczeniowej odnotowano w II kwartale 2012 roku. Wynikał on z przyjęcia *Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) Nr 1236/2011 z dnia 29 listopada 2011 roku zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 w odniesieniu do inwestycji z wykorzystaniem instrumentów inżynierii finansowej*. Zmiana ta polegała na usunięciu z art. 45 *Rozporządzenia Komisji (UE) 1828/2006* ograniczenia co do inwestowania: *w przedsiębiorstwa na etapie ich powstawania, wczesnej działalności, włącznie z kapitałem zaangażowanym, lub przy ich rozbudowie*. Następstwem przedmiotowej zmiany było przyjęcie 8 lutego 2012 roku dokumentu *Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No. 1083/2006 (COCOF_10-0014-05-EN)*, który doprecyzowywał stosowanie przedmiotowych regulacji.

Od I kwartału 2013 roku jest widoczny spadek akcji poręczeniowej, który miał kulminacyjny moment w III kwartale 2013 roku. Niewątpliwie, jest to związane z uruchomieniem w tym okresie rządowego programu gwarancji *de minimis*. Zgodnie z założeniami, gwarancje Banku Gospodarstwa Krajowego udzielane w formie pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* mogą być dystrybuowane w ramach portfelowej linii gwarancyjnej (PLD) polegającej na: *udzielaniu bankom gwarancji portfela kredytowego, obejmującego kredyty obrotowe dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w ramach pomocy de minimis* [Program..., 2013]. Jak widać, mimo ściśle ustalonej demarkacji między instrumentem BGK a instrumentami wdrażanymi w ramach funduszy europejskich, wdrożenie tego pierwszego spowodowało spadek akcji poręczeniowej (PLD, tak jak wspomniano wcześniej, miała poręczać wyłącznie kredyty obrotowe, których możliwość wykorzystania w ramach środków europejskich jest ograniczona).

Powyższe wnioski potwierdza również analiza wykresu 3., który pokazuje relację wielkości pomocy brutto do pomocy netto. Wyższa wartość wskaźnika oznacza wyższą korzyść osiąganą przez klienta otrzymującego gwarancję lub poręczenie³. Dla ułatwienia analizy dodano słupki błędów z odchyleniem standardowym.

WYKRES 3.

Wielkość pomocy brutto do pomocy netto



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Pierwszym, opisywanym na wykresie 3. okresem jest III kwartał 2010 roku. Odnutowany w tym czasie spadek wskaźnika może sugerować zmniejszenie przez pośredników korzyści dla przedsiębiorców w związku z planowanym zwiększeniem popytu wynikającym ze zmiany *Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 sierpnia 2010 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w ramach regionalnych programów operacyjnych*. Jednak należy pamiętać, iż wartość akcji poręczeniowej w tym czasie była niewielka, co może wpływać na wyniki.

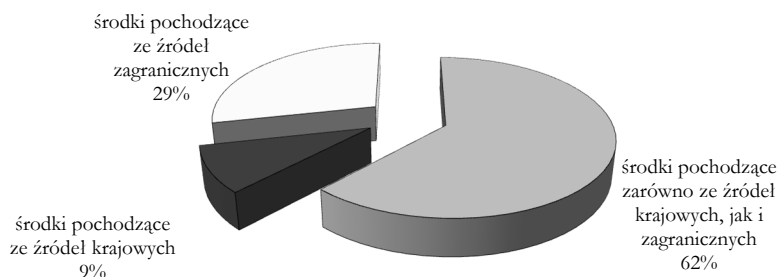
³ Analiza nie uwzględnia zmiany stopy referencyjnej.

Kolejny okres to II i III kwartał 2012 roku, kiedy wartość wskaźnika przekroczyła odchylenie standardowe. W tym przypadku spadek wartości do 0,1 może wynikać – analogicznie jak przy omawianiu wykresu 2. – ze zmiany art. 45 *Rozporządzenia Komisji (UE) 1828/2006* i *Noty COCOF*. Oznacza to, iż zadziałały klasyczne mechanizmy rynkowe – zwiększenie popytu spowodowało spadek korzyści w celu utrzymania równowagi.

Ostatni okres to III kwartał 2013 roku, który na wykresie 2. odpowiada znaczącemu spadkowi akcji poręczeniowej spowodowanej wprowadzeniem rządowej gwarancji *de minimis*. W tym przypadku zwiększenie korzyści dla przedsiębiorców może wynikać z próby utrzymania akcji poręczeniowej przez pośredników.

WYKRES 4.

Źródło pochodzenia środków



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Analizując źródła finansowania gwarancji, których udzielono przedsiębiorcom na podstawie *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658) należy stwierdzić, iż przeważająca większość instrumentów jest zabezpieczona zarówno środkami krajowymi, jak i zagranicznymi. Pochodzenie środków krajowych jest tutaj trudne do rozstrzygnięcia, gdyż może to być w równej mierze wkład Budżetu Państwa do Regionalnych Programów Operacyjnych wypłacany na mocy kontraktów wojewódzkich, jak i wkład prywatny funduszy, które nie otrzymały dofinansowania na wszystkie wydatki kwalifikowalne. Operacje, w których występuje tylko pomoc zagraniczna, stanowią około 29% całej udzielonej pomocy publicznej, natomiast 9% obejmują operacje finansowane wyłącznie ze środków krajowych. W tym ostatnim przypadku operacje te są zapewne częścią portfela, w którym znajdują się również poręczenia finansowane ze środków zagranicznych.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane opracowanie dotyczy analizy poręczeń udzielanych w latach 2007-2013 i współfinansowanych ze środków europejskich. Do najważniejszych wniosków można zaliczyć dwa. Po pierwsze, system poręczeniowy w Polsce wydaje się mieć wąskie możliwości działania. Dowodem na poparcie tego wniosku jest skokowe przyspieszenie wdrażania instrumentów wsparcia jakości kredytowej, w wyniku wprowadzenia istotnych zmian regulacyjnych. W pierwszych trzech kwartałach działalności, kiedy było dopuszczalne wyłącznie inwestowanie w przedsiębiorstwa będące we wczesnej fazie działania – a więc w te przedsiębiorstwa, które ze względu na brak zabezpieczeń lub pozytywnej historii kredytowej mają największe problemy z dostępem do finansowania zewnętrznego – pośrednicy, którzy otrzymali już ponad 200 mln PLN albo wcale nie rozpoczęli działalności operacyjnej, albo prowadzili ją w sposób mało skuteczny. Należy podkreślić, iż brak działalności operacyjnej mógł być następstwem trwającego dopiero przygotowywania do uruchomienia instrumentów. Niemniej o podejmowanych próbach może świadczyć wysoki wskaźnik korzyści dla przedsiębiorców, jaki obowiązywał w I i II kwartale 2010 roku.

Drugi wniosek wiąże się z ekonomiczną analizą prawa. Zakładając, iż publiczna interwencja za pośrednictwem instrumentów poręczeniowych przynosi korzyść netto gospodarce, można stwierdzić, iż bez względu na problemy pośredników błędne regulacje ograniczają maksymalizację korzyści płynących z wdrażania instrumentów zwrotnych. Niewykorzystanie tych korzyści oznacza więc stratę w rozumieniu *Pareto*.

W perspektywie finansowej 2014-2020 jest zatem konieczne jak najszybsze wdrożenie optymalnych regulacji zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Brak takich regulacji może skutkować utrzymaniem się ograniczenia w dostępie do finansowania zewnętrznego mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Jednak nie zwalnia to pośredników finansowych z podejmowania aktywnych działań mających na celu rozszerzenie grupy odbiorców końcowych, tak aby działalność poręczeniowa mogła być zdywersyfikowana.

Literatura

Analiza Stanu Rynku Funduszy Poręczeń Kredytowych Polsce. Ocena i Perspektywy Rozwoju 2014, PAG Uniconsult, opracowanie przygotowane na zlecenie Związku Banków Polskich, Warszawa.

Dane Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) nt. pomocy publicznej w latach 2007-2013 dla programu pomocowego SA.34331(2012/X), (zmiana X767/ 2009) oraz dla beneficjentów określonych w poz. C1 i D1 w Raportie o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku [w posiadaniu autora].

Informacja BGK nt. wartości udzielonych poręczeń de minimis [w posiadaniu autora].

Informacja kwartalna nt. stanu realizacji instrumentów zwrotnych w ramach NSRO, MRR, stan na koniec II kwartał 2013 roku, informacja udostępniona przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (dawniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), [w posiadaniu autora].

Kodeks Cywilny – tekst jednolity, Dz. U. 2014, poz. 121.

Program: „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”, zm. z dnia 14 lutego 2013 roku, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/programy;jsessionid=E0E741D1F1C552F83C993759FBB34A7C>], data wejścia: 20.07.2014].

Stan realizacji PO RPW 2007-2013, Komitet Monitorujący PO RPW 2007-2013, 11 czerwca 2014 rok, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.polskawschodnia.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/KompetencjeInst/posiedzeniaKM/Documents/Stany_realizacji_PO%20RPW_2007_2013.pdf], data wejścia: 23.07.2014].

Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.01.2014, Wydział Sprawozdawczości i Monitoringu Rzeczowego Departamentu Koordynacji Wdrażania Programów Unii Europejskiej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Instytucja Koordynująca NSRO) pod redakcją Aleksandra Dwornika i Joanny Kubickiej, 7 lutego 2014 rok, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Documents/RPO_stan_wdrazania_310114.pdf], data wejścia: 23.07.2014].

Anna GRZEŚ¹

WYKRES GANTTA A METODA ŚCIEŻKI KRYTYCZNEJ (CPM)

Streszczenie

O sprawności i skuteczności każdej organizacji decyduje umiejętność zarządzania szeregiem rutynowych oraz nowych procesów i zadań. Stąd grupa nowych lub zmodyfikowanych przedsięwzięć wymaga przede wszystkim zastosowania metod ułatwiających zarządzanie nimi i umożliwiających zakończenie ich realizacji w wyznaczonym terminie. W zarządzaniu niezbyt dużymi i niezbyt czasochłonnymi projektami, w szczególności na etapach planowania struktury, planowania przebiegu oraz planowania zasobów, często są wykorzystywane klasyczne wykresy Gantta umożliwiające zaplanowanie, a następnie kontrolowanie przebiegu realizacji danego przedsięwzięcia. Podobne wyniki dostarcza metoda ścieżki krytycznej (Critical Path Method – CPM), która jest mniej popularna w praktyce gospodarczej polskich podmiotów. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wspólnych elementów wykresów Gantta i CPM oraz ocena ich ograniczeń i korzyści w zarządzaniu przedsięwzięciami.

Analiza przykładowego zestawu czynności składających się na dane przedsięwzięcie pokazała, że wykres Gantta i metoda ścieżki krytycznej (CPM) wzajemnie się uzupełniają i jest uzasadnione stosowanie w praktyce tych obu metod jednocześnie. Dodatkowo zauważa się, że w wyznaczaniu ścieżki krytycznej przedsięwzięcia, w którym kilka czynności jest realizowanych w tym samym czasie, przewagę zyskuje CPM.

Słowa kluczowe: wykresy Gantta, metoda ścieżki krytycznej (CPM), przedsięwzięcie

GANTT CHART AND CRITICAL PATH METHOD

Summary

The efficiency of each organisation is determined by its ability to manage a range of both traditional and new processes and tasks. Therefore, especially new or modified projects require the use of methods that aid management and allow for a timely completion. In the management of not very large and not very time-consuming projects, particularly in the stages involving the planning of the structure, course planning and resource planning, classic Gantt charts are often used since they facilitate the planning and monitoring of project implementation. Similar results can be received by means of the Critical Path Method (CPM), which is less common in the practice of Polish business entities. The aim of this paper is to present the elements that the two methods have in common, and to assess their limitations and benefits for project management.

Analysis of a sample set of actions comprising the project shows that the Gantt chart and the CPM are complementary and it is recommended that these two methods are used simultaneously. In addition, it is noted that when several activities are carried out at the same time, the CPM is capable of defining the critical path in a more precise way than Gantt Charts.

Key words: Gantt charts, Critical Path Method, project

¹ Dr Anna Grześ – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: agrzes@uwb.edu.pl.

1. Wstęp

Na działalność każdej organizacji składa się szereg różnych, mniej lub bardziej złożonych i zróżnicowanych czasowo procesów, które decydują o efektywności jej funkcjonowania. Część z nich to przedsięwzięcia składające się z rutynowych i powtarzających się w określonych odstępach czasu zadań. Drugą część stanowią nowe, realizowane po raz pierwszy oraz istniejące, ale zmodyfikowane zadania i procesy, które określa się jako projekty. Szczególnie projekt wymaga zazwyczaj zastosowania pewnych metod ułatwiających zarządzanie nimi i umożliwiających zakończenie ich realizacji w wyznaczonym czasie.

W ujęciu definicyjnym projekty są *sekwencją niepowtarzalnych, złożonych i związanych ze sobą zadań, mających wspólny cel, przeznaczonych do realizacji w określonym terminie bez przekraczania ustalonego budżetu, zgodnie z założonymi wymaganiami* [Wysocki, McGary, 2005, s. 47]. Z definicji tej wynika, że zazwyczaj na projekt składa się co najmniej kilka zadań, które charakteryzują się określonymi cechami, takimi jak: sekwencja, niepowtarzalność, złożoność i powiązanie działań, konkretny cel oraz terminowość jego zakończenia. Sekwencja działań oznacza, że dane przedsięwzięcie składa się z czynności, które muszą być wykonane w określonej kolejności. Kolejna czynność nie może rozpocząć się dopóki czynność/czynności ją poprzedzająca/-e nie zakończą się. Sekwencja działań jest uwarunkowana posiadanymi, niezbędnymi do realizacji danej czynności nakładami (technicznymi, rzeczowymi, ludzkimi) i rezultatami osiąganymi w wyniku jej wykonania. Zazwyczaj projekt składa się z szeregu złożonych, powiązanych ze sobą logicznie (technicznie) działań. Takim działaniem jest np. zaprojektowanie nowego sposobu montowania wybranych podzespołów w samochodzie lub organizacji konferencji o zasięgu międzynarodowym. Im dany projekt jest większy bądź bardzo złożony, tym trudniejsza staje się jego realizacja. Wtedy może zostać podzielony na współzależne i wymagające dobrej komunikacji podprojekty albo większe zadania, które powinny się zakończyć w wyznaczonym terminie.

Projekt wyróżnia się na tle realizowanych procesów w organizacji niepowtarzalności, natomiast pozostałe cechy są podobne. Proces można potraktować jako projekt dopóki nie będzie miał charakteru powtarzalności w takich samych warunkach. Na przykład, gdy proces zaopatrzenia przedsiębiorstwa w określone dobro przez nowego dostawcę jest realizowany jako jednostkowy, traktuje się go jako projekt. Idąc tokiem rozumowania Wysockiego i McGary'ego [Wysocki, McGary, 2005, s. 48-49], należy stwierdzić, że zmiana warunków lub sytuacji stanowi podstawę do traktowania procesu jako projektu.

W efektywnym zarządzaniu cyklem projektowym, a także cyklem procesu, np. produkcji, po raz kolejny są pomocne wykresy Gantta. Ułatwiają one zaplanowanie, a następnie kontrolowanie oraz koordynowanie przebiegu ich realizacji. Podobne rezultaty można osiągnąć za pomocą metody ścieżki krytycznej (*Critical Path Method* – CPM), która wydaje się być zdecydowanie rzadziej stosowana w polskich organizacjach przy opracowywaniu projektów i przedsięwzięć. Metody te służą optymalizacji czasu trwania procesu, wykorzystania zasobów ludzkich oraz maszyn i urządzeń. Pozwalają

one m.in. na: znaczne usprawnienia realizacji procesów, ograniczenie marnotrawstwa wykorzystywanych w nim zasobów, skrócenie czasów ich realizacji i obniżkę kosztów.

Obie te metody mają ze sobą wiele wspólnego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wspólnych elementów wykresów Gantta i CPM oraz ocena ich ograniczeń i korzyści w zarządzaniu zarówno projektami jak i zmodyfikowanymi procesami. Mając na uwadze powyższy cel, postawiono następującą hipotezę: wykresy Gantta i metoda ścieżki krytycznej (CPM) wzajemnie się uzupełniają i jest uzasadnione stosowanie ich obu jednocześnie. W przypadku wyznaczania ścieżki krytycznej przedsięwzięcia dokładniejsza jest metoda CPM.

2. Wykresy Gantta (*Gantt charts*)

Jak wspomniano na wstępie, aby sprawnie i skutecznie zarządzać cyklem projektowym lub cyklem produkcyjnym (operacyjnym), organizacja staje przed problemem optymalizacji jego czasu trwania. Na przykład cykl projektowy trwa od momentu rozpoczęcia projektu do momentu jego zakończenia. Podobnie i cykl produkcyjny trwa od momentu rozpoczęcia procesu produkcji danego dobra do momentu przekazania go klientowi [Pająk, 2006, s. 157; Durlík, 1996].

Zarówno cykl projektowy jak i cykl produkcyjny składają się z szeregu zależnych od siebie zadań o określonym czasie trwania i są one wyrazem organizacji projektu lub procesu produkcyjnego w czasie [Lis, Nizialek, Wróblewski, s. 74]. Czas trwania każdego z nich jest uwarunkowany jemu specyficznymi i niezbędnymi do realizacji zasobami materialnymi (tzn.: surowcami, materiałami, półproduktami, maszynami, urządzeniami, narzędziami), niematerialnymi (usługami, prawami autorskimi i licencjami), ludzkimi i finansowymi. Dla przykładu cykl produkcyjny jest uwarunkowany takimi czynnikami, jak: rodzaj wytwarzanego produktu, poziom stosowanej techniki i technologii, organizacja przebiegu procesu produkcyjnego, kompetencje zasobów ludzkich [Lis, Nizialek, Wróblewski, 1987].

Cykl ten obejmuje dwa podstawowe okresy:

- a) roboczy:
 - czas trwania operacji technologicznych;
 - czas trwania operacji pozatechnologicznych, czyli procesów: naturalnych, kontrolnych, transportu, konserwacji, magazynowania;
- b) przerw:
 - przerwy wynikające z organizacji procesu produkcji, np. czas oczekiwania w magazynach;
 - przerwy wynikające z organizacji dnia roboczego, np. przerwy międzyzmianowe, dni wolne od pracy [Lis, Nizialek, Wróblewski, s.75].

Suma wymienionych czasów trwania i przerw składa się na czas trwania cyklu produkcyjnego. Czas ten ma bardzo ważny wymiar ekonomiczny, gdyż podczas trwania cyklu produkcyjnego przedsiębiorstwo ponosi koszty, a dopiero po zetknięciu się produktu z rynkiem zaczyna uzyskiwać przychody. Generalnie więc, im krótszy jest cykl produkcyjny, tym szybciej zaangażowane środki finansowe mogą być ponownie rein-

westowane. Dlatego jest niezbędna: optymalizacja czasów trwania poszczególnych czynności realizowanych w ramach projektu, optymalizacja wykorzystania zasobów i optymalizacja kosztów realizacji całego projektu /procesu [Wirkus i in., 2014, s. 105]. W cyklu produkcyjnym *sensu stricto* mamy do czynienia z optymalizacją czasu trwania poszczególnych czynności (zadań), czyli ze znalezieniem optymalnego rozwiązania z punktu widzenia kryterium czasu. Jednak ta optymalizacja zazwyczaj jest niewystarczającym zadaniem optymalizacyjnym umożliwiającym wskazanie rozwiązania w sposób jednoznaczny. Powinna ona na być poprzedzona analizą zapotrzebowania i dostępności niezbędnych do jego realizacji wymienionych zasobów (czyli optymalizacją wykorzystania zasobów), gdyż ich brak lub ograniczona dostępność i wysokie koszty ich pozyskania mogą wpływać na wydłużenie pierwotnie określonego terminu zakończenia projektu/przedsięwzięcia lub w ostateczności na podjęcie decyzji o rezygnacji z realizacji danego przedsięwzięcia. W niniejszym artykule uwaga zostanie skoncentrowana na optymalizacji cyklu produkcyjnego/projektowego za pomocą dwóch wybranych metod: wykresów Gantta i CPM.

Wykresy Gantta są dobrze znaną graficzną techniką planowania i kontroli, umożliwiającą porównanie ich faktycznego i planowanego przebiegu prac. Nazwa pochodzi od przedstawiciela nurtu naukowego zarządzania i zarazem współpracownika F. Taylora, Henry'ego Gantta. Opracował on harmonogram będący narzędziem służącym zarządzaniu procesem planowania i kontrolowania produkcji seryjnej w przedsiębiorstwie zgodnie z systemem opracowanym przez F. Taylora. Planowaniem były objęte zadania składające się na proces produkcji oraz obciążenia robotników i maszyn. Zarówno Gantt, jak i Taylor uważali, że kluczem do poprawy ogólnej wydajności jest stworzenie kompleksowego planowania systemu, a wykresy miały być pierwszym krokiem w jej osiągnięciu. Bez wykresów Gantta ten system nie mógłby sprawnie funkcjonować [Wilson, 2003, s. 431].

W literaturze przedmiotu brakuje zgody w kwestii powstania tego narzędzia. Jedni autorzy uznają, że wykresy zostały opracowane podczas pierwszej wojny światowej [Field, Keller, 1998, s. 182; Meredith, Mantel, 1995, s. 354; Mantel i in., 2011, s. 178]. Inni wskazują pierwsze lata XX wieku. Na potwierdzenie tej daty Wilson przedstawił zachowaną kartę produkcji odlewni z 1903 roku, w której Gantt [Gantt, 1903, s. 1323] definiował rodzaj i liczbę wyrobów do wykonania na każdy dzień i ogółem oraz datę rozpoczęcia i zakończenia ich produkcji. Nie została na niej zaznaczona kolejność wykonywania zadań, ponieważ jak wskazuje J. Wilson, fabryka realizowała plan produkcji oparty na bezpośrednich zamówieniach klientów. Gdy pojawiały się trudności w uzyskaniu potrzebnych do produkcji próbek, ten fakt był sygnalizowany symbolem „p”. Ten pierwotny wzór stał się podstawą do dalszego rozwoju tego narzędzia w planowaniu i kontroli przebiegu prac [Wilson, 2003]. Zbichorski zauważa, że pierwsza wiadomość o metodzie została podana w październiku 1918 roku w czasopiśmie „Industrial Management”, natomiast możliwości jej stosowania i technika konstruowania wykresów zostały objaśnione w 1919 roku w kolejnych artykułach i książce pt.: *Organising for work*. Wykresy znalazły zastosowanie we wszystkich działach gospodarki, administracji i nauce. Przyczyniły się one do zwiększenia produkcji, usprawnienia organizacji działalności, obniżenia

kosztów własnych, lepszego wykorzystania majątku trwałego, pobudzenia inicjatywy pracowników, zwiększenia zainteresowania wynikami [Zbichorski, 1977, s. 72].

Wykresy Gantta zaczęły zyskiwać na znaczeniu wraz z rozwojem zarządzania projektami. Wzrost zainteresowania tym narzędziem wynikał z rozpowszechnienia się komputerów i oprogramowania specjalnie dedykowanego tym wykresom takiego, jak np. Gantt Project czy jako jednej z funkcji wykorzystywanych w arkuszu kalkulacyjnym Excel 2010 i nowszym.

Harmonogram podobny do wykresów Gantta został stworzony w tym samym okresie przez przedstawiciela polskiego zarządzania naukowego Karola Adamieckiego, który zajmował się badaniem organizacji pracy zbiorowej w celu jej usprawnienia oraz racjonalizacji współdziałania w walcowni stali. Harmonogramy miały ujawniać ukryte rezerwy czasowe spowodowane niedostateczną harmonizacją procesów pracy i minimalizować przestoje i czas oczekiwania [Martynik, 2002, s. 82]. Dane historyczne wskazują, że K. Adamiecki opracował go w 1896 roku, a swoje wyniki opublikował w 1909 roku w języku polskim w „Przeglądzie Technicznym” [Adamiecki, 1909]. Ze względu na ograniczoną znajomość języka polskiego na arenie międzynarodowej, w praktyce rozpowszechniły się wykresy Gantta.

Zbichorski zauważa, że Gantt z ze swoimi współpracownikami rozróżniali następujące trzy rodzaje wykresów:

- wykres wydajności pracy robotników pokazujący stopień wykonania norm pracy;
- wykres wykorzystania maszyn i urządzeń umożliwiający rejestrację godzin pracy poszczególnych maszyn i urządzeń oraz czasów ich przestoju;
- wykres przebiegu planowych prac wydziałów przedsiębiorstwa.

Wszystkie trzy powyższe wykresy są podstawą do kontroli wykonania zadań, do których zostały powołane, jak również do wykrycia wszelkich przeszkód, które powinny być niezwłocznie usunięte [Zbichorski, 1977, s. 76].

Z kolei Nahmias wymienia trzy następujące typy wykresów Gantta:

- obciążenia zasobów (*the Gantt load chart*);
- rozmieszczenia stanowisk pracy pracowników i maszyn (*the Gantt layout chart*);
- projektu (*the Gantt project chart*).

Wskazuje on, że wymienione rodzaje wykresów Gantta są zasadniczo podobne graficznie do siebie (każdy z nich jest wyrażony w postaci poziomych słupków), ale dotyczą rozmaitych obszarów i z tego powodu różnią się związanymi z nimi wnioskami. Wykres obciążenia maszyn jest stosowany do pokazania ilości pracy wykonanej przez dane zasoby, takie jak pracownicy i maszyny. Jednak nie wykorzystuje się tego wykresu do przedstawienia postępu prac w projekcie. Jego uzupełnieniem jest wykres rozmieszczenia zasobów w czasie (*the Gantt layout chart*). Stanowi on jeden ze sposobów śledzenia postępu bieżącego projektu. Najpopularniejszym typem wykresu Gantta jest wykres projektu. Umożliwia on prezentację rozpoczęcia i zakończenia wszystkich czynności obejmujących projekt. Jest on także używany do monitorowania postępu projektu i ustalenia miejsc powstawania problemów [Nahmias, 2001, s. 324].

Typowy wykres Gantta jest przedstawiany w postaci wykresu poziomego słupkowego, w którym linie poziome (odznaczone na osi Y) oznaczają zadania/stanowiska

pracy/maszyny, a linie pionowe (odznaczone na osi X) – czas realizacji danego zadania lub czas pracy pracownika bądź maszyny. Słupki wykorzystuje się do pokazania czasu trwania, momentu rozpoczęcia i zakończenia danej czynności. Aby graficznie przedstawić dane przedsięwzięcie, niezbędne jest podzielenie czynności na następujące etapy:

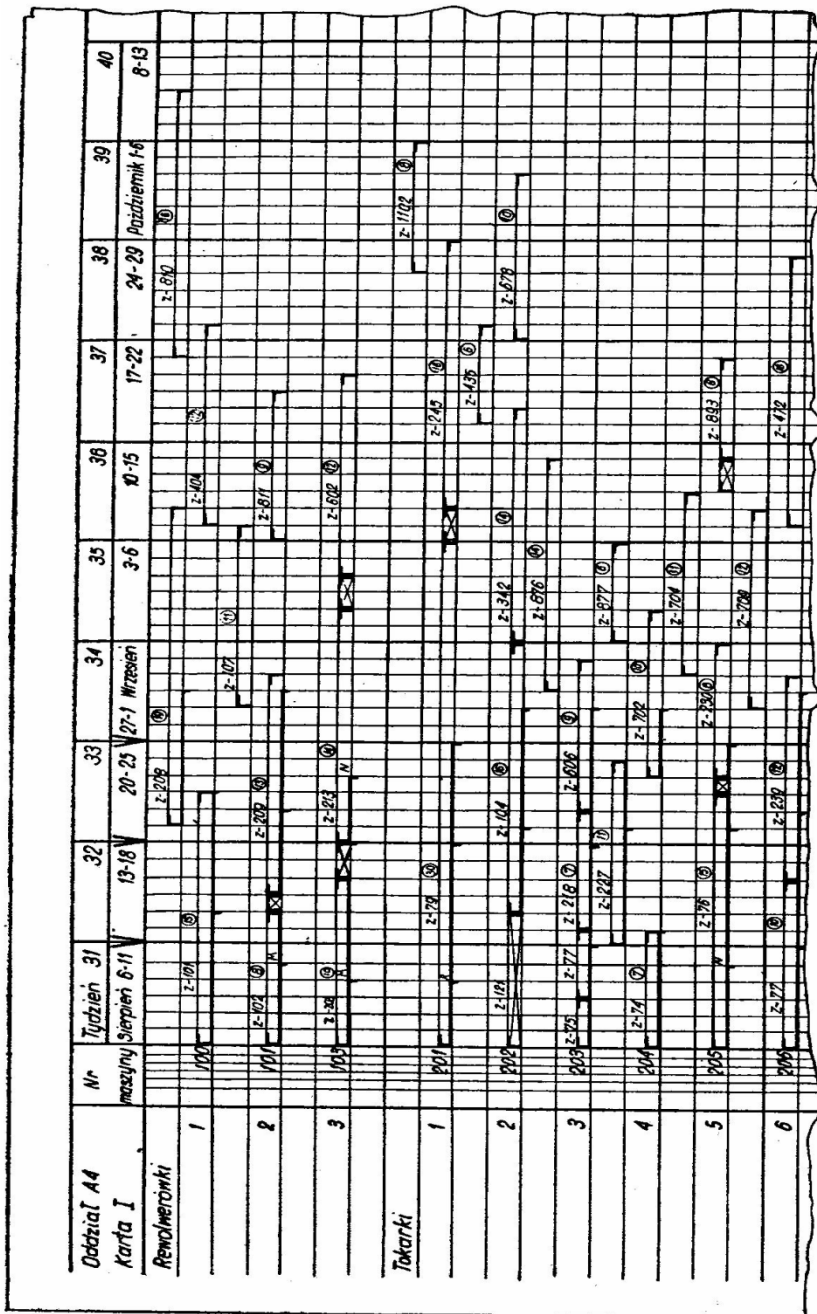
- I etap – rozłożenie przedsięwzięcia na czynności (zadania);
- II etap – ustalenie czasów trwania tych czynności, kolejności ich realizacji oraz terminów ich rozpoczęcia i zakończenia wraz z wyznaczeniem kamieni milowych;
- III etap – wyrażenie w postaci graficznej struktury podziału czynności danego przedsięwzięcia (*workbreak down structure – WBS*). Poniżej są zaprezentowane przykłady wykresów Gantta ukazujących wykres planowania wydziału mechanicznego (rysunek 1.) i wykres wydajności pracy robotników (rysunek 2.).

Na rysunku 2. uwagę należy skoncentrować na cienkich liniach sumarycznych i symbolach przy nich stojących, które oznaczają powody małej wydajności pracy. Dla przykładu symbol M oznacza brak materiału, x – brak robotnika, N – brak narzędzi, D – brak doświadczenia, R – remont maszyny, Y – brak zlecenia (roboty), K – brak kwalifikacji. Powyższy wykres służy głównie ocenie sprawności działania kierownictwa, które znając stan faktyczny i przyczyny niskiej wydajności, może szybko wyeliminować przeszkody. Realizacja określonego przedsięwzięcia wymaga zazwyczaj pokazania zależności występujących pomiędzy czynnościami. W wykresie Gantta podstawową zależnością jest zależność mówiąca o tym, że aby dana czynność zaczęła się, czynności bezpośrednio ją poprzedzające muszą się zakończyć. Może zatem wystąpić sytuacja mówiąca o tym, że rozpoczęcie czynności E jest uwarunkowane zakończeniem kilku czynności: A,C,D. Oznacza to, że wszystkie one muszą zakończyć się do momentu rozpoczęcia czynności E. W tym przypadku czynność A może zakończyć się wcześniej niż D. Jednakże istotny tu jest moment zakończenia danej czynności poprzedzającej, a nie czas jej trwania, gdyż niekoniecznie krótszy czas trwania danej czynności będzie sygnalizował jej wcześniejsze zakończenie. W przypadku gdy czas trwania czynności A będzie krótszy niż D, ale moment jej rozpoczęcia będzie późniejszy, może wystąpić sytuacja, że A zakończy się później niż D.

Zanim dane przedsięwzięcie zostanie graficznie przedstawione, należy określić sposób pomiaru czasu i jego skalowanie na osi. Czas danego zadania może być mierzony np. w: godzinach, dniach, tygodniach, miesiącach. Zazwyczaj przy realizacji projektów czas mierzony jest w dniach kalendarzowych. Niezbędne staje się wtedy doprecyzowanie długości trwania dnia, to znaczy czy trwa on 8, 12, 16, a może 24 godziny [Clark, 1952]. Kolejną kwestią jest uściślenie, czy projekt będzie realizowany w dni robocze, czy również w weekendy. Gdy posługujemy się programem komputerowym typu GanttProject, już na etapie wprowadzania danych mamy możliwość wyłączenia dni weekendowych i rozliczania czasu trwania projektu w dniach roboczych.

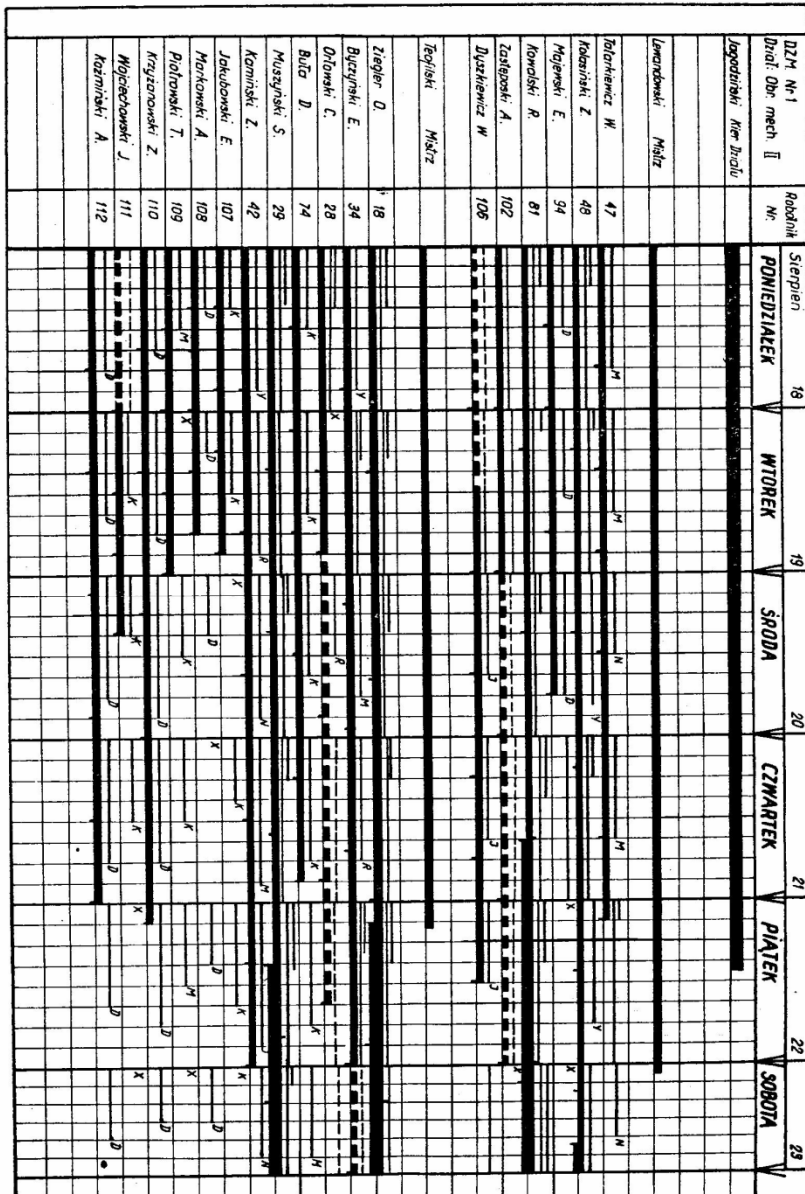
RYSUNEK 1.

Wykres planowania wydziału mechanicznego



RYSUNEK 2.

Wykres wydajności pracy robotników



Źródło: [Zbichorski, 1977, s. 79].

Sporządzenie harmonogramu następuje przez zaznaczenie na wykresie poziomych słupków oznaczających czynności o długości czasu ich trwania z uwzględnieniem skali przyjętej dla osi czasu. Umieszczenie tych czynności odbywa się w odpowiedniej kolejności, która uwzględnia zależności przyczynowo-skutkowe charakterystyczne dla struktury kooperacyjnej² projektu [Nowoczesne zarządzanie..., 2012, s. 181]. Na podstawie położenia słupków ilustrujących wyodrębnione czynności jest możliwe odczytanie terminów ich rozpoczęcia i zakończenia oraz wyznaczenie ścieżki krytycznej, a także kamieni milowych projektu.

Kamienie milowe projektu (*milestones* albo *checkpoints*) są punktami koordynacyjnymi i kontrolnymi częściowych rezultatów projektów. Z reguły sygnalizowanymi na harmonogramach znakiem odwróconego trójkąta lub rombu. Wyznaczają one krytyczne punkty realizacji poszczególnych etapów w całym projekcie i są bardzo istotne dla jego powodzenia. Stąd rodzi się pytanie, ile takich punktów powinno być? W literaturze przedmiotu wskazuje się, że co najmniej dwa kamienie (na początku i na końcu realizacji) powinny być ustalone. Nie podaje się przy tym konkretnej ich liczby, choć w celu usprawnienia i efektywnego wdrożenia projektu proponuje się, aby ustanowić takie punkty w relatywnie równych odstępach czasowych, np. po 15-20%, dalej po około 50%, 70-80% oraz 95% jego realizacji. Jednakże zauważa się, że ich liczba będzie zależała od wielkości i złożoności realizowanego projektu. Im większy i bardziej złożony projekt jest realizowany, tym więcej kamieni milowych powinno być zaznaczonych na wykresie, żeby wcześniejsza kontrola działań wykonywanych w projekcie przyczyniła się do wcześniejszego wykrycia i skorygowania wszelkich nieprawidłowości oraz do zakończenia sukcesem. Jednakże zbyt duża liczba kamieni milowych (np. po każdym działaniu) powoduje wzrost nakładów pracy na kontrolowanie tego rozwiązania i może spowodować powstawanie zakłóceń w bieżącej realizacji zadania [Nowoczesne zarządzanie..., 2012, s. 185].

Wyznaczenie kamieni milowych kończy etap ustalania terminów projektu i umożliwia dokończenie opracowania harmonogramu czynności realizowanego przedsięwzięcia w postaci wykresu Gantta i określenie ścieżki krytycznej. Ścieżka krytyczna jest to droga (ciąg czynności i zdarzeń umożliwiających przejście od początku do końca sieci), której czas przejścia od początku do końca jest najdłuższy [Jędrzejczyk, Kukula i in., 2011, s. 193-194]. Czynności na niej leżące łączą się w tym samym punkcie, czyli ani się nie zazębiają, ani nie tworzą między sobą przerwy. Suma czasów trwania tych czynności jest największa i wyznacza czas realizacji przedsięwzięcia. Wszelkie opóźnienia w ich realizacji wpływają na przesunięcie terminu zakończenia całego projektu, zaś przyspieszenia ich czasu trwania mogą przyczynić się do skrócenia tego czasu, a także zmiany ścieżki krytycznej, co zostanie pokazane na przykładzie poniżej.

Jak wcześniej wspomniano, aby został opracowany ostateczny wykres przebiegu planowanych zadań, kolejnym krokiem jest zweryfikowanie opracowanego wstępnego harmonogramu wyodrębnionych czynności pod kątem zapotrzebowania na niezbędne do jego realizacji zasoby: materialne (surowce, materiały, półprodukty, maszyny-

² Oprócz struktury kooperacyjnej występuje struktura hierarchiczna projektu, przypominająca schemat struktury organizacyjnej, w której części składowe projektu są powiązane ze sobą relacjami hierarchicznymi [Nowoczesne zarządzanie..., 2012].

ny, urządzenia, narzędzia), niematerialne (usługi, prawa autorskie i licencji), ludzkie i finansowe. Następnie po ustaleniu zapotrzebowania na niezbędne do realizacji zasoby przechodzi się do zbadania ich dostępności pod względem: ilości, jakości, terminowości dostaw zasobów materialnych, niematerialnych i finansowych oraz kompetencji i dyspozycyjności pracowników. W przypadku braku niektórych zasobów analizuje się (w odniesieniu do: zakresu, budżetu i terminu zakończenia projektu) możliwość wyrównania zapotrzebowania na zasoby przez przesunięcie ich z innych komórek organizacyjnych lub pozyskania z zewnątrz. W zależności od celu projektu są możliwe takie warianty rozwiązania, jak: ograniczenie zakresu projektu, podwyższenie limitu kosztów pozyskania zasobów lub wydłużenie terminu realizacji. Ustalenie wszystkich powyżej wymienionych kwestii jest niezbędne do podjęcia decyzji o ewentualnym skorygowaniu harmonogramu struktury przebiegu prac albo w ostateczności o rezygnacji z realizacji danego przedsięwzięcia.

Wykresy Gantta cieszą się atrakcyjnością ze względu na możliwość wizualnego przedstawienia przebiegu całego przedsięwzięcia. Pozwalają one:

- optymalizować planowanie i pozyskiwanie dodatkowych zasobów do realizacji zadania;
- ocenić na bieżąco, które zadania są opóźnione i o ile;
- lepiej wykorzystać czas pracy osób przez dobre zaplanowanie pracy i skuteczną kontrolę ich wydajności.

Źródło popularności tej metody można uzasadnić stwierdzeniem K. Adamieckiego: (...) *chociaż rozporządzamy nienyczerpanym zapasem czasu, który sam przez się nic nie kosztuje, jest to jednak jeden z najdroższych «materialów» jakie zużywamy przy wyrobie produktów* [Bieniok, 2004]. Z uwagi na cel artykułu oraz ograniczoność jego treści skupiono się na opracowaniu harmonogramu struktury podziału czynności w ramach danego przedsięwzięcia. Natomiast pominięto aspekt porównania zapotrzebowania na zasoby z ich dostępnością i fazę realizacji projektu.

Zobrazowaniu przykładowego zestawu czynności składających się na hipotetyczny projekt przedsięwzięcia w postaci wykresu Gantta posłużył poniższy przykład (tabela 1.)³.

Zawarte w tabeli dane pokazują listę czynności, czas ich realizacji oraz czynności poprzedzające, które muszą zakończyć się, aby rozpoczęła się kolejna czynność i w efekcie powstał harmonogram. Mamy zatem do czynienia z zależnością typu *finisz to start*. Dwie z wymienionych czynności: A i C nie mają czynności poprzedzających, co oznacza, że zaczynają się w jednym momencie równolegle. Jeśli kilka takich czynności, jak np.: F, G, H ma te same czynności poprzedzające i ewentualnie taki sam czas trwania, to może również utrudniać wyznaczenie właściwej ścieżki krytycznej.

³ Przykład harmonogramu projektu budowy ujęcia wody oligoceńskiej w: [Nowoczesne zarządzanie..., 2012].

TABELA 1.

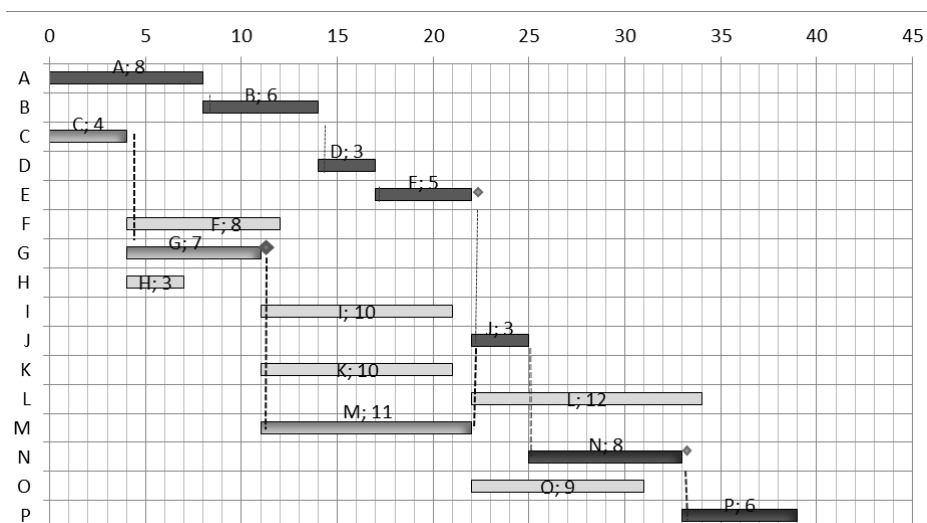
Hipotetyczny zestaw czynności w ramach projektu

P	Czynności (activities)	Czas trwania czynności w dniach (duration)	Czynności poprzedzające (predecessors)
1	START	0	
2	A	8	-
3	B	6	A
4	C	4	-
5	D	3	B,F
6	E	5	D, H
7	F	8	C
8	G	7	C
9	H	3	C
10	I	10	G
11	J	3	E
12	K	10	G
13	L	12	E
14	M	11	G
15	N	8	I, J
16	O	9	K, M
17	P	6	N

Źródło: opracowanie własne.

RYSUNEK 3.

Wykres Gantta przykładowego projektu sporządzonego na podstawie tabeli 1.



◆ kamienie milowe

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych na powyższym rysunku wynika, że dane przedsięwzięcie trwa 39 jednostek i ma dwie ścieżki krytyczne – widocznie oznakowane na wykresie – takie jak: A-B-D-E-J-N-P oraz C-G-M-J-N-P. Schodzą się one w momencie rozpoczęcia czynności i dalej stanowią część wspólną. Suma czynności leżących na obu ścieżkach wynosi 39 (w przypadku ścieżki A-B-D-E-J-N-P: $8+6+3+5+3+8+6=39$, zaś ścieżki C-G-M-J-N-P: $4+7+11+3+8+6=39$). Z założenia można zauważyć, że te czynności należy wykonać we wskazanym czasie, gdyż opóźnienie któreś z nich spowoduje wydłużenie czasu realizacji przedsięwzięcia i opóźni tym samym termin jego zakończenia. Gdyby przyjąć, że za opóźnienia w realizacji podmiot będzie ponosił kary, to opłacalność takiego projektu będzie się zmniejszać i w rezultacie przyczyni się do pogorszenia sytuacji ekonomicznej podmiotu. Należy także zaznaczyć, że przy złożonych przedsięwzięciach obecność dwóch ścieżek krytycznych nie jest zaskoczeniem. Dzieje się to wtedy, gdy kilka czynności rozpoczyna się w tym samym czasie i mają one te same czasy trwania.

Innym ograniczeniem tego wykresu jest również fakt, że pomimo wyznaczenia ścieżki krytycznej znacznie trudniej jest odczytać zależności pomiędzy czynnościami niż na wykresie sieciowym CPM oraz rezerwę czasu, co zostanie pokazane w następnym akapicie. Aby odczytać te zależności i rezerwę czasu, nie wystarczy uwzględnienie samych słupków. W takim przypadku niezbędne staje się wprowadzenie dodatkowych oznaczeń w postaci krzywoliniowych strzałek pokazujących zależności. W ten sposób im większy i bardziej złożony jest projekt przedsięwzięcia, tym bardziej skomplikowane staje się wykorzystanie wykresów Gantta. Dlatego bardziej jest on przeznaczony do prezentowania mniejszych i o relatywnie krótszym czasie trwania przedsięwzięć. Dłuższa perspektywa czasowa oznacza większą niepewność w działaniu i możliwe ewentualne zmiany w realizacji przedsięwzięć, a coraz większa złożoność otoczenia, w którym działa firma, powoduje, że wykres Gantta ma ograniczone zastosowanie w planowaniu prac i ich przebiegu oraz kontroli. Z wymienionych powodów uniwersalność jego zastosowania jest również ograniczona, dlatego, zdaniem Geraldi i Lechtera [Gerald, Lechter, 2012], należy korzystać z niego z większą rozważą i w szerszym kontekście. Można zatem stwierdzić, że metoda ta powinna być stosowana w połączeniu z innymi, pozwalającymi uwzględniać niepewność w działaniu.

Pomimo powyższego ograniczenia, najważniejszą zaletą wykresu Gantta jest jego przejrzystość i stosunkowo duża łatwość sporządzenia [Kumar, 2005]. Od osób go czytających nie jest wymagana specjalistyczna wiedza techniczna. Umożliwia on natychmiastowe określenie dokładnej daty planowanego zakończenia przedsięwzięcia, gdy kolumny są oznaczone jako konkretne, kalendarzowe daty. Także, jeśli zachodzi taka potrzeba, na wykresie mogą być naniesione wymagania dotyczące zasobów i czasu. Relatywnie łatwo jest pokazać bieżący status projektu, tzn. czas rozpoczęcia i jego przebieg oraz zweryfikować, czy występują zakłócenia. Tym samym nadaje się on do monitorowania przebiegu projektu i komunikowania stanu zaawansowania prac osobom zainteresowanym [Mantel i in., 2011, s. 178-182]. Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, należy sądzić, że będzie on dalej wykorzystywany jako jedna z prostych metod planowania i kontroli przebiegu prac oraz zasobów.

3. Metoda ścieżki krytycznej (Critical Path Method)

Jak wspomniano na wstępie, w planowaniu przedsięwzięć jest wykorzystywana metoda ścieżki krytycznej (CPM), która należy do grupy metod programowania sieciowego o zdeterminowanej strukturze logicznej⁴. Metody te dzielą się na: deterministyczne i stochastyczne. Różnica między nimi polega na tym, że w metodach deterministycznych jest jednoznacznie podany czas trwania czynności (np. 2 godziny, 3 dni), natomiast w stochastycznych czas trwania określa się z pewnym prawdopodobieństwem i wyznacza się. Do pierwszej grupy metod należy CPM, zaś do drugiej – PERT (*Program Evaluation and Review Technique*). Jak wskazuje tytuł artykułu, uwaga zostanie skupiona na metodzie CPM.

Przedstawiana metoda została opracowana w latach 50. XX wieku przez R. Walkera i Jamesa E. Kelley'a z firmy DuPont w celu usprawnienia prac przy wytwarzaniu półproduktu w procesie produkcji neoprenu. Inżynierowie z firmy DuPont byli zaniepokojeni dużą ilością przestojów podczas konserwacji. Dzięki zastosowaniu CPM udało im się skrócić czas przestojów ze 125 do 93 godzin i w rezultacie poprawić wyniki ekonomiczne [Levy, Thomson, Wiest, 1963, s. 100]. Stanowi ona graficzną prezentację przedsięwzięcia, czyli zorganizowanego działania ludzkiego zmierzającego do realizacji wyznaczonego celu w określonym czasie i przy znanej liczbie pracowników i wielkości zasobów technicznych, rzeczowych, finansowych i informacyjnych. Na przedsięwzięcie składa się skończona liczba wzajemnie ze sobą powiązanych i wykonywanych w odpowiedniej kolejności czynności, dla których są znane czasy ich trwania.

Wykorzystanie metody CPM w planowaniu danego przedsięwzięcia wymaga przeprowadzenia kolejno następujących czynności, takich jak:

- ustalenie liczby czynności składających się na dane przedsięwzięcie;
- określenie kolejności ich wykonania i czasów trwania każdej z nich;
- przedstawienie wyodrębnionych czynności w postaci wykresu sieciowego, tzn. sieci zależności, dla których obowiązują określone oznaczenia elementów (zdarzeń i czynności) i reguły ich konstrukcji.

Wykresy sieciowe mogą być przedstawione graficznie w postaci: kół lub prostokątów (zwanych węzłami) połączonych między sobą strzałkami (lub inaczej krawędziami). W zależności od sposobu oznaczania składowych wykresy dzieli się na dwa rodzaje:

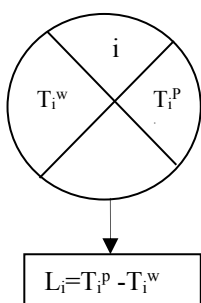
- pierwszego rodzaju typu AoA (*Activity on Arrow*), w którym czynności są przedstawione jako krawędzie grafu w postaci strzałek, a zdarzenia w postaci kół. Stosuje się w metodzie CPM i jej modyfikacjach (*CPM-Cost*, *PERT – Program Evaluation and Review Technique*);
- drugiego rodzaju typu (*Activity on Mode*), gdzie czynności są oznaczone w postaci prostokątów (węzłów grafu), a łączące je relacje w postaci strzałek. Stosuje się je w technice MPM (*Metra Potential Method*).

⁴ Można mówić o zdeterminowanej strukturze logicznej, gdy wszystkie czynności wymienione w przedsięwzięciu są zrealizowane. Natomiast, gdy następuje realizacja tylko części czynności w nim wymienionych, CPM tworzy zdeterminowaną strukturę logiczną modelu sieciowego, ponieważ wszystkie wyodrębnione w niej czynności są zrealizowane.

Oba rodzaje metod sieciowych są częściej wykorzystywane w większych i bardziej złożonych projektach, zaś rzadziej w małych. Główną determinantą wskazującą na zastosowanie jednej z nich jest charakter struktury (tzn. deterministyczna lub stochastyczna) projektu i związanych z nią jednoznacznie określonych lub prawdopodobnych czasów realizacji przedsięwzięcia. W przypadku obliczania terminów w większych projektach podstawowymi metodami są metody sieciowe, zaś wykresy Gantta odgrywają rolę uzupełniającą, gdyż stanowią one dodatkowy sposób wizualizacji przebiegu prac w projekcie [Nowoczesne zarządzanie..., 2012, s. 158-159, 175].

Ze względu na fakt, że przedmiotem zainteresowania jest metoda CPM, do prezentacji przyjmuje się oznaczenia w postaci kół obrazujących zdarzenia i strzałek.

Przy konstrukcji sieci w metodzie CPM obowiązują:

- dla czynności prostej, będącej dowolnie wyodrębnioną częścią przedsięwzięcia. W trakcie trwania tej czynności zużywa się czas o określonym czasie trwania t i określonym zużywaniu się zasobów. Kierunek strzałki sygnalizuje kierunek przebiegu czynności w czasie;
- dla czynności pozornej, której zadaniem jest jedynie ukazanie zależności między czynnościami (poinformowania o tym, które czynności muszą zakończyć się, aby rozpoczęła się kolejna, po nich następująca). W trakcie trwania czynności pozornej nie zużywa się ani czasu ($t=0$), ani środków;
- 
 dla zdarzenia, w którym określa się stan zaawansowania prac przez wyznaczenie: najwcześniejszego możliwego (T_i^W) i najpóźniejszego dopuszczalnego momentu (T_i^P) zaistnienia danych czynności oraz rezerwy (zapasu) czasu ($T_i^P - T_i^W$), o jaki możliwe jest opóźnienie bez konieczności przesunięcia terminu zakończenia przedsięwzięcia.

Realizacja określonego przedsięwzięcia wymaga zazwyczaj pokazania zależności występujących pomiędzy czynnościami. Podstawową i najczęściej stosowaną na etapie planowania zależnością jest zależność typu koniec do początku (*finish to start* – FS) oznaczająca, że czynność A musi się zakończyć, aby czynność B mogła się rozpocząć. Może również wystąpić sytuacja, w której rozpoczęcie czynności E jest uwarunkowane zakończeniem kilku czynności: A, C, D. Świadczy to o tym, że wszystkie one muszą się zakończyć do momentu rozpoczęcia czynności E. Wariant ten, jak wspomniano, jest charakterystyczny także dla wykresu Gantta.

Oprócz powyższej zależności FS, wymienia się następujące zależności:

- SS (*start to start*) – czynność B może rozpocząć się, gdy rozpocznie się czynność A;
- FF (*finish to finish*) – czynność B może skończyć się dopiero po zakończeniu czynności A;

- SF (start to finish) - czynność A nie może zakończyć się przed rozpoczęciem czynności B [Wysocki, McGary 2005, s. 173-175].

Zależność typu SS powstaje, gdy rozpoczęcie czynności B jest uwarunkowane rozpoczęciem czynności A. Obie czynności mogą w tym przypadku rozpocząć, jednocześnie. Taka sytuacja jest dość charakterystyczna przy podziale zadań pomiędzy członków zespołu. Załóżmy, że organizujemy konferencję naukową. Po przedyskutowaniu i ustaleniu zakresu omawianej problematyki, może nastąpić podział czynności do wykonania związanych z przygotowaniem listy rady programowej konferencji, listy potencjalnych uczestników, poszukiwaniem i wyborem miejsca konferencji, planowaniem imprez towarzyszących, opracowaniem ulotki informacyjnej. Wszystkie wymienione czynności mogą rozpocząć się równocześnie. Zależność typu FF, jak wspomniano, oznacza, że działanie B nie może zakończyć się wcześniej niż zakończy się działanie A. Biorąc pod uwagę powyższy przykład organizowania konferencji, można zauważyć, że nie zakończymy czynności opracowania ulotki informacyjnej dopóki nie zakończymy czynności, takich jak ustalenie: składu rady programowej, miejsca tej konferencji oraz kosztów uczestnictwa.

W praktyce najrzadziej występuje zależność typu SF. Oznacza ona, że czynność B nie może zakończyć się wcześniej niż rozpocznie się czynność A. Ma ona miejsce wtedy, gdy np. organizacja chce zastąpić istniejący system informatyczny innym. Stary system może być zdemonstrowany dopiero, gdy zostanie wdrożone nowe rozwiązanie [Wysocki, McGary, 2005, s. 176].

Reasumując, wśród wymienionych zależności najczęstszą i najbardziej rozpoznawalną jest zależność FS (czynność poprzedzająca musi zakończyć się, aby rozpoczęła się następująca po niej). Występuje ona i w wykresie Gantta i wykresie sieciowym CPM. Jest ona zarazem najmniej ryzykowna ze wszystkich czynności. Drugą, dość często pojawiającą się czynnością, jest czynność SS ukazująca podział pracy pomiędzy członków zespołu i umożliwiającą skrócenie przedsięwzięcia. Pozostałe czynności nie zawsze są łatwe do rozpoznania na wykresie słupkowym. O ile nie wprowadzi się dodatkowej symboliki określającej ich przebieg.

Aby prawidłowo narysować sieć zależności, jest wymagane zastosowanie następujących reguł:

- każda sieć zaczyna się jednym wierzchołkiem początkowym i jednym wierzchołkiem końcowym;
- czynności muszą być uporządkowane w kolejności rosnącej;
- kolejna czynność nie może rozpocząć się, zanim nie zakończą się wszystkie czynności ją poprzedzające;
- dwa zdarzenia są połączone tylko jedną czynnością prostą. Jeśli kilka czynności ją poprzedzających jest wykonywanych równoległe, należy wprowadzić czynności pozorne, doprowadzając je do czynności, która najpóźniej się kończy;
- strzałki obrazujące czynności nie mogą się przecinać;
- wyznaczenie podstawowych parametrów ilościowych zdarzenia, tj. najwcześniejszego możliwego momentu (T_i^w) i najpóźniejszego dopuszczalnego momentu (T_i^p) zaistnienia danych czynności oraz rezerwy (zapasu) czasu ($T_i^p - T_i^w$).

Rozpoczynając graficzną prezentację przedsięwzięcia przyjmuje się, że najwcześniejszy możliwy moment zaistnienia zdarzenia początkowego numer 1 wynosi $T_1=0$, a najwcześniejszy możliwy moment zdarzenia następnego numer 2 jest równy sumie najwcześniejszego możliwego momentu zaistnienia zdarzenia T_1 oraz długości czasu trwania (t_{1-2}) czynności prowadzącej do zdarzenia 2. Przechodząc od początku do końca wykresu, wyznacza się kolejno najwcześniejsze momenty powstałych zdarzeń. Przyczym, jeśli do zdarzenia prowadzi więcej niż jedna czynność (występują np. trzy czynności poprzedzające) obowiązuje zasada, mówiąca, że:

$$T_{i^p} = \max \{ T_i^w + t_{ii} \},$$

- np. dla zdarzenia 5, do którego prowadzą dwie czynności, $T_5^w = \max \{ 3+2; 3+4 \} = 7$ godzin.

Osiągnąwszy wierzchołek końcowy, wyznacza się najpóźniejszy możliwy moment zaistnienia zdarzenia (T_n^w). Aby zrealizować przedsięwzięcie w najkrótszym możliwym czasie, należy założyć, że $T_n^w = T_n^p$. To założenie ułatwia przeniesienie obliczonej wartości na prawą ćwiartkę zdarzenia końcowego i wskazanie terminu zakończenia przedsięwzięcia. Ta wartość jest wyjściową do obliczenia najpóźniejszych dopuszczalnych terminów zaistnienia danego zdarzenia (prawych ćwiartek zdarzenia) i rezerw czasu (dolnych ćwiartek zdarzenia). W tym przypadku może powstać sytuacja, w której do danego zdarzenia prowadzi więcej niż jedna czynność. W takiej sytuacji można wybrać następująco:

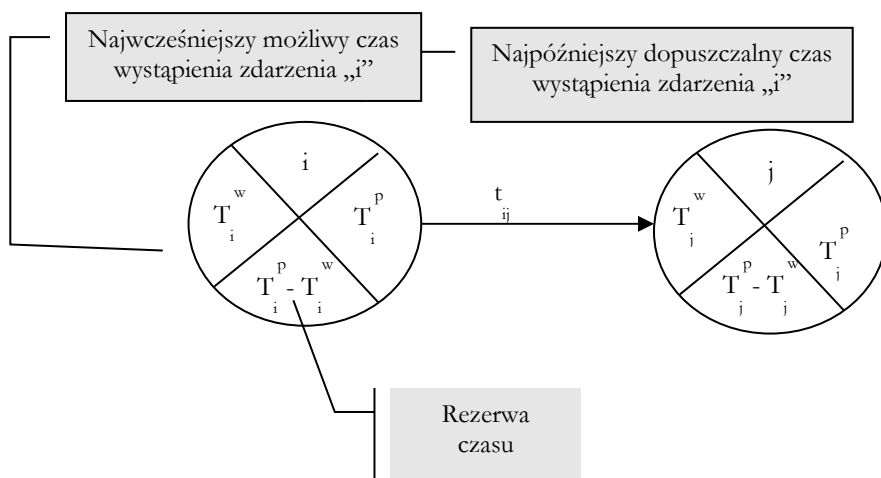
$$T_{i^p} = \min \{ T_i^p - T_{i^p} \},$$

czyli $T_{1-2}^p = \{ 40-6; 40-3 \} = 34$ min.

Przykładowy, graficzny zapis dwóch następujących po sobie czynności przedstawiono na rysunku 2.

- Wyznaczenie terminu zakończenia przedsięwzięcia i ścieżki krytycznej [Jędrzejczyk, Kukula, Skrzypek, Walkosz, 2011, s. 189-190].

Kluczowym i jednocześnie kończącym elementem CPM jest ścieżka krytyczna, którą definiuje się jako najdłuższą drogę łączącą część leżących na niej działań (równa się ona ogólnej sumie tych działań) w diagramie sieci i kończącą się wraz z datą zakończenia projektu. Czynności leżące na niej mają zerowy zapas czasu, a ich opóźnienie powoduje przesunięcie w czasie terminu zakończenia przedsięwzięcia. Tak więc ścieżka krytyczna powinna być szczególnym obiektem zainteresowania kierownictwa, zwłaszcza w sytuacji gdy jest konieczne dotrzymanie terminu realizacji danego przedsięwzięcia. Znajomość czynności krytycznych pomaga w planowaniu zasobów niezbędnych do wykonania danej czynności, a także w kierowaniu nimi. Sieć zależności pokazuje, które działania powinny być ze sobą skoordynowane, aby zrealizować przedsięwzięcie w wyznaczonym terminie. Czynności, które nie leżą na ścieżce krytycznej, mają z reguły większą bądź mniejszą rezerwę czasu, która pokazuje, o ile maksymalnie mogą być opóźnione czynności. Oznacza to, że zwłaszcza te czynności, które mają minimalny zapas czasu, powinny podlegać kontroli. Bowiern opóźnienia przekraczające zapas czasu zmieniają przebieg ścieżki krytycznej i wpłyną na termin zakończenia danego przedsięwzięcia.

RYСУNEK 2.**Graficzny zapis następujących po sobie czynności**

Objaśnienia do obliczenia wartości: $T_j^w; T_j^p$: $T_j^w = T_i^p + t_{ij}$, a $T_i^p = T_j^p - t_{ij}$.

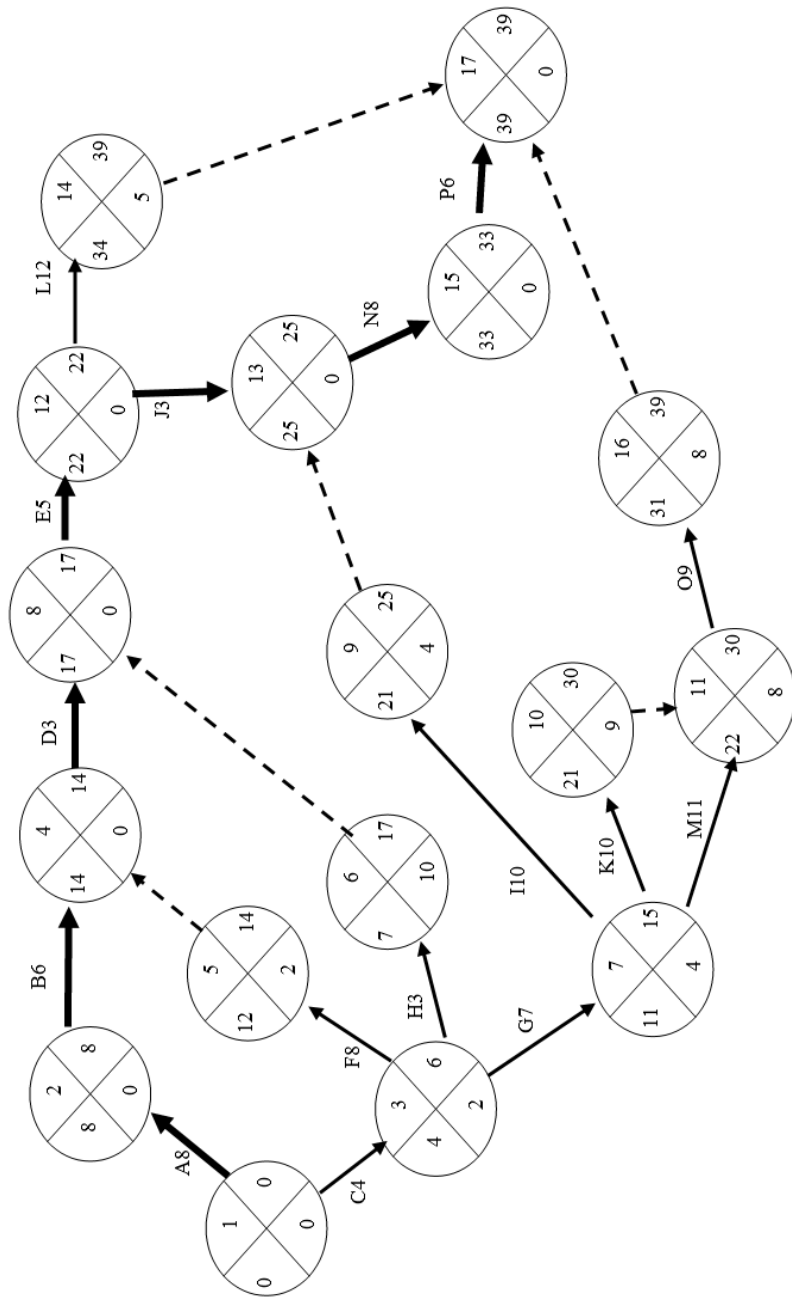
Źródło: [Bieniok, 2004].

W literaturze przedmiotu można znaleźć przykład analizy procesu zamontowania silnika do samochodu za pomocą CPM z wykorzystaniem oznaczeń powyżej przedstawionych [Jędrzejczyk, Kukula, Skrzypek, Walkosz, 2011, s. 191-192]. Z punktu widzenia wymienionych powyżej reguł można stwierdzić, że schemat jest stosunkowo czytelny, choć wątpliwości budzi graficzne przedstawienie czynności pozornych, prowadzących od zdarzenia 5 (oznaczającego koniec czynności F) do zdarzenia 6 (oznaczającego koniec czynności E). Należy zaznaczyć, że zgodnie z regułami konstrukcji sieci powinno być narysowane dokładnie odwrotnie, czyli kierunek przebiegu czynności pozornej powinien być przeciwny. Taka sama uwaga dotyczy czynności H i G prowadzących do zdarzeń numer 8 (koniec czynności H) i numer 9 (koniec czynności G). Reasumując, czynności G i H powinny rozpoczynać się po zakończeniu czynności F, gdyż ona później kończy się niż czynność E. Natomiast czynność I powinna zaczynać się od czynności H, a nie od czynności G. Podobnie jak w poprzedniej sytuacji, czynność H kończy się później niż czynność G. Pomimo powyższych uwag dotyczących prezentacji graficznej, autorzy wskazali prawidłowy przebieg ścieżki krytycznej w zapisie słownym.

W celu zobrazowania zasady działania metody CPM w niniejszym artykule posłużono się hipotetycznym zestawem czynności, ich czasów trwania i czynności poprzedzających, zawartym w tabeli 1., do którego w poprzedniej części został narysowany wykres Gantta. Stosując się do podanych powyżej oznaczeń i zasad obowiązujących przy konstrukcji sieci, został sporządzony wykres sieciowy danego przedsięwzięcia (rysunek 3.).

RYSUNEK 3.

Wykres sieciowy CPM przykładowego projektu sporządzonego na podstawie tabeli 1.



Źródło: opracowanie własne.

Najpierw zostały narysowane czynności i zdarzenia zgodnie z możliwą kolejnością, wynikającą z zależności pomiędzy czynnościami. Poruszając się od początku do końca wykresu sieciowego, została uzupełniona (zgodnie z omówioną powyżej procedurą postępowania): ćwiartka (górna) z numerem zdarzenia oraz ćwiartka lewa, oznaczająca najwcześniejszy możliwy czas rozpoczęcia określonej czynności. Na przykład: z opisu zdarzenia numer 8 można dowiedzieć się, że 17 dnia zakończyła się czynność D. Jest to zarazem najwcześniejszy możliwy moment rozpoczęcia czynności E. Jednocześnie analizując czynności można zauważyć, że do tego momentu oprócz czynności D, zakończyła się czynność F. Postępując według podanych zasad, dochodzimy do wyznaczenia najwcześniejszego możliwego i zarazem najpóźniejszego dopuszczalnego momentu zakończenia przedsięwzięcia, jak to ma miejsce przy zdarzeniu 17. Po narysowaniu wszystkich czynności okazuje się, że tworzą się trzy wierzchołki końcowe, a zgodnie z regułą konstrukcji sieci powinien być jeden wierzchołek końcowy. W takiej sytuacji niezbędne staje się połączenie dwóch zdarzeń: 14 i 16 czynnościami pozornymi z czynnością 17, aby było możliwe uzupełnienie pozostałych dwóch ćwiartek: prawej (najpóźniejszego możliwego czasu rozpoczęcia zadania) i dolnej, czyli rezerwy czasu. Poruszając się po sieci od końca do początku, należy zauważyć, że do zdarzeń: 12, 7, 3, 1 dochodzi po kilka czynności i należy wybrać minimalną.

Na podstawie danych zawartych na wykresie sieciowym można zorientować się, że jest to przedsięwzięcie trwające 39 jednostek. Wyodrębnione w nim czynności tworzą sieć zależności, w której dominują zależności typu *finisz to start*, oznaczające, że działania poprzedzające muszą być zakończone, aby mogła rozpocząć się kolejna czynność lub czynności. Charakterystyczne dla tego wykresu jest to, że występują w nim różne związki pomiędzy czynnościami, takie jak:

- prosty związek następstwa czynności, np. między czynnościami A i B;
- związek następstwa kilku wychodzących z jednego zdarzenia czynności, np.: A i C; F, G, i H; I, K, M;
- związek następstwa czynności z połączeniem, np. czynność D i H (oznaczona pozorną). Czynności pozorne zostały wprowadzone, aby pokazać logiczne związki pomiędzy czynnościami i one występują przy wszystkich grafach (zdarzeniach), do których prowadzi więcej niż jedna czynność. Z wykresu można na przykład odczytać, że aby rozpoczęła się czynność D, powinny się zakończyć czynności: B i F.

Stosunkowo duże zróżnicowanie związków występujących pomiędzy czynnościami nie spowodowało utrudnień w wyznaczeniu ścieżki krytycznej, która składa się z następujących czynności: A-B-D-E-J-N-P. Porównując ścieżki krytyczne uzyskane metodami: CPM i Gantta, warto zauważyć, że tylko jedna potwierdziła się w metodzie CPM i właśnie ją należy uznać za właściwą. Natomiast w przypadku drugiej, wskazanej na wykresie Gantta, ścieżki: C-G-M-J-N-P wykres sieciowy wskazuje, że występują rezerwy czasowe, mówiące o tym, o ile maksymalnie dana czynność może zostać opóźniona w trakcie realizacji przedsięwzięcia bez konieczności wydłużania terminu jego zakończenia.

Analizując wykres, można dostrzec, że czynności leżące na ścieżce krytycznej mają zerowy zapas czasu. Wartość „0” jednoznacznie przedstawia, że tych czynności nie

można opóźnić, gdyż w przeciwnym razie nastąpi przesunięcie terminu zakończenia przedsięwzięcia. W tym miejscu uwidatnia się wyższość metody CPM nad wykresem Gantta, która pokazuje i potwierdza jednocześnie przebieg ścieżki krytycznej i brak rezerwy czasowej. Natomiast wszystkie czynności leżące poza ścieżką krytyczną wyznaczoną metodą CPM mają większą bądź mniejszą rezerwę czasową, która informuje, o ile maksymalnie może zostać opóźniona czynność prowadząca do zdarzenia, aby było możliwe dotrzymanie terminu zakończenia przedsięwzięcia. Na przykład przy zdarzeniu piątym widnieje rezerwa czasowa dwóch dni. Wartość ta oznacza, że w wyniku nieprzewidzianych zakłóceń, można maksymalnie o dwa dni opóźnić czynność F, by zakończyć przedsięwzięcie o czasie. W przypadku zakłócenia trwającego dłużej niż dwa dni dojdzie do wydłużenia terminu jego zakończenia i zmiany ścieżki krytycznej, a w konsekwencji zaburzy to proces planowania przebiegu prac. Zgodnie ze wspomnianym wskazaniem, czas czynności F powinien podlegać kontroli, a moment jej zakończenia być określonym jako kamień milowy.

Zatem z wykresu sieciowego stosunkowo łatwo jest odczytać, które czynności można opóźnić i o ile. Ma to istotne znaczenie dla osób kierujących projektem i dla realizujących, gdyż relatywnie szybko można podjąć działania zapobiegające bieżącym zakłóceniom, o ile się mieszczą one w ramach wykonywanych czynności. W metodzie ścieżki krytycznej nie przewiduje się dodatkowych czynności do realizacji. Podobnie jak wykres Gantta, nie pozwala ona na oszacowanie czasu realizacji poszczególnych czynności. Jednoznaczne ustalenie czasu trwania czynności ogranicza jej użyteczność w rzeczywistości, gdyż trudno jest przewidzieć na etapie planowania wszystkie czynniki wpływające na przebieg przedsięwzięcia. Z tego powodu jest ona stosowana częściej do mniejszych i krótszych projektów.

4. Podsumowanie

Wykres Gantta i metoda ścieżki krytycznej są jednymi z wielu metod planowania przebiegu i kontroli prac i używanych zasobów. Obie metody dostarczają to samo rozwiązanie i uzupełniają się. Popularność zastosowania wykresu Gantta wynika z łatwości posługiwania się nim i jego przejrzystości, zaś CPM jest na pierwszy rzut oka nieco trudniejsza w odczytaniu informacji, ponieważ wymaga chociażby znajomości konstrukcji sieci. Dostarcza jednak bardzo ważnych informacji o planowanych rezerwach czasowych pozwalających szybko stwierdzić, czy gdy nastąpi opóźnienie prac, termin zakończenia danego przedsięwzięcia nie będzie zagrożony.

Ze względu na jednoznacznie określony czas trwania czynności składających się na dane przedsięwzięcie, obie metody: wykres Gantta i CPM nadają się do zastosowania przy planowaniu stosunkowo niezbyt dużych i przede wszystkim relatywnie krótko trwających przedsięwzięć. To ograniczenie pod względem długości czasu trwania całego przedsięwzięcia i poszczególnych czynności ma znaczenie w sytuacji, gdy organizacje działają w złożonym i niepewnym otoczeniu. Dłuższa perspektywa czasowa oznacza bowiem większą niepewność w działaniu i możliwe zmiany w realizacji przedsięwzięć, a coraz większa złożoność otoczenia, w którym działa organizacja, powo-

duje, że wykres Gantta i CPM mają ograniczone zastosowanie w planowaniu prac i ich przebiegu oraz kontroli. Uwzględniając powyższe uwagi, należy sądzić, że będą one jednak dalej wykorzystywane jako jedne z prostych metod planowania i kontroli przebiegu prac oraz zasobów przynajmniej na etapie wstępnym realizacji przedsięwzięcia.

Analiza przykładowego zestawu czynności przy ich wykorzystaniu pokazała, że z dwóch ścieżek krytycznych wyznaczonych na wykresie Gantta jedna potwierdziła się w CPM. Jest to związane z tym, że przy kilku jednocześnie trwających czynnościach, bardziej dokładna okazała się ta druga. Zależności pomiędzy czynnościami są także wyraźniej widoczne w CPM, niż na wykresie Gantta.

Literatura

- Adamiecki K. 1909 *Metoda wykresowa organizowania pracy zbiorowej w walcowniach*, „Przegląd Techniczny”, nr 17, nr 18, nr 19, nr 20.
- Bieniok H. 2004 *Metody sprawnego zarządzania*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- Clark W. 1952 *The Gantt Chart A Working Tool for Management*, Pitman Publishing, New York.
- Durlik I. 1996 *Inżynieria zarządzania*, cz.1, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- Field M., Keller L. 1998 *Project Management*, Thomson Business Press/Open University, London.
- Gantt H.L. 1903 *A graphical daily balance in manufacture*, ASME Transactions 24.
- Geraldi J., Lechter T. 2012 *Gantt charts revisited. A critical analysis of its roots and implications to the management of projects today*, „International Journal of Managing Projects in Business”, vol. 5, Issue 4.
- Jędrzejczyk Z., Kukula K., Skrzypek J., Walkosz A. 2011 *Badania operacyjne w przykładach i zadaniach*, PWN, Warszawa.
- Kumar P.P. 2005 *Effective Use of Gantt Chart for Managing Large Scale Projects*, „Cost Engineering”, vol. 47.
- Levy F. K., Thomson G., Wiest J. 1963 *The ABCs of the Critical Path Method*, „Harvard Business Review” z 1 września.
- Lis S., Nizialek D., Wróblewski K.J. 1987 *Organizacja podstawowych procesów produkcyjnych i sterowanie produkcją*, cz. I, Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Mantel S. J., Meredith, J. R., Shafer S. M., Sutton M. M. 2011 *Project Management in Practice*, ed. 4th, John Wiley & Sons, New York.
- Meredith J. R., Mantel S. J. 1995 *Project Management*, John Wiley & Sons, New York.
- Nahmias S. 2001 *Gantt Charts*, [w:] *Encyclopedia of Operations Research and Management Science*, S. I. Gass, C. M. Harris (eds.), 2nd ed., Centennial Edition, LXXXIV.
- Nowoczesne zarządzanie projektami*, 2012, M. Trocki (red.), PWE, Warszawa.
- Pająk E. 2006 *Zarządzanie produkcją. Produkt, technologia, organizacja*, PWN, Warszawa.
- Wilson J.M. 2003 *Gantt charts: A centenary appreciation*, „European Journal of Operational Research”, 149.

- Wirkus M, Roszkowski H., Dostatni E., Gierulski W. 2014 *Zarządzanie projektem*, PWE, Warszawa.
- Wysocki R, McGary R. 2003 *Effective Project Management: Traditional, Adaptive, Extreme*, Third Edition, Wiley.
- Wysocki R., McGary R. 2005 *Efektywne zarządzanie projektami*, wyd. III, Helion One Press, Gliwice.

Barbara ROSZKOWSKA-MĄDRA, Angelika PARFIENIUK, Marcin STUDNICKI¹

POGLĄDY MŁODZIEŻY AKADEMICKIEJ STUDIÓW EKONOMICZNYCH O PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I DETERMINANTACH JEJ ROZWOJU

Streszczenie

Celem opracowania jest empiryczne zbadanie poglądów młodzieży akademickiej o zjawisku przedsiębiorczości i czynnikach kształtujących jej rozwój. Badania ankietowe przeprowadzono na próbie losowej stu studentów studiów ekonomicznych. Ich wyniki wykazały, że młodzież akademicka postrzega przedsiębiorczość głównie przez pryzmat nabywanych umiejętności praktycznych (pracy w czasie studiów, praktyk studenckich i innych rodzajów działalności zawodowej), a także przyswajania wiedzy teoretycznej na wykładach i ćwiczeniach. Co więcej, w opinii studentów, ważnym czynnikiem w kształtowaniu się postawy przedsiębiorczej człowieka jest proces jego wychowania, a zwłaszcza wzorce i wartości wyniesione z domu rodzinnego.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, postawy przedsiębiorcze, poglądy o przedsiębiorczości

VIEWS OF ECONOMICS STUDENTS ON ENTREPRENEURSHIP AND FACTORS INFLUENCING ITS DEVELOPMENT

Summary

The aim of the paper is to conduct survey research regarding students' views of entrepreneurship as a social phenomenon and the factors affecting its development. The survey was performed on a random sample of a hundred students of economics and related disciplines. The results of the study show that the students perceived entrepreneurship mainly as a collection of acquired practical skills (developed through academic education, student work experience programmes, and other professional activities), as well as during lectures and classes attended at university. Additionally, students thought that the upbringing process – the patterns and values instilled by parents – might be an important determinant of entrepreneurial attitude.

Key words: enterprise, entrepreneurial attitudes, views of entrepreneurship

¹ Dr hab. Barbara Roszkowska-Mądra, prof. UwB – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: broszkowska@poczta.onet.pl; Angelika Parfieniuk – studentka Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: angelika.parfieniuk@gmail.com; dr Marcin Studnicki – adiunkt na Wydziale Rolnictwa i Biologii, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; e-mail: marcin_studnicki@sggw.pl.

1. Wstęp

Przedsiębiorczość obejmuje szeroki zakres zjawisk: ekonomicznych, społecznych, psychologicznych, etycznych, kulturowych i innych. Zjawiska te kształtują nowe postawy, zachowania i wartości w życiu człowieka. Coraz częściej przedsiębiorczość jest ukazywana w aspekcie nowych aktywności ludzkich wymagających inicjatywy, a nie jedynie *stricte* w kategorii działalności gospodarczej. Przedsiębiorczość staje się sposobem życia zarówno jednostek gospodarczych, jak i innych uczestników gospodarki, zwłaszcza rynkowej – gospodarstw domowych, instytucji publicznych, stowarzyszeń i innych. Naturalnym twórcą zachowań przedsiębiorczych jest rynek, który wymaga od swoich uczestników przyjęcia przedsiębiorczej postawy [Piecuch, 2010, s. 47], jednego z najważniejszych atrybutów współczesnej gospodarki rynkowej.

Mimo wielokrotnie wykonywanych badań nad przedsiębiorczością i podejmowanych działań, które mają na celu pobudzenie przedsiębiorczych postaw w narodzie, przedsiębiorczość w Polsce jest nadal na niskim poziomie, co stanowi znaczny czynnik ograniczający rozwój gospodarczy i społeczny. Poziom zdolności i wiedzy potrzebnej do założenia działalności gospodarczej w Polsce jest uważany za najslabiej oceniany obszar w ramach systemu nauczania. Dlatego są konieczne działania, które mogą przyczynić się do rozwoju zainteresowania przedsiębiorczością i budowania postaw przedsiębiorczych, szczególnie wśród młodzieży akademickiej [*Raport z badania...*, 2012]. Aktywność przedsiębiorcza młodzieży akademickiej daje efekty w równej mierze krótkookresowe, czyli ma zasadniczy wpływ na kształtowanie się relacji międzyludzkich na danej uczelni, jak i długookresowe, czyli decyduje o przyszłym kształcie i rozwoju systemu społeczno-gospodarczego, w jakim społeczeństwo będzie funkcjonować w bliższej i dalszej przeszłości.

Ważnym wyzwaniem dla polityki i działalności rządu, instytucji samorządowych, organizacji i stowarzyszeń zawodowych oraz społecznych, a także misji i zadań instytucji naukowych oraz edukacyjnych staje się promowanie przedsiębiorczości i oddziaływanie na kształtowanie się wśród różnych grup społeczeństwa, przede wszystkim wśród młodzieży szkolnej i akademickiej, postaw otwartych na przedsiębiorczość i samozatrudnienie. Doskonalenie wykonywania tych zinstytucjonalizowanych powinności w społeczeństwie demokratycznym przez różne formy zarządzania zewnętrznego wymaga stałego dopływu aktualnej, wiarygodnej i wyczerpującej informacji o stanie myślenia, postrzegania i traktowania przedsiębiorczości oraz praktyki w tym zakresie w różnych grupach społeczeństwa, zarówno mającego doświadczenie i dorobek zawodowy, jak i młodzieży akademickiej, która swoje wyobrażenia o praktyce zawodowej i społecznej czerpie z edukacji uniwersyteckiej, doświadczeń rodziny, znajomych, kolegów i własnych, znikomych doświadczeń z rzeczywistością gospodarczą. Dla nauki i praktyki gospodarczej jest ważna wiedza o poglądach i doświadczeniach zawodowych na przedsiębiorczość podobnie wśród społeczeństwa ze stażem zawodowym, jak i studentów, którzy jeszcze nie mają doświadczenia zawodowego i przez to stanowią swego rodzaju obiekt kontrolny, swoisty stan odniesienia w badaniach nad dynamiką i trajektorią patrzenia na przedsiębiorczość w toku rozwoju zawodowego w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Jednocześnie jest istotne poznanie czynników

determinujących przedsiębiorczość różnych grup społecznych. Ogólnie wiadomo, że czynniki te tkwią zarówno w, szeroko pojętym, otoczeniu (głównie społeczno-kulturowym i polityczno-prawnym) kształtującym postawy przedsiębiorcze, jak i w rozwoju osobowości jednostki. Wobec tego celem przeprowadzonych badań jest empiryczne (za pomocą metody ankietowej) poznanie aktualnych poglądów młodzieży akademickiej, studiującej na kierunkach ekonomicznych, na zjawisko przedsiębiorczości oraz czynników kształtujących jej rozwój. Praca stanowi studium przypadku obejmujące zbiorowość studentów wymienionych kierunków studiów Wydziału Ekonomii i Zarządzania na Uniwersytecie w Białymstoku.

2. Pojęcie i istota przedsiębiorczości w teorii ekonomii

Termin przedsiębiorczość pojawił się najprawdopodobniej we Francji około XVI wieku, jednakże nie występował on w powszechnym użyciu czy terminologii ekonomicznej. Dopiero w połowie XVIII wieku Cantillon swoimi studiami nad tym zagadnieniem doprowadził do jego upowszechnienia. W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznego stanowiska wobec definicji przedsiębiorczości [Casson, Yeung, Basu, Wadeson, 2009, s. 3]. Jest ona najczęściej przedstawiana jako cecha² lub proces. W podejściu skupiającym się na właściwościach jednostki są brane pod uwagę jej cechy zarówno wrodzone, jak i nabyte. Wśród wrodzonych wymienia się: wrodzone przywództwo, odwagę w podejmowaniu trudnych i ryzykownych decyzji, bystrość umysłu. Cechy te, zdaniem Strużyckiego, mogą zostać wzmocnione przez edukację, a w sprzyjających okolicznościach mogą również wykształcić się u ludzi, którzy ich nie posiadają [Brajer-Marczak, Marciszewska, za: Strużycki, 2008, s. 170]. Podejście procesowe opisuje przedsiębiorczość jako sprzężenie działań na trzech płaszczyznach, a mianowicie w zakresie: myślenia (pojmowania potrzeby zmian), funkcjonowania (radzenia sobie w warunkach zmieniającego się otoczenia) i uzyskanych rezultatów (efektów instytucjonalnych) podjętych działań.

W polskim ustawodawstwie mianem przedsiębiorczości określa się zakładanie i prowadzenie własnej działalności gospodarczej. Definicja ta jest dość wąska, gdyż nie oddaje całego spektrum znaczeń przypisywanych omawianemu pojęciu. Natomiast, w szerszym rozumieniu, przedsiębiorczość można zdefiniować przede wszystkim jako tworzenie nowych wartości przez poświęcenie własnego czasu, wysiłku fizycznego i umysłowego oraz przyjęcie finansowego, psychicznego i fizycznego ryzyka, które w efekcie powoduje wypracowanie zysku w postaci pieniężnej, jak i poczucia osobistej satysfakcji i niezależności. W związku z powyższym, to właśnie przedsiębiorczość i przedsiębiorcy odgrywają istotną rolę w procesie kształtowania i rozwoju gospodarki każdego kraju [Borkowski, 2012, s. 111]. Pojęcie przedsiębiorczości jest na tyle trudne

² Traktuje się ją w odniesieniu do: cech osobowych, umiejętności, talentu, motywacji i systemu wartości.

w zdefiniowaniu, że w zależności od badacza jest ono przedstawiane na wzór jego zainteresowań i posiadanej wiedzy.

Jako pierwszy słowa ‘przedsiębiorca’ w znaczeniu, jakie jest znane dzisiaj, użył Say. Określił on, że przedsiębiorca przenosi zasoby ekonomiczne z obszarów o mniejszej wydajności do obszarów o większej produktywności, odnosząc przy tym większe korzyści ekonomiczne. Przedsiębiorczość, według takiego rozumienia, stanowi zespół wyjątkowych umiejętności posiadanych przez przedsiębiorcę, centralną postać gospodarki. Umiejętności te obejmują między innymi ponadprzeciętną skłonność do podejmowania ryzyka oraz chęć wzbogacenia się [*Entrepreneurship*, 2009]. Odmienne podejście reprezentował, jeden z najczęściej cytowanych teoretyków przedsiębiorczości, Schumpeter, dla którego przedsiębiorczość była uwarunkowana przede wszystkim innowacjami: tworzeniem nowych gałęzi przemysłu czy wymuszaniem zmian w gospodarce [Casson, Yeung, Basu, Wadeson, 2009, s. 3]. Nie postrzegał on osób przedsiębiorczych jedynie przez pryzmat maksymalizowania zysku, ale jako jednostki działające instynktownie, kierujące się wewnętrzną motywacją [Parker, 2009, s. 34]. W analizie dokonanej przez Schumpetera osoby przedsiębiorcze były wyraźnie ukierunkowane na wprowadzanie zmian, które są naturalnym i nieodłącznym atrybutem działania przedsiębiorców. Współczesne definicje przedsiębiorczości często opierają się na wspomnianych aspektach analizy [Drozdowski, 2014]. Drucker kontynuował myśl Schumpetera, równie i silnie akcentując znaczenie innowacji – przypisał jej funkcję załączka zachowań przedsiębiorczych [Drucker, 1992, s.7-9].

Natomiast Knight zwrócił uwagę na znaczenie ryzyka i niepewności w otoczeniu i świadomości przedsiębiorcy, które wynika z jego ograniczonych informacji o dostępności źródeł surowców, zmianach technologicznych, jak i cenach³. Zatem, według niego, aby sprawnie funkcjonować w takich warunkach, należy posiadać szczególne cechy, takie jak: wiara w siebie, umiejętność dokonywania trafnej oceny i wyborów, śmiałość, umiejętność przewidywania, a także szczęście. Przedstawione cechy, zdaniem Knighta, są więc niezbywalne – tworzą uzupełnienie innych, posiadanych atutów i środków. Osoby przedsiębiorcze dążą do wykorzystania posiadanych, wyjątkowych cech. Od podejścia do ryzyka i względnych korzyści zależy zatem decyzja, czy dana jednostka stanie się przedsiębiorcą, czy też nie [Parker, 2009, s. 32-33].

W ujęciu Kirznera, udana działalność przedsiębiorcza odgrywa niezwykle istotną rolę w pobudzaniu wzrostu i rozwoju gospodarczego. Ważnym aspektem tego rozwoju jest ukierunkowanie na identyfikację cech charakteru, które przyczyniają się do sukcesu przedsiębiorców, lecz również uwzględnienie warunków społecznych i ekonomicznych, które oddziałują na budowę zachowań i rozwój udanych działań przedsiębiorczych [Kirzner, 2008].

Równocześnie polscy naukowcy wykazują zainteresowanie przedsiębiorczością. Pietraszewski określa przedsiębiorczość jako nowatorstwo odznaczające się poszukiwaniem wyjątkowości i odmienności w tym, co robią inni. To poszukiwanie skuteczniejszych sposobów na realizację zamierzonych działań daje osobom przedsiębiorczym wyższą uży-

³ Ceny czynników produkcji można ustalić, jednakże popyt konsumencki i działania konkurentów mogą znacznie i nieprzewidywalnie zmieniać się, stąd też ceny wyjściowe ulegają wahaniom.

teczność oraz efektywność gospodarowania [Pietraszewski, 2002, s. 11]. Zdaniem Bartnickiego i Strużyny, przedsiębiorczość jest sposobem bycia, który stanowi proces na tyle złożony, że można go ująć jako odmienny typ: postrzegania świata, myślenia i działania, pozwalający przedsiębiorcy na kreowanie i wykorzystywanie dostrzeganych szans rozwojowych [Bratnicki, Strużyna, 2004, s. 179-190].

3. Przedsiębiorczość w badaniach naukowych

Badania nad przedsiębiorczością i podejmowaniem działań, które mają na celu pobudzenie przedsiębiorczych postaw w narodzie, podejmowano wielokrotnie zarówno w kraju, jak i za granicą. Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą, że budowanie postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie jest bardzo ważnym czynnikiem stymulującym rozwój społeczno-gospodarczy⁴. Natomiast wyniki międzynarodowego projektu *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) przeprowadzonego w obszarze przedsiębiorczości w 2011 roku, do którego realizacji przystąpiła Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości we współpracy z Uniwersytetem Ekonomicznym w Katowicach, wykazały, że w Polsce studenci pod względem przedsiębiorczości są najgorzej ocenianą grupą społeczną [Entrepreneurship, 2009]. Stwierdzono, że nauczanie przedsiębiorczości w Polsce jest niezadowolające i cechuje je zbyt niski poziom. To zaś stawia niezwykle trudne wyzwania przed polityką, na różnych szczeblach zarządzania, w zakresie wspierania przedsiębiorczości i oddziaływania na kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród społeczeństwa. Niestety, wyniki przeprowadzonych badań nie wskazują, które elementy uwarunkowań są istotne w budowaniu postaw przedsiębiorczych i w jaki sposób czynniki te rozwijać tak, aby pobudzać aktywność przedsiębiorczą młodzieży akademickiej. Fakt ten stanowi zachętę dla badaczy w kwestii wypełnienia luki badawczej.

Porównując wyniki badań ogólnopolskich z sąsiednimi krajami, uznano, że aktywność młodzieży akademickiej w naszym kraju jest najniższa. Z drugiej strony wskaźniki TEA⁵ i odsetek dojrzałych firm są w kraju najwyższe dla osób z wyższym wykształceniem, co świadczy o doniosłym znaczeniu zasobów niematerialnych (umiejętności) w efektywnym prowadzeniu działalności gospodarczej [Przedsiębiorczość akademicka. Raport z badania, 2009]. Taką tezę potwierdza teoria zasobowa firmy, która umiejętnościom przypisuje szczególne znaczenie w rozwoju przedsiębiorstwa. Według niej, są to niezbędne zasoby do tworzenia i utrzymywania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynku [Noga, 2009]. Niski poziom edukacji, szczególnie początkowej (co nierzadko ma miejsce na obszarach wiejskich) jest często wskazywaną barierą, która ogranicza ich rozwój przedsiębiorczości [Marciniak, 2011]. Badania przeprowadzone przez Wawrzyniak wykazały znaczący związek między poziomem edukacji

⁴ Na przykład: [Cotis, 2007; Carree, Thurik; Raport o stanie sektora..., 2010].

⁵ Jest to całkowita przedsiębiorczość we wczesnym stadium (ang. *Total early-stage Entrepreneurial Activity* – TEA). Nie mierzy ona przy tym udziału ludności prowadzącej działalność gospodarczą, a jedynie zakładającą działalność i prowadzącą ją we wczesnym stadium [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.parp.gov.pl>, data wejścia: 28.12.2013].

a skłonnością do przedsiębiorczości, innowacyjności oraz ujawniania potrzeby korzystania z informacji i środków teleinformatycznych [Wawrzyniak, 2001, s. 143]. Zdobyta wiedza wpływa na rozwój cech osobowościowych człowieka (samodzielność, kreatywność, umiejętność współpracy, umiejętność wyszukiwania i efektywnego wykorzystywania potrzebnych informacji). Zatem decyduje ona o wzroście przedsiębiorczości osobistej. Zdaniem Bienioka, przedsiębiorczość osobista jest funkcją co najmniej kilku istotnych czynników, a mianowicie: genów, odpowiedniego poziomu inteligencji ogólnej i emocjonalnej, wykształcenia, wiedzy oraz motywacji. Bez motywacji w działaniu ludzkim nawet silne predyspozycje genetyczne, wysoki iloraz inteligencji oraz znacząca wiedza, a także wysoki poziom zdobytego wykształcenia mogą nie stać się stymulantami przedsiębiorczości. Według badacza, kluczowym czynnikiem sprawczym przedsiębiorczości jest kultura wychowania w rodzinie, w szkole czy w trakcie studiów, polegająca na przyswojeniu sobie filozofii: inicjatywy, aktywności, zaradności i wzajemnej pomocy [Bieniok 2007, s. 224–235].

Aktywność przedsiębiorcza młodzieży akademickiej ma zasadniczy wpływ na kształtowanie się zarówno relacji międzyludzkich na danej uczelni, jak i wzrost oraz rozwój gospodarczy kraju. Od młodzieży zależy przyszła postać i rozwój systemu społeczno-gospodarczego, w jakim społeczeństwo będzie funkcjonować. Zgodnie z raportem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) pt.: *Przedsiębiorczość akademicka w Polsce*, wyzwaniem dla instytucji naukowych i edukacyjnych staje się m.in. kształtowanie wśród studentów postaw otwartych na przedsiębiorczość i samozatrudnienie, ponieważ przedsiębiorczość ta jest wciąż na niewystarczającym poziomie [Przedsiębiorczość akademicka. Raport z badania, 2009]. W badaniach Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości poszukiwano odpowiedzi na wiele interesujących pytań, m.in. dotyczących wpływu programów studiów na rozwój przedsiębiorczości akademickiej czy oceny praktyk zawodowych studentów [Przedsiębiorczość akademicka. Raport z badania, 2009]. Ich zakres nie wydał się w pełni dostateczny, bowiem nie skupiono się w sposób dogłębny na omawianych zagadnieniach. Oceniono przydatność nauczania przedsiębiorczości czy występowanie oferty programowej zawierającej przedmioty związane z przedsiębiorczością, ale w sposób zbyt ogólny. Wyniki okazały się niedostatecznym materiałem naukowym, aby móc określić, jakie są uwarunkowania postaw przedsiębiorczych młodzieży akademickiej i jakie zadania powinny być podejmowane przez uczelnie wyższe.

Przedsiębiorczość jest zjawiskiem mierzalnym. Jej pomiar może być dokonywany według różnych kryteriów: liczby (frakcji) osób rozpoczynających działalność typu *small business* oraz oceny klimatu przedsiębiorczości (czynników utrudniających i ułatwiających rozwój przedsiębiorczości) na danym obszarze. Natomiast do tych można zaliczyć: istniejące unormowania prawne, wsparcie instytucjonalne, poziom wiedzy, a także postawy przedsiębiorcze (*ang. Entrepreneurial attitudes*), [Kłosowski, Bagiński, 2013], które są przedmiotem szczegółowych analiz zawartych w niniejszym opracowaniu.

4. Materiał i metodyka badań

Badania nad wpływem kilku charakterystyk młodzieży akademickiej na ich poglądy (opinie) dotyczące istoty przedsiębiorczości oraz czynników warunkujących postawę przedsiębiorczą człowieka przeprowadzono na grupie studentów studiów dziennych Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku w maju 2013 roku. Dobór do grupy badawczej prowadzono w sposób losowy. W badaniach wykorzystano metodę ankietową, którą objęto 100 studentów tego wydziału. Największą grupę objętych badaniem stanowili studenci kierunku Ekonomia – 57%, natomiast studenci kierunku Zarządzanie i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze tworzyli podobny udział w strukturze osób biorących udział w badaniu, który wynosił odpowiednio: 21% i 22%. Próba badawcza stanowiła blisko 7% wszystkich studentów Wydziału Ekonomii i Zarządzania. Kwestionariusz ankiety skierowany do osób biorących udział w badaniu był anonimowy i miał konstrukcję zamkniętą. Struktura badanej grupy studentów kształtowała się następująco: 70% ankietowanych stanowiły kobiety, a 30% mężczyźni. Dominującą grupą wiekową były osoby w wieku 21-23 lata – 56% ankietowanych, uczestnicy badań w wieku 18-20 lat stanowili 34% ankietowanych, zaś w wieku 24-26 lat – 10%. W wylosowanej grupie badawczej 60% ankietowanych osób pochodziło ze wsi, a 40% z miasta.

Do badania zgodności rozkładu prawdopodobieństw rodzajów poglądów studentów ze względu na swoje postrzeganie przedsiębiorczości lub przyczyny jej rozwoju w badanych grupach odpowiadających rozpatrywanym charakterystykom studentów (determinantom badanych poglądów, tj.: płeć, pochodzenie, wiek i kierunek studiów) zastosowano test Chi-kwadrat. Przyjęto, że jeżeli dla funkcji testowej tego testu $p < 0,05$, to znaczy, że stwierdzono niezgodność rozkładu prawdopodobieństw w określonej zmiennej wynikowej (rodzaju poglądu) w badanych grupach studentów.

Do badania wpływu określonych determinant (płeć, pochodzenie, wiek i kierunek studiów) na rodzaj poglądów studentów na temat postrzegania przedsiębiorczości lub przyczyn jej rozwoju zastosowano test niezależności Chi-kwadrat. Przyjęto, że jeżeli dla zastosowanej statystyki tego testu poziom istotności będzie mniejszy od poziomu krytycznego ($p < 0,05$), wówczas zostanie stwierdzony wpływ określonego czynnika na rodzaj poglądu w badanych grupach studentów.

5. Wyniki badań związanych z uwarunkowaniami rozkładu częstości poglądów studentów o przedsiębiorczości

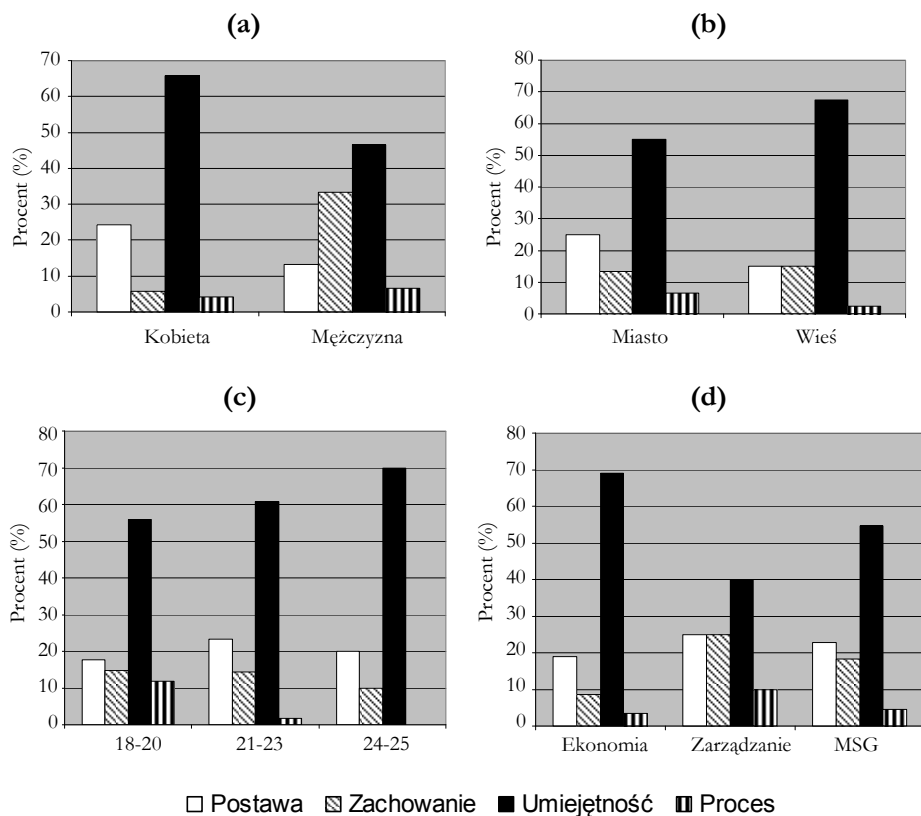
5.1. Sposób swojego postrzegania zjawiska przedsiębiorczości

Zastosowany test Chi-kwadrat wykazał istotną niezgodność ($p = 0,0027$) rozkładu prawdopodobieństw w zakresie sposobu postrzegania zjawiska przedsiębiorczości w grupach studentów według płci. Zatem płeć jest determinantem warunkującym rozkład poglądów studentów o postrzeganiu przez nich przedsiębiorczości. Zastosowany test Chi-kwadrat wykazał istotną statystycznie zależność ($p = 0,0027$) między płcią a sposobem postrzegania zjawiska przedsiębiorczości w grupach studentów. Zatem, płeć jest

czynnikiem warunkującym empiryczny rozkład poglądów studentów o postrzeganiu przez nich przedsiębiorczości. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że studenci najczęściej uznawali przedsiębiorczość jako umiejętność. Jednakże znacznie częściej (o około 20 p.p.), pogląd ten wyrażały kobiety niż mężczyźni (rysunek 1a). Znacząca była także różnica w częstości traktowania przedsiębiorczości jako zachowania u obu płci, które było uznawane jako symptom przedsiębiorczości zaledwie przez 6% ankietowanych kobiet i aż 1/3 zbiorowości mężczyzn. Dwukrotnie częściej kobiety niż mężczyźni postrzegali postawę jako symptom przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość była najrzadziej postrzegana jako proces, tak uważało około 5% ankietowanych w każdej grupie ze względu na płeć.

RYSUNEK 1.

Rozkłady częstości poglądów młodzieży akademickiej o własnym postrzeganiu przedsiębiorczości, zależnie od: płci (a), miejsca pochodzenia (b), wieku (c) oraz kierunku studiów (d)



Źródło: opracowanie własne.

Test Chi-kwadrat nie wykazał istotnej niezgodności ($p=0,449$) rozkładu prawdopodobieństw w zakresie sposobu postrzegania zjawiska przedsiębiorczości w gru-

pach studentów według miejsca ich pochodzenia (rysunek 1b), wieku (rysunek 1c) oraz kierunku studiów (rysunek 1d). Test Chi-kwadrat nie wykazał istotnej zależności w zakresie sposobu postrzegania zjawiska przedsiębiorczości w grupach studentów według miejsca ich pochodzenia (rys.1b), wieku (rys.1c) oraz kierunku studiów (rys.1d). Wyniki wskazują, że wszystkie te trzy czynniki nie różnicują poglądów studentów o postrzeganiu przez nich przedsiębiorczości. Zatem miejsce pochodzenia, wiek oraz kierunek studiów nie były determinantami warunkującymi rozkład poglądów studentów o postrzeganiu przedsiębiorczości. Studenci niezależnie od miejsca ich pochodzenia, wieku oraz kierunku studiów uznawali przedsiębiorczość głównie jako umiejętność i taki pogląd wyrażało około 60% studentów. Przedsiębiorczość jako zachowanie i postawa była traktowana z tą samą częstością (około 15% ankietowanych) niezależnie od wariantów badanych czynników. Przedsiębiorczość była najrzadziej uważana jako proces i nie zależało to od tych czynników (ten pogląd wyraziło około 5% ankietowanych).

5.2. Stopień przekonania o własnej przedsiębiorczości

Test Chi-kwadrat wykazał istotną niezgodność ($p=0,01$) rozkładu prawdopodobieństw pod względem stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości w grupach studentów według płci. Test Chi-kwadrat wykazał istotną zależność ($p=0,01$) między płcią a stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości w grupach studentów. Zatem płeć jest czynnikiem warunkującym rozkład stopnia poczucia własnej przedsiębiorczości. Najczęściej były wyrażane poglądy studentów o tym, że są oni raczej przedsiębiorczy. Jednakże znacznie częściej (o 20 p.p) pogląd ten wyrażały kobiety niż mężczyźni (rysunek 2a). Znacząca była różnica (o 19 p.p) w częstości wyraźnego przekonania studentów o własnej przedsiębiorczości i częściej bardzo zdecydowani w samoocenie o przedsiębiorczości byli mężczyźni niż kobiety. Zarówno brak zdecydowania w wyrażaniu przekonania studentów o własnej przedsiębiorczości, jak i niedostrzeżenie przez nich w sobie ducha przedsiębiorczości występowało z podobną częstością u obu płci.

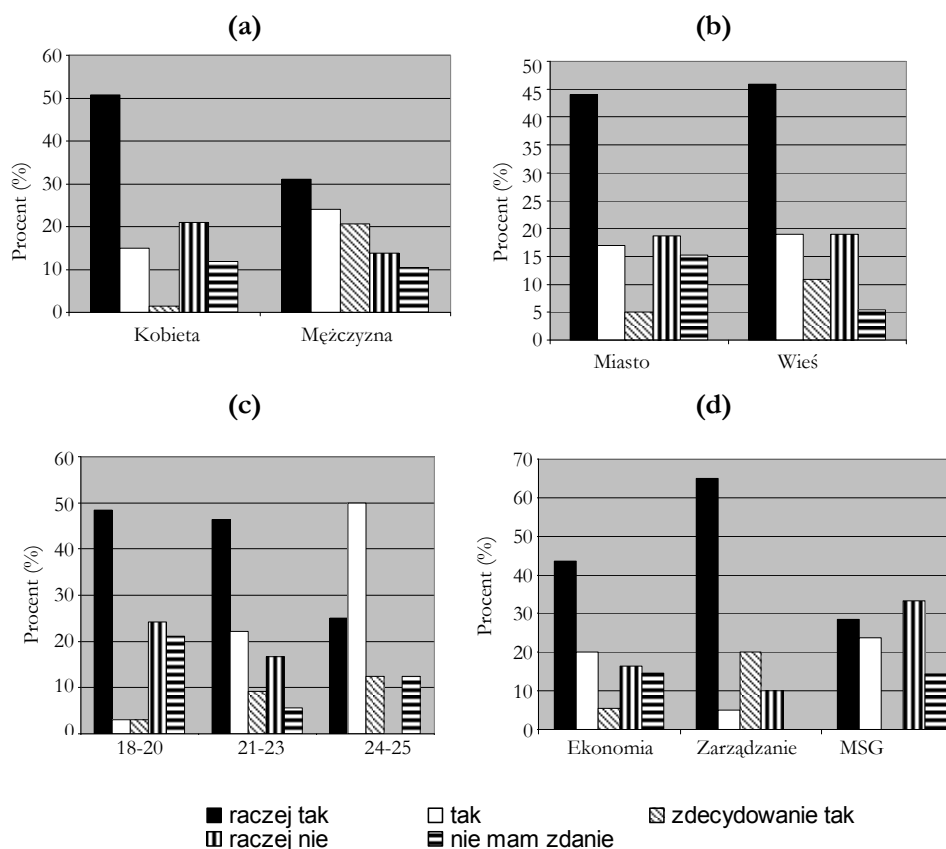
Nie wykazano istotnej niezgodności ($p=0,22$) rozkładu prawdopodobieństw pod względem stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości w grupach studentów według miejsca pochodzenia. Nie wykazano istotnej zależności ($p=0,22$) stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości w grupach studentów według miejsca pochodzenia. Stąd ten jeden czynnik, spośród czterech badanych, nie różnicuje rozkładu prawdopodobieństw poglądów studenckich dotyczących stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości, czyli nie warunkuje on stopnia poczucia własnej przedsiębiorczości w badanej populacji studentów. Studenci, niezależnie od miejsca ich pochodzenia, najczęściej uznawali, że są raczej przedsiębiorczy. Taki pogląd wyrażało około 45% studentów (rysunek 2b). Częstość wyrażania pozostałych stopni poczucia własnej przedsiębiorczości, niezależnie od miejsca pochodzenia studentów, kształtowała się na poziomie około 10%.

Stwierdzono istotną niezgodność ($p=0,02$) rozkładu prawdopodobieństw pod względem stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości w wiekowych grupach stu-

dentów. Stwierdzono istotną zależność ($p=0,02$) między wiekiem a stopniem przekonania o własnej przedsiębiorczości. Wobec tego wykazano, że wiek studentów warunkuje stopień przekonania o własnej przedsiębiorczości. Wraz ze wzrastającym wiekiem studentów zmniejszała się częstość wyrażania opinii raczej bycia przedsiębiorczym (od 50 do 25%), zaś bardzo zwiększyła się częstość wyrażania opinii bycia przedsiębiorczym (od 5 do 50%) – (rysunek 2c).

RYSUNEK 2.

Rozkłady częstości poglądów młodzieży akademickiej o własnej przedsiębiorczości, zależnie od: płci (a), miejsca pochodzenia (b), wieku (c) oraz kierunku studiów (d)



Źródło: opracowanie własne.

Wykazano także istotną niezgodność ($p=0,0221$) rozkładu prawdopodobieństw pod względem rozpatrywanego rodzaju poglądów o własnej przedsiębiorczości studentów w zależności od kierunku studiów. Wykazano także istotną zależność ($p=0,0221$) między kierunkiem studiów a poglądami o własnej przedsiębiorczości studentów. Wskazuje

to na uwarunkowanie stopnia przekonania o własnej przedsiębiorczości studentów przez kierunek studiów. Stwierdzono największe różnice częstości wyrażania opinii raczej bycia przedsiębiorczym (od 30% na kierunku MSG do 65% na kierunku Zarządzanie) – (rysunek 2d). Ponadto studenci kierunku MSG wyrażali najczęściej opinię raczej niebycia przedsiębiorczym (około 30%), zaś około 3 razy rzadziej tę opinię wyrażali studenci kierunków Ekonomia i Zarządzanie. Z wykazanej specyfiki rozkładu częstości poglądów o stopniu poczucia przedsiębiorczości studentów można wnioskować, że studenci tradycyjnie ekonomicznych kierunków mają w znacznie większym stopniu poczucie własnej przedsiębiorczości niż studenci nowych kierunków ekonomicznych, takich jak kierunek MSG.

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że miejsce pochodzenia studentów nie jest determinantem, zaś płeć, wiek i kierunek studiów są determinantami warunkującymi rozkład poglądów studentów dotyczących stopnia poczucia własnej przedsiębiorczości.

5.3. Pogląd o wpływie edukacji na przedsiębiorczość

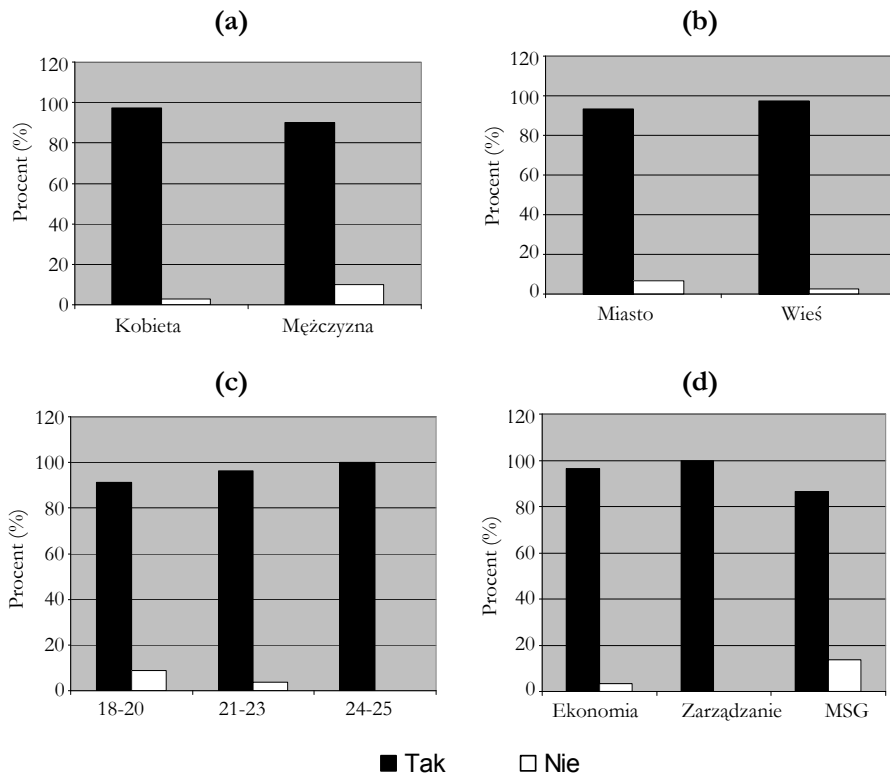
Nie stwierdzono istotnej niezgodności rozkładu prawdopodobieństw pod względem poglądów studentów o wpływie edukacji na przedsiębiorczość w grupach ze względu na: płeć ($p=0,13$), wiek ($p=0,81$), miejsce pochodzenia ($p=0,64$) i kierunek studiów ($p=0,33$). Zatem wykazano, że płeć, wiek, miejsce pochodzenia i kierunek studiów nie są determinantami warunkującym rozkład stopnia poglądów studentów o wpływie edukacji na rozwój przedsiębiorczości.

Nie stwierdzono istotnej zależności między poglądami studentów o wpływie edukacji na przedsiębiorczość a płcią ($p=0,13$), wiekiem ($p=0,81$), miejscem pochodzenia ($p=0,64$) czy kierunkiem studiów ($p=0,33$). Zatem wykazano, że płeć, wiek, miejsce pochodzenia i kierunek studiów nie są determinantami warunkującym rozkład stopnia poglądów studentów o wpływie edukacji na rozwój przedsiębiorczości.

Studenci, niezależnie od wszystkich analizowanych czynników, z podobną częstością (ponad 90% wszystkich ankietowanych) wyrażali pogląd, że edukacja ma wpływ na poziom przedsiębiorczości. Pogląd o braku wpływu edukacji na przedsiębiorczość był również wyrażany z podobną częstością przez studentów zarówno według płci, wieku, miejsca pochodzenia, jak i kierunku studiów (około 8% ankietowanych). Wraz ze wzrastającym wiekiem ankietowanych zwiększała się częstość pozytywnych opinii o wpływie edukacji na przedsiębiorczość. Studenci w wieku 24-26 lat jednogłośnie stwierdzili, że istnieje wpływ edukacji na przedsiębiorczość. Taką samą pozytywną opinię w tej kwestii wyraziło 100% ankietowanych studentów kierunku Zarządzanie.

RYСУNEK 3.

Rozkłady częstości poglądów młodzieży akademickiej o wpływie edukacji na przedsiębiorczość, zależnie od: płci (a), miejsca pochodzenia (b), wieku (c) oraz kierunku studiów (d)



Źródło: opracowanie własne.

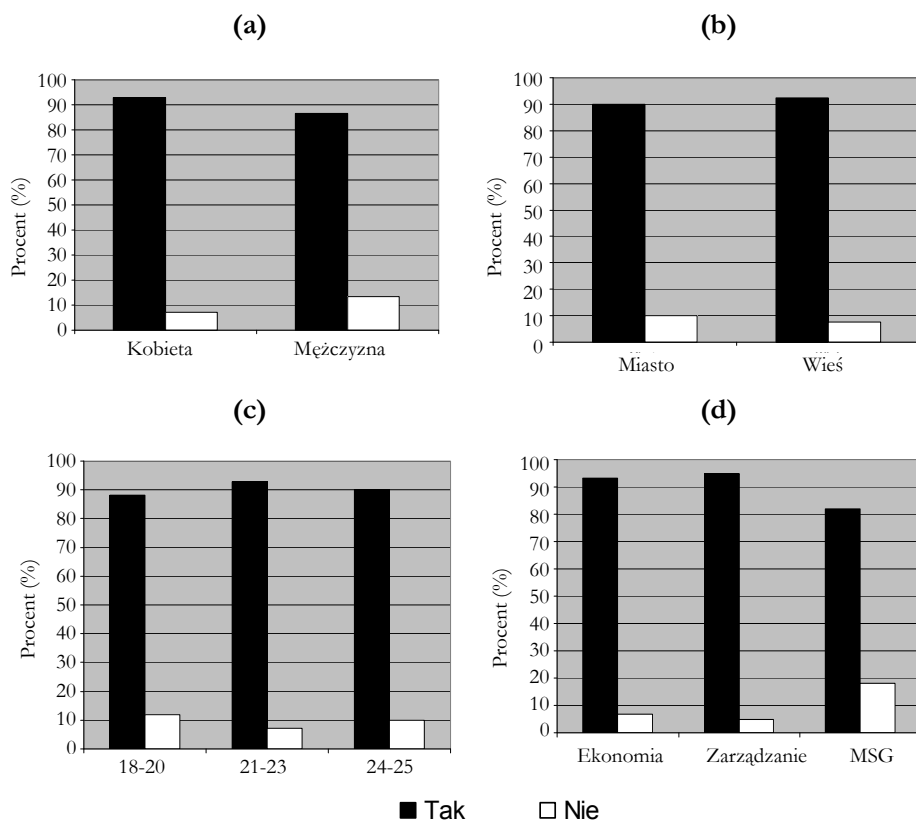
5.4. Pogląd o wpływie władz rządowych i samorządowych na przedsiębiorczość

Zastosowany test Chi-kwadrat nie wykazał istotnej niezgodności rozkładu prawdopodobieństw poglądów studentów o wpływie władz rządowych i samorządowych na przedsiębiorczość w grupach ze względu na: płeć ($p=0,54$), (rysunek 4a), miejsce pochodzenia ($p=0,94$), (rysunek 4b), wiek ($p=0,22$), (rysunek 4c) i kierunek studiów ($p=0,48$), (rysunek 4d). Zastosowany test Chi-kwadrat nie wykazał istotnej zależności między poglądami studentów o wpływie władz rządowych i samorządowych na przedsiębiorczość a płcią ($p=0,54$) – (rys. 4a), miejscem pochodzenia ($p=0,94$) – (rys. 4b), wiekiem ($p=0,22$) – (rys. 4c) i czy kierunkiem studiów ($p=0,48$) – (rys. 4d). Zatem wykazano, że płeć, wiek, miejsce pochodzenia i kierunek studiów nie są determinantami warunkującym rozkład poglądów studentów o wpływie władz rządowych i samorządowych na przedsiębiorczość. Niezależnie od wszystkich analizowanych czynni-

ków, studenci z podobną częstością (blisko 90% wszystkich ankietowanych) wyrażali pogląd, że władze rządowe i samorządowe mają wpływ na poziom przedsiębiorczości. Pogląd o braku ich wpływu na przedsiębiorczość wyrażało blisko 10% wszystkich ankietowanych studentów. Największe zróżnicowanie (o 12 p.p.) w częstości wyrażanych opinii studentów (według kierunku studiów) na temat wpływu władz na przedsiębiorczość wystąpiło wśród studentów kierunku MSG, natomiast 18% studentów tego kierunku nie dostrzegało takiego wpływu.

RYSUNEK 4.

Rozkłady częstości poglądów młodzieży akademickiej o wpływie władz rządowych i samorządowych na przedsiębiorczość, zależnie od: płci (a), miejsca pochodzenia (b), wieku (c) oraz kierunku studiów (d)



Źródło: opracowanie własne.

6. Wyniki badań związanych z rozkładem częstości poglądów studentów o najważniejszych czynnikach kształtujących przedsiębiorczość

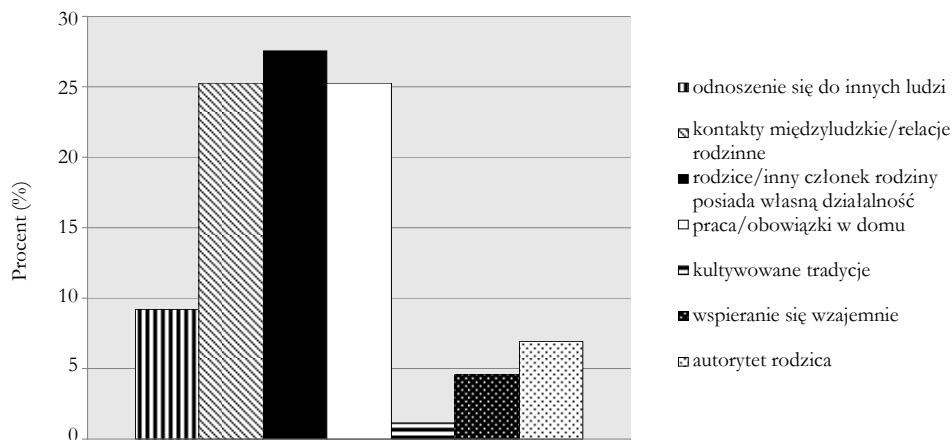
W tym rozdziale przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na łącznej próbie 100 studentów, bez uwzględnienia ich podziału na wcześniej rozpatrywane grupy.

6.1. Pogląd o wpływie wychowania w rodzinie na przedsiębiorczość

W zdecydowanej większości (87% ankietowanych studentów) wyrażano pogląd, że na kształtowanie się postawy przedsiębiorczej człowieka wpływa proces jego wychowania w rodzinie. Według ankietowanych studentów, najważniejszymi składnikami wychowania w rodzinie dla kształtowania przedsiębiorczości były najczęściej posiadanie przez rodzica lub innego członka rodziny własnej firmy (27,6%), relacje rodzinne/kontakty międzyludzkie i wykonywane obowiązki w domu (25,3%), zaś znacznie rzadziej, odnoszenie się do innych ludzi (9,2%), autorytet rodzica (6,9%), wzajemne wspieranie się (4,6%) oraz kultywowane tradycje (1,1%) – (rysunek 5.). Wynika z tego, że dużą rolę w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych należy przypisać instytucjom nieformalnym, do których jest zaliczana rodzina. Poglądy te znajdują potwierdzenie w wynikach badań wielu autorów⁶.

RYSUNEK 5.

Rozkład częstości poglądów młodzieży akademickiej o najważniejszych składnikach wychowania w rodzinie wpływających na kształtowanie się postaw przedsiębiorczych



Źródło: opracowanie własne.

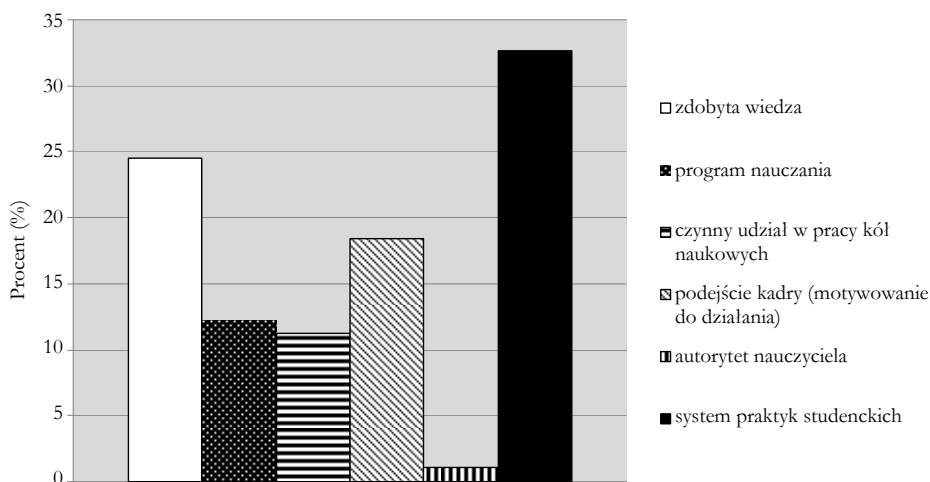
⁶ Należą do nich: [Marini, 1987, s. 261-274; Roszkowska-Mądra, 2010; Miś, 2010].

6.2. Pogląd o wpływie systemu kształcenia na przedsiębiorczość

W przeprowadzonych badaniach 95% respondentów potwierdziło, że wykształcenie i edukacja mają wpływ na przedsiębiorczość. W kształtowaniu postaw przedsiębiorczych młodzież akademicka przypisała 97,9% wiedzy praktycznej. Studenci uznali, że zdobycie praktycznych umiejętności jest głównym czynnikiem w systemie kształcenia determinującym ich postawy przedsiębiorcze. Spośród ankietowanych studentów 32,7% wskazało system praktyk studenckich jako najważniejszy czynnik wpływający na kształtowanie ich postaw przedsiębiorczych. Czynnikiem, także często (24,5%) wskazanym przez studentów jako najważniejszy w odniesieniu do kształtowania postaw przedsiębiorczości, była wiedza teoretyczna zdobyta w trakcie kształcenia akademickiego, następnie podejście kadry i motywowanie przez nią studentów do działania (18,4%), programy nauczania (12,2%), czynny udział studentów w pracy kół naukowych (11,2%) oraz autorytet nauczyciela (1%) – rysunek 6.

RYСУNEK 6.

Rozkład częstości poglądów młodzieży akademickiej o najważniejszych składnikach systemu kształcenia wpływających na kształtowanie się postaw przedsiębiorczych



Źródło: opracowanie własne.

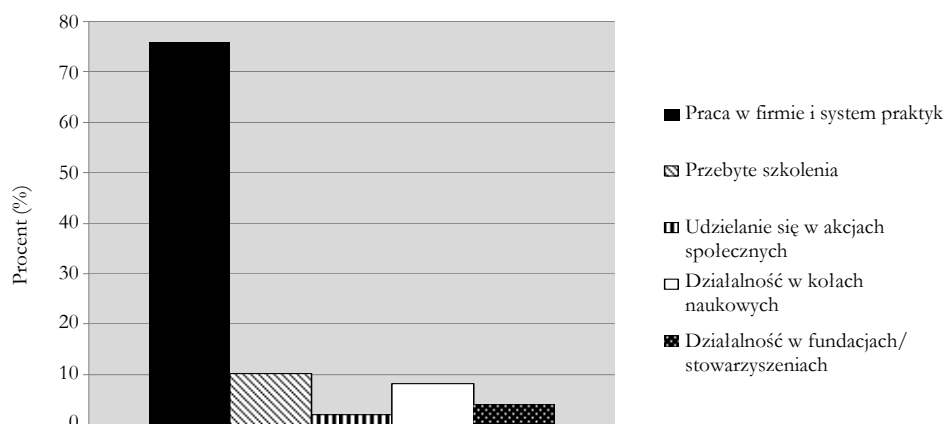
6.3. Pogląd o wpływie doświadczeń zdobytych w trakcie studiów na przedsiębiorczość

Podczas studiów jest oferowanych wiele możliwości rozwijania postaw przedsiębiorczych u młodzieży akademickiej. W przeprowadzonych badaniach za najistotniejsze doświadczenia zdobyte w trakcie studiów i wpływające na kształtowanie postaw przedsiębiorczych (w opinii studentów) uznano bardzo często pracę w firmie (74,8%),

zaś rzadko przebyte szkolenia (10,1%), działalność w kołach naukowych (8,1%), działalność w fundacjach lub stowarzyszeniach (4,0%) oraz udzielanie się w akcjach społecznych (2,0%), (rysunek 7.). Wyniki tych badań potwierdzają rolę wiedzy praktycznej (umiejętności) w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych młodzieży akademickiej. Studenci doceniają znaczenie współpracy z pracodawcami, jednostkami badawczymi, instytucjami publicznymi w kształtowaniu ich postaw przedsiębiorczych. Stanowi to ważny przyczynek do rozważenia modyfikacji programów studiów i zwrócenia w nich większej uwagi kadry akademickiej na rolę, jaką odgrywają zajęcia praktyczne w edukacji akademickiej.

RYSUNEK 7.

Rozkład częstości poglądów młodzieży akademickiej o najważniejszych doświadczeniach zdobytych w trakcie studiów wpływających na kształtowanie ich postaw przedsiębiorczych



Źródło: opracowanie własne.

7. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych analiz wykazały, że młodzież akademicka postrzega przedsiębiorczość głównie przez pryzmat posiadanych umiejętności. Pleć okazała się determinantą warunkującą rozkład poglądów studentów o własnym postrzeganiu przedsiębiorczości, zaś miejsce ich pochodzenia, wiek i kierunek studiów nie różnicowały tych poglądów. Częściej dla kobiet niż mężczyzn ważnym symptomem przedsiębiorczości była postawa, jaką wykazuje dana jednostka i jej umiejętności. Pogląd taki potwierdza Grzegorzewska-Mischka. Jej zdaniem, człowiek, który prezentuje postawę przedsiębiorczą, powinien wyróżniać się odpowiednimi umiejętnościami i właściwymi dla niego cechami, takimi jak: wiara w siebie i optymizm, potrzeba osiągnięć, wytrwałość, otwartość na innych [Grzegorzewska-Mischka, 2010, s. 29]. Tego trzeba się nauczyć i w tym dużą rolę odgrywa wychowanie człowieka i wzorce wyniesione z domu

rodzinnego. Dom rodzinny jest postrzegany zwykle jako miejsce wzmacniające postawy przedsiębiorcze [Bieniok, 2007, s. 224–235]. Umożliwia on bowiem przekazywanie pozytywnych systemów wartości i przekonań. Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu analizy dowiodły, że studenci dostrzegają znaczenie oddziaływania domu rodzinnego na kształtowanie się ich postaw przedsiębiorczych. Rodzinę spostrzegają jako ważne środowisko, które jest źródłem doświadczeń. Badani studenci wskazali prowadzenie przez rodzica lub innego członka rodziny własnej działalności gospodarczej jako ważny czynnik sprzyjający rozwijaniu cech przedsiębiorczych. Podobnie oceniono udzielanie się dzieci w pracach i obowiązkach domowych oraz kultywowanie dobrych relacji rodzinnych i międzyludzkich.

Niemalże wszyscy ankietowani (ponad 90%), wyrażali pogląd, że edukacja oddziałuje na poziom przedsiębiorczości. Na stopień przekonania o ich własnej przedsiębiorczości miały wpływ: płeć, wiek i kierunek studiów. Wykazano, że wraz ze wzrastającym wiekiem studenci byli częściej przekonani o własnej przedsiębiorczości. Co więcej, ponad 90% ankietowanych studentów stwierdziło, że edukacja ma wpływ na poziom przedsiębiorczości. Starsi studenci częściej wyrażali pozytywną opinię o wpływie edukacji na przedsiębiorczość. Studenci w wieku 24–26 lat twierdzili tak jednogłośnie. Prowadzone badania o zasięgu międzynarodowym, realizowane przez European Business School oraz Universität St. Gallen w ramach projektu *GUESSS – Global University Entrepreneurial Spirit Students' Survey*, pokazały, że studenci dopiero po zdobyciu minimalnego doświadczenia zawodowego uzyskują przekonanie o własnej przedsiębiorczości i objawiają chęć podjęcia własnej działalności gospodarczej. Wskazuje to na doniosłe znaczenie odbywania stażu i systemu praktyk studenckich w trakcie studiów. Badani respondenci uznali, że głównymi czynnikami oddziałującymi na modelowanie ich postaw przedsiębiorczych w systemie kształcenia akademickiego są zdobyte umiejętności praktyczne (97,9% wskazań), które według teorii zasobowej firmy, obok umiejętności teoretycznych, są niezbędnymi zasobami przedsiębiorstwa do tworzenia i utrzymywania przewagi konkurencyjnej na rynku i wobec tego rozwoju przedsiębiorczości. Zatem świadczy to o potrzebie uwzględniania w większym stopniu w planie studiów zajęć praktycznych, co będzie sprzyjać rozwojowi umiejętności praktycznych w trakcie kształcenia akademickiego. Studenci Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku do najważniejszych doświadczeń, zdobytych w trakcie studiów i oddziałujących na kształtowanie się ich postaw przedsiębiorczych, zaliczali bardzo często doświadczenie uzyskane w trakcie pracy w firmie i w systemie praktyk studenckich (74,8% ankietowanych), zaś rzadko udział w przebytych szkoleniach (10,1%) i działalność w kołach naukowych (8,1%), fundacjach lub stowarzyszeniach (4,0%). Natomiast do postulowanych przez studentów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu działań, jakie powinny podjąć uczelnie, aby lepiej przygotować swoich słuchaczy do podjęcia własnej działalności gospodarczej, należały: wprowadzenie przedmiotów przygotowujących do założenia własnej firmy (46,43% ankietowanych), zapewnienie większej liczby praktyk (44,79% ankietowanych), organizowanie spotkań z pracodawcami (41%) i szkoleń dokształcających (39,29% ankietowanych), [Safin, 2010, s. 47]. Wyniki badań przeprowadzonych wśród studentów Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku również dowodzą potrzeby wprowadzenia do progra-

mu studiów większej liczby zajęć dydaktycznych o charakterze praktycznym, co pozwoliłoby studentom wzmocnić ich umiejętności praktyczne i podnieść poziom przedsiębiorczości.

Literatura

- Bieniok H. 2007 *Kształtowanie postaw przedsiębiorczych młodzieży w rodzinie, szkole i uczelni*, [w:] *Kształtowanie postaw przedsiębiorczych a edukacja ekonomiczna*, P. Wachowiak, M. Dąbrowski, B. Majewski (red.), Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa.
- Borkowski R. M. 2012 *Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości instrumentem rozwijania przedsiębiorczości oraz działań innowacyjnych studentów i absolwentów szkół wyższych w Polsce – prezentacja wyników badań*, [w:] *Młodzi przedsiębiorcy – inspiracje, koncepcje i uwarunkowania*, J. Pasieczny, B. Glinka, A. Brzozowska (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Brajer-Marczak R., Marciszewska A. 2008 *Czynniki warunkujące przedsiębiorczość studentów Dolnego Śląska*, „Problemy Zarządzania”, nr 1.
- Bratnicki M., J. Strużyńska J. 2004 *Przedsiębiorcza wyobraźnia zespolenia z pracą*, [w:] *Przyszłość pracy w XXI wieku*, S. Borkowska (red.), IPiSS, Warszawa.
- Carree M.A., Thurik A.R., *The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.hajarian.com/esterategic/tarjomeh/2-89-karafariny/1.pdf>], data wejścia: 15.05.2014].
- Cotis J.-P., *Entrepreneurship as an engine for growth: evidence and policy challenges*, GEM Forum Entrepreneurship: Setting the Development Agenda London 10 and 11 January 2007, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.oecd.org/social/labour/38031895.pdf>], data wejścia: 16.05.2014].
- Drozdowski G., *Przedsiębiorczość w świetle współczesnych koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=34638&from=publication>], data wejścia: 3.01.2014].
- Drucker P. 1992 *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Entrepreneurship*, Apr 27th 2009, The Economist, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.economist.com/node/13565718>], data wejścia: 28.12.2013].
- Fueglistaller U., Klandt H., Halter F., Müller Ch. 2009 *Unternehmertum von Studierenden im international Vergleich Internationaler*, St. Gallen und Oestrich-Winkel.
- Grzegorzewska-Mischka E. 2010 *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Oficyna Wydawnictwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Jean-Philippe C. 2007 *Entrepreneurship as an engine for growth: evidence and policy challenges*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.oecd.org/social/labour/38031895.pdf>], data wejścia: 16.05.2014].

- Kirzner I. M. 2008 *The Alert and Creative Entrepreneur: A Clarification*, IFN Working Paper, no. 760, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.ifn.se/Wfiles/wp/wp760.pdf>], data wejścia: 8.01.2014].
- Kłosowski D., Bagiński J., *Przedsiębiorczość i sposoby jej pomiaru*, Gazeta Innowacje, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://imik.wip.pw.edu.pl/innowacje11/strona7.htm>], data wejścia: 5.01.2013].
- Marciniak M. 2011 *Rozwój przedsiębiorczości szansą polskich obszarów wiejskich*, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.institutobywatelski.pl/2150/publikacje/raporty/raport-rozwoj-przedsiębiorczosci-szansa-polskich-obszarow-wiejskich>], data wejścia: 16.05.2014].
- Marini M. 1987 *A Typology of Farm Families in Southern Italian Marginal Areas. Multipurpose Agriculture and Forestry*, Proceedings of the 11th seminar of the European Association of Agricultural Economists EAAE 28 April 3 May, 1986.
- Miś T. 2011 *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Noga A. 2009 *Teorie przedsiębiorstw*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Parker S. C. 2009 *The Economics of Entrepreneurship*, New York: Cambridge University Press, New York.
- Piecuch T. 2010 *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Pietraszewski M. 2002 *Szansa dla przedsiębiorczości*, Wydawnictwo eMPI², Poznań.
- Przedsiębiorczość akademicka – jak komercjalizować wiedzę powstającą we wrocławskim środowisku naukowym* 2010, K. Safin (red.), Wydawnictwo Europa, Wrocław.
- Przedsiębiorczość akademicka. Raport z badania*, 2009, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.parp.gov.pl/index/more/9701>], data wejścia: 28.12.2013].
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, 2010, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.parp.gov.pl/index/more/24313>], data wejścia: 15.05.2014].
- Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska 2011, 2012*, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.parp.gov.pl/files/74/81/545/15203.pdf>], data wejścia: 28.12.2013].
- Roszkowska-Mądra B. 2010 *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie idei zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- The Oxford Handbook of Entrepreneurship* 2009, M. Casson, B. Yeung, A. Basu, N. Wadeson (eds.), New York : Oxford University Press, New York.
- Wawrzyniak B.M. 2001 *Luka edukacyjna barierą procesu integracji polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3 (112).

Czesław NONIEWICZ¹

REFORMA ROLNA NA WILEŃSZCZYŹNIE W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Streszczenie

Reforma rolna na Wileńszczyźnie przebiegała zgodnie z prawem obowiązującym w II Rzeczypospolitej i była procesem obejmującym stopniową parcelację majątków ziemskich oraz komasację ziemi chłopskiej ze zmianami przestrzennymi na wsi. Po drugiej wojnie światowej kolektywizacja rolnictwa na Wileńszczyźnie przekreśliła wszystkie osiągnięcia reformy rolnej okresu międzywojennego.

Słowa kluczowe: reforma rolna, parcelacja majątków, komasacja, Wileńszczyzna

AGRICULTURAL REFORM IN VILNIUS REGION BETWEEN TWO WORLD WARS

Summary

The land reform in the Vilnius Region was introduced in accordance with the laws of the Second Republic and was a gradual process, involving the breaking up of estates, the assemblage of land belonging to peasants, and spatial changes in the country. After the Second World War, the collectivisation of agriculture in the Vilnius Region undid all the achievements of the land reform of the interwar period.

Key words: land reform, breaking up estates, regrouping of land, Vilnius Region

1. Wstęp

Wileńszczyzna w okresie międzywojennym weszła w skład II Rzeczypospolitej i w podziale administracyjnym była województwem zaliczanym do województw wschodnich. Na jej terenie obowiązywało prawo ustanowione przez Sejm i Senat w Warszawie.

W 1919 roku, a więc w pierwszym roku istnienia II Rzeczypospolitej, Sejm poświęcił wiele uwagi kwestii reformy rolnej. Niemal powszechnie odczuwana potrzeba reformowania rolnictwa wynikała z ogromnego rozwarstwienia struktury własnościowej na wsi. Według spisu powszechnego z 30 września 1919 roku, w Polsce ogółem 44,8% ziemi rolniczej należało do właścicieli gospodarstw o powierzchni przekraczającej

¹ Prof. dr hab. Czesław Noniewicz – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: majewska@uwb.edu.pl.

100 hektarów, a zatem do właścicieli majątków i folwarków, zaś takie gospodarstwa stanowiły mniej niż 1% ogółu gospodarstw rolnych w kraju. Natomiast w gospodarstwach drobnych o powierzchni do 3 hektarów znajdowało się 6,7% ziemi, chociaż gospodarstwa te obejmowały 46% wszystkich gospodarstw rolnych [*Rocznik Statystyczny...*, 1927, s. 106]. Stąd majątki i folwarki zajmowały prawie połowę ziemi w rolnictwie. Tymczasem, obok wielkoobszarowych gospodarstw, egzystowała masa rodzin chłopskich w gospodarstwach karłowatych, które nie wystarczały dla tych rodzin jako miejsce pracy i źródło dochodu. Podobne rozwarstwienie struktury własnościowej w rolnictwie wykazywała statystyka na Wileńszczyźnie. Tam gospodarstwa o powierzchni do 3 hektarów stanowiły około 20% ogólnej liczby gospodarstw rolnych, lecz zajmowały tylko 2,4% ziemi, a gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 hektarów – 46,4% ziemi, mimo że ich liczba nie przekraczała 1,2% gospodarstw rolnych Wileńszczyzny [*Rocznik Statystyczny RP 1925/1926*, 1927, s. 108].

Latem 1919 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął uchwałę o reformie rolnej, zapowiadając parcelację majątków ziemskich. Uchwała sejmowa zawierała szczegółowe ustalenia w odniesieniu do przymusowej parcelacji majątków ziemskich, ale nie była obowiązującym aktem prawnym – wyrażała ona jedynie stanowisko Sejmu w kwestii reformy, zaś ramy prawne reformy rolnej próbowano ustalić w następnym roku.

2. Ramy prawne reformy rolnej

W lipcu 1920 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o reformie rolnej, która w całej rozciągłości była zgodna z uchwałą sejmową z poprzedniego roku. Majątki ziemskie o powierzchni przekraczającej 180 hektarów w Polsce centralnej i 400 hektarów w województwach wschodnich miały podlegać przymusowej parcelacji, natomiast właścicielom pozostawiono by resztówki o powierzchni odpowiednio 180 lub 400 hektarów. Rozparcelowaną ziemię mogliby nabywać robotnicy rolni oraz chłopi małorolni, płacąc połowę szacunkowej ceny ziemi [*Dziennik Ustaw*, 1920, Nr 70, poz. 462].

Uchwalona w 1921 roku konstytucja zahamowała realizację reformy rolnej, bowiem parcelacja majątków bez pełnego odszkodowania właścicielom była niezgodna z konstytucyjnym zapisem, iż własność prywatna jest nienaruszalna. Skoro reforma rolna nie mogła być realizowana na terenie prywatnej własności ze względu na sprzeczność z konstytucją, to były prowadzone prace nad nową ustawą. W czerwcu 1925 roku rząd Władysława Grabskiego wniósł do Sejmu projekt nowej ustawy o reformie rolnej. Po burzliwej dyskusji projekt ten został przyjęty i na początku 1926 roku wszedł w życie.

Ustawa o reformie rolnej z 1925 roku uwzględniała dobrowolną parcelację majątków ziemskich. Przyjęto 200 tys. hektarów w skali kraju jako roczny kontyngent parcelacji. Jeśliby dobrowolna parcelacja majątków była mniejsza od owego kontyngentu, to rząd byłby ustawowo upoważniony do uzupełnienia kontyngentu przymusową parcelacją i wówczas istotną rolę odegrałyby przyjęte w ustawie normy obszarowe – 180 hektarów w Polsce centralnej i 300 ha w województwach wschodnich. Nabyw-

cami parcelowanej ziemi byłiby chłopi oraz robotnicy rolni, placąc cenę zbliżoną do ceny rynkowej [*Dziennik Ustaw*, 1926, Nr 1, poz. 1].

W myśl ustawy z 1925 roku, parcelacja majątków miała być procesem trwającym wiele lat. Przebieg tego procesu był uzależniony od popytu na ziemię.

Przy stosunkowo małym popycie parcelacja dobrowolna mogła być jedyną i wystarczającą formą parcelacji nawet wówczas, gdyby była ona mniejsza od ustalonego kontyngentu. Przy parcelacji mniejszej niż 200 tys. hektarów rocznie władze miały prawo zarządzić parcelację przymusową w majątkach wytypowanych, lecz nie musiały tego czynić, kierując się względami właściwego zagospodarowania ziemi rozparcelowanej wtedy, gdy popyt na ziemię byłby niewystarczający.

Ustawa o reformie rolnej obowiązywała w całym kraju, a więc i na Wileńszczyźnie. Znaczenie tej ustawy dla Wileńszczyzny było relatywnie większe ze względu na wybitnie rolniczy charakter tego regionu.

3. Realizacja reformy

Ministrem nadzorującym realizację ustawy z 1925 roku od samego początku był Witold Staniewicz². Uważał on, że podstawowym problemem na wsi jest przeludnienie, a ziemia z majątków, nawet rozparcelowanych w całości, nie spowoduje, by zniknął „głód ziemi”. W tej sytuacji minister zamierzał podporządkować parcelację majątków potrzebom przestrzennego uporządkowania wsi. Przedstawiając zakres działalności Ministerstwa Reform Rolnych, Witold Staniewicz jako główne zadanie wymienił komasację gruntów chłopskich [Staniewicz, 1928, s. 72-73]. Dzięki komasacji (scalaniu) gruntów we wsiach można było znieść trójpółówkę – tradycyjny system uprawy ziemi pochodzący ze średniowiecza. W XX wieku system ten ograniczał inicjatywę rolników, uniemożliwiając specjalizację poszczególnych gospodarstw oraz pełne wykorzystanie ziemi³.

Kryzys gospodarczy z lat 1929-1934, trwający w rolnictwie do roku 1935, w znacznej mierze zahamował parcelację majątków ziemskich, ponieważ zmalał popyt na ziemię [*Mały Rocznik Statystyczny*, 1939, s. 70]. Rolnicy odczuwali brak pieniędzy, gdyż mieli kłopoty ze sprzedażą produktów rolnych, a ich ceny były niskie, to z kolei

² Po studiach rolniczych w Monachium Witold Staniewicz powrócił na Wileńszczyznę i prowadził gospodarstwo rolne w powiecie trockim. W 1923 roku habilitował się w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, zaś w latach 1924-1925 prowadził wykłady z prawa rolnego na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie. W 1926 roku Witold Staniewicz objął stanowisko ministra reform rolnych. W grudniu 1930 roku wystąpił z rządu i powrócił do Wilna. W latach 1931-1932 pełnił funkcję dyrektora Studium Rolniczego na Uniwersytecie Stefana Batorego, a w latach 1933-1936 piastował godność rektora USB [*Polski Słownik Biograficzny*, t. 41].

³ Jak zauważa Radwan: *Wykonywanie robót polowych przez poszczególnych właścicieli w różnym czasie na wąskich działkach pociągłoby za sobą nieuniknione w tych warunkach wkraczanie z narzędziami i inwentarzem pociągowym na działki przyległe, a więc i szkody dla sąsiadów, którzy wcześniej roboty wykonali. Aby tego uniknąć, gospodarstwa zmuszone są uprawiać te same rośliny, gdyż w ten sposób mogą z większą łatwością uzgodnić co do czasu wykonywania robót polowych* [Radwan, 1938, s. 6]. Podobne spostrzeżenie można znaleźć u Alfreda Okołowicza: *Drobny rolnik we wsi nieskomasowanej musi dostosować się do sposobu gospodarowania innych gospodarzy i sąsiadów, a więc jest skrepowany w indywidualnym prowadzeniu swego gospodarstwa* [Okołowicz, 1935, s. 1543].

nie zachęcało do powiększania gospodarstw. Wobec tego brakowało chętnych do kupowania ziemi i w skali kraju nie wykonywano kontyngentu parcelacyjnego [Mały Rocznik Statystyczny, 1939, s. 70].

Marna koniunktura gospodarcza w latach kryzysu wpłynęła w mniejszym stopniu na prace związane z komasacją ziemi w gospodarstwach chłopskich, niż na parcelację majątków, bowiem komasacja nie wymagała tak dużych wydatków, jak zakup ziemi, zaś aparat wykonawczy (geodeci, administracja), który został rozbudowany przed kryzysem, miał jeszcze wiele możliwości do wykorzystania. Koncepcja łączenia parcelacji majątków z komasacją gruntów chłopskich (koncepcja reformy rolnej według Witolda Staniewicza) umożliwiła Ministerstwu Reform Rolnych prowadzenie akcji pożytecznej dla rolników nie tylko w okresie dobrej koniunktury, lecz także w czasie kryzysu gospodarczego⁴.

W latach trzydziestych połączono Ministerstwo Reform Rolnych z Ministerstwem Rolnictwa i na czele takiego resortu stanął, oraz do wybuchu wojny pozostał, Juliusz Poniatowski. Kontynuował on reformę w sposób zapoczątkowany przez Witolda Staniewicza. W marcu 1938 roku minister Poniatowski oświadczył, że przy istniejących dwunastu milionach hektarów, które wymagały komasacji: (...) *pięć milionów mamy już za sobą, a przed sobą siedem milionów hektarów* [Polska Gospodarcza, 1938, nr 5, s. 180].

Na Wileńszczyźnie, podobnie jak w innych regionach kraju, komasacja gruntów chłopskich szła w parze z tzw. kolonizacją wsi, to znaczy z przenoszeniem siedzib ze wsi na skomasowane (scalone) działki ziemi. Wtedy dotychczasowa, zwarta zabudowa wsi uległa rozproszaniu. Jeden z byłych mieszkańców Wileńszczyzny tak wspomina rodzinną wieś, która została rozproszona na kolonie: *Urodziłem się we wsi Maciuki, położonej około dwóch kilometrów od Mior, jadąc w kierunku na Dżisnę. Maciuki były wsią na ośmiu włókach, co ogółem stanowiło ponad 160 hektarów, z tym że tylko jedna rodzina gospodarowała na włóce, cztery gospodarstwa były półwłókowe, a większość gospodarowała na ćwiartce, to znaczy na powierzchni około pięciu hektarów. Były też gospodarstwa jeszcze drobniejsze. Ogółem we wsi było 25 gospodarstw (...). Wieś Maciuki była kolonizowana przez cztery lata (...). Na miejscu pozostało kilka domów, a pozostali gospodarze rozproszyli się w okolicy na koloniach* [Noniewicz, 2002, s. 133 i s. 136].

Autor niniejszego artykułu dobrze znał wieś Bildzie w gminie Mickuny na Wileńszczyźnie. W tej wsi przeprowadzono komasację gruntów, tymczasem zwartą zabudowę w postaci ulicówki rozproszono na kolonie. We wsi zachowało się tylko kilka zagrod, za to w okolicy po obu stronach drogi wiodącej do Wilna i w znacznym oddaleniu od tej drogi były widoczne nowe, ładnie wyglądające domy z oszklonymi ganekami, a w pobliżu każdego domu – zabudowania gospodarcze. Rozproszona wieś przypominała okolicę szlachecką.

Nie było ustawowego przymusu przenoszenia siedzib w związku z komasacją gruntów. Jednakże znaczna część rolników chciała mieć dom i zabudowania gospodarcze na działce skomasowanej ziemi, kierując się przede wszystkim względami gospodarczy-

⁴ Mieszczankowski opisuje tę sytuację w następujący sposób: *Komasacja była w okresie międzywojennym prowadzona dość forsownie. Zlikwidowała w znacznym stopniu szachownicę gruntów (...). Prawie cały obszar skomasowanych gruntów przypadł na województwa centralne i wschodnie* [Mieszczankowski, 1983, s. 82-83].

mi. Według Jerzego Radwana, komasacja gruntów na obszarze kraju w 34% łączyła się z kolonizacją wsi [Radwan, 1938, s. 9].

Reforma rolna na Wileńszczyźnie, podobnie jak w całej Polsce, przebiegała stopniowo, bowiem uwzględniono roczny kontyngent parcelacji majątków oraz chłopskie możliwości zakupu ziemi. Reforma była więc procesem, którego tempo zależało od szeregu czynników i było zmienne w czasie. Skoro ziemia sprzedana chłopom już nie wracała do majątków, to ów proces w dłuższym okresie doprowadziłby do istotnego ograniczenia wielkiej własności ziemskiej. Po majątkach zostałyby jakieś resztówki, a co najwyżej folwarki.

4. Zewnętrzne uwarunkowania przemian w rolnictwie

Struktura obszarowa rolnictwa rodzinnego zależy od obszaru ziemi objętej tym rolnictwem, jak również od liczby gospodarstw rodzinnych, zaś liczba gospodarstw jest pochodną sytuacji demograficznej na wsi. Jeżeli przyrost naturalny ludności wiejskiej jest większy od migracji ze wsi, to struktura obszarowa gospodarstw rodzinnych (chłopskich) musi ulec rozdrobnieniu [Styś, 1936, s. 95]. W tej sytuacji poprawa struktury obszarowej, spowodowana parcelacją majątków, będzie tymczasowa.

Witold Staniewicz, pracując nad reformą rolą, miał świadomość, że (...) *definitywne rozwiązanie kwestii rolnej w Polsce jest ściśle związane z rozwojem naszych miast, z rozkwitem naszego przemysłu* [Staniewicz, 1928, s. 71]. Tylko dynamiczny rozwój sfery pozarolniczej spowoduje, że odpływ ludności z rolnictwa będzie większy od przyrostu naturalnego i wtedy nastąpi poprawa struktury obszarowej, nawet bez parcelacji majątków ziemskich, natomiast parcelacja spotęguje korzystne zmiany struktury obszarowej rolnictwa rodzinnego.

Na Wileńszczyźnie był znaczny odpływ ludności z rolnictwa, o czym świadczą dane dwóch kolejnych spisów powszechnych. W 1921 roku województwo wileńskie miało 88,6% ludności rolniczej i był to najwyższy wśród województw wskaźnik ludności rolniczej, jednak w 1931 roku ten sam wskaźnik dla województwa wileńskiego był mniejszy o 16 punktów procentowych. Jedynie województwo śląskie wykazywało większy spadek udziału ludności rolniczej. Województwo wileńskie w ciągu dziesięciu lat z miejsca ostatniego uplasowało się wyżej, wyprzedzając województwa: nowogrodzkie, poleskie, wołyńskie, tarnopolskie, stanisławowskie i zbliżając się do województwa lubelskiego. W 1921 roku wskaźnik ludności rolniczej na Wileńszczyźnie był większy od przeciętnego wskaźnika w kraju o 23 punkty procentowe, a w roku 1931 tylko o 12 punktów [Historia Polski w liczbach, 1993, s. 170-171]. Przy tak znacznym odpływie ludności z rolnictwa w województwie wileńskim można było spodziewać się, iż parcelacja majątków spowoduje tam trwałą poprawę struktury obszarowej rolnictwa rodzinnego. Niestety, wybuch wojny przyczynił się do utraty tych nadziei.

Wraz z wybuchem wojny został przerwany proces reformowania rolnictwa, a po wojnie na Wileńszczyźnie, włączonej do Związku Radzieckiego, zaprzeczono osiągnięcia reformy rolnej. Podczas kolektywizacji rolnictwa odebrano chłopom wszelką ziemię, którą zakupili z parcelacji majątków i przekazano ją do kolchozów.

Przed wojną na Wileńszczyźnie skomasowano 615,5 tys. gruntów chłopskich [*Mały Rocznik Statystyczny*, 1938, s. 65; *Mały Rocznik Statystyczny*, 1939, s. 70]. Rezultat prac scaleniowych również został przekreślony, ponieważ cała ziemia na wsi została „scalona” w jednolity masyw ziemi kolchozowej. Natomiast zabudowania, które znajdowały się na zaściankach i w koloniach, przenoszono do osiedli kolchozowych [Noniewicz, 2012, s. 335-336]. Zniknęły więc wszelkie ślady po dobrowolnej kolonizacji wsi w okresie międzywojennym.

5. Podsumowanie

1. Reformę rolną na Wileńszczyźnie realizowano w tych samych warunkach prawnych, co i w całej Polsce Odrodzonej.
2. Na Wileńszczyźnie występował stosunkowo duży odpływ z rolnictwa, zatem można było oczekiwać, że reforma spowoduje trwałą poprawę struktury obszarowej rolnictwa rodzinnego.
3. Reforma rolna okresu międzywojennego w Polsce była procesem obejmującym stopniową parcelację majątków oraz komasację ziemi chłopskiej ze zmianą przestrzennego usytuowania zagrod rolników. Proces ten przerwała druga wojna światowa, zaś w latach powojennych kolektywizacja rolnictwa na Wileńszczyźnie unicestwiła wszystkie osiągnięcia reformy rolnej okresu międzywojennego.

Literatura

- Mieszczankowski M. 1983 *Rolnictwo II Rzeczypospolitej*, „Książka i Wiedza”, Warszawa.
- Noniewicz Cz., Ziemiński H. 2012 *Skutki kolektywizacji rolnictwa na Wileńszczyźnie*, [w:] *Ekonomia, społeczeństwo, polityka*, A. Zawistowski (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Okolowicz Z. 1935 *Akcja scaleniowa*, „Polska Gospodarcza”, zeszyt 49.
- Radwan J. 1938 *Zagadnienie scalania gospodarstw wiejskich w Polsce*, Towarzystwo Oświaty Rolniczej, Warszawa.
- Staniewicz W. 1928 *O nowy program agrarny w Polsce i jego wykonanie*, Warszawa.
- Styś W. 1936 *Wpływ uprzemysłowienia na ustrój rolny*, Lwów.

NOWA PERSPEKTYWA FINANSOWA UNII EUROPEJSKIEJ 2014-2020. SZANSE I ZAGROŻENIA

SEMINARIUM NAUKOWE

WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU W BIAŁYMSTOKU
AUGUSTÓW, 5-6 CZERWCA 2014 R.

W dniach 5-6 czerwca 2014 roku w Hotelu Warszawa w Augustowie odbyło się seminarium naukowe w ramach projektu: „Nauka i Praca dla rozwoju człowieka, uczelni i regionu” pt.: „Nowa Perspektywa Finansowa Unii Europejskiej 2014-2020. Szanse i zagrożenia”. Celem spotkania była dyskusja dotycząca szans i zagrożeń związanych z nową perspektywą finansową w odniesieniu do poszczególnych kategorii beneficjentów polityki spójności, w tym przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw), szkół wyższych i jednostek badawczo-rozwojowych, podmiotów funkcjonujących na rynku pracy, administracji itp.

Zakres tematyczny seminarium obejmował następujące obszary badawcze:

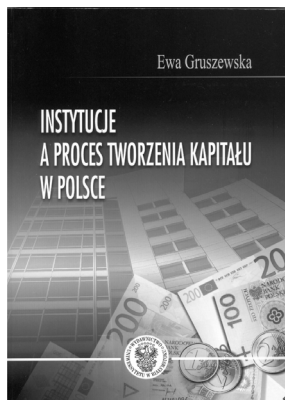
1. Nowa perspektywa finansowa – nowa logika interwencji Unii Europejskiej;
2. Podstawowe obszary koncentracji środków pomocowych Unii Europejskiej w latach 2014-2020;
3. Budżet Unii Europejskiej i programy operacyjne w Polsce na lata 2014-2020;
4. Instrumenty finansowania zwrotnego w nowym okresie programowania;
5. Samorząd terytorialny jako beneficjent pomocy unijnej w latach 2014-2020;
6. Możliwości wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków pomocowych UE w latach 2014-2020;
7. Nowa perspektywa finansowa a sektor nauki, badań i rozwoju.

W dwudniowym seminarium wzięli udział: Prorektor do spraw Ekonomicznych – prof. dr hab. Robert W. Ciborowski, Prezydent Miasta Białegostoku – prof. dr hab. Tadeusz Truskolaski, Zastępca Kancelarza Uniwersytetu w Białymstoku – mgr Wojciech Pilichowski, przedstawiciele Rady Programowej Projektu, pracownicy naukowo-dydaktyczni, studenci, doktoranci Uniwersytetu w Białymstoku oraz goście specjalni: Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Alińska ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Prof. zw. dr hab. Beata Filipiak z Uniwersytetu Szczecińskiego, Prof. nadzw. dr hab. Maria Jastrzębska z Uniwersytetu Gdańskiego.

Lista recenzentów w roku 2014:

dr hab. **A. Alińska**, prof. SGH • dr hab. **M. Aluchna**, prof. SGH • dr **Ł. Arendt** • dr hab. **M. Balcerowicz-Szkutnik**, prof. UEK • dr hab. **M. Bednarski**, prof. UW • dr **J. Bednarz** • prof. nadzw. dr hab. **W. Bieńkowski** • dr hab. **P. Błędowski**, prof. SGH • dr hab. **A. Bołtromiuk**, prof. UwB • prof. dr hab. **J. Bossak** • dr **E. Broniewicz** • dr **P. Bryła** • dr **K. Bryka-Kita** • prof. dr hab. **K. Brzozowska** • dr hab. **Jacek Buko**, prof. US • dr **G. Bukowska** • dr hab. **M. Burchard-Dziubińska**, prof. UŁ • dr hab. **R. W. Ciborowski**, prof. UwB • dr hab. **F. Chybalski**, prof. PŁ • dr hab. **W. Czyżowicz**, prof. SGH • dr **M. Dacko** • dr **K. Dębkowska** • dr **G. Dobrzański** • dr hab. **T. Dołęgowski**, prof. SGH • dr hab. **J. Działo**, prof. UŁ • dr hab. **R. Dziemianowicz**, prof. UwB • dr **J. Dzionek-Kozłowska** • prof. dr hab. **J. Famielec** • dr hab. **W. Florek**, prof. UAM • dr **M. Gasińska** • dr **K. Giordano** • dr **Ł. Goczek** • dr **W. Gostomczyk** • dr hab. **E. Gostomski**, prof. UG • dr **G. Górecka** • dr hab. **A. Graczyk**, prof. UEW • prof. dr hab. **Marianna Greta** • dr hab. **A. Harasimowicz**, prof. UW • prof. zw. dr hab. **K. Heffner** • dr **P. Jamróz** • dr hab. **M. Jastrzębska**, prof. UG • prof. dr hab. **M. Jerzemowska** • dr **K. Karpio** • dr **M. Karwiński** • dr **J. Kilon** • dr **K. Klimczak** • prof. dr hab. **M. Kłodziński** • dr **B. Kołaczek** • dr **A. Kopczuk** • prof., dr hab. **B. Kryk**, prof. US • dr **K. Kublik**, prof. PWSiP • dr **L. Kucharski** • dr **K. Kociszewski** • dr hab. **W. Koczur**, prof. UEK • dr **M. Konopczyński** • dr hab. **B. Kołosowska**, prof. UMK • prof. zw. dr hab. inż. **D. Korenik** • dr **J. M. Kowalski** • dr hab. **M. Kozak**, prof. UW • prof. dr hab. inż. **D. Kuchta** • prof. dr hab. **W. Kwaśnicki** • dr **I. Laskowska** • prof. zw. dr hab. **E. Lorek** • dr **M. Lubiński** • dr hab. inż. **P. Łebkowski**, prof. AGH • dr **I. Majchrzak** • dr hab. **E. Maluszyńska**, prof. UEP • dr **E. Marcinkiewicz** • dr **J. Marcinkiewicz** • dr **M. Marzec** • dr hab. **R. Matera**, prof. UŁ • dr **B. Mazur** • dr **E. Mioduchowska-Jaroszewicz** • dr **K. Mitrega-Niestrój** • dr hab. **J. M. Moczydłowska**, prof. Ucz.Ł. • dr inż. **G. Niewęgłowska** • dr hab. **A. Nowakowska**, prof. UŁ • dr **I. Nurzyńska** • dr **J. Oczki** • dr **J. Olbryś** • dr hab. **W. Otto**, prof. UW • prof. dr hab. **J. Otto** • dr hab. **S. Pangsy-Kania**, prof. UG • dr hab. **A. Papuziński**, prof. UKW • dr hab. **J. Paszkowski**, prof. PB • dr hab. **M. Perkowski**, prof. UwB • dr hab. **K. Piasecki**, prof. UEP • dr **J. Piecuch** • prof. dr hab. **E. Piotrowski** • prof. dr hab. **B. Poskrobko** • dr **B. Prusak** • dr **I. Pszczółka** • dr **B. Radzka** • dr **E. Rollnik-Sadowska** • dr hab. **A. Sadowski**, prof. UwB • dr **B. Samoraj-Charitonow** • dr **Ł. Sienkiewicz** • dr hab. **A. Skowronek-Mielczarek**, prof. SGH • dr **H. Sobocka-Szczapa** • prof. zw. dr hab. **J. Sokołowski** • prof. dr hab. **A. Stabryła** • dr hab. **J. Szambelańczyk**, prof. UEP • prof. zw. dr hab. **M. Szczepański** • dr hab. **B. Szopa**, prof. UJ • prof. nadzw. dr hab. **A. Szplit** • dr **A. Szymańska** • dr hab. **J. Śleszyński**, prof. UW • dr hab. **Bogdan Ślusarz**, prof. UZ • dr **E. Tokajuk** • dr **J. Tomaszewski** • prof. dr hab. **Z. Tomczonek** • prof. zw. dr hab. **H. Towarnicka** • dr **R. Tuzimek** • dr **J. Wąsowicz** • prof. dr hab. **D. Wędzki** • prof. dr hab. **A. Wiatrak** • dr hab. **A. Wiśniewski**, prof. UG • dr hab. **J. Witek**, prof. US • prof. zw. dr hab. **H. J. Wnorowski** • dr **R. Wojciechowska** • dr hab. **J. Wołkonowski** • dr **M.E. Zalewska** • dr hab. **W. Załuski**, prof. UJ • dr **A. Zaremba** • dr **K. Zawadzki** • dr hab. **M. Zieliński**, prof. PŚ • dr **K. Zimnoch** • dr **M. Zwolińska-Ligaj** • prof. zw. dr hab. **K. Żukrowska** • prof. dr hab. **T. Żylicz**

**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU W BIAŁYMSTOKU
POLECA PUBLIKACJE NAUKOWE:**



Ewa Gruszeńska

**INSTYTUCJE A PROCES TWORZENIA KAPITAŁU
W POLSCE**

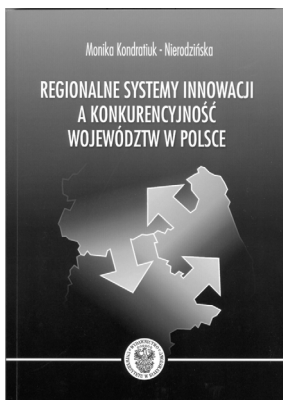
Białystok 2013, ISBN 978-83-7431-372-8



Grażyna Michalczuk

**ZASOBY NIEMATERIALNE JAKO CZYNNIK
WARTOŚCI PRZEDSIĘBIORSTWA. ŁUKA
INFORMACYJNA SPRAWOZDAWCZOŚCI
FINANSOWEJ**

Białystok 2013, ISBN 978-83-7431-370-4

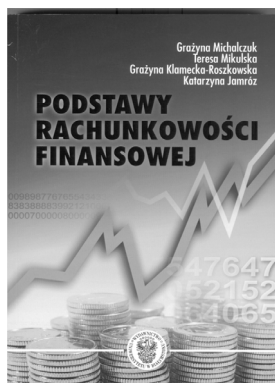


Monika Kondratiuk-Nierodzińska

**REGIONALNE SYSTEMY INNOWACJI
A KONKURENCYJNOŚĆ WOJEWÓDZTW W POLSCE**

Białystok 2013, ISBN 978-83-7431-369-8

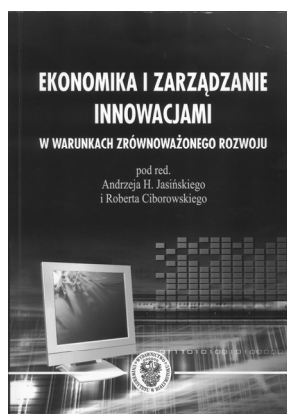
**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU W BIAŁYMSTOKU
POLECA PUBLIKACJE DYDAKTYCZNE:**



Grażyna Michalczuk, Teresa Mikulska,
Grażyna Klamecka-Roszkowska, Katarzyna Jamróż

**PODSTAWY RACHUNKOWOŚCI
FINANSOWEJ**

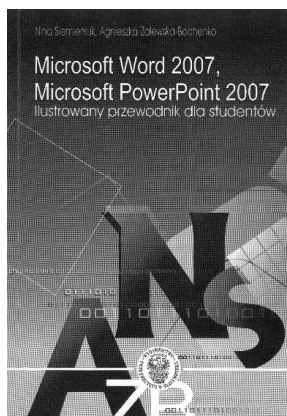
Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-299-8



Andrzej H. Jasiński, Robert Ciborowski (red.)

**EKONOMIKA I ZARZĄDZANIE INNOWACJAMI
W WARUNKACH ZRÓWNOWAŻONEGO
ROZWOJU**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-308-7



Nina Siemieniuk, Agnieszka Zalewska-Bochenko

**MICROSOFT WORD 2007,
MICROSOFT POWERPOINT 2007
ILUSTROWANY PRZEWODNIK DLA STUDENTÓW**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-310-0

**PODYPLOMOWE STUDIA
RACHUNKOWOŚCI I AUDYTU WENĘTRZNEGO
W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO**

*15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB
Sekretariat: Grażyna Majewska*

CEL STUDIÓW

- zdobycie i pogłębienie wiedzy z zakresu organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych,
- pogłębienie wiedzy w zakresie prawa finansów publicznych i administracji publicznej,
- przekazanie słuchaczom wiedzy na temat szczególnych zasad i metod prowadzenia rachunkowości w jednostkach sektora finansów,
- poznanie nowych regulacji dotyczących organizacji i zasad przeprowadzania wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zdobycie praktycznych umiejętności w zakresie tworzenia oraz analizy funkcjonowania i oceny komórek kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:

- głównych księgowych i kadry kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych
- pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie nowoczesnego systemu audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora publicznego.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

PODYPLOMOWE STUDIA FINANSÓW I RACHUNKOWOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

*15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB
Sekretariat: Grażyna Majewska*

Podyplomowe Studia Finansów i Rachunkowości Przedsiębiorstw istnieją od roku akademickiego 1992/1993. Przeznaczone są dla absolwentów szkół wyższych różnej specjalności.

Celem studiów jest przygotowanie kadr dla przedsiębiorstw i instytucji w zakresie finansów i rachunkowości oraz przygotowanie słuchaczy do działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Studia trwają dwa semestry, kończą się zaliczeniami lub egzaminami z poszczególnych przedmiotów. Zajęcia odbywają się w formie 7 dwudniowych zjazdów w weekendy w każdym semestrze i obejmują ponad 300 godz. zajęć dydaktycznych. Studia kończą się wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- rachunkowość finansowa,
- sprawozdawczość finansowa,
- rachunek kosztów,
- system podatkowy,
- papiery wartościowe,
- prawo cywilne, gospodarcze i administracyjne,
- system informatyczny i podstawy informatyki,
- wykłady okolicznościowe.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

PODYPLOMOWE STUDIA MENEDŻERSKIE

☎ 15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 229

☎ tel. (0~85) 745 77 25
fax (0~85) 741 46 85

Kierownik: **dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB**

Sekretariat: **Anna Kitlasz**

Podypłomowe Studia Menedżerskie istnieją od roku 1992. Przeznaczone jest dla absolwentów szkół wyższych, różnych specjalności.

Wykładowcami są pracownicy naukowcy oraz praktycy, dyrektorzy banków i specjaliści z poszczególnych dziedzin. Program i treści nauczania dostosowane są do potrzeb i wymagań rynku. Studium daje szansę nawiązania ciekawych kontaktów oraz konsultacji z wieloma specjalistami z różnych branż.

Zasady naboru: decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

Studia trwają dwa semestry. Zajęcia odbywają się w formie 2-dniowych zjazdów (w soboty i niedziele) i obejmują 256 godzin zajęć dydaktycznych. Studia kończą się egzaminem i wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- Organizacja i zarządzanie
- Zarządzanie finansami i rynek kapitałowy
- Marketing
- Zarządzanie zasobami pracy
- Zarządzanie strategiczne
- Biznes plan
- System podatkowy
- Funkcjonowanie gospodarki rynkowej
- Rachunkowość zarządcza
- Negocjacje w biznesie
- Public relations
- Prawo pracy
- Zamówienia publiczne
- Rynek i wycena nieruchomości
- Zajęcia komputerowe
- Seminaria - wykłady okolicznościowe

PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI UNII EUROPEJSKIEJ

 15-062 Białystok, ul. Warszawska 63, pok. 234,
 tel. (085) 7457721, fax (085) 7414685

e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl
<http://www.weiz.uwb.edu.pl/>

Kierownik: dr hab. Marek Proniewski, prof. UwB
Sekretariat: mgr Jolanta Wiszniewska

Cele studiów

Przekazanie praktycznych umiejętności opracowania projektu i jego zarządzania (w tym finansowego) oraz wypełniania wniosków, gwarantujących pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

Adresaci

Wszystkie osoby, które są zobowiązane lub pragną z tytułu potrzeb lub planów zawodowych otrzymać wiedzę dotyczącą pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej.

W szczególności program kierowany jest do:

- przedsiębiorców,
- pracowników administracji samorządowej, organizacji pozarządowych,
- nauczycieli
- absolwentów szkół wyższych
- i innych osób zamierzających uzyskać kwalifikacje niezbędne do pozyskiwania środków finansowych z UE

Korzyści

Przygotowanie specjalistów w dziedzinie zarządzania projektami Unii Europejskiej. Studia dają możliwość nawiązania kontaktów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych

Zasady naboru: decyduje kolejność zgłoszeń.

Należy złożyć następujące dokumenty:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

**PODYPLOMOWE STUDIA
WYCENY I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCI**

**Specjalności:
WYCENA NIERUCHOMOŚCI
ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI
POŚREDNICTWO W OBROcie NIERUCHOMOŚCIAMI**

Kierownik Studiów:
dr Dorota Wyszowska
e-mail: d.wyszowska@uwb.edu.pl

Sekretariat:
mgr Jolanta Wiszniewska
tel. 085 745 77 21
fax 085 741 46 85
e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl

CEL STUDIÓW:

Celem Studiów jest przygotowanie słuchaczy, w zależności od wybranej specjalności, wykonywania zawodu. W przypadku Wyceny nieruchomości celem studiów jest także przygotowanie do ubiegania się, po spełnieniu dodatkowych wymogów (praktyki zawodowe), o uzyskanie uprawnień zawodowych (egzamin państwowy).

Uczestnikami Studiów mogą być absolwenci szkół wyższych.

Studia trwają 2 semestry od października do czerwca w wymiarze godzin określonym w programie studiów. W przypadku specjalności Wycena nieruchomości program zgodny jest z minimum programowym zalecanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, zawartym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 24 czerwca 2014 r., poz. 826).

Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się egzaminem.

Więcej informacji: <http://www.weiz.uwb.edu.pl/studia-podyplomowe/studia-podyplomowe-wyceny-i-gospodarki-nieruchomosciami.html>

Zasady naboru:
o przyjęciu decyduje kolejność zgłoszeń

WYMAGANE DOKUMENTY:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

15-062 Białystok
ul. Warszawska 63, pok. 225
tel. (085) 745-77-19,
fax (085) 741-46-85
e-mail: agrzes@uwb.edu.pl
<http://www.weiz.uwb.edu.pl>

Kierownik: dr Anna Grzes

CEL STUDIÓW:

Przekazanie specjalistycznej wiedzy teoretycznej i praktycznych umiejętności z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi niezbędnych do skutecznego funkcjonowania organizacji.

Zakres ten obejmuje m.in.:

- zasady i metody rekrutacji i selekcji,
- system ocen pracowniczych,
- systemy wynagradzania,
- prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy,
- negocjacje zbiorowe,
- zarządzanie karierami i rozwojem pracowników, itp.

ORGANIZACJA STUDIÓW:

Studia trwają 2 semestry. Obejmują 188 godzin dydaktycznych. Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (w soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się obroną pracy dyplomowej oraz wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:

- kadry kierowniczej przedsiębiorstw,
- pracowników działu kadr,
- osób zainteresowanych zdobyciem oraz pogłębieniem wiedzy z zakresu problematyki zarządzania zasobami ludzkimi w nowoczesnych organizacjach.

WYMAGANE DOKUMENTY:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

