

OPTIMUM

STUDIA EKONOMICZNE

SPIS TREŚCI

STUDIA I ROZPRAWY	3
Urszula Gołaszewska-Kaczan – <i>Diversity Management – problems and threats</i>	3
Norbert Meiners, Elmar Reucher, George W. Leeson – <i>Age discriminating advertising in Germany: is this an issue? Complaints to the »deutsche werberat«: results of a quantitative time series analysis</i>	11
Mateusz Machaj – <i>Spadający udział płac w PKB w trzeciej RP a ekonomiczna sytuacja siły roboczej</i>	28
Marcin Kardas – <i>Współzarządzanie wielopoziomowe w polityce innowacyjnej w Polsce</i>	39
Teresa Mróz – <i>Podstawowe problemy pozasądowego rozwiązywania sporów między przedsiębiorcą a konsumentem</i>	59
Katarzyna Żak – <i>Analiza i ocena ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw</i>	74
Cecylia Leszczyńska – <i>Przemysłowe peryferia. Polska Północno-Wschodnia w latach 1870-1939</i>	93
MISCELLANEA	119
Beata Bieszk-Stolorz – <i>Płeć jako determinanta wystąpienia jednej z konkurujących form wyjścia z bezrobocia</i>	119
Iwona Laskowska – <i>Polityka spójności na rzecz ochrony zdrowia a problem nierówności w zdrowiu w Polsce – ujęcie regionalne</i>	133
Eugeniusz Niedzielski – <i>Źródła i poziom satysfakcji z pracy w instytucji administracji publicznej na przykładzie oddziału wojewódzkiego ZUS</i>	146

Aneta Kargol-Wasiluk, Ewa Wojewódko – <i>Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia (na przykładzie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego)</i>	155
Mariusz Malinowski – <i>Zróżnicowanie polskich województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw w latach 2010-2014 – wykorzystanie metod taksonomicznych</i>	178
Wojciech Krówczyński – <i>Wybór formy koordynacji (governance mode) dla gospodarowania danymi osobowymi pacjentów w podmiotach leczniczych</i>	198

Urszula GOŁASZEWSKA-KACZAN

Faculty of Economics and Management, University of Białystok

e-mai: ulakaczan@o2.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.01

DIVERSITY MANAGEMENT – BENEFITS AND PROBLEMS

Summary

The article addresses the problem of diversity management. The paper presents the most important issues in this field, with particular emphasis on the problems and threats associated with implementation of the diversity management concept. It has been demonstrated that the positive aspects of diversity management can not be specified alone as both the employees' diversity itself and the idea of managing that diversity can evoke certain controversies.

Key words: diversity, diversity management

JEL: M 12

1. Introduction

The change in business conditions is accompanied by the change of approach to managing the most important asset of any company that is its people. To raise their commitment, increase motivation and use their potential the organizations are proposed with more and more new methods, concepts, ways to build the company's success by the employees and based on them.

At present the challenge that companies are facing is the diversity. Diversity – referred to the company's employees – forces entities to take specific actions, that regardless of the criteria for distribution of workers, would give them all a chance and opportunity to prove themselves at work. The activity in this field is termed diversity management.

The purpose of this article is to present general issues regarding the diversity management and, against this background, to expose the problems related to the introduction of programs in this area. It should be emphasized that studies on diversity and diversity management emphasize primarily the benefits and opportunities that the organization gets from heterogeneity. In contrast, the author wants to answer the question – what threads must the companies that decide to implement this concept be prepared for. It is important to have a full picture of the analyzed problems.

The article uses the available literature and the Internet materials.

2. The essence of diversity and diversity management

According to the Dictionary of Polish Language diversity is otherwise differentiation, heterogeneity, variety [Dictionary of Polish Language]. Diversity can be a collective feature of various entities. With regard to the people it is said to be the “real – or perceived as real – differentiation in terms of features, which, on one hand define the social identity of the individual, and on the other hand determine the individual’s position in the relations and interactions with others” [Durska, 2012, p. 33].

For this study diversity refers specifically to the employees. As B. Jamka stated [Jamka, 2011, p. 229] the diversity of employees means “all, i.e. visible and invisible, congenital and acquired characteristics of employees that specify the similarities and differences between them”.

These differences can be seen at several levels (in several dimensions). In the literature we find the most common approach, in which the authors speak of two or three levels of diversity dimensions. The first approach is presented by for example M. Loden and J.B. Rosener, who distinguish between primary and secondary dimensions of diversity. The primary dimensions such as gender, race, age, or sexual orientation, have a major impact on our identity. The secondary dimensions such as education, family status, income level or work style are less visible, but they enrich the primary dimensions of the original [Mazur, 2009, p. 14] and consequently form the autonomy of an individual.

In turn, the second approach differentiates three dimensions of diversity which are:

1. the primary identity (race, nationality, ethnic group, gender, age, sexual orientation, (dis)ability);
2. secondary identity (education level, place of residence, family status, etc);
3. the identity of the organization (seniority, work post, the sector in which the entity operates, etc), [*Firma = różnorodność*, 2009, p. 8].

The primary identity, also called basic or internal, is built on the basis of certain characteristics of every man by birth and development; it represents the fundamental characteristics of each employee. The secondary identity overlaps the primary identity and depends largely on external factors, upbringing, value system, education. At the same time the specificity of the company in which an employee operates creates another level of diversity. It is related to the place occupied in the structure, roles played and responsibilities.

Currently, it is believed that diversity in the workplace is a positive phenomenon. A. Aniszewska emphasizes, for example, that it can allow developing a better competitive position, raises the level of creativity of teams while reducing the group thinking syndrome [Aniszewska, 2000, p. 14]. R.W. Griffin considers, however, that organizations of diverse workforce understand better than the homogeneous ones the different market segments, have, through diversity, a larger amount of information which increases the likelihood of obtaining better solutions to specific problems, are more creative and innovative [Griffin, 2004, pp. 191-192].

However, the scientists [D’Netto, Shen, Chelliah, Monga, 2014, p. 1246] suggest that the benefits of human resources diversity are obtainable only with the efficient management of diversity.

Diversity management is defined as the process of planning, organizing, managing and supporting various work teams in such a way that the performance across the whole organization is increased [Hubbard 2004, p. 27]. It includes also the understanding that there are certain differences between employees and proper management of these differences can influence the increase of work efficiency and productivity [Futures, Mykletun, 2007, p. 975].

The activities of companies in regard to diversity management can be implemented in different ways. M. Armstrong (by Kandol and Fullerton) presents 10 most efficient projects in this area. These are:

1. equal rights and the same benefits for full-time and part-time employees;
2. freedom in terms of clothing;
3. permission to take additional days off intended for care of the family;
4. the principle that the benefits for the partner of an employee are also available for the partner of the same sex;
5. purchase of specialist equipment for disable employees;
6. employment helpers for people who need them;
7. no age discrimination at employment;
8. training for people who will provide training on equal opportunities in the company;
9. providing assistance in childcare;
10. allowing employees to take breaks for the development of their careers [Armstrong, 2007].

Proper and consistent diversity management in the company extends the benefits of having a diverse team only. A. Wziątek-Staśko presents a broad list of these perks, created on the basis of extensive literature. The list includes the following benefits:

- the impulse for innovation and excellence in the approach to work, a quicker way to work out the best solutions, broader thinking;
- greater adaptability of the organization, easier process of overcoming resistance to change;
- the possibility to use internal selection to a large extent, greater possibility of human resources reconfiguration and choosing the optimal management strategy, more appropriate division of labor and the possibility of substitution between the employees;
- broader base to build core skills of the company, increasing the organization knowledge resources, supporting the implementation of the concept of a learning organization;
- broader base to build core skills of the company;
- creating the atmosphere of cultural sensitivity, mutual tolerance, better atmosphere at work, enriching the workers themselves, effective use of the employees' abilities and expectations;
- no artificial barriers at entering the organization, easier access to the talent base;

- faster and more frequent finding opportunities in the environment, branched network of contacts made by workers, improved corporate image, being closer to the market, the possibility of taking up a position of the market leader;
- compliance with anti-discrimination legislation;
- more efficient management of the organization [Wziątek-Staško, 2012, pp. 75-46].

So, diversity management is important to organizations with regard to two perspectives: external and internal [Ardakani, Abzari, Shaemi, Fathi 2016, p. 409].

3. Problems related to diversity management

As noted in the Introduction, in literature the attention is primarily on profits of diversity and diversity management. However, it is worth to identify and accentuate the problems that may be related to the lack of staff homogeneity and the activities in the area of diversity management.

First, as A. Lipka said, the risk posed by the diversity of employees is worth noting. These are:

- unequal level of employees' identification with the organization's mission;
- different degree of inclusion of employees;
- difficulty in creating an atmosphere of trust in the company;
- emergence of conflict situations;
- strengthening of the stereotypes and prejudices;
- competition between employees;
- cost of fluctuation, absenteeism and discrimination against workers [Lipka, 2005, pp. 279-281].

The lack of diversity in the group of employees can thus prevent a series of conflicts and create a better chance for better atmosphere at work. S. M. Simons and K. N. Rowland emphasize that people prefer to establish social relationships with persons similar to them in terms of personal and socio-demographic characteristics. This trend applies to such groups as family, married couples, personal relations, but also to work. Social bonds created between differing individuals are more fragile and break more rapidly than between similar people. [Simons, Rowland, 2011, p. 172]

Diversity management, which, as mentioned previously, is to be the recipe for the above problems, but it can also lead to a number of complications. The first problem is certainly the very attitude of staff to activities in the field of diversity management. Insufficient knowledge of workers and no previous training may translate into lack of understanding of the diversity management principles. Prevailing stereotypes and prejudices mean that the activities are not accepted by and are treated with hostility by the employees and even regarded as unfair. We should also note the fact that not all companies are prepared for the introduction of diversity management. The success of this approach depends largely on the management team preparation and receptivity. Specific competences associated with people management are necessary.

The economic aspect of actions taken can not be ignored in any company. Regardless the benefits of diversity management, these programs combine high costs to be borne by the organization to “promote” diversity. “Assimilation of diversity is the cost of the necessary adjustments to achieve results at the existing level, while the integration of diversity is the cost of an organizational change necessary to implement a new quality” [Jamka, 2011, p. 280]. It is necessary to decide to what extent does this approach actually pay off in the company and at what time the return on investment can be expected. There is also the question - what to do if, in the opinion of the company, diversity management does not bring any economic benefits?

Of course, measuring the benefits of diversity management may also be very problematic. R.R. Thomas states that there is pressure on the managers, who implement diversity management, to point to the benefits of these activities and prove the validity of continued engagement. If this is not possible – involvement in programs related to diversity management is reduced or eliminated [Thomas 1999, p. 49]

Another issue may be too narrow definition of diversity within the organization, which “can at best be read by some employees as marginalization and exclusion, and at worst as a typical discrimination in the workplace” [*Firma = różnorodność*, 2009, p. 25] It is also connected with the risk of omitting certain employees. Therefore, it becomes necessary “to assess whether any of disadvantaged groups will not be left out of the process of supporting diversity” [Wziątek-Staško, 2012, p. 48].

The next problem is often inaccurate choice of activities, which are not adequate to the situation in the organization. Many companies can not adapt programs to the real needs of separate groups and simultaneously balance the action, which is not to allow favoring one of the groups at the expense of others.

A big threat may be also “unintentional generating” of new demanding groups among employees. It is therefore important that the criteria of broadly defined diversity were widely known in the organization (used and presented in internal communication). The lack of appropriate models for the organization [...] can be a problem, but also too “fetishized” ones can bring counterproductive effects [*Firma = różnorodność*, 2009, p. 25]. The consequence of this may be also the increasingly demanding attitude of employees who will become more aware of their rights and who “will want to use the company readiness to take action to promote diversity not necessarily in line with its intentions” [Wziątek-Staško, 2012, p. 48] In order to implement “diversity management it is first necessary to define the diversity and choose the approach which will be put into practice by the company. It is also crucial to consider whether in this particular environment, branch or situation diversity management is or is not desirable” [Jelínková, Jiřincová, 2015, p. 6].

“As a result, diversity, [...] is generally seen as a problem because it means taking extra effort to adapt ‘non-standard’ employee to the set standards of operation in the enterprise” [Jamka, 2011, p. 279].

The following negative consequences of introduction of diversity management should also be mentioned, this time related to the organizational culture and behavior of employees. A. Wziątek-Staško draws attention to:

- unequal level of employees’ identification with the company's mission,

- difficulty in creating a unified organizational culture of the company,
- risk of disruption of employees' activities in the phase of being away from their existing cultural order and not accepting the new one,
- difficulty in creating an atmosphere of trust in the company, reduced sense of security, higher stress,
- difficulty in communication, the risk of conflict, lower quality of work,
- higher motivation and evaluation risk – differences in the impact of individual motivators [Wziątek-Staśko, 2012, p. 49].

It is also worth noting that some companies seeking to stand out can take advantage of diversity management not to improve their personnel policy, but to improve their PR. On the other hand, as only a small group of companies implementing diversity management, the company can become an object of special interest and this can reveal the existing gaps and shortcomings in this area [Wziątek-Staśko, 2012, p. 49]. This is confirmed, for example, by the results of research carried out in Poland within the framework of the First edition of the Diversity Barometer. In fact studies have shown that diversity management for many organizations has definitely image characteristics. Introduction of the diversity policy is carried out in an incidental and occasional way [Lisowska, Sznajder, 2013, p. 13], which certainly does not prove professionalism and provides the basis for criticism.

R. Lawthom in deliberations on the future of diversity in the workplace writes that “In the language and terminology used in the theory of diversity management it is assumed that differences can be managed or the differences can be appreciated in different ways, but this assumption is questionable if the psychological approach is applied to the complex human relationships [...]. On the grounds of the organization it is difficult to defend the claim that heterogeneity is the best solution” [Lawthom, 2003, p. 436]. R. Lawthom also draws attention to considerations of Prasad and Mills, who list the main shortcomings of diversity management. These include the fact that diversity can be interpreted differently, often in a contradictory way “from the proportional representation of the different groups, to the elimination of prejudices or changing the essence of practices used in the workplace in order to take into account the cultural influences of various groups”. The cited authors also recognize that programs to promote diversity are only a prelude to the real training and do not affect the actual discrimination. A very important observation of the authors is that organizations have a lot of developed over the years, common norms, values and operating principles which make up the organizational monoculture. The operating rules and expected behavior resulting from it mean that companies are not able to incorporate all the diverse, multi-cultural preferences of individual groups [Lawthom, 2003, pp. 434-435]. R. Lawthom cites also thought by Casselle who believes that “the goal of diversity management paradigm is rather to achieve success in business and benefit the competitiveness than to implement the social justice” [Lawthom, 2003, p. 435].

It is worth noting that even if the company understands the importance of diversity management and sees the benefits of introduction of this concept, the implementation of it to the company can meet a number of barriers. According to information obtained

through the analysis carried out in the framework of the international project – CSR/Diversity Project, the most important obstacles are:

1. stereotypes and prejudices,
2. lack of developed anti-discrimination and anti-mobbing policies,
3. lack of knowledge and access to best practices,
4. lack of developed cross-sector platform for dialogue,
5. the issue of monitoring and evaluation of diversity management results,
6. imprecise law [Gryszko, 2009, p. 29].

As it shows these are mainly external barriers, derived from the environment, which the companies are not in a position to overcome. It becomes necessary to support both the legislature and for example, non-governmental organizations promoting the idea of diversity, e.g. in the field of good practices and combating the stereotypes.

4. Conclusion

When analyzing the literature on diversity management we notice that the benefits of this activity are primarily highlighted. It is acknowledged that this is both an activity which is the fulfillment of legal assumptions (regarding the fight against discrimination) and the response to the trends in society and economy (aging population, difficult situation of people with disabilities in the labor market, gender inequality, labor migration, etc.) According to the information presented in this study, although this approach in fact generates a number of positive developments, the problems associated with this concept of management can not be ignored. Therefore, implementing it in the company must be preceded by deep thought and consideration given to the pros and cons. We should be aware that the implementation of diversity management requires the managers' knowledge and particular intuition, as well as understanding the principles and objectives of this idea by the employees.

Bibliography

- Aniszewska A. 2000 *Różnorodność kulturowa – silna czy słaba strona w procesie konkurencji*, „Przegląd Organizacji”, nr 10.
- Ardakani M. S., Abzari M., Shaemi A., Fathi S., 2016, *Diversity Management and Human Resources Productivity: Mediating Effects of Perceived Organizational Attractiveness, Organizational Justice and Social Identity in Isfahan's Steel Industry*, „Iranian Journal of Management Studies (IJMS)” vol. 9, no. 2.
- Armstrong M., 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Polska Oficyna, Kraków.
- D'Netto B. D., Shen J., Chelliah J., Monga M., 2014, *Human Resource Diversity Management Practices in the Australian Manufacturing Sector*, „The International Journal of Human Resource Management”, Vol. 25, nr 9.

- Durska M., 2012, *Wymiary różnorodności i zarządzanie różnorodnością* [w:] *Polityka różnorodności a administracji centralnej*, E. Lisowska (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Firma = różnorodność*, 2009, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa.
- Futures T., Mykletun R. J., 2007, *Why Diversity Management Fails: Metaphor Analyses Unveil Manager Attitudes*, "International Journal of Hospitality Management", 26(4).
- Griffin R. W., 2004, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gryszko M., 2009, *Zarządzanie różnorodnością w Polsce. Raport*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa.
- Hubbard E. E., 2004, *The Manager's Pocket Guide to Diversity Management*, HRD Press, Amherst.
- Jamka B., 2011, *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał? Od zarządzania kompetencjami do zarządzania różnorodnością*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Jelínková E., Jiřincová M., 2015, *Diversity Management as a Tool of Managing Intellectual Capital*, "Journal of Competitiveness", vol. 7.
- Klimkiewicz K., 2010, *Zarządzanie różnorodnością jako element prospołecznej polityki przedsiębiorstwa*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2.
- Lawthom R., 2003, *Przeciw wszelkiej nierówności: zarządzanie różnorodnością*, [w:] *Psychologia pracy i organizacji*, N. Chmiel (red.), Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Lipka A., 2005, *Różnorodność kulturowa a budowanie zaufania w organizacji* [w:] *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, A. Poczowski (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Lisowska E., Sznajder A., 2013, *Zarządzanie różnorodnością w miejscu pracy. Raport z I edycji Barometru Różnorodności*, Warszawa.
- Mazur B., 2009, *Zarządzanie w warunkach różnorodności zasobów ludzkich*, Wydawnictwo WSFiZ w Białymstoku, Białystok.
- Simons S. M., Rowland K. N., 2011, *Diversity and its Impact on Organizational Performance: The Influence of Diversity Constructions on Expectations and Outcomes*, "Journal of Technology Management & Innovation", vol. 6, Is. 3.
- Słownik Języka Polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/> (data wejścia: 19.11.2016).
- Thomas R. R., 1999, *Diversity Management: Some Measurement Criteria*, "Employment Relations Today", Winter.
- Waszczak S., 2009, *Postawy wobec różnorodności – uwarunkowania, próby typologii, implikacje*, [w:] *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim*, M. Juchnowicz (red.), Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.
- Wziątek-Staśko A., 2012, *Diversity Management. Narzędzie skutecznego motywowania pracowników*, Difin, Warszawa.
- Zarządzanie wielopokoleniowym zespołem – nyzwanie dla menedżera*, <http://www.effect.edu.pl/akademia-menedzera/zarządzanie-wiekim-w-przedsiębiorstwie> (data wejścia: 20.11.2016).

prof. dr. Norbert MEINERS
PHWT University Vechta, Germany
e-mail: meiners@phwt.de

prof. dr. hab. Elmar REUCHER
PHWT University Vechta, Germany
e-mail: reucher@phwt.de

dr. George W. LEESON
University of Oxford, United Kingdom
e-mail: george.leeson@ageing.ox.ac.uk

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.02

AGE DISCRIMINATING ADVERTISING IN GERMANY: IS THIS AN ISSUE? BASIC STATISTICAL ANALYSIS OF COMPLAINTS TO THE »DEUTSCHE WERBERAT«

Summary

Advertisements which discriminate according to age are not uncommon and should not be seen as a side-issue of society, which can be neglected. Therefore, the focus of this paper had as its aim the identification and investigation of specific complaints regarding age discrimination in advertising. This was done by means of long-term monitoring with the purpose of gaining new insights and obtaining valuable information for future research projects. Here the relevant question was: Have complaints about age discriminating advertisements (adverts, spots, posters, online-advertising) been received by the »Deutsche Werberat«, a self-regulatory body of the advertising industry which was founded in 1972? In order to investigate the question asked, a quantitative time series analysis of the approx. 4 500 complaints lodged with the »Deutsche Werberat« from 2003 to 2013, a period of eleven years, was carried out.

Key words: Age, Advertising, Age Discrimination, Complaints, Quantitative Time Series Analysis.

JEL: M31, M37, J14

1. Background and Initial Situation

Even though today, almost half of the population of Germany is older than 50 years [Federal Statistics Office, 2009], so that it is already classified as beyond the “relevant

core advertising target group” of 14- to 49-year-olds¹, many advertising measures are not well-suited to addressing older people – because they are not age-appropriate, and approach them with too much distance and relatively little appreciation [Meiners, Seeberger, 2012; Bieri, Florack, Scarabis, 2006]. For instance, a study by Gassmann/Reepmeyer shows that 68% of seniors interviewed do not identify with the advertising themes surrounding them [Gassmann, Reepmeyer, 2006]. A different study comes to the conclusion that 50.2% of older residents do not agree with the statement that the presentation of older people in advertising reflects reality [Sonnenschein, 2008]. Advertising either ignores older people or presents them as ridiculous [BBS & Partner, 2005]. As a result, it is not surprising that according to GREY, 31% of older people feel that advertising does not take them seriously or that it devalues them [GREY, 2005].

The studies mentioned above by way of example demonstrate that discrimination based on age is far from rare in advertising and that it is therefore not an unusual occurrence in society, which could be ignored. Against the background of demographic change², this topic is in fact becoming ever more important [Scholl, 2006]. Very little reliable data currently exists for the topic of “age-discriminating advertising” so that there is currently a large gap both in science and in practice. Looking through the relevant academic literature quickly reveals that academia has only rarely dealt with this group of issues so that a deficit can be identified regarding knowledge accumulated so far – particularly in German-speaking academic literature. Academics in Germany only began to focus on this topic in the 1980s [Kübler, 2009; Geyer, 2008]. The situation is very different in the United States: Here, initial research as well as political initiatives to combat age discrimination have been taking place in both public and private arenas since the 1960s (e.g. Anti-Ageism Taskforce) [Rothermund, Mayer, 2009; *Stereotype? Frauen und Männer...*, 2008].

2. Research Findings to Date

The results of the studies in the USA and other countries are fairly pertinent and largely homogeneous. Research to date has clearly found that advertising either ignores older people altogether or that otherwise, older people are often addressed in a discriminating way³. For instance, several Anglo-American studies point to a noticeable under-representation of older people in general and older women in particular. And this is independent of whether the research studies were carried out at the start of the 1970s or three decades later [Lauzen, Dozier, 2005; Robinson, Skill, Turner,

¹ In Germany, the target group of 14- to 49-year-olds was declared to be the relevant core advertising target group in the 1990s. This target group definition originates from the USA. There, this target group was defined as the sales strategy of the American network ABS around 50 years ago [Jäckel, 2009].

² “The term ‘demographic change’ refers to changes within population groups such as the composition and fluctuation of the total number of individuals. These can be caused by births, deaths, ageing of the population as well as migrations” [Geyer, 2008, p. 28].

³ “One reason for this absence, which is largely and significantly the fault of the advertising industry, is the continued focus on the relevant advertising target group aged up to 49 years” [Gonser, 2009, p. 73; also see: Mayer, Lukas, Rothermund, 2005].

2004; Coltrane, Messino, 2000; Roy, Harwood, 1997; Robinson, Skill 1995; Moore, Cadeau, 1985; Hiemstra, Goodman, Middlemiss, Vosco, Ziegler, 1983; Francher, Jay 1973]. Research in Germany comes to similar conclusions. However, the degree of under-representation varies greatly [Burgert, Koch, 2008; Femers, 2007; Löffler, 2006; Röhr-Sendelmeier, Ueing, 2004; Kessler, Rakoczy, Staudinger, 2004; Jürgens, 1994; Bosch, 1986; Hagen, 1985; Hasenteufel, 1980; Horn, Naegele, 1976]. In addition, advertising often only includes older people as passive marginal figures, i.e. in supporting roles or in the background, so that they are often only presented superficially [Roy, Harwoods, 1997; Tupper, 1995; Bosch, 1990; Swayne, Greco, 1987]. Moreover, presentations of older people often tend to be unrealistic or distorted, with advertising either depicting them one-sidedly – particularly in any content regarding age-related problems – or ridiculing them in a stereotyped, exaggerated image [Harwood, 2007; Lee, Carpenter, Meyers, 2007; Miller, Leyell, Mazachek, 2004; Roy, Harwood 1997; Hummert, Garstka, Shaner, Strahm, 1994; Kite, Deaux, Miele 1991; Schmidt, Boland, 1986]. Advertising not only portrays older people negatively but often also overly positively, e.g. as exaggeratedly happy, vivacious, active, attractive and socially integrated. Any risks associated with ageing, such as illness, frailness, lower performance, feebleness, or social isolation often remain hidden [Schmitt, 2004; Härtl-Kasulke, 1998; Schmitz-Scherzer, Backes, Friedrich, Karl/Kruse, 1994; Wilbers, 1986; Dennermann, Ludwig, 1986]. It is also noticeable that advertising rarely shows older people alone but often as interacting with other age groups [Prieler, 2008; Miller, Leyell, Mazachek, 2004; Swayne, Greco, 1987].

The studies mentioned above reveal that the type and frequency with which older people are presented in advertising are relatively well-researched areas. However, research to date – both in the German- and in the English-speaking regions – consists primarily of studies which analyse advertising by content and which also only look at a small proportion of the media landscape [Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, 2010; Jäckel, 2009]. What is missing is research as well as practice-based reflection using an empirical research method in order to answer the question how older people perceive the depiction of age presented in advertising and whether they themselves experience this as discriminating [Rothermund, Mayer 2009; Schorb, Hartung, Reißmann, 2009]. In addition, there is a lack of research looking not just at excerpts of age-discriminating advertising (e.g. only advertising on posters) but across the entire media landscape involving all types of media (posts, ads, spots, online advertising, etc.). The present investigation intends to contribute to closing this research gap.

3. Objective, Research Question and Method

3.1 Objective

The present situation demonstrates that the both economically and socially important area of age-discriminating advertising has been researched insufficiently and requires further research efforts. As a result, this research paper aims to make a clarifying contribution to answering the topical question of how older people in Germany perceive and experience advertising. This will go beyond the findings of research based on an analysis of content, surveys and case studies and instead focus on statistical data obtained from a neutral source as well as independently from scientific objectives. The objective of this research paper is to identify and analyse complaints regarding age-discriminating advertising in the Federal Republic of Germany, which were submitted to the »Deutsche Werberat« (German Advertising Standards Committee), the cross-media internal control body for the advertising industry, in order to obtain new findings on this topic as well as valuable clues as to future research tasks.

The “German Advertising Standards Committee” was founded by the Central Association of the German Advertising Trade (ZAW) in November 1972. With the “German Advertising Standards Committee”, advertising companies, media and agencies created a non-state supervisory body supporting commercial advertising trade in Germany. Advertising by companies in Germany may be governed by law (e.g. the Act Against Unfair Practices). But the “German Advertising Standards Committee” allows consumers to object to contents in advertising where advertising measures cannot be rejected on legal grounds, but where the citizens in question view them as objectionable and therefore as unwanted based on their perceptions and values [German Advertising Standards Committee, 2014].

3.2 Research Questions

Based on prior theoretical considerations and research to date, the following leading research question can be deduced for the topic investigated here: Has the “German Advertising Standards Committee”, the internal control body for the advertising industry founded in 1972, received complaints from the population or public bodies regarding age-discriminating advertising measures (ads, spots, posts, online advertising)? Two further specific research questions can in turn be deduced: 1.) How did the number of such complaints develop over time? 2.) In what industries can age-discriminating advertising be identified? Responses to these research questions will provide concrete indications as to how older people in Germany perceive and experience advertising. These can then in turn be used by trade (and particularly the advertising trade) as well as to create a more generation-friendly social depiction of age. As a result, the present research agrees with a thesis by Bieri/Florack/Scarabis, which states that the knowledge of the special characteristics of older consumers can be put to very productive use [Bieri, Florack, Scarabis, 2006].

3.3 Method and Collection

To answer these questions, a time series analysis⁴ was performed for the 4 537 complaints received by the “German Advertising Standards Committee” between 2003 and 2013, i.e. in a period of eleven years. The data required for this long-term research was made available by the “German Advertising Standards Committee” on 31 March 2014 after a written request and then analysed by the author based on quantitative aspects [Schaich, Münnich, 2001]. Up to the present day, no research with a similar research question or method has been presented in academic literature. This was also confirmed by a literature research performed prior to this investigation (as at: January 2014). The new findings obtained in the context of this investigation thus constitute a valuable further development of scientific economics research on this topic.

Before presenting the research results of this investigation in detail below, the term “age-discriminating advertising” will first be defined and explained, because a discussion of the complaints to the “German Advertising Standards Committee” assumes a careful specification of the term. In addition, the term “age-discriminating advertising” is often understood and defined quite differently in economic and gerontological scientific literature.

4. Definition of “Age-Discriminating Advertising”

Discrimination (lat.: *discriminare* = to separate) is generally understood to mean “[...] a type of disadvantaging, unequal treatment or non-observance of individuals or groups who perceive this as more or less painful, disconcerting or outrageous. The term age discrimination is used if people experience disadvantages based merely on their higher chronological age” [Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, 2010 p. 250; also see Rothermund, Mayer, 2009]. The term “age discrimination” may have been included in the “DUDEN”, the dictionary of the German language, since 2006 [DUDEN Wörterbuch der deutschen Sprache, 2006 p. 176]. But it is still rarely used in Germany and in addition – including in the relevant academic literature – is interpreted, used and valued very differently based on the social, cultural and political context [Rothermund, Mayer, 2009].

In Germany, under §1 of the “General Equal Treatment Act (AGG)”, discrimination based on age is prohibited in relation to employment and professions, to so-called mass transactions of everyday life as well as to insurances. With the AGG, which became effective on 18 August 2006, the Federal Republic of Germany met its obligation to implement EU anti-discrimination guidelines to this effect [Geyer, 2008]. Age within the meaning of the AGG refers to a person's biological age, i.e. any age. By contrast, federal law and the constitutions of the individual federal states

⁴ In the encyclopaedia “Gabler Wirtschaftslexikon”, Kamps defines time series analysis as follows: “Process of deconstructing a time series into its components (time series components) based on a given empirical time series process” [Kamps, 2014].

include no explicit age discrimination prohibition [General Equal Treatment Act (AGG), 2006]. In Europe, the constitutions of Sweden, Finland and Switzerland already contain such a prohibition [Federal Anti-Age-Discrimination Office, 2012].

According to the “principles of the German Advertising Standards Committee on vilification and discrimination against individuals” (2004 version), commercial advertising “[...] must use no images or text that might violate human dignity and a general sense of decency. In particular, advertising – particularly aimed at children and young people – must not give the impression that specific people are inferior or that they can be treated differentially in society, professional life and families. Above all, no statements or depictions may be used, which discriminate against people based on their gender, ancestry, race, language, origins, beliefs, political views, age or appearance [...]” [German Advertising Standards Committee, 2014].

5. Findings

The analysis of the 4 537 complaints submitted to the “German Advertising Standards Committee” in the period from 2003 (t_0) to 2013 (t_{10}) led to the following main findings:

1. In the eleven years under investigation, 197 complaints related to allegations regarding discrimination against groups of individuals (women, men, foreigners, etc.). This corresponds to 4,34% of all complaints submitted. Of these 197 complaints, 31 contained the allegation of discrimination against older people. This corresponds to a share of 15,74% of complaints relating to groups of individuals and a share of 0,68% of all complaints submitted.
2. The number of complaints containing an allegation of discrimination against older people barely changed during this period.
3. At 19,35 %, most complaints containing an allegation of discrimination against older people came from the industry “entertainment electronics, communication technology (excluding computers) and telecommunications”.

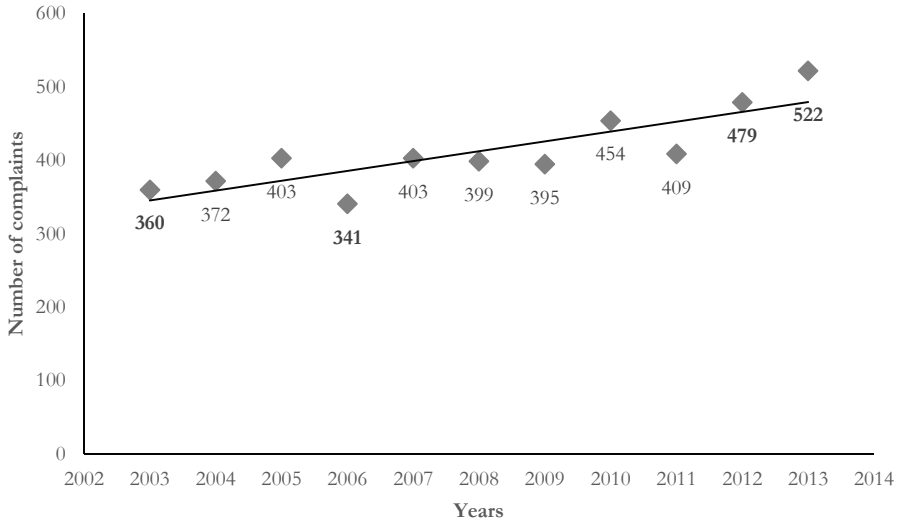
The following remarks present the most important research findings of this investigation in more detail:

The “German Advertising Standards Committee” received a total of 4 537 complaints in the eleven-year period under investigation, which averages at around 412 complaints per year. As illustrated in chart 1, the two years with the highest number of complaints were 2013 (522) and 2012 (479). The two years with the lowest number of complaints were 2006 (341) and 2003 (360). Even though the values for the years vary slightly over the period under investigation, a clear trend towards an increase in the number of complaints can be identified. As a result, the volume of complaints went up by almost half (+45%) between 2003 (360) and 2013 (522). In order to quantify the relationship between the number of complaints (y) and the years under investigation (t), the following regression function was determined in the context of a simple (bivariate) regression analysis using a linear trend $\hat{y} = n + m \times t$: $\hat{y} = 345,45 + 13,4 \times t$ [Fahrmeir, Künstler, Pigeot, Tutz, 2010; Rößler, Ungerer, 2008)].

As a result, a positive increase in the number of complaints over the eleven-year period under investigation could be identified. The correlation coefficient is $r = 0,84$ and thus points to a high statistical dependence of the above measurement data⁵. Time series analyses using the “higher degree polynomials” approach did not result in any new findings.

CHART 1.

Complaints over time (total complaints)



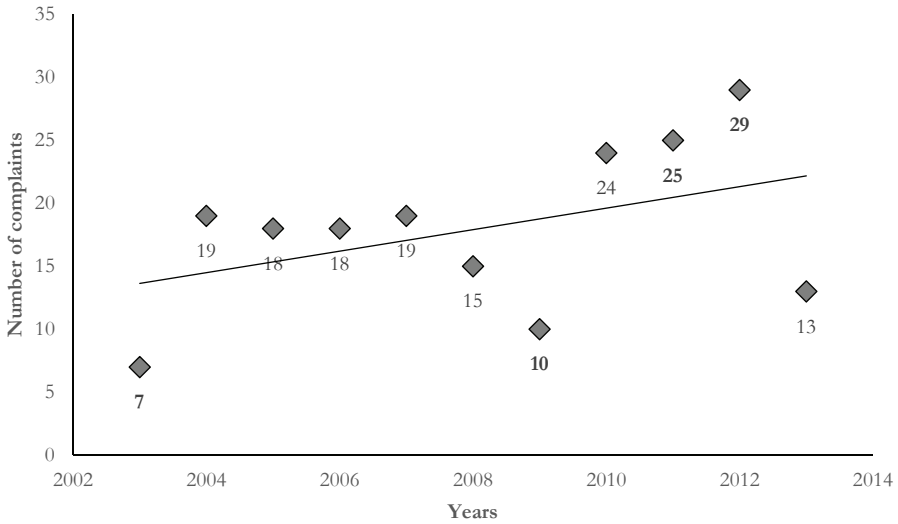
During the period under investigation, 197 complaints were received containing an allegation of discrimination against groups of individuals (women, men, foreigners, etc.). This averages at around 18 complaints per year. In 2012, the year in which most complaints were received, complaints were launched against a total of 29 advertisements – see Chart 2. Nevertheless, in the following year, 2013, the number of such complaints fell again to the third lowest value. By comparison, the lowest number of complaints containing an allegation of discrimination against groups of individuals were received in 2003 (7 complaints) and 2009 (10 complaints). Using linear trends for the period 2003 (t_0) to 2013 (t_{10}), a simple regression analysis resulted in the following regression function: $\hat{y} = 13,64 + 0,85 \times t$. This reveals a slight positive increase in such complaints over the entire period under investigation, even though the correlation coefficient $r = 0,43$ points to a slightly lower statistical relationship between the above measurement values⁶.

⁵ The standard deviation is $S=30,086$ and the coefficient of determination is $R^2=0,697$.

⁶ The standard deviation is $S=6,205$ and the coefficient of determination is $R^2=0,188$.

CHART 2.

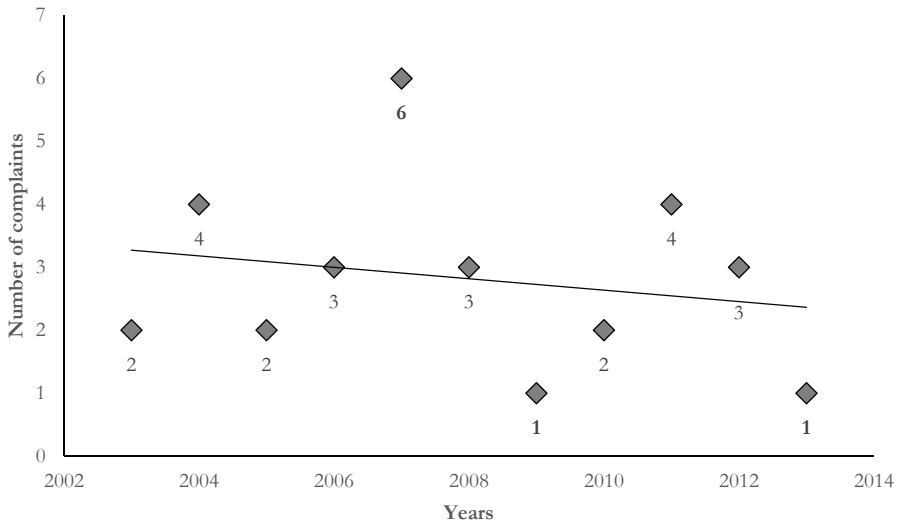
Complaints over time which contain an allegation of discrimination against groups of individuals (woman, men, foreigners, etc.)



A total of 31 complaints containing an allegation of discrimination against older people were received in the period from 2003 (t_0) to 2013 (t_{10}). This averages at around 3 complaints per year. As illustrated in chart 3, the highest number of such complaints was received in 2007 (6). The two years with the lowest number of complaints were 2009 and 2013 (1 each). A simple regression analysis resulted in the following linear regression function: $\hat{y} = 3,27 - 0,09 \times t$. As a result, the number of such complaints was nearly constant over the relevant period under investigation. The correlation coefficient is $r = 0,21$ and thus points to a low statistical dependence of the above measurement data⁷.

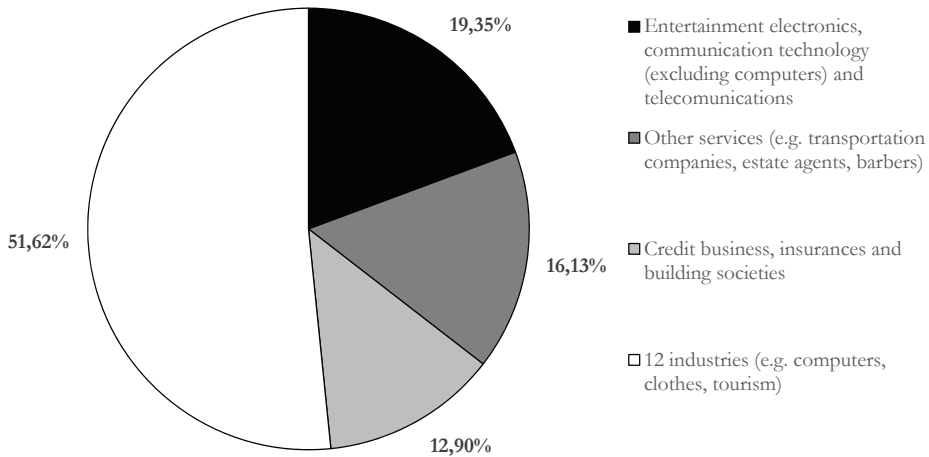
⁷The standard deviation is $S=1,518$ and the coefficient of determination is $R^2=0,042$.

CHART 3.
Complaints over time which contain an allegation of discrimination against older people



The proportion of complaints involving an age-discrimination background of the total number of complaints submitted to the “German Advertising Standards Committee” averages at 0,68%. The relative mean however fluctuates over the eleven-year period and varies between 1,49% (2007) and 0,19% (2013). To quantify this relation, the following linear regression function was determined: $\hat{y} = 1,06 + 0,1 \times t$. The correlation coefficient is $r = 0,43$. This means that there is hardly any positive linear relationship between the two variables above. However, it must be stressed that at least one complaint about age-discriminating advertising was submitted each year.

As illustrated in chart 4, time series analysis further shows a clear polarisation of the complaints submitted to the “German Advertising Standards Committee” in terms of specific industries. The three industries with the highest number of complaints regarding age-discriminating advertising were: 1.) “Entertainment electronics, communication technology (excluding computers) and telecommunications” at 19,35%, 2.) “Other services” at 16,13% and 3.) “Credit business, insurances and building societies” at 12,90%. Almost half of complaints (48,38 %) containing an allegation of discrimination against older people relate to these three industries. The other half of such complaints (51,62%) is split between a further 12 industries (e.g. “Computers”, “Clothes”, “Tourism”). In these industries, the number of complaints submitted was significantly below 10 % for each.

CHART 4.**Industries with the highest number of complaints regarding age-discriminating advertising**

Below, the research findings presented above will be scrutinised critically.

6. Discussion

The findings presented here show that the number of complaints containing an allegation of discrimination against older people is still relatively low at 15.74 % compared to the number of complaints containing an allegation of discrimination against groups of individuals (women, men, foreigners, etc.). The findings thus differ from those of a Europe-wide survey on experiences with discrimination from 2003, according to which the criterion of age was said to be the most frequent reason for discrimination (other criteria include gender, race, religion, physical disability, sexual orientation) [Kuratorium Deutsche Altershilfe, 2006].

The present results also contradict the supposition that complaints containing an allegation of discrimination against older people have been regressive in the past five years [Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, 2010]. Companies continue to use advertisements which present positively exaggerated, deficient or humorously grotesque images of age and which can therefore be perceived or experienced as discriminating. It is unclear why companies hold on to age-discriminating advertising, given that it is not in the economic interest

of companies to alienate older people through conscious discrimination⁸ – as these are potential or even current buyers. On the one hand, this would reduce revenue from operations, and on the other hand, younger buyers might then also learn of such discrimination through negative mouth-to-mouth propaganda and respond with outrage, by terminating the business relationship or even swapping to a different provider. Consumers tend to respond to discrimination with disapproval and show solidarity for the victims [Meiners, Schwarting, Seeberger, 2010; Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, 2010].

Even though a survey by Dennersmann/Ludwig [1986] evidences that ads for pharmaceutical products dominate age-specific advertising with a share of almost 60%, the results of the present study show that most complaints regarding an age-discrimination background originate from the industry entertainment electronics, communication technology (excluding computers) and telecommunications. An investigation by Horn/Naegele even provides evidence that ads for pharmaceutical products dominate even more clearly in advertisements aimed at older people. According to this, around nine out of ten age-specific ads are for pharmaceutical products. Services, clothes and food/drinks are advertised much more rarely [Horn, Naegele, 1976]. However, based on the present findings, no relationship between the dominance of specific products in age-specific advertising and the frequency of complaints containing an allegation of discrimination against older people can be identified.

No matter how impressive the results of this study may be, they are nevertheless in no way sufficient as compelling evidence for an increase or decrease in discrimination against older people in advertising. However, the following hypothesis can be deduced from the present findings: Even though the topic of “age-discriminating advertising” has attracted more and more attention in recent years, and new research is documenting a paradigm shift in the treatment of old people and demanding a welcome move away from such advertising, discrimination against older people continues to exist in advertising. As such, it must be viewed as problematic because such advertising messages can sustainably influence the image of age in society. This is relevant in that “[...] images of age can impact on individual and collective behaviour [...]” [Röhr-Sendlmeier, Ueig, 2004 p. 61]. In addition, advertising also influences the self-image of older people because people increasingly construct their reality based on the impressions that they gain from the media [Kroeber-Riel, Weinberg, Gröppel-Klein, 2009]. Therefore, advertising is expected to have a great influence on individual self-images of age as well as on the images others have of age. It is therefore barely possible to overemphasise the social significance of advertising, as McLuhan already realised more than 60 years ago [McLuhan, 1951]: “Historians and archaeologists will one day discover that the ads of our time are the richest and most faithful reflections that any society ever made of its entire range of activities” [McLuhan, 1992, p. 268]⁹.

⁸ For more information about older people as a group of buyers, see [Meiners, Reidl, Seeberger, 2011].

⁹ However, Jäckel stressed “[...] that advertising would not by itself be able to define the image of age” [Jäckel, 2009, p. 143].

7. Limitations

Like any other investigation, the study described here also has limitations: One important limit of the present investigation is the fact that data from only a single source was used (in this case: the “German Advertising Standards Committee”) and that as a result, the focus was exclusively on the complaints submitted to this source. The unknown number of advertisements, which the parties affected valued as age-discriminating but where complaints were sent to a different office, is likely to be significantly higher – given the studies quoted above. In addition, the data of this investigation exclusively relate to complaints against age-discriminating advertising in one country (in this case: the Federal Republic of Germany). However, perceptions and values can be very different in different countries, cultural groups and societies, and can vary greatly. The findings can therefore neither be generalised nor simply be compared with studies from other countries. They cannot even be compared with other studies from Germany without restrictions: Different research designs and disparate definitions of age discrimination or age-discriminating advertising prevent this. In addition, the data of this investigation cannot be assigned to the persons making the complaints. The age of the persons perceiving the advertisements as age-discriminating can thus not be determined. Though it is not expected, it is possible that younger people might have complained to the “German Advertising Standards Committee” about age-discriminating advertising. Finally, the data from this investigation primarily relate to perceived, i.e. subjectively felt, cases of discrimination (in this case: advertising to which the population or public bodies objected as discriminating). However, merely subjectively perceived discrimination is not a criterion for the actual presence of discrimination [Rothermund, Mayer, 2009]. Any discrimination wrongly branded as such in complaints submitted to the “German Advertising Standards Committee” can however not be distinguished from actual cases of discrimination. As a result, evidence for objective age discrimination can only be approximated in this investigation.

8. Conclusion and Prospects

To summarise, it can be said that an examination of the topic of “age-discriminating advertising” is still in its early stages in the Federal Republic of Germany and research to date is astonishingly limited. This was also confirmed by the literature research performed prior to this investigation. In particular, the question of how older people perceive and experience advertising – both in the German- and in the English-speaking regions – has not been sufficiently researched academically and as such merits further research. The present long-term analysis therefore provides new findings regarding the questions how older people perceive the image of age depicted in advertising and whether they experience this as discriminating. Even though this investigation is based on statistical data obtained from a neutral source and independently of scientific objectives, the findings are insufficient as compelling evidence

for an increase or decrease in discrimination against older people in advertising. As a result, any inference of observable age effects on discrimination based on age will always remain hypothetical in an analysis of such statistics. It can be supported by plausibility checks, but not be evidenced definitively [Rothermund, Mayer, 2009; Bamberg, Bauer, 2007; Hartung, 2005].

A follow-up study based on the present findings is already being planned, which will analyse all complaints submitted to the “German Advertising Standards Committee” without exception – i.e. from the date when the internal control body was founded in 1972 until the present time. This study covering four decades is to minimise not just the temporal restrictions of the present investigation (in this case: from 2003 to 2013) but also to present a broader picture of age-discriminating advertising in Germany. To supplement this, comparable data from other sources (e.g. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., Verein für lautere Heil- und Lebensmittelwerbung e.V.) are also to be collected and examined. As soon as assured findings are available, they will be exclusively presented here. It remains to be seen what findings regarding this topic can be expected in the future.

In terms of prospects, it can be said that cases of age-discriminating advertising should generally be researched more strongly and systematically in order to collect further evidence for the existence of age discrimination and to create greater transparency of this economically and socially relevant topic. Only an interdisciplinary research approach would make sense for a further analysis of this topic. This is because only a cooperation between sociology, psychology, medicine, political and economic sciences can achieve targeted research into the topic of “age-discriminating advertising”, which will be able to uncover and explain the multi-dimensional connections within this construct. This is the only way to trigger an open discussion and hence an exchange of information from different perspectives [Geyer, 2008]. Systematic knowledge about age-discriminating advertising must of course also be obtained across generations because everyone of whatever age has an image of age [Renn, 2006].

Acknowledgements

We thank the »Deutsche Werberat« for providing the requested data and for the support.

References

- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) 2006, Stand: 03.04.2013, <http://gesetze-im-internet.de/bundesrecht/agg/gesamt.pdf> (retrieved: 03.07.2014).
- Altersdiskriminierungsstelle des Bundes (ed.), 2012, *Benachteiligung aufgrund des Lebensalters in der praktischen Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen*, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.

- Bamberg G., Bauer F., 2007, *Statistik*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München.
- BBS & Partner, 2005, *Kommunikation 50plus*, <http://www.bbs.de/50plus/worum/> (retrieved: 18.09.2014).
- Bieri R., Florack A., Scarabis M., 2006, *Der Zuschnitt von Werbung auf die Zielgruppe älterer Menschen*, „Zeitschrift für Medienpsychologie“, Vol. 18, No. 1.
- Bosch E. M., 1990, *Altersbilder in den bundesdeutschen Medien*, [in:] *Aktive Mediennutzung im Alter – Modelle und Erfahrungen aus der Medienarbeit mit älteren Menschen*, Straka, G.A./Fabian, T./Will, J. (Eds.), Asanger Verlag, Heidelberg.
- Bosch E.-M., 1986, *Ältere Menschen und Fernsehen. Eine Analyse der Konstruktion von Altersdarstellungen in unterhaltenden Programmen und ihre Rezeption durch ältere Menschen*, P. Lang Verlag Frankfurt a.M.
- Burgert C., Koch T., 2008, *Die Entdeckung der Neuen Alten? Best-Ager in der Werbung*, [in:] *Stereotype? Frauen und Männer in der Werbung*, C. Holtz-Bacha (eds.), VS Verlag, Wiesbaden.
- Coltrane S., Messino M., 2000, *The Perpetuation of Subtle Prejudice: Race and Gender Imagery in 1990s Television Advertising*, „Sex Roles“, Vol. 42, No. 5/6.
- Dennermann U., Ludwig R., 1986, *Das gewandelte Altenbild in der Werbung – Ergebnisse einer neueren Studie aus dem Jahre 1985*, „Zeitschrift für Gerontologie“, No. 19.
- Deutscher Werberat 2014, <http://www.werberat.de> (retrieved 09.12.2014).
- DUDEN *Wörterbuch der deutschen Sprache*, 2006, Bibliographisches Institut, München.
- Fahrmeir, L., Künstler, R., Pigeot, I., Tutz, G. 2010, *Statistik – Der Weg zur Datenanalyse*, Springer Spektrum, Heidelberg.
- Federal Statistics Office, 2009, *Bevölkerung Deutschland bis 2060*, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile, (retrieved 05.11.2014).
- Femers S., 2007, *Die ergrauende Werbung. Altersbilder und werbesprachliche Inszenierungen von Alter und Altern*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Francher J. S., Jay J., 1973, *“It’s the Pepsi Generation...”: Accelerated Aging and the Television Commercial*, „International Journal of Aging and Human Development“, Vol. 4, No. 3.
- Gassmann O., Reepmeyer G., 2006, *Wachstumsmarkt Alter: Innovationen für die Zielgruppe 50+*, Hanser Verlag, Wien.
- General Equal Treatment Act (AGG) 2006*: Stand: 03.04.2013, <http://gesetze-im-internet.de/bundesrecht/agg/gesamt.pdf> (retrieved: 03.07.2014).
- German Advertising Standards Committee 2014, <http://www.werberat.de> (retrieved: 09.12.2014).
- Geyer S., 2008, *Ageism: Diskriminierung älterer Menschen*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.
- Gonser N., 2009, *Perspektiven zur Erforschung medialer Gratifikationen im höheren Lebensalter*, [in:] *Medien und höheres Lebensalter*, B. Schorb, A. Hartung, W. Reißmann (eds.), VS-Verlag, Wiesbaden.

- GREY 2005, *MASTER Consumer – Warum ignoriert das Marketing die kaufkräftigste Generation aller Zeiten?*, http://www.grey.de/gww_studien/gww_studien%20-%20master_consumer.pdf (retrieved: 17.01.2015).
- Hagen R.A., 1985, *Die Medien und der ältere Mensch. Eine Analyse des Altersbildes in Fernsendsendungen von ARD und ZDF*, Dissertation, Universität Bonn, Bonn.
- Härtl-Kasulke C., 1998, *Marketing für die Zielgruppe ab 50: Kommunikationsstrategien für 50plus und Senioren*, Luchterhand, Neuwied.
- Hartung J., 2005, *Statistik*, Oldenbourg Verlag, München.
- Harwood A., 2007, *Understanding communication and aging*, SAGE Publications, Los Angeles.
- Hasenteufel R., 1980, *Die Darstellung alter Menschen in der Anzeigenwerbung*, „Zeitschrift für Gerontologie“, No. 6.
- Hiemstra R., Goodman M., Middlemiss M. A., Vosco R., Ziegler N., 1983, *How older persons are portrayed in television advertising: implications for educators*, „Educational Gerontology“, Vol. 9, No. 2/3.
- Horn M., Naegele G., 1976, *Gerontologische Aspekte der Anzeigenwerbung. Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Werbeseraten für ältere Menschen und mit älteren Menschen*, „Zeitschrift für Gerontologie“, No. 6.
- Hummert M. L., Garstka T. A., Shaner J. L., Strahm S., 1994, *Stereotypes of the elderly held by young, middle-aged, and the elderly adults*, „Journal of Gerontology: Psychological Sciences“, Vol. 49, No. 5.
- Jäckel M., 2009, *Ältere Menschen in der Werbung*, [in:] *Medien und höheres Lebensalter*, B. Schorb, A. Hartung, W. Reißmann (eds.), VS Verlag, Wiesbaden.
- Jürgens H.-W., 1994, *Untersuchung zum Bild der älteren Menschen in den elektronischen Medien*, [in:] *Unabhängige Landesanstalt für das Rundfunkwesen* (eds.), ULR-Schriftenreihe Themen – Thesen – Theorien, Bd. 4, Kiel.
- Kamps U., 2014, *Zeitreihenanalyse*, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/zeitreihenanalyse.html> (retrieved: 03.07.2014).
- Kessler E.-M., Rakoczy K., Staudinger U. M., 2004, *The Portrayal of the older people in prime television series: The match with gerontological evidence*, „Ageing and Society“, Vol. 24, No. 4.
- Kite M. E., Deaux K., Miele M., 1991, *Stereotypes of old and young: Does age outweigh gender?*, „Psychology and Aging“, Vol. 6, No. 1.
- Kroeber-Riel W., Weinberg P., Gröppel-Klein A., 2009, *Konsumentenverhalten*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Kübler H.-D., 2009, *Medien und Alter als Gegenstand der Medienforschung in Deutschland*, [in:] *Medien und höheres Lebensalter*, B. Schorb, A. Hartung, W. Reißmann (eds.), VS Verlag, Wiesbaden.
- Kuratorium Deutsche Altershilfe, 2006, *Altersdiskriminierung – Alterspotentiale. Wie sieht der Alltag aus? Dokumentation der Veranstaltung am 12. Dezember 2005 im Maternushaus in Köln*, farbo print + media, Köln.
- Lauzen M. M., Dozier D. M., 2005, *Recognition and respect revisited: Portrayals of age and gender in prime-time television*, „Mass Communication and Society“, Vol. 8, No. 1.

- Lee M. M., Carpenter B., Meyers L. S., 2007, *Representations of older adults in television advertisements*, "Journal of Aging Studies", Vol. 21, No. 1.
- Löffler H., 2006, *Wo sind sie denn? Auf der Suche nach Senioren in der Anzeigenwerbung*, [in:] *Jahrbuch Seniorenmarketing 2006/2007*, H. Meyer-Hentschel, G. Meyer-Hentschel (eds.), Deutscher Fachverlag, Frankfurt am Main.
- Mayer A.-K., Lukas C., Rothermund K., 2005, *Vermittelte und individuelle Vorstellung vom Alter – Altersstereotype*, „Spiel“, No. 24.
- McLuhan M., 1951, *The Mechanical Bridge: Folklore of Industrial Man*, The Vanguard Press, New York.
- McLuhan M., 1992, *Die magischen Kanäle. Understanding Media*, Econ Verlag, Düsseldorf/Wien.
- Meiners N., Reidl A., Seeberger B., 2011, *Megatrend Alter – Eine bislang verschmähte Konsumentengruppe verändert die Wirtschaft*, „HeilberufeSCIENCE (HBSc)“, Vol. 2, No. 2.
- Meiners N., Schwarting U., Seeberger B., 2010, *The Renaissance of Word-of-Mouth Marketing: A 'New' Standard in Twenty-First Century Marketing Management?!*, "International Journal of Economic Sciences and Applied Research (IJESAR)", Vol. 3 No. 2.
- Meiners N., Seeberger B., 2012, *Jenseits der werberelevanten Zielgruppe: Eine Untersuchung über die Wahrnehmung und Wirkung von Werbeanzeigen bei älteren Menschen ab 50 Jahren*, „Sozialer Fortschritt“, Vol. 61, No. 4.
- Miller D. W., Leyell T. S., Mazachek J., 2004, *Stereotypes of the elderly in U.S. television commercials from 1950s to the 1990s*, "International Journal of Aging and Human Development", Vol. 58, No. 4.
- Moore T. E., Cadeau L., 1985, *The representation of women, the elderly and minorities in canadian television commercials*, "Canadian Journal of Behavioural Science", Vol. 17, No. 3.
- Prieler M., 2008, *Silver advertising: Elderly people in Japanese TV ads*, [in:] *The Silver Market Phenomenon: Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, F. Kohlbacher, C. Herstatt (eds.), Springer Verlag, Heidelberg.
- Renn U., 2006, *Altersdiskriminierung aus Sicht älterer Menschen*, [in:] *Altersdiskriminierung – Alterspotenziale. Wie sieht der Alltag aus? Dokumentation der Veranstaltung am 12. Dez. 2005 im Maternushaus in Köln*, Kuratorium Deutsche Altershilfe (eds.), farbo print + media, Köln.
- Robinson J. D., Skill T., Turner J. W., 2004, *Media usage patterns and portrayals of seniors*, [in:] *Handbook of Communication and Aging Research*, K. F. Nussbaum, J. Coupland (eds.), Routledge Verlag, Mahwah.
- Robinson J.D., Skill T., 1995, *The invisible generation. Portrayals of the elderly on prime-time television*, "Communication Reports", No. 8.
- Röhr-Sendmeier U. M., Ueing S., 2004, *Das Altersbild in der Anzeigenwerbung im zeitlichen Wandel*, „Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie“, Vol. 37, No. 1.
- Rößler I., Ungerer A., 2008, *Statistik für Wirtschaftswissenschaftler*, Physica Verlag, Heidelberg.
- Rothermund K., Mayer A.-K., 2009, *Altersdiskriminierung – Erscheinungsformen, Erklärungen und Interventionsansätze*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart.

- Roy A., Harwood J., 1997, *Underrepresented, positively portrayed: Older adults in television commercials*, "Journal of Applied Communication Research", Vol. 25, No. 1.
- Schaich E., Münnich R., 2001, *Mathematische Statistik für Ökonomen*, Vahlen Verlag, München.
- Schmidt D. F., Boland S. M., 1986, *Structure of impressions of older adults: evidence for multiple stereotypes*, "Psychology and Aging", Vol. 1, No. 3.
- Schmitt E., 2004, *Altersbild – Begriff, Befunde und politische Implikationen*, [in:] *Enzyklopädie der Gerontologie*, A. Kruse, M. Martin (eds.), vorm. Verlag Hans Huber, Bern.
- Schmitz-Scherzer R., Backes G., Friedrich I., Karl F., Kruse A., 1994, *Ressourcen älterer und alter Menschen. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart.
- Scholl A., 2006, *Diskriminierung im Alltag älterer Menschen – eine Einführung*, [in:] *Altersdiskriminierung – Alterspotenziale. Wie sieht der Alltag aus? Dokumentation der Veranstaltung am 12. Dez. 2005 im Maternushaus in Köln*, Kuratorium Deutsche Altershilfe (eds.), farbo print + media, Köln.
- Schorb B., Hartung A., Reißmann W., 2009, *Ideen und Anlage dieses Buches*, [in:] *Medien und höheres Lebensalter*, B. Schorb, A. Hartung, W. Reißmann (eds.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, 2010, *Altersbilder in der Gesellschaft. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (eds.), Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Berlin.
- Sonnenschein B., 2008, *HORIZONT“-Exklusivstudie: Werbung kommt bei Senioren nicht an*, http://www.horizont.net/aktuell/marketing/pages/protected/HORIZONT-Exklusivstudie-Werbung-kommt-bei-Senioren-nicht-an_78217.html (retrieved: 12.08.2014).
- Statistisches Bundesamt, 2009, *Bevölkerung Deutschland bis 2060*, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile (retrieved: 05.11.2014).
- Stereotype? Frauen und Männer in der Werbung*, 2008, C. Holtz-Bacha (eds.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Swayne L. E., Greco A. J., 1987, *The portrayal of older Americans in television commercials*, "Journal of Advertising", Vol. 16, No. 1.
- Tupper M., 1995, *The Representation of Elderly Persons in Primetime Television Advertising*, nicht publizierte Magisterarbeit, University of South Florida, Tampa.
- Wilbers J., 1986, *Die Behandlung von Altersfragen im Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Gerontologie“, Vol. 19, No. 1.

dr Mateusz MACHAJ

Institut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: mateusz.machaj@uwr.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.03

SPADAJĄCY UDZIAŁ PŁAC W PKB W TRZECIEJ RP A EKONOMICZNA SYTUACJA SIŁY ROBOCZEJ

Streszczenie

Przez potransformacyjny okres udział płac w PKB w Polsce systematycznie spadał. W splotym rozumieniu, udział płac w PKB odzwierciedla pogarszającą się sytuację ekonomiczną siły roboczej zarówno w kwestii poziomu życia, jak i nierówności dochodowych. Celem artykułu jest wskazanie na to, że spadający udział płac nie oznacza pogarszającej się sytuacji pracy, gdyż jako wskaźnik jest wypadkową wielu rozmaitych czynników. Co więcej, Polska specjalnie nie wyróżnia się na tle innych krajów ani wysoko rozwiniętych, ani tych po transformacji, w których udział płac również spada. Niezależnie od tego, w Polsce płace dynamicznie rosną, a w ostatnich latach nawet szybciej od produktywności, zaś wskaźniki nierówności dochodowych utrzymują się na stałym lub nawet malejącym poziomie. Należy zatem uznać, że spadający udział płac może iść w parze z poprawą sytuacji ekonomicznej siły roboczej.

Słowa kluczowe: udział płac w PKB, przemysł, kapitał, III Rzeczpospolita Polska

FALLING WAGE SHARE IN GDP IN MODERN POLAND AND ECONOMIC SITUATION OF LABOUR FORCE

Summary

During the Polish transformation, the wage share was systematically falling. In simplified terms, a falling wage share illustrates a worsening situation of the labour force with regard to living conditions and income inequality. The aim of the paper is to demonstrate that this is not necessarily the case, since a wage share results from various factors. What is more, in this respect Poland does not differ from other countries, both developed and transforming, where the wage share is also decreasing. On the other hand, Polish wages are dynamically increasing, in the recent years even faster than productivity, while the income inequality index is stable, or even declining. It can be, therefore, concluded that the falling wage share goes together with better conditions for the labour force.

Key words: wage share in GDP, industry, capital, Poland

JEL: E24, J3, P20

1. Wstęp

W Polsce transformacyjnej i potransformacyjnej charakterystycznym zjawiskiem jest zmniejszający się udział płac w PKB. Często w ekonomicznej publicystyce używa się tej statystyki jako argumentu na opisywanie dwóch negatywnych zjawisk. Po pierwsze, chodzi o rzekomo pogarszające się warunki siły roboczej w Polsce. Założenie jest takie, że skoro relatywny udział w PKB staje się coraz mniejszy, to odbywa się to kosztem warunków bytowych. Po drugie, ma to stanowić wskazanie na zwiększającą się rozpiętość dochodową w Polsce. Z kolei, ten argument jest inspirowany opracowaniami Thomasa Pikietiego, który sugerował w swojej słynnej książce, że relatywna, ekonomiczna pozycja kapitału ulega poprawie kosztem pracy.

Jak wskazano w niniejszym artykule, zmniejszający się udział płac nie musi iść w parze z pogarszającymi się warunkami życia. Spadek udziału może wiązać się z dynamicznym wzrostem gospodarczym i systematycznie poprawiającą się sytuacją ekonomiczną siły roboczej. Ponadto, spadający udział płac może jednocześnie współwystępować wraz ze spadkiem nierówności dochodowych.

2. Kwestie metodologiczne

Gdy mowa o udziale płac w PKB, to warto pamiętać o tym, że istnieją różne metody jego pomiaru, które niejednokrotnie mogą prowadzić do znaczących rozbieżności interpretacyjnych. Przede wszystkim produkt krajowy brutto może być wyrażony w cenach czynników produkcji albo w cenach rynkowych. W przypadku wyrażenia go w cenach rynkowych mamy trzy części składowe, tj.: płace, operacyjną nadwyżkę brutto oraz podatki pośrednie. W związku z tym, warto pamiętać, że jeśli udział płac wynosi na przykład 40% w PKB w cenach rynkowych, to nie oznacza, że czyste dochody z kapitału stanowią pozostałe 60%. Najpierw należałoby odjąć podatki pośrednie, a więc wyliczyć produkt krajowy brutto w cenach czynników produkcji. Wtedy pozostają dwie części składowe, takie jak: płace i operacyjna nadwyżka brutto.

Jednakże, nawet wówczas, pełna ścisłość nie zostaje osiągnięta, ponieważ operacyjna nadwyżka brutto nie jest terminem określającym czysty dochód z kapitału. W operacyjnej nadwyżce zawiera się także dochód mieszany, a więc osiągany w wyniku prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej. Trudno jest jednoznacznie określić, jaką kategorią dochodową są mali przedsiębiorcy, realizujący samozatrudnienie [Mihnenokaa, Senfeldea, 2015, s. 1037]. Czy ich dochody należy zaliczyć do dochodu z kapitału, czy z pracy? Badania statystyczne nie dają konkretnej odpowiedzi na to pytanie (choć teoria ekonomii raczej sprzyjałaby tezie, że są to dochody z kapitału, gdyż zarobek nie jest wypłacany przed sprzedażą produktu, tak jak w tradycyjnym systemie zatrudniania siły roboczej). Stosuje się rozmaite metody. Niektórzy sugerują, żeby całość zarobku uznawać za zarobek na kapitale, a inni na pracy. Często jest również stosowana opcja trzecia: rozdział dochodu mieszanego w proporcji analogicznej do pracy

i pozostałości operacyjnej nadwyżki [Trapp, 2015, s. 2-4]. Z tych powodów cała empiryczna analiza „funkcjonalnej dystrybucji” między czynnikami produkcji jest bardzo problematyczna [Guerriero, Sen, 2012, s. 20].

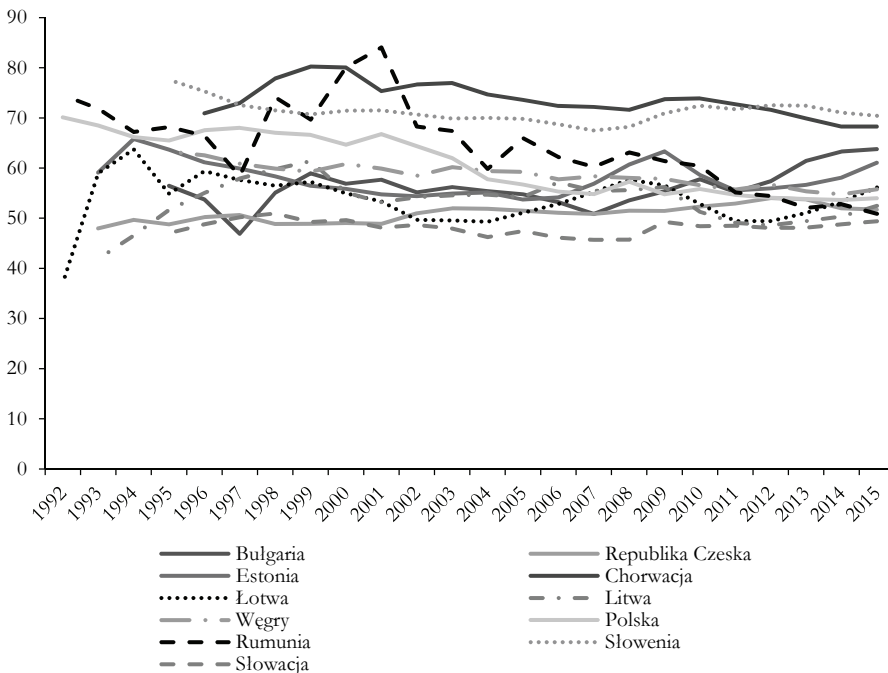
Abstrahując od tych problemów, jednocześnie warto pamiętać o dwóch dodatkowych, istotnych kwestiach. Po pierwsze, operacyjna nadwyżka brutto, nawet po odjęciu dochodu mieszanego, pozostaje brutto, a więc nie uwzględnia amortyzacji kapitału. Wobec tego, nie jest to dochód czysty, faktycznie wskazujący na zarobki kapitałowe. Po drugie, należy zauważyć, że w udziale płac bierze się pod uwagę płace i wszelkie kompensacje pracowników. Zatem także jest to kwota brutto, która trochę zawyża rzeczywisty udział w produkcji, gdyż uwzględnia składki na ubezpieczenia społeczne i podatki płacone przez pracownika [Schneider, 2011, s. 2]. Jednak nie zmienia to faktu, że podatki placowe przede wszystkim zmniejszają płace netto.

3. Udział płac w Polsce na tle innych krajów po transformacji

Na poniższym wykresie przedstawiono dynamikę udziału płac w PKB (w cenach czynników produkcji), w krajach okresu transformacji.

RYSUNEK 1.

Udział płac w PKB, w krajach po transformacji (rocznie)

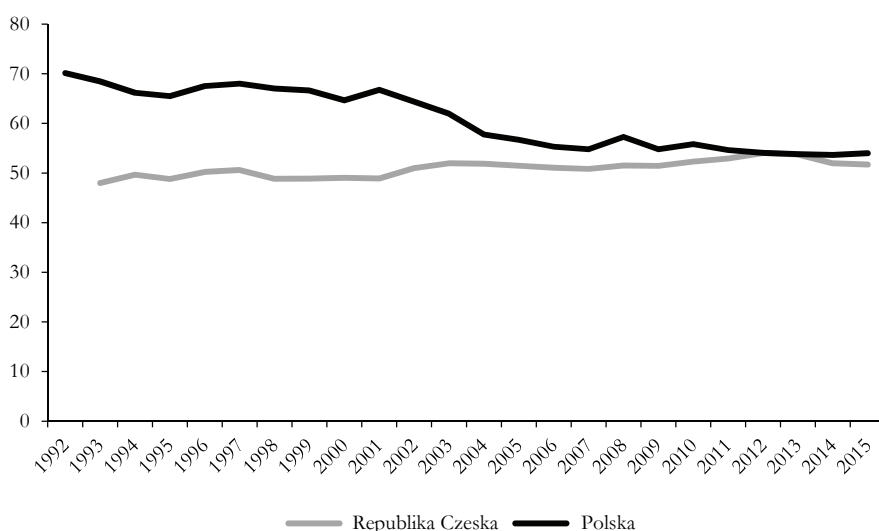


W każdym z krajów dynamika wyglądała bardzo różnie i w zasadzie wymagałaby dokładniejszego omówienia. Jednakże najistotniejszy pozostaje ogólny trend wspólny dla wszystkich krajów, niezależnie od dynamiki i poziomu startowego, a mianowicie: generalnie udział płac w PKB długookresowo zmniejsza się. Samo zmniejszanie się tego wskaźnika nie musi w istocie nic mówić o tym, czy sytuacja gospodarcza w danym kraju się poprawia. Nie musi także nic mówić o poziomie życia najbiedniejszych pracowników.

Celem selekcji, autor porównał Polskę z Republiką Czeską, która jest często stawiana za transformacyjny wzór (Czechy to najbogatszy postkomunistyczny kraj, jeśli chodzi o poziom PKB *per capita*).

RYSUNEK 2.

Udział płac w PKB, w Polsce i Czechach po transformacji



Źródło: dane Eurostat.

Gdyby rzeczywiście udział płac w PKB miarodajnie oddawał poziom życia w danym kraju, to prowadziłoby do wniosku, że w Czechach od lat żyje się gorzej niż w Polsce. Tymczasem w rzeczywistości udział płac należy traktować analogicznie do uśrednionej agregatowej ceny, podobnej w swojej naturze do wskaźnika cen detalicznych. W przypadku wskaźnika cen detalicznych mogą działać różne siły go zwiększające bądź zmniejszające. Niektóre z nich mogą być pozytywne, a inne negatywne. Przykładowo w Polsce, w 2015 roku doszło do zjawiska deflacji cenowej. Wynikała ona ze zmian po stronie podażowej i wzrostu produktywności (również za sprawą dostępu do tanich surowców). Przedstawiane interpretacje nie były, rzecz jasna, jednolite, ale z pewnością nie dominowały opinie negatywne. Zdarzały się na tyle pozytywne interpretacje, że nawet Rada Polityki Pieniężnej *de facto* (choć nie *de iure*) zrezygnowała z realizacji założonego celu inflacyjnego (2,5 procenta z odchyleniem jednoprocentowym). Jednak można sobie

wyobrazić zjawisko deflacji, wynikającej z negatywnych zmian w gospodarce: na przykład poważnego makroekonomicznego kryzysu bankowego, który skończyłby się likwidacją znacznej części masy depozytowej. Oba te zjawiska powodowałyby ten sam efekt: deflację cenową, lecz nie można byłoby uogólniać, że deflacja cenowa to zawsze oznacza czegoś złego.

Dokładnie tak samo należy postrzegać zjawisko spadającego udziału płac w PKB. Udziały w PKB są następstwem wyceny rynkowej czynników produkcji. Jeśli jakieś czynniki produkcji zaczynają być wyżej wartościowane na rynku i drożej zakupywane, to objawia się to w generowaniu wyższej ekonomicznej wartości, co w konsekwencji prowadzi do rosnącego udziału w produkcji.

4. Przykładowe, historyczne przypadki zmian udziału płac w PKB

Zmiana udziału płac w każdym z kierunków może charakteryzować pozytywne lub negatywne zjawiska gospodarcze. W artykule wymieniono kilka przykładów.

Na początku lat dziewięćdziesiątych w gospodarkach transformacyjnych znacznie zwiększyła się swoboda działalności gospodarczej (a może w zasadzie: pojawiła się). Poskutkowało to powstaniem wielu nowych firm na rynku, zajmujących się produktywną działalnością (m.in. był to efekt ustawy Wilczka). W efekcie doszło do ukształtowania nowego źródła wartości ekonomicznej – która oczywiście miała swój procentowy wkład w ostateczną produkcję. Sektor prywatny zaczął generować coraz to większą produkcję krajową, za którą odpowiadali prowadzący działalność gospodarczą. Spadek udziału płac w PKB jest w takim przypadku wyrazem czegoś pozytywnego: udział spada nie dlatego, że płace spadają, ale dlatego, że pojawia się nowe źródło ekonomicznej wartości. Udział płac w PKB w Polsce na przełomie lat 1992-2003 spadł o dziesięć procent, ale nie dlatego, że spadły płace, lecz dlatego, że na wzrost PKB w większym stopniu miały wpływ pozapracowe czynniki produkcji. *Nota bene* analogicznie może być z napływem kapitału zagranicznego, który oferuje wyższe płace niż kapitał lokalny [zob. np. dane dla Polski: *Raport płacowy...*, 2015]. Mimo że zwiększa płace, to jednocześnie może zmniejszać ich udział w PKB. Udział to wielkość relatywna. Jego zmniejszanie nie oznacza absolutnego spadku.

W gospodarce amerykańskiej, w okresie industrializacji udział płac w PKB prawdopodobnie zwiększał się. Autor użył określenia prawdopodobnie, gdyż trudno mówić o jakichś sensownych statystykach z tego okresu¹. Pomiary produkcji na dobre zaczęły się dopiero po drugiej wojnie światowej (choć Simon Kuznets podejmował wcześniejsze próby jeszcze w latach trzydziestych XX wieku). Z estymacji, które są znane, jednak wynika, że w tym czasie podnosił się udział płac. Szacunki wahały się między 12 a 6 punktami procentowymi [Budd, 1960, s. 399]. Można to tłumaczyć konkurencyjną presją o pracowników migrujących do ośrodków miejskich za wyższym zarobkiem niż ten oferowany na terenach rolnych. Generalnie, taki wzrost udziału płac charakteryzowałby się tendencją pozytywną, charakterystyczną dla industrializacji.

¹ Dobrym przykładem takich ograniczeń mogą być opracowania Christiny Romer. Zob. np. [Romer, 1989].

Z kolei, wielki kryzys gospodarczy w USA dostarcza przewrotnego przykładu. W trakcie lat trzydziestych udział płac w PKB rósł [*The Labour Share...*, 2015, s. 15]. Jest to zjawisko naturalne, gdy uwzględnimy fakt, że dochodziło do masowych bankructw. Pierwsza rzecz, w którą najmocniej uderzył kryzys, to wszelkie obroty finansowe i kapitałowe. Pracownicy oczywiście także odczuwali zwolnienia i rekordowy wzrost bezrobocia, a na ich place pojawiła się presja spadkowa. Mimo to, było to tempo mniejsze niż dotyczące operacyjnej nadwyżki brutto. Z tego względu udział płac w tym czasie w PKB rósł, ale mało kto potraktowałby ten przypadek jako coś pozytywnego (w zasadzie lokalne szczyty trendu udziału płac w PKB w USA przypadają na okresy recesji). Podobnie byłoby, gdyby na przykład w Polsce doszło do kryzysu walutowego, który skutkowałby ogromnym odpływem kapitału za granicę. Prawdopodobnie udział płac w PKB zwiększyłby się. Jednak trudno byłoby to traktować jako objaw zdrowej, ekonomicznej przemiany. Choć taka sytuacja nie miała miejsca, to ów *gedanken experiment* ilustruje w tym przypadku, że wielkość indeksu nie jest jednoznaczna bez dodatkowych informacji.

Wracając do głównej historii rozwiniętych gospodarek, po drugiej wojnie światowej udział płac w PKB utrzymywał się na stałym poziomie (lub odrobinę rósł) do późnych lat siedemdziesiątych. Przepuszczalnie główna przyczyna ponownie tkwiła w mobilizacji na rynku pracy i wejściu na rynek nowego pokolenia, również pokolenia kobiet, lepiej wykształconego od poprzedników. Można określić ten etap jako eksplozję „kapitału ludzkiego”, który miał większe znaczenie w procesach produkcji. Działania te stopniowo wygaszały pod koniec lat siedemdziesiątych, gdy tendencja we wszystkich rozwiniętych krajach odwróciła się [Schneider, 2011, s. 3-4]. Udział płac zaczął spadać aż do dzisiaj (z pewnymi, ewentualnymi przerwami). W dużej mierze można to przypisać wygaśnięciu efektu kapitału ludzkiego oraz stale rosnącej roli mechanizacji i dóbr kapitałowych. Nie bez wpływu pozostaje fakt, że od lat siedemdziesiątych znacznie wzrosła rola sektorów: finansowego, bankowego, ubezpieczeniowego i biznesowego, w których wartość dodana po stronie pracy była relatywnie niższa, mimo konieczności zatrudniania wyspecjalizowanych pracowników [Serres i in. 2001, s. 394]. Tymczasem jedno i drugie zjawisko można potraktować pozytywnie: zarówno wzrost udziału płac po drugiej wojnie, jak i spadek udziału płac od lat siedemdziesiątych to w zasadzie pozytywne, ekonomiczne zjawiska: gdzieś jest generowana nowa i wyższa wartość ekonomiczna. Generowanie nowej wartości nie oznacza, że czemuś jest odbierana poprzednia wartość. Choć oczywiście sporne pozostają same zjawiska finansjonalizacji i wzrostu roli kreacji pieniądza, które wynikają ze wzmocnienia państwowych monopolii menedżerskich w latach siedemdziesiątych.

Celem powyższych przykładów nie jest usystematyzowanie trendu udziału płac czy też poszukiwanie uniwersalnych prawideł dla wszystkich krajów na różnych etapach rozwoju. Powyższe przykłady mają charakter niemalże imponderabiliów. Mają one służyć ledwie jako pewne demonstracje tego, że wskaźnik sam w sobie nie przesądza o pozytywnych bądź negatywnych zmianach. Wymaga się jeszcze omówienia czynników towarzyszących. Najważniejsze w tym przypadku jest wyjście od wielkości ogólnej krajowej produkcji i tendencji w samych poziomach płac realnych – niekoniecznie

jako udziału w odniesieniu do samego PKB. Więcej o sytuacji siły roboczej bezpośrednio informuje bowiem poziom realnych dochodów, a nie procentów wobec innego indeksu.

5. Udział płac w krajach po transformacji

Skoro udział płac można traktować w pewnym sensie jako agregatowy, makroekonomiczny wskaźnik cenowy, to jego tendencje należy również oceniać w kategoriach różnych czynników, które na niego wpływają. Praktycznie, wszystkie rozwijające się kraje po transformacji są poddawane dwóm powszechnym tendencjom, te natomiast ostatecznie oddziałują na poziom udziałów płac.

Pierwszą z nich jest znane zjawisko konwergencji po stronie pracy, czyli nadganiaania średnich krajów za bogatymi. Wiąże się z tym wyższe tempo wzrostu gospodarczego i przede wszystkim wyższe tempo przyrostu płac, aniżeli w najbogatszych gospodarkach OECD. Oczywiście, konwergencja obejmuje tylko kraje po transformacji, które faktycznie rozwijają się. Pierwotne czynniki produkcji w krajach nadganiających kryją w sobie potencjalne produkcyjne możliwości, a to oznacza, że kapitał napływający do kraju będzie relatywnie bardziej podbijał ich ceny niż w krajach już bogatych. Z tego względu można zaobserwować np. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zauważalnie wyższą dynamikę płac realnych, aniżeli w krajach najbogatszych. Ta konwergentna tendencja przyczynia się do presji na wzrost udziału płac w PKB w kierunku osiągnięcia poziomów krajów najbardziej zamożnych.

Druga tendencja natomiast łączy się z naśladowaniem zmian w krajach po transformacji, które zaszły i zachodzą w krajach bogatych. Naturalnie, rzecz dotyczy rozwoju: sektora dóbr kapitałowych, spółek technologicznych oraz wszelkich produktywnościowych udogodnień, które są przypisane nie kapitałowi ludzkiemu i czynnikowi pracy, lecz pozostałym czynnikom produkcji (choć sama klasyfikacja zmian technologicznych może być problematyczna). Te przemiany biorą górę w krajach potransformacyjnych nad tendencjami związanymi z konwergencją. W zasadzie tendencje spadkowe są dosyć podobne [Rincon-Aznar i in. 2015, s. 60]. Przypisując je poszczególnym ze zmiennych, można zauważyć ogromne podobieństwo między krajami rozwijającymi się a bogatymi [Stockhammer, 2013, s. 32-33].

Z czego może wynikać owa przewaga? Najwyraźniej nowa ekonomiczna wartość jest bardziej generowana przez czynniki pozapracowe, aniżeli przez czynniki związane z pracą. Warto w tym miejscu podkreślić, że chodzi o generowanie jej w większym stopniu. Nie należy przecież zapominać o podstawowym fakcie matematycznym: jeśli udział płac w PKB maleje, to nie znaczy, że udział pracy w przyroście PKB jest ujemny. Oznacza to tylko tyle, że pozostałe czynniki, decydujące o wzroście, przyrastają w tempie szybszym niż praca. Tymczasem zarówno praca, jak i czynniki kapitałowe powodują wzrost gospodarczy².

² *Nota bene* badania rynku pracy, przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski, wskazują, że w Polsce płace długookresowo podążają za wydajnością pracy. Przykładowo, w latach 2009-2012 wydajność pracy rosła znacznie szybciej niż płace realne, natomiast w latach 2012-2016 płace rosły znacznie szybciej niż

Przykładowo wystarczy, że w danym roku kalendarzowym za wzrost PKB w 60 procentach odpowiada np. transfer technologii z zagranicy, a za pozostałe 40 procent wzrost produktywności po stronie pracy. Wtedy jedna i druga grupa czynników produkcji doświadczają przyrostu w realnym wynagrodzeniu, ale praca w mniejszej mierze, co również wyraża się w pogarszającym udziale w PKB. Jednak nie dowodzi to słuszności marksistowskiej logiki na temat tego, że jakiś czynnik produkcji „wyrwał” innemu dotychczasowe części zarobków. Wiąże się z tym to, że obydwie czynniki mają lepszą sytuację, ale jeden z nich przyrósł bardziej od drugiego.

Z tych przyczyn samo uwzględnienie udziału płac w kontekście dobrobytu jest niedostateczne. Należy przy tym rozważyć inne aspekty, takie jak: zmiana kompozycji pozostałych czynników, płace realne, wskaźnik zatrudnienia czy bezrobocia.

6. Udział płac a dystrybucja dochodu

Na koniec warto zwrócić uwagę na kwestię związaną z podziałem dochodu oraz malejącym udziałem płac. Thomas Piketty rozprawiając o dyskursie nad kwestią kapitału i pracy, wprowadził sugestię, jakoby źródeł powiększających się różnic dochodowych było można dopatrywać się w rzekomej dychotomii między pracą a kapitałem [Piketty, 2015a]. W rozmaitej formie takie argumenty mogą pojawiać się nie tylko w dyskursie publicystycznym, lecz także w opracowaniach naukowych. Przykładem tego może być analiza wskazująca na korelację rosnącego udziału płac w PKB i zmniejszających się nierówności dochodowych [Daude, Garcia-Peñalosa, 2007, s. 825].

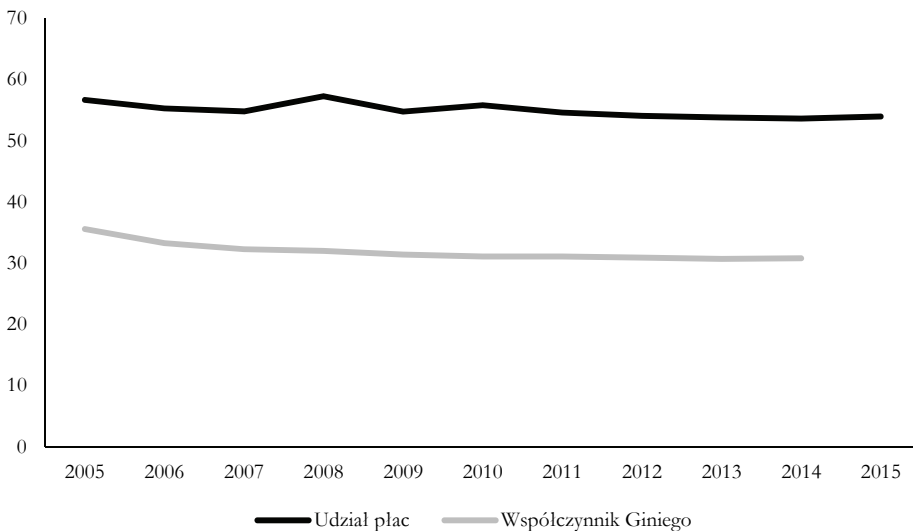
Z pewnością dane dotyczące polskiej gospodarki tego nie potwierdzają. W Polsce od lat lekko spada udział płac w PKB, a jednocześnie wskaźnik Giniego wykazuje drobną i stabilną tendencję spadkową. Tę sytuację prezentuje rysunek 3.

Wiąże się to z tym, że przy jednoczesnym spadku udziału płac w PKB następuje zmniejszenie nierówności majątkowych w społeczeństwie. Zjawisko to można także wytłumaczyć w analogiczny do powyższego sposób: to, że jeden czynnik agregatowo ma mniejszy udział w produkcie nie oznacza z konieczności, iż pogłębia się zróżnicowanie (tak jak nie oznacza, że musi pogarszać się jego sytuacja). Nierówności dochodowe wszakże dotyczą: nierówności dochodowych, a nie nierówności dochodowych między czynnikami produkcji. Zróżnicowanie dochodowe może być następstwem różnic wewnątrz danego czynnika produkcji. Po serii krytycznych opinii skierowanych wobec Piketty'ego, ten przyznał, iż różnice dochodowe, które analizuje, wcale nie muszą wynikać immanentnie z jego oryginalnych (i wątpliwych) teorii kapitałowych [Piketty, 2015b]. Mogą ledwie wynikać z tego, że wewnątrz siły roboczej istnieje bogatsza klasa menedżerów, której zarobki rosną zdecydowanie szybciej niż pracowników niższego szczebla. Temu zwiększającemu się zróżnicowaniu nie musi towarzyszyć pogarszający się udział płac w PKB (może nawet rosnać).

wydajność pracy. Długookresowo jest dostrzegalna zbieżność wydajności i płac. Zob.: [Kwartalny raport o rynku pracy..., 2016, s. 17].

RYSUNEK 3.

Współczynnik Giniego w Polsce a udział płac w PKB



Źródło: dane Eurostat.

Analogicznie, nie ma takiej zależności w przypadku polskiej gospodarki, co jednoznacznie potwierdzają dane. Źródła osiągania zarobków w Polsce zmieniają się relatywnie na korzyść pozapracową. Ekonomiczna wartość, dochody i wzrost gospodarczy w większym stopniu są generowane czynnikami innymi niż siłą roboczą. Mimo względnie większego udziału przypadającego na umownie zwany „kapitał”, różnice majątkowe w Polsce minimalnie zmniejszyły się.

7. Podsumowanie

Bez wątplenia, od lat udział płac w Polsce w PKB zmniejsza się. Jak starał się wykazać autor tego artykułu, nie oznacza to jednak zjawiska immanentnie negatywnego. Hipoteza o tym, że spadający udział płac w PKB jest niekorzystny dla siły roboczej, przypisuje temu wskaźnikowi więcej niż on wyraża. Jeśli poziomy płac podniosą się o kilkadziesiąt procent, ale mniej niż pozostałe udziały w PKB, to sam udział płac zmaleje (tak jak zresztą działo się to w większości krajów na świecie). Nie przyczynia się to do pogorszenia sytuacji siły roboczej. Przeciwnie, w wyniku implementacji nowych rozwiązań produkcyjnych pozwala to na dodatkowy, znaczący wzrost płac realnych, który jest następstwem wzrostu produkcji i produktywności pozostałych czynników produkcji (w stopniu większym niż przy pracy).

Rosnący, podobnie jak spadający, udział płac może być rezultatem zarówno negatywnych, jak i pozytywnych tendencji zachodzących w gospodarce. Przykładowo, jeśli zwiększa się „kapitał ludzki” w gospodarce bardziej niż w przypadku pozostałych czynników, to można dostrzec tego pozytywne efekty współwystępujące ze wzrostem udziału płac. Jednakże wzrost ten nie jest sam w sobie dobry tylko dlatego, że jest wzrostem, lecz dlatego, iż praca staje się bardziej produktywna. Sam udział płac może także wzrosnąć, jeżeli na przykład masowo zaczynają bankrutować firmy prowadzące jednoosobową działalność, choć trudno byłoby to określić jako rzecz zdecydowanie pozytywną (lecz wtedy warto by przeanalizować przyczyny takich bankructw).

Analogicznie, udział płac w PKB może spadać, gdy zwiększa się liczba firm prowadzących działalność gospodarczą. Takie zjawisko zachodziło podczas procesów transformacyjnych, ponieważ przedsiębiorczy sektor prywatny stawał się głównym źródłem wzrostu gospodarczego, to spadający udział płac w PKB był czymś w zupełności naturalnym. Tendencja ta została wzmocniona w wyniku napływu produktywnego kapitału zagranicznego.

Można zatem wnioskować, że zdrowa i rozwijająca się gospodarka może współwystępować wraz z malejącym udziałem płac w PKB. Sam spadający udział nie jest zjawiskiem negatywnym *per se*.

Literatura

- Budd E. C., 1960, *Factor Shares, 1850-1910 Trends in the American Economy in the Nineteenth Century*, Princeton University Press, <http://www.nber.org/chapters/c2484.pdf> (data wejścia: 10.08.2016).
- Daude E., Garcia-Peñalosa C., 2007, *The Personal and the Factor Distributions of Income in a Cross-Section of Countries*, „Journal of Development Studies”, vol. 43, no. 5.
- Duenhaup, P., 2011, *The Impact of Financialization on Income Distribution in the USA and Germany: A Proposal for a New Adjusted Wage Share*, Macroeconomic Policy Institute, Working Paper, no. 7, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_7_2011.pdf (data wejścia: 10.08.2016).
- Guerriero M., Sen K., 2012, *What Determines the Share of Labour in National Income? A Cross-Country Analysis*, IZA DP, no. 6643, Working Paper, <http://ftp.iza.org/dp6643.pdf> (data wejścia: 10.08.2016).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2011, M. Kowalski (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Kowalski J., 2005, *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku*, [w:] *Nowa ekonomia*, S. Piotrowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Sopot.
- Kwartalny raport o rynku pracy w III kw. 2016*, 2016, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Mihnenokaa A., Senfeldea M., 2015, *Wage share as a factor of income inequality in the context of the structure of national economy*, „Procedia Economics and Finance”, no. 26.
- Piketty T., 2015a, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyka Polityczna, Warszawa.
- Piketty T., 2015b, *About Capital in the Twenty-First Century*, „American Economic Review”, vol. 105, no. 5.

- Raport płacony Sedlak & Sedlak 2015*, 2015, Sedlak & Sedlak.
- Rincon-Aznar A., Vecchi M., Venturini F., 2015, *Inequalities During and After Transition in Central and Eastern Europe*, [in:] *Studies in Economic Transition. Functional Income Distribution in European Transition Countries*, C. Perugini, F. Pompei (eds.), Palgrave, MacMillan UK.
- Romer C. D., 1989, *The Prewar Business Cycle Reconsidered: New Estimates of Gross National Product, 1869-1908*, "Journal of Political Economy", no. 97.
- Schneider D., 2011, *The Labor Share: A Review of Theory and Evidence*, SFB 649 Discussion Paper 2011-069, <http://edoc.hu-berlin.de/series/sfb-649-papers/201169/PDF/69.pdf> (data wejścia: 10.08.2016).
- Serres A., Scarpetta S., Maisonneuve C., 2001, *Falling Wage Shares in Europe and the United States: How Important is Aggregation Bias?*, "Empirica", no. 28.
- Staniek Z., 2010, *Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej*, <http://jacek.kwasniewski.eu.org/file/Staniek.pdf> (data wejścia: 05.06.2012).
- Stockhammer E., 2013, *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, International Labour Office, Genewa.
- The Labour Share in G20 Economies International Labour Organization. Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2015, OECD, <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf> (data wejścia: 10.08.2016).
- Trapp K., 2015, *Measuring the labour income share of developing countries*, WIDER Working Paper 041, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2015-041.pdf> (data wejścia: 10.08.2016).

dr Marcin KARDAS

Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski
e-mail:mkardas@wz.uw.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.04

WSPÓŁZARZĄDZANIE WIELOPOZIOMOWE W POLITYCE INNOWACYJNEJ W POLSCE

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian związanych z współzarządzaniem wielopoziomym w polityce innowacyjnej w Polsce po 1989 roku. Kluczowe znaczenie w tym zakresie miały reformy administracyjne z lat dziewięćdziesiątych minionego wieku oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Mimo rosnącego znaczenia poziomu ponadnarodowego i regionalnego w polityce innowacyjnej, z perspektywy wielkości środków przeznaczanych na finansowanie badań i innowacji oraz oddziaływania poprzez instrumenty pozafinansowe (legislacyjne) dominującą rolę nadal odgrywa poziom krajowy. Poziom regionalny polityki innowacyjnej przede wszystkim wiąże się z programowaniem i wdrażaniem wsparcia w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, współfinansowanych z funduszy pochodzących z Unii Europejskiej. W najbliższych latach istotne znaczenie dla współzarządzania wielopoziomowego w polityce innowacyjnej w Polsce będzie miało zapewnienie odpowiedniej koordynacji i spójności systemu wsparcia publicznego oraz zapewnienie stabilnych ram finansowych dla inicjatyw i działań realizowanych po 2020 roku na różnych poziomach, zwłaszcza na poziomach: regionalnym i lokalnym.

Słowa kluczowe: współzarządzanie wielopoziomowe, polityka innowacyjna, innowacje, badania naukowe

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN INNOVATION POLICY IN POLAND

Summary

The purpose of this paper is to present changes associated with multi-level governance in innovation policy in Poland after 1989. The administrative reforms of the 1990s and Poland's accession to the European Union played a crucial role in this respect. Despite the growing importance of transnational and regional levels, from the perspective of the scale of resources earmarked for research and innovation as well as impact of non-financial (legislative) instruments, the critical role is still played by national actors. The regional innovation policy is strongly dependent on financial support from the European Union. In the coming years, it will be vital for multi-level governance innovation policy in Poland to ensure proper coordination and coherence of the public support system and provide a stable financial framework for initiatives and activities implemented at various levels after 2020, especially at the regional and local levels.

Key words: multi-level governance, innovation policy, innovation, research and development

JEL: O38

1. Wstęp

Wzrost popularności innowacji oraz działalności innowacyjnej przekłada się na wzrost zainteresowania polityką innowacyjną, która dla wielu państw i organizacji międzynarodowych staje się jedną z najważniejszych polityk publicznych. Działania na rzecz wsparcia innowacyjności są realizowane na różnych poziomach, tj.: ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym (miast). Ponadto, w tworzenie i wdrażanie polityki innowacyjnej jest włączanych coraz więcej podmiotów, w tym przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe, zaś władze publiczne przyjmują rolę mediatora lub moderatora ich aktywności [Kuhlmann, 2001, s. 961; Edquist, Borras, 2013, s. 4]. Taki system sprawowania rządów w polityce innowacyjnej określa się jako współzarządzanie wielopoziomowe [Kuhlmann, 2001, s. 956, 966; Kopyciński, 2014, s. 223]. Zmiany związane z wielopoziomowością i partnerstwem w polityce innowacyjnej w odmienny sposób kształtują się w każdym państwie. Zróżnicowanie to wynika ze specyficznych warunków: społeczno-gospodarczych, polityczno-historycznych, kulturowych i geograficznych państw, a także warunków międzynarodowych, w tym stopnia intensyfikacji współpracy międzynarodowej w zakresie badań i innowacji. W efekcie nie ma jednego i uniwersalnego modelu (wzorca) współzarządzania wielopoziomowego w polityce innowacyjnej [Regions and Innovation Policy, 2011, s. 116; The Innovation Imperative, 2015, s. 238].

Zmiany związane z współzarządzaniem wielopoziomowym dotyczą różnych polityk publicznych, również w Polsce [Kozak, 2013, s. 42; Frączek, 2014, s. 25; Kopyciński, 2014, s. 223]. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian w polityce innowacyjnej z perspektywy współzarządzania wielopoziomowego, w szczególności działań podejmowanych w Polsce po 1989 roku w zakresie wspierania innowacyjności na poziomach: ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. W pierwszej części przedstawiono kwestie teoretyczne związane z definicją i podziałami współzarządzania wielopoziomowego. Następnie omówiono proces zmian i ewolucji oraz specyficzne warunki obejmujące współzarządzanie wielopoziomowe w polityce innowacyjnej w Polsce. W końcowej części podsumowano przeprowadzone analizy oraz opisano główne wyzwania wynikające ze współzarządzania wielopoziomowego w krajowej polityce innowacyjnej. W artykule wykorzystano metodę analizy dokumentów i krytyki piśmiennictwa. Oparto się na pierwotnych i wtórnych źródłach informacji, w tym dokumentach strategicznych i aktach prawnych.

2. Współzarządzanie wielopoziomowe w polityce innowacyjnej

Współzarządzanie, współrządzenie lub zarządzanie wielopoziomowe (ang. *multi-level governance* – MLG)¹ można zdefiniować jako system ciągłych negocjacji między rządami

¹ W literaturze krajowej przyjmuje się różne tłumaczenia tego terminu, co szczegółowo omówili m.in. J. Ruskowski [2013, s. 7] i J. Hausner [2008, s. 403]. W oficjalnych tłumaczeniach dokumentów unijnych są stosowane rozmaite zwroty, np.: zarządzanie wielopoziomowe (wieloszczeblowe), wielopoziomowe sprawowanie rządów lub wielopoziomowy system rządzenia. W krajowej literaturze jest również stosowana

na kilku poziomach, będący rezultatem szerszego procesu tworzenia instytucji i relokacji decyzji wcześniej scentralizowanych na poziomie narodowym „w górę” na poziom ponadnarodowy oraz „w dół” na poziom regionalny lub lokalny [Marks, 1993, s. 392]. Schmitter [2002, s. 6] definiuje współzarządzanie wielopoziomowe jako porządek (układ) podejmowania wiążących decyzji, w ramach którego różnorodni aktorzy publiczni i prywatni, niezależni jak i współzależni politycznie, działający na różnych poziomach terytorialnej agregacji, angażowani są do ciągłych negocjacji oraz działań implementacyjnych, tak że nie da się przypisać żadnemu z poziomów wyłącznej kompetencji lub dominującej władzy politycznej. Piattoni [2009, s. 17] zauważa, że dany proces wpisuje się w współzarządzanie wielopoziomowe, jeśli zostaną spełnione następujące warunki:

- różne poziomy rządów są równocześnie włączone w proces polityczny;
- na rozmaitych poziomach w procesy polityczne są włączeni aktorzy spoza rządów;
- współzależności między różnorodnymi poziomami a aktorami przyjmują głównie formę niehierarchicznych sieci i ignorują istniejące hierarchie.

Według OECD [*The Innovation Imperative*, s. 237], współzarządzanie wielopoziomowe oznacza dostosowanie politycznych działań między różnymi ministerstwami, agencjami i interesariuszami oraz między różnymi poziomami rządzenia, także ponad granicami państw. Współzarządzanie wielopoziomowe zyskało szczególnie dużą popularność w Unii Europejskiej, gdzie początkowo było związane z funduszami strukturalnymi, ale z czasem zaczęto je stosować do Unii Europejskiej jako całości [Hooghe, Marks, 2003, s. 234]. Zgodnie z art. 5 *Rozporządzenia 1303/2013 z 17 grudnia 2013 roku* (Dz. U. UE L 347/320 z dnia 20.12.2013), partnerstwo i zarządzanie wielopoziomowe stanowią podstawowe zasady wsparcia z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF). Komitet Regionów w „Karcie Wielopoziomowego Sprawowania Rządów” [*Rezolucja w sprawie...*, 2014, s. 3] wskazał, że podstawą wielopoziomowych rządów w Europie powinny być: *skoordynowane działania Unii, państw członkowskich i władz lokalnych i regionalnych, opierające się na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i partnerstwa, które przejawiają się w operacyjnej i zinstytucjonalizowanej współpracy na rzecz opracowywania i realizacji polityk Unii Europejskiej*. W tabeli 1. przedstawiono podstawowe zasady i działania odnoszące się do współrządzenia, wynikające z *Karty Wielopoziomowego Sprawowania Rządów*.

wersja angielszczyzna tego terminu [Kozak, 2013, s. 27]. W niniejszym opracowaniu przyjęto termin współzarządzanie wielopoziomowe, gdyż podkreśla ono zabarwienie społeczne tego sformułowania oraz wskazuje na realizację działań na kilku poziomach [Kopyciński, 2014, s. 35].

TABELA 1.

Podstawowe zasady oraz wdrażanie i realizacja wielopoziomowego sprawowania rządów, według *Karty Wielopoziomowego Sprawowania Rządów*

Podstawowe zasady	Wdrażanie i realizacja
Wypracowanie przejrzystego, otwartego i angażującego wszystkie strony procesu decyzyjnego.	Promowanie uczestnictwa obywateli w cyklu politycznym.
Promowanie uczestnictwa i partnerstwa włączającego w cały proces decyzyjny odpowiednie, publiczne i prywatne, zainteresowane strony.	Ścisła współpraca z innymi władzami publicznymi oparta na podejściu wykraczającym poza: tradycyjne granice, procedury i przeszkody administracyjne.
Propagowanie skuteczności i spójności polityki oraz wspieranie synergii budżetowej między wszystkimi poziomami sprawowania rządów.	Wspieranie nastawienia europejskiego organów politycznych i administracyjnych.
Przestrzeganie zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach procesu decyzyjnego.	Wzmocnienie procesu budowania zdolności instytucjonalnych oraz inwestowania we wzajemne uczenie się.
Zapewnienie jak największej ochrony praw podstawowych na wszystkich poziomach sprawowania rządów.	Tworzenie sieci organów politycznych i administracyjnych: od poziomu lokalnego, po europejski i odwrotnie, a jednocześnie zacieśnianie współpracy transnarodowej.

Źródło: [Rezolucja w sprawie *Karty Wielopoziomowego Sprawowania Rządów...*, 2014, s. 4, 5].

Państwa i regiony różnią się pod względem poziomu zaawansowania współzarządzania wielopoziomowego w polityce innowacyjnej [Regions and Innovation Policy, 2011, s. 116]. Generalnie, im większa polityczna autonomia regionów, tym silniej wyróżniają się elementy regionalnych systemów innowacji i regionalne polityki innowacyjne. Przykładami regionów, które tworzą i wdrażają politykę innowacyjną, są m.in. landy w Niemczech czy Kraj Basków w Hiszpanii [Kuhlmann, 2001, s. 960; Magro, Wilson, 2013, s. 1651]. Jednak w tym samym państwie regiony w różnorodnym stopniu mogą wykorzystywać możliwości w zakresie tworzenia i wdrażania własnej polityki innowacyjnej, zaś różnice te są określane mianem asymetrycznej decentralizacji oraz są wynikiem zróżnicowanego potencjału regionów i dostępnych zasobów, zwłaszcza finansowych [Regions and Innovation Policy, 2011, s. 119]. Cooke [2002, s. 136] wskazuje, że współzrządzenie wielopoziomowe w odniesieniu do polityki innowacyjnej zależy od następujących pięciu czynników:

- obecności i pozycji regionalnych struktur władzy;
- możliwości wsparcia ze strony licznych i zróżnicowanych regionalnych oraz lokalnych innowacyjnych organizacji;
- interakcji między firmami a innymi organizacjami na poziomie regionalnym i ponadregionalnym;
- istnienia regionalnych polityk i programów badań, a także innowacji wspieranych z poziomu krajowego i europejskiego;
- dostępu do źródeł finansowania działalności innowacyjnej regionalnych firm i organizacji.

Współzarządzanie wielopoziomowe wiąże się z ponadnarodową integracją albo decentralizacją (regionalizacją) pewnych działań, realizowanych wcześniej na poziomie krajowym. Rodzi to pytanie, jakie zadania z zakresu tej polityki powinny być realizowane na różnych szczeblach sprawowania rządów. W tabeli 2. zostały przedstawione dwa ekstrema (centralizacji i decentralizacji), między którymi są dokonywane wybory w polityce innowacyjnej.

TABELA 2.
Centralizacja i decentralizacja w polityce innowacyjnej

Przedmiot wyboru	Centralizacja (poziom europejski i krajowy)	Decentralizacja (poziom regionalny i lokalny)
Podstawowy cel i kryterium oceny wniosków	Doskonałość (wysoka jakość) naukowa, konkurencyjność międzynarodowa.	Spójność i rozwój regionalny, poprawa warunków i jakości życia.
Zakres przedmiotowy wsparcia	Badania naukowe (podstawowe i stosowane) i prace rozwojowe.	Prace rozwojowe i wdrożenia wyników badań.
Charakter wspieranych przedsięwzięć	Innowacje przełomowe.	Innowacje inkrementalne (przyrostowe).
Forma wsparcia	Dotacje.	Instrumenty zwrotne (kredyty, pożyczki).
Beneficjenci	Naukowcy i jednostki naukowe, przedsiębiorstwa zaawansowane w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych.	Przedsiębiorstwa, głównie małe i średnie, instytucje otoczenia biznesu.
Uzasadnienie interwencji	Tworzenie tzw. masy krytycznej (realizacja dużych, kosztownych, przełomowych i ryzykownych przedsięwzięć oraz projektów).	Wzmacnianie zdolności absorpcyjnych i wspieranie dyfuzji innowacji.
Ryzyko podejść	Marginalizacja uwarunkowań regionalnych, nieuwzględnianie specyficznych potrzeb regionalnych. Prymat „efektywności” nad „równością” w kontekście prowadzenia polityki regionalnej.	Brak odpowiednich zasobów, umiejętności i kwalifikacji po stronie instytucji udzielających wsparcia na różnych poziomach. Rozdrobnienie (fragmentacja) działań i ich powielanie w różnych państwach lub regionach.

Źródło: opracowanie własne.

Nie ma jednego wzorca lub uniwersalnego modelu, który stanowiłby odpowiedź na poszczególne zagadnienia, będące przedmiotem wyborów, a te przedstawiono w tabeli 2. Zwykle w każdym państwie działania zmiierają w kierunku poszukiwania rozwiązań pośrednich. Centralizowane są zadania i związane z nimi: instrumenty dotyczące wsparcia badań: naukowych, naukowców i doktorantów; współpraca międzynarodowa; utrzymanie potencjału naukowego (przykładowo tzw. dotacje statutowe); utrzymanie jakości i usług metrologicznych oraz normalizacji. Natomiast zadania i instrumenty związane ze: wsparciem wdrożeń wyników badań, z usługami doradczymi, tworze-

niem start-upów oraz infrastruktury wsparcia biznesu (np.: inkubatory, parki technologiczne) są decentralizowane [*Regions and Innovation Policy*, 2011, s. 124].

W literaturze wskazuje się na wiele wyzwań związanych z współzarządzaniem wielopoziomym. Większa liczba podmiotów sektora publicznego, zaangażowanych w sprawowanie rządów na różnych poziomach, niesie ze sobą ryzyko rozdrobnienia działań, co może ograniczać i utrudniać procesy koordynacji i uczenia się (ang. *policy learning*) oraz może powodować rozmycie odpowiedzialności za realizowane działania [Bonaccorsi, 2009, s. 14]. Dyskusyjna jest kwestia kosztów związanych z funkcjonowaniem złożonego i wielopłaszczyznowego systemu wsparcia badań i innowacji [Koschatzky, Kroll, 2009, s. 57]. Wskazuje się również, że przejmowanie pewnych działań, dotyczących polityki innowacyjnej na poziom europejski oraz przekazywanie innych na poziom regionalny, prowadzi do osłabienia pozycji rządów narodowych [Rodrigo, Allio, Andres-Amo, 2009; *The Innovation Imperative*, 2015, s. 238]. W efekcie współzarządzanie wielopoziomowe w wielu państwach stało się przedmiotem ożywionej debaty politycznej.

3. Współzarządzanie wielopoziomowe w polityce innowacyjnej w Polsce

W Polsce ewolucja systemu wsparcia innowacji w kierunku współzarządzania wielopoziomowego została zapoczątkowana przez zmiany związane z transformacją ustrojową na początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku. W latach 1945-1989 rozwój przemysłu był planowany centralnie i nastawiony na wyniki ilościowe, zaś państwo brało na siebie cały ciężar spraw obejmujących regulację i przebieg procesów innowacyjnych, odsuwając mechanizmy rynkowe na plan dalszy [*Przegląd Narodowej Polityki Naukowej...*, 1996, s. 21; Jasiński, 1997, s. 159, 168]. Zlikwidowano samorząd regionalny, natomiast układ regionalny i lokalny były traktowane jako szczebel administracji i narzędzie w rękach władz centralnych [Szlachta, 1993, s. 8; Miedziński, 2001, s. 213]. Transformacja ustrojowa zapoczątkowała istotne zmiany w zakresie wspierania badań i innowacji, w tym kształtowania się wielopoziomowego systemu sprawowania rządów w polityce innowacyjnej. Pod tym względem kluczowymi wydarzeniami były reformy administracyjne oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Na tej podstawie wyróżniono trzy etapy kształtowania się współzarządzania wielopoziomowego w polityce innowacyjnej w Polsce.

Etap I: pierwsze lata transformacji ustrojowej – wyłanianie się polityki innowacyjnej (1989-1998)

W 1989 roku rozpoczęto prace nad zmianami systemu finansowania badań, których efektem była likwidacja Komitetu do spraw Nauki i Postępu Technicznego oraz Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń [Jablecka, 2009, s. 107], a także utworzenie w styczniu 1991 roku Komitetu Badań Naukowych (KBN). Komitet Badań Naukowych odgrywał podwójną rolę, tzn. Ministerstwa do spraw Badań i Technologii (zadania strategiczne) oraz organu finansującego sferę badawczo-rozwojową i realizującego zadania wykonawcze [Jasiński, Okoń-Horodyńska, 2002, s. 129]. Większość człon-

ków KBN była wybierana spośród środowiska naukowego w wyborach powszechnych, stąd KBN nie był typowym ciałem rządowym [*Przegląd Narodowej Polityki Naukowej...*, 1996, s. 24, 144]. Na przełomie 1990 i 1991 roku utworzono również Fundację na rzecz Nauki Polskiej (FNP), która przejęła część środków z Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki. Zadaniem FNP było wspieranie badań naukowych, wybieranych w trybie konkursowym oraz na podstawie kryterium doskonałości naukowej. Z kolei, resortem odpowiedzialnym za zagadnienia związane z rozwojem przemysłu było Ministerstwo Przemysłu i Handlu (w 1997 roku przekształcone w Ministerstwo Gospodarki). W 1993 roku utworzono Polską Agencję Rozwoju Regionalnego (PARR), której zadaniem było udzielanie wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego oraz upowszechnianie standardów Unii Europejskiej w zakresie wdrażania programów rozwoju regionalnego, w 1995 roku Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw (FPRMSP), a w 1996 roku Agencję Techniki i Technologii (ATT). Działalność PARR, FPRMSP i ATT w dużej części była finansowana z funduszy pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej, np. programu Phare. Pierwsze lata transformacji systemowej przyniosły także istotne zmiany w zakresie samorządu terytorialnego. W 1990 roku przywrócono samorządy terytorialne na szczeblu miast i gmin, co miało bardzo duże znaczenie dla odtworzenia podmiotowości społeczności lokalnych, natomiast szczebel regionalny (49 województw) pozostał domeną administracji państwowej [Szlachta, 1993, s. 81]. Od 1991 roku przez administrację rządową i samorządową były tworzone agencje rozwoju regionalnego (spółki prawa handlowego lub fundacje) bądź lokalnego. W 1997 roku działało ich ponad 60 [Gorzelał i in. 1997, s. 335]. Celem agencji rozwoju regionalnego było wsparcie rozwoju ekonomicznego regionów, w tym wspieranie procesów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw. Jednym z ich głównych partnerów była Agencja Rozwoju Przemysłu SA (spółka Skarbu Państwa utworzona w 1991 roku w celu wsparcia procesów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw), z której wsparcia korzystała co druga agencja rozwoju regionalnego [Gorzelał i in. 1997, s. 341].

W pierwszych latach transformacji systemowej nie przyjęto rządowego programu polityki naukowej i technicznej, zaś zmiany wprowadzone w tych latach ujawniły podejście neoliberalne, znacznie ograniczające rolę państwa w polityce gospodarczej, czego wyrazem była likwidacja większości, wcześniej stosowanych, preferencji i działań państwa [Jasiński, 1997, s. 160]. Pierwsze programy rządowe w tym zakresie stanowiły „Założenia polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa” z 1993 roku (przygotowane przez KBN) oraz „Założenia polityki proinnowacyjnej państwa” z 1994 roku, które zostały opracowane przez specjalnie powołany w tym celu zespół międzyresortowy na podstawie wyników diagnozy stanu stworzonych przez niezależne zespoły badawcze. Dokumenty te określały zestaw zadań i narzędzi oraz były pierwszą tak kompleksową formą w procesie transformacji polskiej gospodarki [Okoń-Horodyńska, 1998, s. 218]. Mimo wielu niedoskonałości, stanowiły one postęp w stosunku do dokumentów z początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku, tworząc podwaliny pod politykę innowacyjną w Polsce [Jasiński, 1997, s. 165]. W 1997 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pt.: „Program wspierania rozwoju instytucji regionalnych działających na rzecz transferu technologii” (przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki), którego celem był rozwój innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw przez intensyfikację trans-

feru nowoczesnych, proekologicznych technologii. Zgodnie z wyżej wymienionym programem, regionalny system innowacyjny miał być rozwijany w trzech kierunkach, tj.: organizacji infrastruktury instytucjonalnej, rozwoju systemu finansowania i zarządzania innowacjami, a także pobudzania popytu i przedsiębiorczości w sferze zaawansowanych technologii. W programie z 1997 roku określono dwanaście zadań wdrożeniowych, przy czym jedenaście z nich miało być realizowanych centralnie, zaś jedno było adresowane do wojewodów, tj. monitorowanie zmian i powiązań instytucji działających na rzecz innowacyjności na szczeblu regionalnym [*Program wspierania rozwoju...*, 1997, s. 28-33].

Transformacja systemowa umożliwiła udział Polski w różnych organizacjach międzynarodowych oraz zapoczątkowała proces integracji z Unią Europejską w obszarze badań i innowacji. W grudniu 1991 roku został podpisany Układ Stowarzyszeniowy między Polską a Wspólnotami Europejskimi [*Przegląd Narodowej Polityki Naukowej...*, 1996, s. 119]. Od 1990 roku Polska stała się członkiem Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), choć polscy naukowcy już wcześniej uczestniczyli w pracach tej organizacji, a w 1991 roku Europejskiej Fundacji Naukowej (ESF) i Europejskiego Programu Współpracy w dziedzinie Badań Naukowo-Technicznych (COST). Od 1994 roku Polska współpracowała z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA), a w 1996 roku stała się członkiem OECD [*Przegląd Narodowej Polityki Naukowej...*, 1996, s. 118-119].

Reasumując, pierwsze lata transformacji ustrojowej były okresem wylaniania się na poziomie krajowym polityki innowacyjnej jako odrębnego obszaru polityki państwa i aktywności władz publicznych, czego efektem były pierwsze dokumenty strategiczne (1993, 1994) oraz ramy instytucjonalne tej polityki (FNP, PARR, FPRMSP, ATT). Słabością powstającego systemu wsparcia innowacji był brak spójności instytucjonalnej między koncepcjotwórcami (KBN i FNP) a mocodawcami polityki innowacyjnej w Polsce (Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Przemysłu i Handlu/Gospodarki), jak również rozmycie funkcji koordynacyjnej [Okoń-Horodyńska, 1998, s. 218]. Podobne słabości koordynacyjne na szczeblu centralnym dotyczyły polityki regionalnej, zaś jej prowadzenie dodatkowo utrudniał brak podmiotowości regionalnej, tj. podmiotu realizującego politykę intraregionalną [Gorzelałk i in. 1997, s. 356; Szlachta, 1993, s. 92]. W okresie tym politykę regionalną kształtowały bieżące potrzeby przede wszystkim związane ze skutkami restrukturyzacji przedsiębiorstw, w tym wzrostem bezrobocia. Wprawdzie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych minionego wieku na poziomie dokumentów rządowych formułowano zasady nowoczesnej polityki regionalnej, ale ich wdrożenie nie było udane [Lodkowska-Skoneczna, 1999, s. 73-74]. Pierwsze lata transformacji nie przyniosły także większych zmian w zakresie roli województw w polityce innowacyjnej [Miedziński, 2001, s. 213], a wylaniająca się polityka innowacyjna była scentralizowana oraz stanowiła domenę instytucji działających na poziomie krajowym.

Etap II: reforma administracyjna i prace przedakcesyjne – wylanianie się struktur wielopoziomowych w polityce innowacyjnej (1999-2003)

Ze względu na współzarządzanie wielopoziomowe, w polityce innowacyjnej kluczowe znaczenie miała reforma administracyjna wprowadzona w 1999 roku, w wyniku

której utworzono 16 rządowo-samorządowych województw (w miejsce 49 rządowych województw) oraz 315 samorządowych powiatów. Na mocy wyżej wymienionej reformy samorządy województw stały się odpowiedzialne za opracowanie strategii województw, których celem stanowiło pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Zadania samorządu województwa obejmowały prowadzenie polityki rozwoju województw, w tym wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki a gospodarką oraz popieranie postępu technologicznego i innowacji. Przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju samorząd województwa został zobligowany do współpracy z: innymi jednostkami samorządu terytorialnego i samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi. Współpraca w tym zakresie mogła także obejmować organizacje międzynarodowe oraz regiony innych państw, zwłaszcza sąsiednich. W ustawowym katalogu zadań samorządu województwa znalazły się m.in. zadania z zakresu edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, chociaż nie było w nim zadań z zakresu polityki naukowej i innowacyjnej (realizacja wyżej wymienionych zadań na poziomie regionalnym wynika z *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia rozwoju* (t.j. Dz. U. 2014, poz. 1649 z późn. zm.), a dotyczy opracowywania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych).

Na poziomie krajowym zmianą instytucjonalną w systemie wsparcia badań i innowacji było utworzenie w 2000 roku Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która powstała na bazie Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Do PARP włączono również Agencję Techniki i Technologii oraz Polską Agencję Rozwoju Regionalnego. Początkowo zadaniem PARP było wspieranie: rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, eksportu, spójności społeczno-gospodarczej kraju. Za sprawą nowelizacji ustawy o utworzeniu PARP w 2002 roku do jej zadań dodano wsparcie w zakresie wykorzystania nowych technik i technologii. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości podlegała Ministerstwu Gospodarki.

W końcu lat dziewięćdziesiątych minionego wieku działania z zakresu polityki innowacyjnej na poziomie krajowym były realizowane przez dwa ośrodki: KBN i Ministerstwo Gospodarki. Efektem tych działań były następujące dokumenty strategiczne związane z polityką innowacyjną:

- „Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku” (opracowany przez KBN i w dniu 6 grudnia 1999 roku przyjęty przez Radę Ministrów) przewidywał m.in.: wsparcie finansowe i informacyjne podmiotów przystępujących do 5. programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz uczestniczących w realizacji zadań tego programu; wspieranie inicjatyw regionalnych na rzecz rozwoju regionalnych systemów innowacyjnych, a także przygotowanie informacji o tworzeniu i funkcjonowaniu sieci regionalnych ośrodków koordynacji działań innowacyjnych, obejmujących sferę: nauki, prac badawczo-rozwojowych, transferu technologii; wspieranie przedsiębiorczości oraz edukacji;
- „Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku” (opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i w dniu 11 lipca 2000 roku przyjęty

przez Radę Ministrów) przewidywał m.in. przekazanie odpowiedzialności za regionalne programy innowacyjne na rzecz samorządów województw czy wsparcie powstawania i działalności regionalnych centrów innowacji i transferu technologii.

Lata 1998-2003 stanowiły okres negocjacji akcesyjnych Polski z Unią Europejską. W związku z dostosowaniem procedur programowania polityki rozwoju do standardów Unii Europejskiej zostało opracowanych kilka dokumentów strategicznych, w tym: *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006* [2000], *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2003* [1999; 2002] oraz *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* [2003]. Celem NPR było rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Wdrażanie NPR miało odbywać się przez sektorowe programy operacyjne, współfinansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w tym: „Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” (SPO WKP) oraz „Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego” (ZPORR). W ramach tego ostatniego przewidziano m.in. działanie ukierunkowane w stronę wzmocnienia regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich w zakresie regionalnych strategii innowacji [*Narodowy Plan Rozwoju...*, 2003, s. 118].

Reforma administracyjna z 1999 roku stworzyła warunki do określania i wdrażania polityki innowacyjnej na poziomie regionalnym. W 2000 roku kilka regionów przystąpiło do tworzenia regionalnych strategii innowacji. W Polsce pierwsze regionalne strategie innowacji powstawały głównie dzięki wsparciu finansowemu z Unii Europejskiej [*Regions and Innovation Policy*, 2011, s. 118]. Opracowanie pięciu regionalnych strategii innowacji (dla województw: wielkopolskiego, opolskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego) było dofinansowane z 5. programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie: badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, zaś kolejnych 10 regionów uzyskało dofinansowanie na tworzenie regionalnych strategii innowacji z KBN. W sumie do 2005 roku zostało opracowanych 15 regionalnych strategii innowacji. Regionalne strategie innowacji, podobnie jak 16 regionalnych strategii województw powstałych w 2000 roku, były niedoskonałe, ale podjęcie nad nimi, często szeroko zakrojonych, prac zwiększyło samoświadomość elit regionalnych i przyczyniło się do mobilizacji środowisk regionalnych na rzecz działań w obszarze innowacyjności. Słabością wielu regionalnych strategii innowacji był natomiast brak struktur zarządzania wdrażaniem tych strategii oraz brak instrumentów interwencji służących realizacji zakładanych celów [Gorzelał i in. 2006, s. 165-167; Nowakowska, 2009, s. 209].

Podsumowując, reforma administracyjna z 1999 roku stała się podstawą do tworzenia i realizacji polityki innowacyjnej na poziomie regionalnym, w tym przesłanki dla ograniczenia polityki międzyregionalnej uprawianej na poziomie centralnym, jak również umożliwiła stosowanie zasady subsydiarności [Dziemianowicz i in. 1999, s. 39]. Podjęte zostały prace nad regionalnymi strategiami innowacji w 15 regionach. Przeprowadzono negocjacje dotyczące przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz zostały opracowane dokumenty wyznaczające zasady wykorzystania funduszy strukturalnych w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, w tym środków na wspar-

cie badań i innowacji (np.: NPR, SPO WKP, ZPORR). W wymiarze programowym, dokumenty strategiczne związane z polityką innowacyjną były opracowywane przez KBN i Ministerstwo Gospodarki, co rodziło instytucjonalny dualizm w zakresie tworzenia i wdrażania tej polityki oraz brak jasnego podziału kompetencji między tymi instytucjami [Jasiński, 2006, s. 194].

Etap III: członkostwo Polski w Unii Europejskiej i reformy instytucjonalne w systemie wsparcia badań i innowacji (od 2004 roku)

Przystąpienie w 2004 roku Polski do Unii Europejskiej umożliwiło udział na pełnych zasadach w tworzeniu tzw. europejskiej polityki innowacyjnej (np.: współpraca w ramach Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii czy Europejskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej, wspólnych dla państw Unii rozwiązań prawnych (np. patent europejski o jednolitym skutku) bądź standardów postępowania (np. Europejska Karta Naukowca) oraz korzystaniu z programów wsparcia badań i innowacji na poziomie europejskim (np.: 7. program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań i rozwoju technologicznego, program „Horyzont 2020” i program COSME). Z drugiej strony obecność Polski w Unii Europejskiej wiąże się z dostępem do środków pochodzących z funduszy strukturalnych i polityki spójności (obecnie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych). Dzięki tym ostatnim, Polska stała się beneficjentem znacznych środków na badania i innowacje, które w latach 2004–2006 i 2007–2013 wynosiły około 1,54 mld euro i 11,1 mld euro, zaś w latach 2014–2020 wyniosą około 19 mld euro. Zestawienie programów operacyjnych i przewidywane w nich alokacje na badania i innowacje przedstawia tabela 3.

TABELA 3.

Programy operacyjne wspierające badania i innowacje w Polsce

	2004-2006	2017-2013	2014-2020
Poziom krajowy	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP, około 1 mld euro) • Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR, około 0,54 mld euro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG, około 6,3 mld euro) • Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko • (POLiŚ, około 0,6 mld euro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR, około 8,3 mld euro) • Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW, około 4,1 mld euro)
Poziom ponadregionalny	–	<ul style="list-style-type: none"> • Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW, około 0,5 mld euro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Program Operacyjny Polska Wschodnia (PO PW, około 0,7 mld euro)
Poziom regionalny	–	<ul style="list-style-type: none"> • 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO, około 3,7 mld euro) 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO, około 5,9 mld euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/evaluations/data-for-research/], (data wejścia: 07.07.2016)].

W perspektywie 2004-2006, przewidziano wsparcie na badania i innowacje udzielane wyłącznie na poziomie krajowym (m.in.: SPO WKP, ZPORR), zaś w perspektywach 2007-2013 i 2014-2020 za pośrednictwem programów: krajowych, ponadregionalnych i regionalnych. Udział środków alokowanych na poziom regionalny w perspektywach 2007-2013 oraz 2014-2020 stanowił odpowiednio około 33% oraz 31%, natomiast udział alokacji na poziomie krajowym wynosił około 62% i 65% (w latach 2007-2013 i 2014-2020 udział około 5% i 4% dotyczył poziomu ponadregionalnego, tj. programu dla Polski Wschodniej).

Po 2004 roku nastąpiło wiele zmian dotyczących podmiotów odpowiedzialnych za wsparcie innowacyjności. W 2005 roku zlikwidowano Komitet Badań Naukowych, zaś jego zadania przejęło Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, które z kolei w 2006 roku zostało przekształcone w Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). W 2007 roku utworzono Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), do którego zadań należy realizacja strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, a także wsparcie badań stosowanych i prac rozwojowych (od 2011 roku – także wdrażania krajowych programów operacyjnych w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych). W 2010 roku utworzono Narodowe Centrum Nauki, którego zadaniem jest finansowanie badań podstawowych. W efekcie finansowanie konkursowe badań naukowych w przeważającej mierze zostało przeniesione na poziom wcześniej wspomnianych agencji rządowych. Jednocześnie działalność w zakresie wspierania innowacyjności realizowały: Ministerstwo Gospodarki i PARP, Bank Gospodarstwa Krajowego (m.in. kredyt technologiczny) oraz Agencja Rozwoju Przemysłu SA. Wyzwaniem, związanym ze wzrostem liczby podmiotów zaangażowanych w wsparcie badań i innowacji, stało się zapewnienie odpowiedniej koordynacji ich działań. Jednym z elementów wzmocnienia tej koordynacji było utworzenie Ministerstwa Rozwoju (połączenie resortów odpowiedzialnych za gospodarkę i rozwój regionalny) oraz powołanie Rady do spraw Innowacyjności i Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w 2016 roku. Lepszej koordynacji działań na poziomie operacyjnym (wdrożeniowym) powinno również sprzyjać utworzenie Polskiego Funduszu Rozwoju, który koordynuje działalność m.in.: PARP, ARP SA i BGK.

Po 2004 roku powstało kilka dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, które dotyczą badań i innowacji. Zestawienie najważniejszych z nich przedstawia tabela 4.

TABELA 4.

**Dokumenty strategiczne dotyczące innowacyjności w Polsce,
w latach 2007-2015**

Resort nauki	Resort gospodarki	Resort rozwoju regionalnego	
„Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej Polski do 2020 roku” (<i>Założenia</i> , grudzień 2004, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji)	„Kierunki zwiększenia innowacyjności polskiej gospodarki w latach 2007-2013” (<i>Kierunki</i> , sierpień 2006, Ministerstwo Gospodarki)	„Strategia rozwoju kraju do 2015 roku” (<i>SRK I</i> , listopad 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)	„Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności” (maj 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)
„Strategia rozwoju nauki w Polsce do 2015 roku” (dokument nie został przyjęty przez Radę Ministrów, zaś jego materia została włączona do SIEG)	„Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020” (<i>SIEG</i> , styczeń 2013, Ministerstwo Gospodarki)	„Strategia rozwoju kraju 2020” (<i>SRK II</i> , wrzesień 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)	„Krajowa strategia rozwoju regionalnego” (KSRR, lipiec 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)
			„Umowa Partnerstwa 2014-2020” (maj 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju)

Źródło: opracowanie własne.

Dokumenty strategiczne podane w tabeli 4. podkreślały konieczność większego zaangażowania w przedsięwzięcia i inicjatywy międzynarodowe związane z badaniami i innowacjami, a także wzmocnienia działań podejmowanych na poziomie regionalnym [*Strategia Rozwoju Kraju...*, 2006, s. 28, 57]. Dotyczy to zwłaszcza:

- znaczenia regionalnych strategii innowacji przyczyniających się do: rozwoju regionalnego i lokalnego, tworzenia nowych miejsc pracy, a przede wszystkim określania przez regiony własnych priorytetów w polityce innowacyjnej [*Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki...*, 2006, s. 63; *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki...*, 2013, s. 65];
- konieczności: budowy interaktywnego modelu polityki innowacyjnej na poziomie krajowym i regionalnym, indywidualnego doboru zestawu instrumentów polityki innowacyjnej na poziomie regionalnym, zwiększania roli regionów w tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych [*Kierunki zwiększania innowacyjności...*, 2006, s. 15];
- potrzeby wzmocnienia koordynacji działań różnych instytucji w zakresie polityki innowacyjnej [*Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki...*, 2006, s. 49; *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki...*, 2013, s. 46].

Wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego stało się również jedną z podstawowych zasad polityki regionalnej. Zgodnie z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego* [2010, s. 79], urzeczywistnienie realizacji zasady wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego będzie wiązało się z: *zorganizowaniem systemu zarządzania i realizacji polityki regionalnej w oparciu o wypracowaną zinstytucjonalizowaną sieć złożoną ze spójnych elementów jednego systemu: poziom europejski – krajowy – regionalny – lokalny, umożliwiającą większe zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych działających na rzecz rozwoju regionalnego.*

Do wieloszytobłowego współdecydowania nawiązuje także „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Wprawdzie wprost nie odnosi się do współzarządzania wielopoziomowego w zakresie badań i innowacji, ale określa działania dotyczące: wzmocnienia koordynacji, spójności i synergii wsparcia badań i innowacji [*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, 2017, s. 70, 286].

Od 2007 roku wsparcie finansowe działalności badawczo-rozwojowej (głównie infrastruktura badawcza) i innowacyjnej jest realizowane przez Urzędy Marszałkowskie lub podległe im jednostki, w tym agencje rozwoju regionalnego. Dokumentami, określającymi cele strategiczne w obszarze badań i innowacji na poziomie regionalnym, są regionalne strategie innowacji, a także regionalne strategie inteligentnych specjalizacji, których opracowanie warunkuje dostęp do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na badania i innowacje w latach 2014-2020. Te ostatnie opierają się na specyficznym dla każdego regionu podejściu do identyfikowania obszarów priorytetowych oraz zaangażowania interesariuszy w ich tworzenie. Równocześnie przewidują one różne mechanizmy implementacji, w tym rozmaite instrumenty wsparcia [*W kierunku innowacyjnej Polski...*, 2015, s. 13 i nast.]. Ich głównym (często jedynym) źródłem finansowania są środki z Unii Europejskiej.

Reasumując, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do „europeizacji” i „regionalizacji” polityki innowacyjnej, przejawiającej się przeniesieniem pewnych działań z zakresu tej polityki na poziomy: ponadnarodowy i regionalny. W rezultacie wsparcie innowacji i inne działania z zakresu polityki innowacyjnej są realizowane na poziomie: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym (miast i gmin). Jednocześnie system wsparcia innowacyjności bazuje na coraz bardziej złożonych relacjach, w ramach których współpracują podmioty publiczne i prywatne. Ten ostatni element jest szczególnie mocno akcentowany w krajowej strategii i regionalnych strategiach inteligentnych specjalizacji [Mieszkowski, Kardas, 2015, s. 375].

4. Podsumowanie i dyskusja

Po 1989 roku działalność władz publicznych w Polsce w zakresie wsparcia badań i innowacji była przedmiotem wielu zmian, których efektem było wyłonienie się polityki innowacyjnej i kształtowanie współzarządzania wielopoziomowego w tej polityce. W wyniku tych zmian zwiększa się znaczenie ponadnarodowych, regionalnych i lokalnych struktur władzy. Rośnie także aktywność regionalnych oraz lokalnych podmiotów wspierających innowacyjność, które są podmiotami niezależnymi od władz rządowych i samorządowych (np.: agencji, fundacji, stowarzyszeń). Podmioty te współpracują w układzie horyzontalnym i wertykalnym, również przy opracowywaniu regionalnych i lokalnych dokumentów strategicznych w zakresie badań i innowacji. Obecne uwarunkowania polityki innowacyjnej w Polsce z perspektywy współzarządzania wielopoziomowego przedstawia tabela 5.

TABELA 5.

Polityka innowacyjna w Polsce z perspektywy współzarządzania wielopoziomowego – obecne uwarunkowania

	Poziom europejski	Poziom krajowy	Poziom ponadregionalny	Poziom regionalny	Poziom lokalny (miejski)
Instytucje tworzące politykę innowacyjną	Parlament Europejski, Komisja Europejska	Sejm i Senat RP, MNiSW, MR	Samorząd regionalny	Samorząd regionalny	Samorząd lokalny
Partnerzy społeczni i gospodarczy (przykłady)	Europejskie platformy technologiczne, EIRMA	Stowarzyszenie TOP 500 Innovators, Obywatele Nauki, platformy technologiczne	Regionalne Forum Inteligentnych Specjalizacji	Regionalne organizacje branżowe i społeczne	Lokalne organizacje branżowe i społeczne
Dokumenty strategiczne	„Europa 2020”, Inicjatywa Przewodnia – Unia Innowacji	SRK, SliEG, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)	Strategie ponadregionalne (Polski Wschodniej, Centralnej, Południowej, Zachodniej)	Strategie regionalne, regionalne strategie innowacji	Strategie miast, np. Innowacyjna Warszawa
Priorytety tematyczne	Priorytety tematyczne wskazywane w programach ramowych	Krajowa Inteligentna Specjalizacja, Krajowy Program Badań	Wspólne obszary wskazane w regionalnych strategiach inteligentnych specjalizacji	Regionalne strategie inteligentnej specjalizacji	Zwykle nie określają priorytetów tematycznych.
Instytucje wdrażające	Europejska Rada do spraw Badań Naukowych, Europejski Bank Inwestycyjny	NCBR, NCN, PARP, ARP S.A., BGK, PFR	Brak odrębnych instytucji	Urzędy Marszałkowskie i podległe im podmioty (np. agencje rozwoju regionalnego)	Urzędy Miejskie
Programy wsparcia	Program „Horyzont 2020” i Program COSME	Programy krajowe (programy NCN, programy strategiczne NCBR) i współfinansowane przez Unię Europejską (POIR)	Brak odrębnych programów wsparcia (programy krajowe lub regionalne) – wyjątek Program Operacyjny Polska Wschodnia	Regionalne Programy Operacyjne, programy europejskie (np. INTERREG)	Programy europejskie (np. INTERREG), środki własne samorządów
Instrumenty wsparcia	Dotacje, instrumenty zwrotne, zamówienia przedkomercyjne	Dotacje, instrumenty zwrotne, ulgi podatkowe, zamówienia publiczne i przedkomercyjne	Dotacje, instrumenty zwrotne	Dotacje, instrumenty zwrotne, zamówienia publiczne	Dotacje, zamówienia publiczne

Źródło: opracowanie własne.

W ostatnich latach system wsparcia innowacji w Polsce staje się coraz bardziej złożony zarówno pod względem poziomów i instrumentów wsparcia, jak i podmiotów zaan-

gażowanych w ich wdrażanie. Mimo rosnącego znaczenia poziomu ponadnarodowego i regionalnego, ze względu na skalę środków przeznaczanych na finansowanie badań i innowacji oraz oddziaływanie poprzez instrumenty pozafinansowe (legislacyjne) dominującą rolę nadal odgrywa poziom krajowy.

Współzarządzanie wielopoziomowe w krajowej polityce innowacyjnej niesie ze sobą wiele wyzwań, zwłaszcza w kontekście realizacji postulatów wynikających z *Karty Wielopoziomowego Sprawowania Rządów*. Podstawowe znaczenie ma kwestia źródeł finansowania w ramach polityki innowacyjnej, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Można w tym kontekście zadać pytanie: jak współzarządzanie wielopoziomowe w zakresie badań i innowacji w Polsce wyglądałoby bez wsparcia finansowego regionów ze strony Unii Europejskiej? Na poziomie regionalnym środki z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych stanowią bowiem podstawowe (w niektórych regionach – jedyne) źródło wsparcia działalności badawczej i innowacyjnej, a także umożliwiają realizację regionalnych strategii innowacji oraz regionalnych strategii inteligentnej specjalizacji. Krajowe doświadczenia z lat 2000-2006 pokazują, że brak środków na realizację zadań wspierających innowacyjność na poziomie regionalnym istotnie ogranicza lub uniemożliwia wdrażanie regionalnych strategii innowacji. Pytanie związane z finansowaniem regionalnej polityki innowacyjnej stanie się szczególnie aktualne po 2020 roku, ale w praktyce rodzi konieczność poszukiwania już dziś odpowiedzi na pytania dotyczące: celów, zadań i odpowiadających im instrumentów wsparcia w odniesieniu do różnych poziomów interwencji (np. centralizacja vs. decentralizacja) oraz różnych mechanizmów wsparcia badań i innowacji (dotacje, instrumenty zwrotne, ulgi podatkowe). Wielopoziomowość systemu wsparcia badań i innowacji będzie wymagać odpowiedniej koordynacji działań realizowanych na różnych poziomach przez wiele podmiotów oraz zapewnienia spójności i synergii oferowanego przez nie wsparcia, w tym określenia roli: agencji rozwoju regionalnego, specjalnych stref ekonomicznych, jak również podmiotów niepublicznych zaangażowanych we wspieranie innowacyjności i rozwoju lokalnego lub regionalnego (np.: klastry, komercyjne inkubatory i organizacje wspierające transfer technologii). Słabości w zakresie koordynacji w polityce innowacyjnej w Polsce były podnoszone już w latach dziewięćdziesiątych minionego wieku, zaś postępujący z czasem wzrost liczby poziomów i podmiotów zaangażowanych w jej tworzenie i wdrażanie czyni system wsparcia innowacyjności jeszcze bardziej złożonym. Pod tym względem bardzo cenne mogą okazać się wnioski i doświadczenia związane z realizowanymi obecnie przez NCBR dwoma instrumentami wsparcia, tj.: Regionalnymi Agendami Naukowo-Badawczymi oraz programami sektorowymi. Pierwszy obejmuje wsparcie projektów badawczych jednostek naukowych wynikających z regionalnych inteligentnych specjalizacji: regiony zgłaszają w nim propozycje tematów badawczych wynikających z regionalnych strategii inteligentnej specjalizacji, które następnie stanowią zakres tematyczny konkursu w działaniu 4.1.2 POIR – prowadzonego przez NCBR. Rozwiązanie to umożliwi z jednej strony uwzględnienie zagadnień badawczych istotnych z punktu widzenia regionów (decentralizacja), z drugiej wyeliminowanie zjawiska powielania wsparcia tych samych lub podobnych projektów oraz zapewnienie wysokiej jakości dofinansowywanych projektów naukowych (centralizacja). Instrument ten jest przykładem powiązania wymiaru regionalnego i krajowego

we wspieraniu badań i innowacji. Z kolei, programy sektorowe eksponują aspekt partycypacyjny i współpracę ze środowiskami branżowymi (np.: platformami technologicznymi, klastrami branżowymi) przy definiowaniu agend badawczych oraz ich współfinansowaniu ze środków publicznych [Mieszkowski, Kardas, 2015, s. 375]. Zarówno Regionalne Agendy Naukowo-Badawcze, jak i programy sektorowe są przykładami instrumentów wsparcia, w których elementem integrującym różne poziomy sprawowania rządów lub aktywność różnych interesariuszy jest wypracowanie wspólnego zakresu tematów badawczych (agenda badawcza), istotnych z punktu widzenia środowisk branżowych lub regionów. Wagę współpracy i koordynacji działań w polityce innowacyjnej podkreśla również „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, zaś formułowane w niej propozycje, np. regionalnych funduszy rozwoju, mogą być kolejnym mechanizmem integrującym aktywność instytucji krajowych i regionalnych [Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju..., 2017, s. 157].

Współzarządzenie wielopoziomowe w polityce innowacyjnej stanowi duże wyzwanie badawcze. Omawiana tematyka była przedmiotem wielu badań, opracowań i raportów, ale miały one charakter teoretyczny bądź skupiały się na analizie studiów przypadków [Regions and Innovation Policy, 2011, s. 144-146]. Nie dają one jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytania związane z wpływem współzarządzania wielopoziomowego na: wzrost gospodarczy, konkurencyjność, innowacyjność czy jakość rządzenia państw i regionów. Jednym z głównych ograniczeń przy poszukiwaniu odpowiedzi na pytania dotyczące skuteczności i efektywności współzarządzania wielopoziomowego był i wciąż pozostaje brak odpowiednich danych, na podstawie których można byłoby prowadzić analizy i badania w tym zakresie [Guimon, 2013, s. 3]. W artykule skupiono się przede wszystkim na kwestiach wielopoziomowości (zwłaszcza z perspektywy krajowej), a w mniejszym stopniu na współpracy różnych podmiotów i partnerstwie (wspólnym sprawowaniu rządów). Należy oczekiwać, że w przyszłości prowadzone badania przyczynią się do pogłębienia wiedzy na temat tego zagadnienia oraz będą stanowić zasadnicze wsparcie dla polityków i interesariuszy zaangażowanych we współzarządzanie wielopoziomowe w polityce innowacyjnej.

Literatura

- Bonaccorsi A., 2009, *Towards better use of conditionality in policies for research and innovation under structural funds*, Report Working Paper.
- Cooke P., 2002, *Regional Innovation Systems: General Findings and Some New Evidence from Biotechnology Clusters*, „Journal of Technology Transfer”, no. 27.
- Dziemianowicz W., Gawlikowska-Huecel K., Lodkowska-Skoneczna K., Pyszkowski A., Szlachta J., 1999, *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, „Polska Regionów”, nr 6, Gdańsk-Warszawa.
- Edquist Ch., Borrás S., 2013, *The Choice of Innovation Policy Instruments*, Paper, no. 04, CIRCLE, Lund University.
- Frączek M., 2014, *Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(32).

- Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., 2006, *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Regional Studies Association – Sekcja Polska, Warszawa.
- Gorzelak G., Kozak M., Roszkowski W., 1997, *Agencje rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Przemiany polskiej przestrzeni*, G. Gorzelak (red.), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa.
- Guimon J., 2013, *Smart Decentralisation of Innovation Policies*, Policy Brief, The Innovation Policy Platform, OECD – World Bank.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Hooghe L., Marks G., 2003, *Unraveling the Central State, but How? Types of multi-level governance*, “The American Political Science Review”, vol. 97, no. 2.
- Jablecka J., 2009, *Finansowanie badań ze źródeł publicznych. Rady badawcze, instrumenty finansowania, ewolucja systemu w Polsce*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Jasiński A. H., 1997, *Innowacje i polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Jasiński A. H., 2006, *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Jasiński A.H., Okoń-Horodyńska E., 2002, *Innovation in Transition. The case of Poland*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, 2006, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/evaluations/data-for-research/ (data wejścia: 07.07.2016).
- Kopyciński P., 2014, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(30).
- Koschatzky K., Kroll H., 2009, *Multi-level governance in innovationsystems*, „Ekonomiaz”, no. 70.
- Kozak M.W., 2013, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA, nr 6.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kuhlmann S., 2001, *Future governance of innovation policy in Europe – three scenarios*, “Research Policy”, no. 30.
- Magro E., Wilson J.R., 2013, *Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix*, “Research Policy”, no. 42.
- Marks G., 1993, *Structural Policy and Multi-level Governance in the EC*, [in:] *The State of the European Community*, A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), Lynne Rienner, Boulder, CO.
- Miedziński M., 2001, *Koordynacja procesów innowacji na przykładzie polskiego województwa. Aspekty instytucjonalne regionalnych systemów innowacji*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy*.

- Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, A. Kukliński (red.), Komitet Badań Naukowych, Warszawa.
- Mieszkowski K., Kardas M., 2015, *Facilitating an Entrepreneurial Discovery Process for Smart Specialisation Strategy. The case of Poland*, "Journal of Knowledge Economy", no. 6, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, 2000, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, 2003, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Nowakowska A., 2009, *Zdolności innowacyjne polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Okoń-Horodczyńska E., 1998, *Narodowy System Innowacji w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Piattoni S., 2009, *Multi-Level Governance in the EU. Does it work?*, MIT, no. 8/9 maja. *Polityka przemysłowa. Założenia. Program realizacji w latach 1993-1995*, 1994, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa.
- Program wspierania rozwoju instytucji regionalnych działających na rzecz transferu technologii*, 1997, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Przegląd Narodowej Polityki Naukowej i Technicznej Polska*, 1996, OECD KBN, Warszawa.
- Regions and Innovation Policy*, 2011, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris.
- Rezolucja w sprawie Karty Wielopoziomowego Sprawowania Rządów w Europie*, 2014, Komitet Regionów, RESOL-V-012, 106 sesja plenarna w dniach 2-3 kwietnia 2014 roku, Bruksela.
- Rodrigo D., Allio L., Andres-Amo P., 2009, *Multilevel Regulatory Governance*, OECD Working Papers on Public Governance, no. 13.
- Rozporządzenie 1303/2013 z 13 grudnia 2013 roku 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 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. UE L 347/320 z 20.12.2013).*
- Ruszkowski J., 2013, *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), Instytut Europejski Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa.
- Schmitter P. C., 2002, *Neo-neo-functionalism*, European University Institute, Florence.
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki – Dynamiczna Polska 2020*, 2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Strategia rozwoju nauki w Polsce do 2015 roku*, 2009, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa (dokument nie został przyjęty przez Radę Ministrów).
- Szlachta J., 1993, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Polityka Ekonomiczna i Społeczna, Warszawa.
- The Innovation Imperative*, 2015, OECD Publishing, Paris.
- W kierunku innowacyjnej Polski: Proces przedsiębiorczego odkrywania i analiza potrzeb przedsiębiorstw w Polsce*, 2015, Bank Światowy, Warszawa.
- Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2003*, 1999 (uzup. 2002), Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku*, 1999, Komitet Badań Naukowych, Warszawa.
- Założenia polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa*, 1993, Komitet Badań Naukowych, Warszawa.
- Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej Polski do 2020 roku*, 2004, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa.
- Założenia strategii i polityki rozwoju przemysłu do roku 2010 roku*, 1996, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa.
- Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, 2000, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.

prof. dr hab. Teresa MRÓZ

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: t.mroz@uwb.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.05

PODSTAWOWE PROBLEMY POZASĄDOWEGO ROZWIĄZYWANIA SPORÓW MIĘDZY PRZEDSIĘBIORCĄ A KONSUMENTEM

Streszczenie

Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich jest elementem polityki ochrony konsumenta w ramach integracji europejskiej. Na początku tekstu *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy (UE) Nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 [Rozporządzenie..., 2013]* znalazło się stwierdzenie, że konsumenci to najważniejsi uczestnicy rynku wewnętrznego, zatem powinni w nim zajmować kluczową pozycję. Oceniając atrakcyjność rynkową przedsiębiorcy, konsument bierze pod uwagę nie tylko jakość oferowanych produktów i usług, ale także sposób rozwiązywania sporów z udziałem konsumentów. W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że ochrona konsumenta leży nie tylko w interesie jego samego, ale jest istotnym czynnikiem z racji funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku towarów i usług. Przedmiotem artykułu jest analiza podstawowych problemów i nowych regulacji prawnych dotyczących pozasądowych metod rozwiązywania sporów między przedsiębiorcą a konsumentem. Liczba regulacji prawnych związanych z ochroną konsumenta wciąż rośnie, rośnie także zakres obowiązków przedsiębiorcy wobec konsumenta. Ten stan rzeczy może zakłócać prawidłowe relacje między interesami przedsiębiorcy a interesami konsumenta. Mnogość regulacji komplikuje status prawny konsumenta jako ostatniego ogniwa w procesie wymiany dóbr i usług. Zwiększenie zakresu realnej ochrony interesów konsumenta, a pośrednio i przedsiębiorcy jest możliwe dzięki szerszemu wykorzystaniu pozasądowych metod rozwiązywania sporów między konsumentem a przedsiębiorcą. Metody te mogą być korzystne dla obu podmiotów rynku, o czym traktują przedstawione niżej rozważania. W związku z tym, że rozważania zawarte w artykule przede wszystkim wiążą się z zasadami funkcjonowania instytucji prawnych, przytoczone dane mają charakter ilustracyjny.

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, konsument, mediacje, arbitraż, sąd polubowny, zapis na sąd polubowny, spór między przedsiębiorcą a konsumentem

BASIC PROBLEMS OF ALTERNATIVE METHODS OF RESOLVING DISPUTES BETWEEN ENTREPRENEURS AND CONSUMERS

Summary

The paper is focused on legal and economic aspects of alternative methods of resolving disputes between an entrepreneur and a consumer. Consumers are a necessary element of an enterprise in terms

of the objective approach. Moreover, they raise the market value of a company. In this context, there is no doubt that consumer protection is in their own interest but is also an important factor from the point of view of an enterprise and an entrepreneur. The number of legal provisions protecting the consumer increases every year, broadening the scope of entrepreneurs' duties. This can distort the proper relationship between the interests of businesses and consumers. The specific nature of legal relations, the multitude of legal institutions, and the expanding circle of persons covered by consumer protection laws, all make the status of the consumer as the last link of the process of exchange of goods and services much more complicated. Increasing the range of consumer protection and, indirectly, protection of the entrepreneur is possible through a wider use of alternative methods of resolving disputes between consumers and entrepreneurs. These methods can be beneficial for both sides, which is discussed in the following paper.

Key words: entrepreneur, consumer, mediation, arbitration, arbitration tribunal, arbitration agreement, dispute between entrepreneur and consumer

JEL: K 12, K 13, K 15

1. Wstęp – ochrona prawna konsumenta jako element gospodarki rynkowej

Jest wiele przyczyn wskazujących na pilną potrzebę pozasądowego rozwiązywania sporów w sprawach z udziałem konsumentów. W praktyce chodzi tu zwłaszcza o: mediację, ugody, rozstrzygnięcie sporów przez sądownictwo polubowne. W dużym uproszczeniu można wskazać na przyczyny ogólne, takie jak fakt, że pozasądowe, rozwiązywanie sporów jest już wartością pozytywną samą w sobie, w każdej sprawie, a przyczyny szczególne są charakterystyczne dla spraw konsumenckich. Te ostatnie mają ścisły związek z pierwotnym motywem silniejszej ochrony konsumenta. Często w literaturze przyjmuje się, że ochrona, o której mowa, nie ma na celu uprzywilejowania konsumentów względem przedsiębiorców, lecz relatywne wyrównanie ich szans na rynku. Dla polskiego przedsiębiorcy, uczestniczącego w mechanizmach stosunkowo młodej gospodarki rynkowej, liczy się każdy element zmniejszający lub zwiększający jego szanse wobec innych uczestników rynku [Ochrona..., 2011, s. 53-54]. Z jednej strony szerszy zakres i wyższy poziom ochrony konsumenta wpływa na sytuację przedsiębiorcy, skoro przepisy prawne obarczają go dodatkowymi obowiązkami w stosunku do konsumenta, a zwiększona ochrona konsumenta nie pozostaje bez wpływu na cenę towarów i usług. Z drugiej strony silniejsza pozycja konsumenta, stworzona przez ustawodawcę unijnego i krajowego, zwiększa atrakcyjność tego rynku dla konsumentów. Ochrona konsumenta ma więc oddziaływanie wielopłaszczyznowe, przede wszystkim oddziałuje na wzajemne relacje uczestników rynku.

Dla zachowania możliwie optymalnych relacji między przedsiębiorcą a konsumentem ważne jest nie tylko podłoże normatywne, (które obecnie głównie kształtują regulacje Unii Europejskiej), ale także stworzenie realnych możliwości skorzystania z instytucji prawnych chroniących konsumenta, a taką możliwość zwiększa pozasądowe rozstrzygnięcie sporów między tymi podmiotami. Warto tu dodać, że pojawiają się nowe „techniki” rozwiązywania sporów, a w ślad za tym, powstają platformy internetowe (ODR) do rozstrzygnięcia sporów konsumenckich [Rozporządzenie..., 2013, art. 1 i 2]. Unijne i polskie regulacje prawne dotyczą więc problematyki, która niewątpliwie ma wyraźne przełożenie na sferę funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Według przepisów zawartych w *Kodeksie cywilnym* (KC), przedsiębiorstwo jest zorganizowaną całością, obejmującą różnorodne składniki. W konkretnych przypadkach obejmuje ono zróżnicowaną liczbę składników rozmaitej natury, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez określonego przedsiębiorcę. Na składniki przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym wskazuje art. 55¹ KC. Przepis ten nie tworzy katalogu zamkniętego, co należy uznać za racjonalne rozwiązanie legislacyjne. Warto zwrócić uwagę na to, że nie w nim wymienionego ważnego składnika przedsiębiorstwa, jakim jest atrakcyjność rynkowa. Z natury rzeczy przedsiębiorstwo jest nastawione na zaspokajanie potrzeb zewnętrznych, nie własnych. Doniosłość klienteli w obrocie gospodarczym dostrzeżono już wiele lat temu. W 1932 roku T. Blumenfeld pisał o klienteli jako najistotniejszym przedmiocie obrotu i ochrony prawnej [Blumenfeld, 1932, s. 27]. Bez wątpienia, w dzisiejszych czasach rozwoju masowej konsumpcji konsument stał się wielkim „odbiorcą” wytwarzanych dóbr i usług, ważną i ogromną grupą klienteli dla wielu przedsiębiorców. Można więc stwierdzić, że dbałość o optymalne relacje prawne między konsumentem a przedsiębiorcą jest kluczowym elementem gospodarki rynkowej.

Mediacja prowadzona przez mediatora między przedsiębiorcą a konsumentem może być istotnym sposobem pełniejszego urzeczywistnienia zasady ochrony konsumenta w obrocie prawnym, w którym stronami czynności prawnej są konsument i przedsiębiorca [Court..., 2014, s. 48–58]. To samo można powiedzieć o rozstrzygnięciu sporu przez sąd polubowny. Pozasądowe rozstrzygnięcie sporów w sprawach z udziałem konsumentów odciążałoby sądownictwo powszechne, notujące ogromny wzrost wpływu spraw do sądów [Kałużny, 2016, s. 177]. W praktyce ogromnym utrudnieniem dla konsumenta, próbującego samodzielnie dochodzić swoich praw, jest dynamika zmian przepisów z zakresu ochrony konsumenta oraz trudności w ich interpretacji, co zniechęca do podejmowania działań mających na celu realizację praw konsumenckich. Odpowiednio przygotowany merytorycznie mediator może pomóc w wypracowaniu kompromisowego i sprawnego rozwiązania sporu bez udziału sądu. Co więcej, pozostaje jeszcze kwestia, nie zawsze pozytywnego, nastawienia polskich przedsiębiorców do idei poszanowania praw konsumentów. Nie wszyscy przedsiębiorcy dostrzegają, że dopuszczenie do sądowego rozstrzygnięcia sporów negatywnie wpływa na wizerunek przedsiębiorcy na rynku.

Postulując potrzebę szerszego wykorzystania pozasądowych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich, należy uwzględnić zawilość przepisów dotyczących statusu prawnego konsumenta (nawet co do samego pojęcia konsumenta) [Gneta, 2013, s. 138]. Trzeba wspomnieć, że zasadniczo do roku 2003 przepisy KC w zakresie rękojmi, czyli podstawowego instrumentu prywatnoprawnej ochrony konsumenta, miały charakter jednolity i były stosowane zarówno w obrocie profesjonalnym, jak i w obrocie konsumenckim. Przyczyną dokonania zmian normatywnych stały się dążenia Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej i konieczność dostosowania regulacji krajowych do ówczesnych wymogów unijnych, obowiązujących m.in. pod rządami *Dyrektywy 1999/44/EC Parlamentu Europejskiego* oraz *Rady z dnia 25 maja 1999 roku*. Implementacja dyrektywy została dokonana w drodze *Ustawy z dnia 27 lipca 2002 roku o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*, która weszła w życie w dniu 1 stycznia

2003 roku i oznaczała jednocześnie obowiązywanie dwóch reżimów prawnych oraz zerwanie z tradycją rękojmi w zakresie obrotu konsumenckiego na rzecz wprowadzenia za implementowaną dyrektywą pojęcia braku zgodności towaru z umową. Można ocenić, że to rozwiązanie prawne nie sprawdziło się w praktyce, w polskich realiach społecznych i gospodarczych.

Po kilkunastu latach proces dostosowawczy prawa polskiego do regulacji unijnych zatoczył koło. *Ustawa o prawach konsumenta z 30 maja 2014 roku* wprowadziła do polskiego porządku prawnego *Dyrektywę 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 roku w sprawie praw konsumentów*. Wymieniona ustawa w sposób zasadniczy zmieniła przepisy o ochronie konsumentów w zakresie przepisów o rękojmi za wady oraz gwarancji. Rozpatrując problematykę pozasądowych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich, nie można pominąć ważnych regulacji unijnych, a mianowicie *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z 21 maja 2013 roku w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich* oraz zmiany *Rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i Dyrektywy 2009/22/WE (Rozporządzenie w sprawie ODR w sprawach konsumenckich)*. Te właśnie regulacje unijne stawiają przed Polską nowe wyzwania i oczekiwania na coraz większą rolę pozasądowych metod rozstrzygania sporów jako optymalnego sposobu ochrony konsumenta. W tym nurcie można umieścić uchwaloną *Ustawę 23 września 2016 roku o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich* (Dz. U. 2016, poz. 1823). Przepisy tej ustawy stosuje się do rozwiązywania sporów konsumenckich między konsumentem mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej a przedsiębiorcą mającym siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tą ustawą, istotną rolę ma *podmiot uprawniony*, którego obowiązki i uprawnienia wymieniają przepisy art. 9 i 34 ustawy. Jednocześnie warto zastanowić się, czy nie należy skorzystać z cennych doświadczeń USA w zakresie internetowego rozstrzygania sporów konsumenckich.

2. Prawne uwarunkowania pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich

Na gruncie polskich regulacji istnieją instytucje prawne i aparat prawny umożliwiające skorzystanie z pozasądowych sposobów rozwiązywania sporów również z udziałem konsumenta. Ich podstawą konstrukcyjną jest dobrowolność i zgoda na taki sposób rozwiązania sporu. Ustawa wprowadziła nowe przepisy do *Kodeksu postępowania cywilnego* (KPC). Według art. 1164¹ par. 1 KPC, zapis na sąd polubowny, obejmujący spory wynikające z umów, których stroną jest konsument, może być sporządzony tylko po powstaniu sporu i wymaga zachowania formy pisemnej, ponadto w zapisie na sąd polubowny należy także wskazać pod rygorem nieważności, że stronom znane są skutki zapisu na sąd polubowny, w szczególności co do mocy prawnej wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej na równi z wyrokiem sądu bądź ugodą zawartą przed sądem po ich uznaniu przez sąd albo po stwierdzeniu przez sąd ich wykonalności. W nowych regulacjach uczyniono również zastrzeżenie, że w przypadku sporów wynikających z umów, których stroną jest konsument, rozstrzyganie sporu według ogólnych

zasad prawa lub zasad słuszności nie może prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przyznanej mu bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa właściwego dla danego stosunku. Podstawą skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego jest sytuacja, gdy wyrok sądu polubownego pozbawia konsumenta ochrony przyznanej mu bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa właściwego dla umowy, której stroną jest konsument, a gdy prawem właściwym dla tej umowy jest prawo wybrane przez strony – ochrony przyznanej konsumentowi bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa, które byłoby właściwe w sytuacji braku wyboru prawa.

Niewielka popularność polubownego rozstrzygnięcia sporów w Polsce może wynikać z braku tradycji, z zaszłości historyczno-kulturowych oraz niższego niż w krajach wysoko rozwiniętych poziomu gospodarki rynkowej, gdzie konsument jest „dobrem” wysoko cenionym. Ponadto, wśród dużych przedsiębiorców, borykających się ze sprawami o wielkiej wartości, zauważalna jest tendencja do poddawania sporów do rozstrzygnięcia zagranicznemu sądownictwu arbitrażowemu, co może świadczyć o braku zaufania do polskich sądów arbitrażowych i do zasad ich działania. Przedsiębiorcy powinni być zainteresowani pozasądowym rozstrzygnięciem sporów, także tych z udziałem konsumentów. Pozwoliłoby to zachować klientelę, tajemnice handlowe i nie narazić renomę przedsiębiorstwa. Kształtowanie się świadomości i relacji rynkowych jest procesem, więc musi upłynąć wiele lat, zanim ten sposób załatwiania konfliktów w Polsce stanie się tak popularny, jak w starych krajach Unii Europejskiej czy USA.

Zgodnie z art. 3 *Ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, postępowaniem w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich jest postępowanie mające na celu rozwiązywanie sporu konsumenckiego, prowadzone według zasad określonych w ustawie i polegające na:

1. umożliwieniu zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony;
2. przedstawieniu stronom propozycji rozwiązania sporu;
3. rozstrzygnięciu sporu i narzuceniu stronom jego rozwiązania.

Jak wynika z powyżej przytoczonego przepisu, ustawodawca nie nazywa postępowań zmierzających do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich ani mediacją, ani postępowaniem przed sądami polubownymi. Konieczne jest więc uporządkowanie sposobów rozwiązywania sporów zaproponowanych w ustawie, według klasycznych reguł porządku prawnego, tak aby można było zastosować przewidywalne dla stron i dające pewność prawną reguły postępowania przy rozwiązywaniu tych sporów (o czym niżej).

Obecnie w zdecydowanej większości regulacji prawnych, mających na celu rozwiązywanie różnego rodzaju sporów (np. między pracodawcą a pracownikiem), niemalże uwagi poświęca się mediacji. Mediacje, jeżeli są skuteczne, zwykle kończą się zawarciem ugody. Zgodnie z art. 183¹ KPC, mediacja jest dobrowolna. Prowadzi się ją ona na podstawie umowy o mediację albo postanowienia sądu kierującego strony do mediacji. Umowa może być zawarta także przez wyrażenie przez stronę zgody na mediację, gdy druga strona złożyła stosowny wniosek. W umowie o mediację strony określają w szczególności: przedmiot mediacji, osobę mediatora lub sposób wyboru mediatora. Mediację prowadzi się przed wszczęciem postępowania, a za zgodą stron również

w toku sprawy. Jeżeli zawarto ugodę przed mediatorem, sąd na wniosek strony niezwłocznie przeprowadza postępowanie co do zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem (art. 183¹⁴ par. 1 KPC). Ugoda zawarta przed mediatorem, po jej zatwierdzeniu przez sąd, ma moc prawną ugody zawartej przed sądem. Ugoda zawarta przed mediatorem, którą zatwierdzono przez nadanie jej klauzuli wykonalności, jest tytułem wykonawczym (art. 183¹⁵ par. 1 KPC).

Liczba mediacji jest różna w poszczególnych województwach. W 2013 roku najczęściej prowadzono ich w województwach: mazowieckim i dolnośląskim, a najmniej – w kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i podkarpackim.

TABELA 1.

**Liczba mediacji przeprowadzonych w wojewódzkich inspektoratach
Inspekcji Handlowej w 2013 i 2014 roku**

Lp.	Województwo	Liczba kontroli	
		2013	2014
1.	dolnośląskie	1 616	1 083
2.	kujawsko-pomorskie	199	986
3.	lubelskie	486	1 211
4.	lubuskie	434	790
5.	łódzkie	899	1 981
6.	małopolskie	752	2 062
7.	mazowieckie	23 011	2 601
8.	opolskie	509	835
9.	podkarpackie	321	1 112
10.	podlaskie	659	1 385
11.	pomorskie	1 079	1 680
12.	śląskie	1 015	1 238
13.	świętokrzyskie	309	808
14.	warmińsko-mazurskie	516	1 150
15.	wielkopolskie	1 030	1 404
16.	zachodniopomorskie	925	1 169

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów [*Raport...*, 2014, s. 59; *Sprawozdanie...*, 2015, s. 58].

Powyższe dane wskazują, że w zależności od regionów Polski mediacyjne metody rozwiązywania sporów zyskują różne uznanie konsumentów.

Liczba mediacji jest różna w poszczególnych województwach. W 2013 roku najczęściej prowadzono ich w województwach: mazowieckim i dolnośląskim, a najmniej w: kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Większość spraw rozstrzyganych w drodze mediacji dotyczyła artykułów przemysłowych (w 2013 roku było ich 12 444): obuwia (8 967), odzieży (750), sprzętu komputerowego (189) i innych. W mniejszym stopniu mediacje dotyczyły usług: motoryzacyjnych, pralniczych i pozostałych [*Urząd...*, 2014, s. 55-60]. W 2013 roku najczęściej wniosków skierowanych do stałych, polubownych sądów konsumenckich wpłynęło w województwach: pomorskim,

śląskim, a najmniej w opolskim i podlaskim. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być różne, np.: czynniki ekonomiczne, położenie geograficzne, poziom świadomości prawnej konsumentów. W województwie podlaskim sporą grupę nabywców towarów konsumpcyjnych stanowią obcokrajowcy zza wschodniej granicy Polski, którzy zwykle nie korzystają z polskich instytucji z zakresu ochrony konsumenta, nierzadko przeznaczając zakupione towary na dalszą sprzedaż.

Ogółem, w 2013 roku do Europejskiego Centrum Konsumentckiego w Polsce wpłynęło 2 965 skarg i zapytań konsumenckich, z czego 585 skarg o charakterze transgranicznym było rozpatrywanych przy udziale dwóch centrów ECC-NET, tj. centrum kraju konsumenta i centrum kraju przedsiębiorcy. Z tej liczby 179 spraw prowadzono przy udziale Europejskiego Centrum Konsumentckiego Polska jako centrum kraju przedsiębiorcy, w tym 11 spraw zostało przekazanych Inspekcji Handlowej w celu podjęcia mediacji. W trybie mediacji rozpatrywano spory konsumenckie w wojewódzkich inspektoratach w: Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie. W głównej mierze dotyczyły one zakupu i montażu okien i drzwi, a także zakupów internetowych sprzętu elektronicznego i artykułów gospodarstwa domowego [*Raport...*, 2014, s. 59].

Pozasądowe metody rozstrzygnięcia sporów konsumenckich, na które składają się: działalność stałych polubownych sądów konsumenckich oraz mediacje prowadzone w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej, a także funkcjonowanie Europejskiego Centrum Konsumentckiego w Polsce oraz innych organizacji i instytucji publicznych czy pozarządowych, służących pomocą uczestnikom rynku, są przede wszystkim reakcją na politykę Unii Europejskiej wobec konsumentów. Ten sposób rozwiązywania sporów wysoko ceni judykatura. Zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od początków istnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów niewzruszalne pozostają reguły polegające na rozwiązaniu sporu w sposób szybki, sprawny i jak najniższym kosztem.

Z danych publikowanych przez Departament Inspekcji Handlowej [*Sprawozdanie...*, 2015, s. 58] wynika, że liczba wniosków skierowanych do stałych, polubownych sądów konsumenckich w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej w 2014 roku była mniejsza niż w 2013 roku, bowiem w roku 2013 wpłynęło ich 2 597, a w 2014 roku odnotowano 2 515 wniosków. Jak pokazują przytoczone wyżej dane, do sądów polubownych wpłynęło o 82 wnioski mniej. Mimo że nie jest to znaczący spadek zainteresowania tym sposobem rozstrzygnięcia sporów, to warto poszukiwać przyczyn tego stanu rzeczy. Biorąc pod uwagę ideę sądów polubownych, którą jest dążenie do rozstrzygnięcia sporów poza obszarem działania władzy publicznej, należałoby zastanowić się, czy stałe, polubowne sądy konsumenckie powinny być umiejscowione przy administracji rządowej. Wydaje się, że nie jest to rozwiązanie optymalne. Stałe, polubowne sądy konsumenckie działają przy wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej. Powoływane są na podstawie umów o zorganizowaniu takich sądów, zawieranych pomiędzy wojewódzkimi inspektorami a organizacjami pozarządowymi reprezentującymi konsumentów lub przedsiębiorców. Funkcjonowanie sądów zostało uregulowa-

ne w *Ustawie o Inspekcji Handlowej oraz Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 roku w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich* (Dz. U. Nr 113, poz. 1214).

Sprawy w sądach polubownych mogą inicjować zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy, jednakże zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (wyrok z 18 grudnia 2006 roku, sygnatura akt XVII AmC 96/05), zapis na sąd z góry określony w umowie z konsumentem nie będzie go wiązał, ponieważ ma on charakter niedozwolonego postanowienia umownego (klauzuli abuzywnej). Trzeba także pamiętać, że zapis na sąd polubowny jeszcze przed powstaniem sporu pozostaje w sprzeczności z postanowieniami *Ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich* (art. 48.1).

3. Charakter prawny wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich

Możliwość pozasądowego rozwiązywania konfliktu pojawia się tylko wówczas, gdy na zasadzie równości strony wykażą wolę skorzystania z takiego sposobu ochrony ich interesów. Strony powinny zgodzić się na określony sposób rozwiązania sporu, a więc nie wchodzi tu w grę żadna władcza forma. Zgodnie z art. 33.1. *Ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich następuje na wniosek konsumenta. Jeżeli przewiduje to regulamin, wszczęcie tego postępowania następuje również na wniosek przedsiębiorcy. Ustawa wymaga wskazania we wniosku rodzaju postępowania, o którym mowa w art. 3 ustawy, czyli postępowania polegającego na:

1. umożliwieniu zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony;
2. przedstawieniu stronom propozycji rozwiązania sporu;
3. rozstrzygnięciu sporu i narzuceniu stronom jego rozwiązania.

Na tej podstawie można stwierdzić, że wnioski mogą być różnie kwalifikowane w kategoriach zdarzeń wywołujących określone skutki prawne. Dwa pierwsze postępowania i odpowiednie wnioski, odnoszące się do tych postępowania, można potraktować jako wnioski o mediację, zaś wniosek o rozstrzygnięcie sporu i narzucenie stronom jego rozwiązania daje podstawę, aby rozpatrywać go w kategoriach zapisu na sąd polubowny. Za niefortunne należy uznać użycie przez ustawodawcę w art. 3 ustawy określenia *narzuceniu stronom jego rozwiązania*, gdyż sformułowanie to odbiega od określeń przyjmowanych w prawie prywatnym, gdzie podstawową zasadą jest autonomia i równość stron. Zapis na sąd polubowny jest czynnością prawną, a więc formą kształtowania stosunków prawnych na zasadzie autonomii woli stron, braku podległości. W piśmiennictwie i doktrynie prawa prywatnego powszechnie przyjmuje się, że czynności prawne są zasadniczą formą kształtowania przez podmioty prawa stosunków prawnych w ramach ich autonomiczności, przyjmowanej również za główną zasadę prawa cywilnego [Stelmachowski, 1998, s. 35]. Współcześnie autonomiczność podmiotów prawa cywilnego stanowi podstawę wiążącej prawnie mocy umów i innych czynności prawnych [System..., 2006, s. 383]. Należy dodać, że w literaturze wielokrotnie podkreśla się, że charakter i moc

czynności prawnych, rodzących w sferze prawa cywilnego skutki prawne, należy przestrzegać w kontekście idei wolności jednostki i przysługujących jej praw podstawowych. Autonomiczność podmiotów i ich równość wobec prawa przesądza o wszelkiej aktywności podmiotów prawa cywilnego, w tym również w zakresie wywoływania swoim działaniem skutków prawnych w sferze rozstrzygnięcia konfliktów między uczestnikami obrotu prawnego. Gwarantowana przez ustawodawcę wolność i autonomia dokonywania czynności prawnych przesądza o swobodnym kształtowaniu przez podmioty prawa relacji prawnych z otoczeniem [Kodeks..., 2016, s. 131]. Istota zgody stron na pozasądowe rozwiązanie ich konfliktu wynika zatem z aktu woli i zamiaru wywołania określonych skutków prawnych, co odpowiada klasycznemu pojęciu czynności prawnej.

Oświadczenie stron w kwestii pozasądowego rozstrzygnięcia sporu ma postać czynności prawnej, czyli zapisu na sąd polubowny. Zgodnie z art. 1161 par. 1 KPC, poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego wymaga umowy stron, w której należy wskazać przedmiot sporu lub stosunek prawny, z którego spór wynikł lub może wyniknąć (zapis na sąd polubowny). Według par. 2. tego artykułu, zapis na sąd polubowny może wskazywać stały sąd polubowny jako właściwy do rozstrzygnięcia sporu. Jeżeli strony nie postanowiły inaczej, wiąże je regulamin stałego sądu polubownego, obowiązujący w dacie zawarcia zapisu na sąd polubowny. Ponadto, w art. 1162 KPC znalazło się stwierdzenie, że zapis na sąd polubowny powinien być sporządzony na piśmie. Wymaganie dotyczące formy zapisu na sąd polubowny jest spełnione także wtedy, gdy zapis został zamieszczony w wymienionych między stronami pismach lub oświadczeniach złożonych za pomocą środków porozumiewania się na odległość, które pozwalają utrwalić ich treść. Istotą zapisu na sąd polubowny jest więc poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego, a zatem, jeżeli porozumienie stron nie przewiduje dla sądu polubownego celu, jakim powinno być rozstrzygnięcie sporu, to tego rodzaju zapis nie może być potraktowany jako zapis na sąd polubowny [Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego..., 2001]. Do ustawowo przewidzianych, istotnych elementów zapisu na sąd polubowny przede wszystkim należy zaliczyć wolę stron poddania sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego oraz określenie przedmiotu sporu lub stosunku prawnego, z którego spór wynikł lub może wyniknąć. Z pewnymi wyjątkami, przepisy nie ograniczają czasu, w którym można dokonać zapisu na sąd polubowny. Regulacje szczególne, dotyczące sporów wynikających z umów konsumenckich, są zawarte w art. 1164¹ KPC. Biorąc pod uwagę treść art. 2 pkt. 3 *Ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, należy uznać, że art. 1164¹, par. 1. dotyczy wyłącznie sporów w relacji konsument-przedsiębiorca, wynikających z zawartej umowy. Przepis art. 1164¹, par. 1 KPC wskazuje wymogi zapisu na sąd polubowny, przyjmując, że zapis na sąd polubowny, obejmujący spory wynikające z umów, których stroną jest konsument, może być sporządzony tylko po powstaniu sporu i wymaga zachowania formy pisemnej.

Podstawowe znaczenie dla dalszych losów sporu ma poprawność sporządzenia umowy o poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. Trzeba mieć na względzie to, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, sąd polubowny może orzekać o istnieniu, ważności albo skuteczności zapisu na sąd polubowny [Kodeks postępowania..., 2015, s. 1227, 1242]. Prawidłowość zapisu może być weryfikowana zarówno w ramach postępowania o uznanie albo stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody

przed nim zawartej (art. 1215, par. 2 KPC), jak i w ramach procedowania dotyczącego skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego (art. 1206, par. 1 KPC).

Zgodnie z art. 1157 KPC, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, strony mogą poddać pod rozstrzygnięcie sądu polubownego spory o prawa majątkowe lub spory o prawa niemajątkowe mogące być przedmiotem ugody sądowej, z wyjątkiem spraw o alimenty. W przypadku sporów wynikających z umów konsumenckich mamy do czynienia ze sporami o prawa majątkowe, których stroną jest konsument. Należy więc przyjąć, że stronami umowy o poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego mogą być przedsiębiorca i konsument co do sporów majątkowych powstałych z umów między nimi. Poza ograniczeniem podmiotowym i przedmiotowym, mamy tu do czynienia także z ograniczeniem czasowym.

Określony w art. 1161, par. 2 KPC obowiązek przestrzegania zasady równości stron w odniesieniu do zapisu na sąd polubowny nawiązuje do podstawowych zasad postępowania cywilnego, źródłowo odpowiadających określonej w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zasadzie równości wobec prawa [*Konstytucja...*, 1997, art. 32, ust. 1]. Istota zasady równości stron w ujęciu materialnoprawnym bazuje na stwierdzeniu zawartym w art. 1161, par. 2 KPC o bezskuteczności postanowień zapisu określających wykluczenie pewnych uprawnień jednej ze stron lub przyznanie im mniej względem uprawnień przyznanych drugiej stronie w ramach realizacji postępowania polubownego. Regułą jest to, że konsument na rynku jest stroną ekonomicznie słabszą. W tej sytuacji ważną rolę odgrywają nie tylko przepisy prawa materialnego, ale także przepisy proceduralne. Można tu przywołać treść art. 1169, par. 3 KPC, według którego postanowienia umowy o arbitraż, przyznające jednej ze stron więcej uprawnień przy powoływaniu sądu polubownego, są bezskuteczne. Podobnie, zgodnie z art. 1183 KPC, wykluczenie w postępowaniu polubownym uprawnienia każdej ze stron do wysłuchania i przedstawienia swoich twierdzeń oraz dowodów na ich poparcie narusza zasadę równości stron w ramach rozstrzygania sporu przed sądem polubownym. W jednym z orzeczeń [*Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego...*, 2012] Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przy ocenie przestrzegania zasady równości trzeba wyraźnie odróżnić treść samej umowy arbitrażowej i ogólne reguły funkcjonowania stałego sądu polubownego, a zatem zasada równości stron w rozumieniu art. 1161, par. 2 KPC powinna być odnoszona do samej treści umowy, a nie do elementów organizacyjnych sądu polubownego.

Zasada równości stron w aspekcie proceduralnym sprowadza się do elementów determinujących przebieg postępowania przed sądem polubownym, odpowiednio: od przygotowania realizacji procesu z określeniem składu orzekającego i podstawowych kwestii proceduralnych do przeprowadzenia właściwego postępowania z wyrokowaniem włącznie [Strumillo, 2005, s. 65-68]. Problematyka ta znajduje swoje odzwierciedlenie także w poglądach judykatury. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy wywiódł w odniesieniu do ustalania składu orzekającego, iż wskazane przez stronę powiązania organizacyjne sądów polubownych z różnymi korporacjami zawodowymi lub związkami przedsiębiorców nie mogą przesądzać o ich określonej zależności od tych organizacji ani także o braku bezstronności poszczególnych arbitrow (z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2010 roku w sprawie V CSK 434/09, niepublikowany). Sąd Apelacyjny w Warszawie [*Uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego...*,

2012] wskazał, że granice swobody sądu polubownego w przeprowadzaniu postępowania dowodowego wyznaczają wymogi wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy oraz równego traktowania stron postępowania. W innym orzeczeniu [*Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie...*, 2008] sąd podkreślił, że eliminacja wniosków dowodowych jednej ze stron postępowania może być uznana za naruszenie zasady równości stron i pozbawienie możliwości obrony swoich spraw przed sądem polubownym strony zgłaszającej wnioski dowodowe.

Wskazane poglądy judykatury potwierdzają słuszną wykładnię obowiązujących przepisów, określających zasadę równości stron uczestniczących w postępowaniu polubownym i odpowiednio w działaniach mediacyjnych. Sąd polubowny i jego skład nie może mieć cech organu władczego, nie może reprezentować *imperium*. Wydaje się, że w tym duchu należy interpretować przepis art. 36 *Ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*. Wojewódzki inspektor nie ma w swych kompetencjach rozstrzygania sporów. Może on tylko podejmować działania, mające na celu pozasądowe rozwiązanie sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą dzięki umożliwieniu zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez strony lub przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu.

Na tle zasady równości stron, eksponowanej w przepisach dotyczących rozstrzygnięcia sporów przez sądownictwo polubowne, można zadać pytanie, czy zasada ta nie kłóci się z zasadą szczególnej ochrony konsumenta, którą można wywodzić z przepisów prawa materialnego.

Poza wskazanymi wyżej przepisami KPC, wprowadzonymi lub zmienionymi *Ustawą z 23 września 2016 roku o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, procedura cywilna nie przewiduje postępowania odrębnego, które w ramach funkcji ochronnej traktowało konsumenta w sposób szczególny. Nie przewidziano postępowania odrębnego, tak jak np. w przypadku spraw małżeńskich. Są jednak niektóre, rozproszone przepisy proceduralne, które służą tylko konsumentom. *Kodeks postępowania cywilnego* przewidział szczególną rolę dla rzecznika praw konsumentów. Zgodnie z art. 63³ KPC, w sprawach o ochronę konsumentów powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów może wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium. W tych sprawach odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o prokuratorze (art. 63⁴ KPC). Mimo że w przepisie jest mowa o obywatelach, to w praktyce rzecznik konsumentów ma do czynienia z problemami konsumentów w rozumieniu art. 22¹ KC.

Pewnym ułatwieniem jest postępowanie uproszczone, a stosuje się je w sprawach należących do właściwości sądów rejonowych, w tym o roszczenia wynikające z umów, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza dziesięciu tys. zł, a w sprawach o roszczenia wynikające z rękojmi, gwarancji jakości lub z niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową sprzedaży konsumenckiej, jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza tej kwoty (art. 505¹ KPC).

4. Podsumowanie

Współczesna formuła sądów polubownych, działających w obszarze relacji między przedsiębiorcami a konsumentami, opiera się na modelu wypracowanym około trzydzieści lat temu w Stanach Zjednoczonych. Wówczas, aby wspomóc konsumentów i odciążać sądy powszechne, zaczęto tworzyć niezależne od wymiaru sprawiedliwości metody rozwiązywania sporów w drodze ugodowej i pozasądowej, w tym także w formie sądów polubownych. Obecnie metody te funkcjonują praktycznie na całym świecie jako ADR, czyli alternatywne metody rozstrzygania sporów. W krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieje łącznie ponad 750 rozmaitych systemów ADR (czyli instytucji, organizacji lub procedur). Działają one w różny sposób i mają różnorodne nazwy, są organizowane przez władze publiczne, przedsiębiorców lub przy współpracy sektora publicznego i organizacji branżowych.

Naczelną zasadą tych postępowań jest dobrowolność, a więc niezbędna jest zgoda stron na rozwiązanie sporu w takiej formie, jaką wybiorą sami zainteresowani (np. mediacja czy sąd arbitrażowy). Już to, że strony wyraziły zgodę na polubowne rozstrzygnięcie konfliktu, wskazuje, iż nie są przeciwnikami w procesie, ale poszukują kompromisu. Już sama zgoda na pozasądowe rozwiązanie sporu powinna być doceniana przez przedsiębiorców, bowiem każde wytoczenie procesu przed sądem negatywnie wpływa na renomę przedsiębiorcy, również może narazić na ujawnienie jego tajemnic handlowych czy produkcyjnych.

Jedną z wielkich zalet alternatywnych metod rozwiązywania sporów jest szybkość, co jest korzystne dla konsumenta i przedsiębiorcy. W sądach polubownych najczęściej sprawa kończy się na pierwszej rozprawie albo jeszcze wcześniej – w drodze wspólnych negocjacji. Jak pokazuje praktyka, zazwyczaj mediacje kończą się w ciągu dwóch miesięcy. Kolejną zaletą jest maksymalne odformalizowanie postępowania, a koszty ponoszone przez strony są zdecydowanie niższe niż w sądach powszechnych, a czasem nie ma ich wcale.

W latach 2009-2013 do stałych polubownych sądów konsumenckich wystąpiono z ponad 13 tys. wnioskami, a łączna kwota dochodzonych w ten sposób roszczeń wynosiła ponad 15 mln zł. W okresie od 2009 roku do 2013 roku wydano łącznie ponad 5 500 rozstrzygnięć (1 249 wyroków i 4 341 ugod), przy czym przeciętny czas oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia wyniósł do dwóch miesięcy.

W 2009 roku zgłoszono do Inspekcji Handlowej łącznie nieco ponad 10 tys. wniosków o mediację, a w 2013 roku wpłynęło 13 050 wniosków. Zdecydowana większość wniosków o mediację (66 %) skończyła się pozytywnie dla konsumentów, a strony zawierały porozumienia kończące spór. W około jednej trzeciej spraw nie doszło do polubownego zakończenia sporu ze względu na brak zgody konsumentów na warunki zaproponowane przez przedsiębiorcę.

W 2014 roku do wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej wpłynęły 13 485 wniosków o mediację złożone przez konsumentów. Objęło to 69 % ogółu skarg konsumenckich, skierowanych do Inspekcji Handlowej w analizowanym okresie. W 2013 roku wpłynęło 13 050 wniosków o mediację, złożonych przez konsumentów, co stanowiło 67,7 % ogółu skarg konsumenckich. W 2014 roku liczba wniosków

wzrosła więc o 435 w stosunku do 2013 roku. Należy podkreślić, że w 2014 roku większość wniosków o mediację, tj. 9 084 (67,3%), zakończyła się pozytywnie dla konsumentów, czyli zawarciem ugody kończącej spory (w roku 2013 było 8 631 wniosków zakończonych ugodą, czyli 66%). W 2014 roku nie doszło do porozumienia w 4 401 przypadkach, co stanowiło 32,6% złożonych wniosków. W roku 2013 takich wniosków było 4 419, co stanowiło 33,9% wniosków o mediację [*Sprawozdanie...*, 2015, s. 55-56]. Z powyższych danych widać, że mediacja w Inspekcji Handlowej stanowi podstawowy instrument rozwiązywania sporów konsumenckich, a liczba kierowanych wniosków jest rosnąca. Może to świadczyć nie tylko o rosnącej konsumpcji, ale także o coraz większym przekonaniu o zaletach mediacyjnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich. Działalność sądów polubownych cieszy się mniejszą popularnością niż mediacje. Powody tego stanu rzeczy są różne, jednym z nich jest umiejscowienie stałych konsumenckich sądów polubownych przy organach administracji publicznej, jednocześnie mogą na to wpływać: przyzwyczajenia konsumentów i przedsiębiorców, brak dostatecznej popularyzacji zalet sądów polubownych i wiele innych okoliczności. Jak pokazują doświadczenia krajów o wysoko rozwiniętych gospodarkach, z upływem czasu sądy polubowne powinny stać się ważnym elementem funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Niewątpliwie, dążenie do spopularyzowania pozasądowego rozwiązywania sporów, w tym sporów z udziałem konsumentów, ma duże znaczenie społeczne i gospodarcze. Ugoda pod względem prawnym ma walory orzeczenia sądowego, a ponadto przedsiębiorcy mają większą szansę utrzymania klienteli. Wyrok sądu powszechnego zwykle pozostawia negatywne skutki w zakresie dalszej współpracy stron lub ją przekreśla. Jednak trzeba dalszych działań zwiększających świadomość przedsiębiorców i konsumentów, aby przelamywać sceptycyzm uczestników sporów do tych metod rozwiązywania sporów. Można także rozważyć zasadność wprowadzenia szczególnej regulacji prawnej kosztów postępowania sądowego, idącej w kierunku obciążania kosztami, niezależnie od wyniku sprawy, tych przedsiębiorców, którzy nie zgodzili się na próbę pozasądowego rozwiązania sporu. Zrezygnowanie z postępowania sądowego powinno być odpłatne, zwłaszcza jeżeli chodzi o przedsiębiorców. Trzeba zauważyć, że jeszcze wielu konsumentów wciąż rezygnuje z dochodzenia swoich praw, szczególnie gdy chodzi o sprawy o niewielkiej wartości, choć istnieje możliwość skorzystania z sądowego postępowania uproszczonego. Konsumenci obawiają się, że bez pomocy fachowego pełnomocnika i biegłego nie poradzą sobie z gąszczem zawilych przepisów. W tej sytuacji głównie sprawy drobniejsze powinny być przedmiotem mediacji i postępowania ugodowego. Inna tendencja jest widoczna w obrocie profesjonalnym. Tam do postępowania arbitrażowego trafiają sprawy o wielkiej wartości, często związane z tajemnicami produkcyjnymi przedsiębiorstwa. Charakterystyczne jest to, że najczęściej przedsiębiorcy wybierają arbitraż w innym kraju niż Polska.

Możliwość wyboru sposobu rozwiązania sporu jest objęta działaniem zasady autonomii woli stron, najważniejszej zasady prawa zobowiązań, rozciągniętej także na płaszczyznę rozwiązywania konfliktu (nie tylko na etapy zawierania i wykonywania umów). Pozasądowe metody rozwiązywania sporów mają wiele zalet ocenianych na gruncie prawa i ekonomii, jednak wciąż odgrywają tylko rolę uzupełniającą. W Polsce, mimo

tendencji wzrostowej, mechanizmy polubownego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich są nadal mało rozwinięte i słabo upowszechnione. Droga pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich może być skutecznym i tanim środkiem dochodzenia praw przez konsumentów, jak również najkorzystniejszym dla przedsiębiorcy, przede wszystkim ze względu na interesy przedsiębiorstwa. Dotyczy to głównie spraw drobniejszych, które rozstrzygane przez sądy powszechne, są obciążone wieloma niedogodnościami, takimi jak np.: sformalizowane procedury, wysokie koszty postępowania, często długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie. Ponadto, w dobie sklepów internetowych (w tym zagranicznych) tworzenie platform internetowego rozstrzygnięcia sporów może być specyficznym, nowatorskim sposobem koncyliacyjnego zakończenia konfliktu między interesami przedsiębiorcy a interesami konsumenta.

Literatura

- Blumenfeld T., 1932, *Klientela jako przedmiot obrotu i ochrony prawnej*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa.
- Brzozowski A., 2006, *Umony*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, E. Łętowska (red.), t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Ereciński T., 2016, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, t. 5, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gnela B., 2013, *Umowa konsumencka w polskim prawie cywilnym i prywatnym międzynarodowym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Grykiel J., 2016, *Komentarz do art. 1-449¹¹*, [w:] *Kodeks cywilny*, T. I., M. Gutowski (red.), Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Hodges Ch., Creutzfeldt N., 2013, *Implementing the EU Consumer ADR Directive*, University of Oxford, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/implementing_the_adr_directive.pdf (data wejścia: 01.06.2017).
- Jagielska M., 2010, *Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym Unii Europejskiej w zakresie zobowiązań umownych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kaluźny T., 2016, *Zapis na sąd polubowny jako podstawa współczesnego rozstrzygnięcia sporów sądowych*, rozprawa doktorska przygotowana w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku pod kierunkiem prof. dr hab. Teresy Mróz, Białystok.
- Kańska K., 2004, *Pojęcie konsumenta w Kodeksie cywilnym na tle tendencji europejskich*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, z. 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 roku*, Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.
- Kuner Ch., *Legal Obstacles to ADR in European Business-to-Consumer Electronic Commerce*, <http://www.kuner.com/data/pay/adr.html> (data wejścia: 01.06.2017).
- Machnikowski P., 2016, *Komentarz do art. 56*, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, E. Gniewka, P. Machnikowski (red.), C.H. Beck, Warszawa.
- Ochrona konsumenta w prawie polskim na tle koncepcji effet utile*, 2011, J. Frąckowiak, R. Stefanicki (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

- Raport UOKiK. *Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich w Polsce*, 2014, Warszawa, https://www.konsument.gov.pl/pl/uploads/520/Raport_final-pdf.html (data wejścia: 01.06.2017).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 524.2013 z dnia 21 maja 2013 roku w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) Nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sprawach konsumenckich), Dz. U. UE 18.06.2013, L 165/1.
- Safjan M., 2015, *Komentarz do art. 56*, [w]: *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), t.1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Skrodzka M. J., 2013, *Mediacja w prawie podatkowym w ujęciu prawa cywilnego*, „Przegląd Podatkowy”, nr 8.
- Skrodzka M. J., 2014, *Civil law mediation and the culture of pre-trial litigation a mediator's perspective*, [in:] *Court Culture. Contemporary problems*, A. Piszcz (ed.), Temida 2, Białystok.
- Skrodzka M. J., 2014, *The mediation process as an alternative and effective method of resolving civil and commercial law disputes*, [in:] *Court Culture. Conciliation Culture or Litigation Culture*, M. Etel, I. Kraśnicka, A. Piszcz (eds.), Temida 2, Białystok.
- Sprawozdanie z działalności Inspekcji Handlowej w 2014 roku, 2015, Warszawa, https://www.uokik.gov.pl/raporty_zkontrolni_inspekcji_handlowej.php (data wejścia: 01.06.2017).
- Stelmachowski A., 1998, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Strumillo T., 2009, *Zasady postępowania arbitrażowego*, „ADR Arbitraż i Mediacja”, nr 4.
- Ustawa o prawach konsumenta. Kodeks cywilny (wyciąg). Komentarz*, 2014, B. Kaczmarek-Templin, P. Stec, D. Szostek (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z 23 września 2016 roku o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, Dz.U. 2016, poz. 1823.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego*, t.j. Dz. U. 2014, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny*, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 roku o prawach konsumenta*, Dz. U. 2014, poz. 827.
- Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11.10.2001 roku w sprawie IV CKN 139/01*, publiczny System Informacji Prawnej Legalis.
- Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19.10.2012 roku w sprawie V CSK 503/11*, niepublikowane.
- Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10.12.2008 roku w sprawie I ACa 655/08*, publiczny Zbiór Orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Warszawie 2010/3/21.
- Uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14.06.2012 roku w sprawie I ACa 1241/11*, publiczny System Informacji Prawnej LEX nr 1298991.
- Wejman F., Zoll F., 1998, *Prawo ochrony konsumenta w okresie zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Wiśniewski A. W., 2011, *Międzynarodowy arbitraż handlowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa.

dr Katarzyna ŻAK

Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: katarzyna.zak@ue.katowice.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.06

ANALIZA I OCENA EKSPANSJI ZAGRANICZNEJ POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW

Streszczenie

Przemiany dokonujące się po 1989 roku oraz akcesja do Unii Europejskiej uruchomiły i zdynamizowały procesy umiędzynarodowienia zarówno polskiej gospodarki, jak i podmiotów działających w jej ramach. W pierwszej części artykułu przedstawia ogólne rozważania związane z internacjonalizacją działania, motywami, jakimi kierują się inwestorzy, oraz charakterystykę różnych form ekspansji na rynki zagraniczne. Zasadniczym celem drugiej części artykułu było przedstawienie diagnozy wybranych form aktywności polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych, takich jak: eksport, franchising i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. W artykule zastosowano metodę krytycznej analizy piśmiennictwa i wykorzystano różne zestawienia zawierające dane statystyczne takich instytucji, jak: Główny Urząd Statystyczny, NBP i UNCTAD.

Słowa kluczowe: ekspansja zagraniczna, eksport, franchising, bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ)

ANALYSIS AND EVALUATION OF FOREIGN EXPANSION OF POLISH ENTERPRISES

Summary

The transformation which took place after 1989 and the accession to the European Union provided a boost to the internationalization of the Polish economy and individual business companies. The first part of this paper presents general considerations associated with internationalization activities, the motives which guide investors, and the characteristics of different forms of expansion into foreign markets. The main purpose of the second part of the paper is to offer a diagnosis of selected forms of activity of Polish companies on foreign markets, such as export, franchising, and direct foreign investment. The paper uses the method of critical literary analysis and bases on a variety of statistical data from such institutions as: Central Statistical Office of Poland, NBP, and UNCTAD.

Key words: internalization, export, franchising, foreign direct investment (FDI)

JEL: F100, F210, F230, F630

1. Wstęp

Rozpoczęta w 1989 roku transformacja polskiej gospodarki oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (w 2004 roku) z pewnością były przełomowymi wydarzeniami i przyczyniły się do otwarcia polskiej gospodarki na świat oraz wkroczenia polskich przedsiębiorstw na nowe rynki.

Do niedawna podejmowanie aktywności na arenie międzynarodowej było domeną dużych podmiotów. Dziś ekspansja międzynarodowa jest ważnym elementem strategii także znaczenie mniejszych przedsiębiorstw.

Można wskazać wiele przesłanek, które mobilizują menedżerów do ekspansji na rynki zagraniczne, np.: zwiększenie skali działania, obniżka kosztów, dostęp do źródeł finansowania i zaopatrzenia, łatwiejszy dostęp do nowych rynków, silna konkurencja na dotychczasowych rynkach działalności przedsiębiorstwa, polityka krajów goszczących itp.

W przypadku wielu przedsiębiorstw operowanie w skali jedynie polskiego rynku już nie wystarczy. Do dalszego rozwoju jest niezbędna ekspansja na rynki zagraniczne, przy czym jest ona możliwa w różnych formach. Obecnie, oprócz eksportu, polscy przedsiębiorcy realizują swą aktywność w bardziej zaawansowanych formach, a szczególnie znaczenia nabierają bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Zakłada się więc, że w celu intensywniejszego rozwoju polskich przedsiębiorstw konieczne jest zróżnicowanie form obecności na rynkach zagranicznych oraz uzyskiwanie w związku z tym coraz lepszych rezultatów ekonomicznych.

Celem artykułu jest prezentacja i charakterystyka wybranych form umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw, a także wskazanie głównych kierunków ekspansji na rynki zagraniczne.

W artykule zastosowano metodę krytycznej analizy piśmiennictwa i wykorzystano różne materiały zawierające dane statystyczne takich instytucji, jak: Główny Urząd Statystyczny, NBP i UNCTAD.

2. Internacjonalizacja przedsiębiorstw – konceptualizacja problemu

Do końca lat pięćdziesiątych XX wieku w literaturze przedmiotu dominowały rozważania nad stosunkami między gospodarkami narodowymi – a więc podejście makroekonomiczne. Natomiast w drugiej połowie XX wieku pojawiło się wiele teorii internacjonalizacji (umiędzynarodowienia) przedsiębiorstw, co należy wiązać z takimi faktami, jak:

- rosnąca ekspansja przedsiębiorstw w formie eksportu;
- rosnące bezpośrednie zaangażowanie przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych;
- rosnące zróżnicowanie form ekspansji przedsiębiorstw na rynki zagraniczne [Witek- Hajduk, 2010, s. 25].

Internacjonalizacja jest pojęciem interdyscyplinarnym, tzn. dotyczy zagadnień o charakterze: ekonomicznym, polityczno-prawnym, technologicznym i socjokulturowym. Można ją także definiować na różnych poziomach, a mianowicie:

- globalnym – gospodarki światowej;

- makro – gdy odnosi się do umiędzynarodowienia gospodarki narodowej;
- mezo – gdy odnosi się do umiędzynarodowienia poszczególnych sektorów, branż gospodarki;
- mikro – gdy odnosi się do umiędzynarodowienia przedsiębiorstw;
- mikro-mikro – gdy odnosi się do umiędzynarodowienia wewnątrz przedsiębiorstwa [*Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym. Analiza strategiczna*, 1994, s. 15].

Literatura przedmiotu zawiera wiele różnych definicji internacjonalizacji przedsiębiorstwa, łącząc ją m.in. z: formami umiędzynarodowienia, geograficznym rozszerzeniem zakresu działania przedsiębiorstwa na rynki zagraniczne, zaangażowaniem zasobów przedsiębiorstwa za granicą, umiędzynarodowieniem łańcucha wartości, wchodzeniem przedsiębiorstw w relacje w ramach sieci biznesowych [por. Rymarczyk, 2004, s. 19; *Współczesne problemy marketingu międzynarodowego*, 1998, s. 27; Pietrusiński, 2005, s. 15; Gorynia, 2007, s. 35 i 88].

Zdaniem G. Albuma, J. Strandskova, E. Duerra i L. Dowda, umiędzynarodowienie przedsiębiorstwa oznacza sukcesywny rozwój jego międzynarodowego zaangażowania, mierzony rozszerzeniem geograficznego zasięgu rynków, produktów i form działalności, a także zmianami w „filozofii zarządzania” przedsiębiorstwem i zachowaniach organizacji. Jest to tzw. eklektyczna definicja internacjonalizacji przedsiębiorstwa. Ponadto, internacjonalizację przedsiębiorstwa należy postrzegać w trzech wymiarach, tj.: jako proces (ujęcie dynamiczne, procesowe), jako rezultat (ujęcie statyczne) oraz jako sposób myślenia (ujęcie behawioralne) [Rymarczyk, 2004, s. 19; Album, Strandskov, Duerr, Dowda, 1994, s. 2].

Za najbardziej zaawansowany etap umiędzynarodowienia uznaje się globalizację. Zorska zdefiniowała ją jako długookresowe integrowanie: działań, procesów oraz podmiotów na poziomie: makro (gospodarki), mezo (branż i sektorów) oraz mikro (przedsiębiorstw) w ogólnosiwiatowy system przez rozszerzanie i intensyfikowanie powiązań zarówno handlowych, jak i inwestycyjnych, informacyjnych i innych [Zorska, 1998, s. 13 i dalsze]. Natomiast A. K. Koźmiński dodał, że zasadnicza różnica między umiędzynarodowieniem a globalizacją polega na zasięgu: w pierwszym przypadku zasięg ten obejmuje kilka krajów, w stosunku do globalizacji – cały globalny rynek [Koźmiński, 1999, s. 23; Nowakowski, 1999, s. 26].

Wielu autorów zwraca uwagę na rozróżnienie internacjonalizacji czynnej i biernej. Internacjonalizacja czynna (aktywna) jest to ekspansja zagraniczna przedsiębiorstwa w różnych możliwych formach. Internacjonalizacja bierna (pasywna) oznacza natomiast wchodzenie w różne związki gospodarcze z partnerami zagranicznymi bez wychodzenia z działalnością gospodarczą poza granice kraju lokalizacji danej firmy. Inne z kolei podejście głosi, iż z internacjonalizacją bierną mamy do czynienia wówczas, gdy przedsiębiorstwo krajowe jest zmuszone do konkutowania na rynku macierzystym z firmami zagranicznymi, a z internacjonalizacją aktywną, gdy przedsiębiorstwo krajowe konkuruje na rynkach zagranicznych [Gorynia, 2007, s. 35; Rozkwitalska, 2007, s. 122; Gołębiowski, Witek- Hajduk, 2007, s. 16-17].

Obok zjawiska internacjonalizacji, w niektórych publikacjach można spotkać się z pojęciem deinternacjonalizacji. Mellaahi zdefiniował ją jako proces dobrowolnego zmniejszania zaangażowania przedsiębiorstwa w działania na rynku międzynarodowym. Jest

ona zwykle odpowiedzią na pogorszenie sytuacji przedsiębiorstwa na rynku macierzystym lub za granicą bądź sposobem na poprawę rentowności przedsiębiorstwa w warunkach kryzysu [Mellahi, 2003, s. 151].

Wieloletnie badania, dotyczące problematyki internacjonalizacji przedsiębiorstw, doprowadziły do wykreowania wielu teorii w tej dziedzinie (tabela 1.).

TABELA 1.**Wybrane teorie internacjonalizacji przedsiębiorstw**

Grupa teorii		Teoria	Przedstawiciele
Teorie handlu międzynarodowego		Teorie neotechnologiczne, w tym teoria luki technologicznej, teoria cyklu życia produktu	M. Posner, R. Vernon, S. Hirsch, R.R. Shons
Teorie bezpośrednich inwestycji zagranicznych	Nurt monopolu	Teoria monopolistycznej przewagi przedsiębiorstwa	S. Hymer
		Teoria reakcji przedsiębiorstwa na warunki konkurencji typu oligopolistycznego	F.T. Knickerbrocker
	Nurt efektywności	Teoria internalizacji	P. Buckley, M. Cassone
		Teoria kosztów transakcyjnych	O.E. Williamson
		Model analizy kosztów transakcyjnych	E. Anderson, H. Gatignon
	Teorie eklektyczne	Ekлекtyczna teoria produkcji międzynarodowej	J.H. Dunning
	Teorie etapowej internacjonalizacji przedsiębiorstwa	Model uppsalski	J. Johnson, F. Wiedersheim-Paul
Innowacyjne modele internacjonalizacji		W.J. Bilkey, G. Tesar, M.R. Czinkota, J.S. Lim, K.I. Kim, R. Reid, T.R. Rao	
Modele fińskie		R. Luostarinen, J. Larimo, H. Hellman	
Teorie sieciowe	Teorie sieciowej internacjonalizacji	J. Johnson, L.G. Mattsson, H. Hakanson	
Teorie wczesnej internacjonalizacji	Model powstania międzynarodowych, nowych przedsiębiorstw	P.P. McDougall, B.M. Oviatt	
Alternatywne teorie internacjonalizacji	Model podejścia strategicznego	S. Young	
	Model procesu podejmowania decyzji	F. Root, V. Kumar, V. Subramaniam, Y. Pan, D. Tse, T. Eicher	
	Model możliwości organizacyjnych	P. Aulakti, M. Kotabe, A. Madhok	

Źródło: [Witek- Hajduk, 2010, s. 29].

3. Motywy ekspansji na rynki zagraniczne

Tak jak trudno przywołać jedno określenie internacjonalizacji, podobnie problematyczne jest wskazanie określonej grupy motywów, które są brane pod uwagę przez przedsiębiorstwo podejmujące aktywność na rynkach zagranicznych. W literaturze przedmiotu dominują dwa podejścia (tabela 2.). Pierwsze z nich wskazuje na takie czynniki, jak:

rynkowe, kosztowe, zaopatrzeniowe oraz polityczne. Natomiast drugie podejście dzieli motywy internacjonalizacji przedsiębiorstwa na:

- **proaktywne** – które występują, gdy przedsiębiorstwo dąży do zmiany strategii działania, ponieważ ma specjalne kompetencje i zasoby, bądź gdy dostrzeża w otoczeniu szanse działania na rynkach zagranicznych;
- **reaktywne** – to takie, w odniesieniu do których firma reaguje na pewne siły na rynku macierzystym albo na rynkach zagranicznych i stara się do nich dostosować [Album, Strandskov, Duerr, Dowda, 1994, s. 40-46].

TABELA 2.

Motywy podejmowania międzynarodowej ekspansji przedsiębiorstw

Grupa czynników	Wyszczególnienie
Rynkowe	Poszukiwanie nowych rynków zbytu. Efektywniejsze wykorzystanie mocy wytwórczych. Zwiększenie konkurencyjności na rynku macierzystym. Dynamiczny rozwój rynków zagranicznych. Zaostrzenie działań na dotychczasowych rynkach zagranicznych.
Kosztowe	Uzyskiwanie efektu skali produkcji. Korzyści krzywej doświadczenia. Możliwość obniżenia kosztów robocizny, eliminacja kosztów transportu surowców i materiałów. Łatwiejszy dostęp do środków finansowych za granicą i niższy koszt ich pozyskania. Ograniczenie ryzyka sprzedaży na jednym krajowym rynku i uniezależnienie się od wahań koniunktury na tym rynku.
Zaopatrzeniowe	Możliwość pozyskania: surowców, materiałów i energii po cenach niższych niż na rynku krajowym. Możliwość pozyskania: surowców, materiałów i energii wówczas, gdy brakuje ich na rynku krajowym – konieczność zapewnienia ciągłości zaopatrzenia w surowce.
Polityczne	Wynikają z polityki handlu zagranicznego państw zarówno macierzystych, jak i goszczących. Wykorzystywane narzędzia to np.: system ubezpieczeń eksportu, ulgi w podatku dochodowym, zwrot podatku VAT, ograniczenie stawek celnych.
Proaktywne	Oczekiwanie osiągnięcia zysku (w dłuższym okresie) z działania na rynkach zagranicznych. Posiadanie przewagi technologicznej nad międzynarodową konkurencją. Dysponowanie asortymentem produktów o unikatowych cechach (np.: wzornictwo, walory smakowe, jakość wykonania, możliwość adaptacji do indywidualnych potrzeb klientów) lub produkowanych po wyjątkowo niskich kosztach. Posiadanie przewagi informacyjnej – duża wiedza o zagranicznych rynkach zbytu i/lub klientach. Oczekiwanie osiągnięcia korzyści skali i zdobycia oraz wykorzystania doświadczenia międzynarodowego. Długookresowe planowanie działań marketingowych za granicą. Osobiste zaangażowanie zarządu przedsiębiorstwa w proces umiędzynarodowienia.
Reaktywne	Presja konkurencyjna na rynku krajowym. Obserwacja korzyści, jakie konkurenci osiągają, umiędzynarodawiając swoją działalność. Nadprodukcja w branży i samym przedsiębiorstwie, gromadzenie się zapasów. Spadek sprzedaży produktów na rynku krajowym, np. w wyniku osiągnięcia schyłkowej fazy cyklu życia rynkowego przez dany produkt lub nasycenia rynku macierzystego. Nadmierne / nie w pełni wykorzystane moce produkcyjne. Bliskość zagranicznych rynków zbytu (obszary przygraniczne, kraje sąsiednie) i/lub portów międzynarodowych. Zapytania ofertowe z zagranicy lub zamówienia z zagranicy.

Źródło: opracowanie na podstawie: [Rymarczyk, 1996, s. 58-67; Album, Strandskov, Duerr, Dowda, 1994, s. 40-46].

Zintegrowane podejście do motywów podejmowania decyzji o międzynarodowej ekspansji przedsiębiorstw opiera się na uwzględnieniu warunków – szans i zagrożeń – otoczenia międzynarodowego i krajowego (makrootoczenia i otoczenia sektorowego) oraz potencjału samego przedsiębiorstwa, czyli jego atutów i słabości (rysunek 1.). Przedsiębiorstwa działające w kontekście różnorodnych warunków otoczenia dalszego i sektorowego, zarówno w kraju, jak i za granicą, są narażone na oddziaływanie ryzyka systematycznego, co w praktyce oznacza, iż otoczenie takie generuje więcej zagrożeń niż szans. Natomiast ryzyko specyficzne wynika ze zidentyfikowanych atutów i słabości. Im silniejszy jest potencjał danego przedsiębiorstwa, tym niższe ryzyko specyficzne oraz tym lepsze są jego predyspozycje do podjęcia ekspansji na rynki zagraniczne.

Syntetyczna ocena sytuacji przedstawionych w tabeli 3. wskazuje, że okoliczności najkorzystniejsze do podjęcia decyzji o ekspansji międzynarodowej są wtedy, gdy w otoczeniu krajowym i międzynarodowym szanse przeważają nad zagrożeniami, a przedsiębiorstwo posiada silny potencjał wewnętrzny. W sytuacji, w której przedsiębiorstwo ma wiele atutów, a otoczenie zagraniczne oferuje więcej szans niż otoczenie krajowe, następuje efekt „wypychania” przedsiębiorstw na rynki międzynarodowe.

TABELA 3.

Macierz wpływu uwarunkowań otoczenia międzynarodowego i krajowego oraz potencjału przedsiębiorstwa na decyzje o podjęciu ekspansji międzynarodowej

Potencjał otoczenia międzynarodowego	Więcej szans, mniej zagrożeń	Więcej szans, więcej zagrożeń	Więcej szans, mniej zagrożeń	Więcej szans, więcej zagrożeń	Więcej szans, mniej zagrożeń	Więcej szans, więcej zagrożeń	Małe szanse, duże zagrożenia
Potencjał otoczenia krajowego / Potencjał przedsiębiorstwa	Duże szanse, małe zagrożenia		Duże szanse, duże zagrożenia		Małe szanse, małe zagrożenia		Małe szanse, małe zagrożenia
Dużo atutów, mało słabości	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko systematyczne	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko systematyczne	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji		
Dużo atutów, dużo słabości	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko specyficzne	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko systematyczne i specyficzne	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko specyficzne	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko systematyczne i specyficzne			
Mało atutów, mało słabości	Warunki sprzyjające podjęciu międzynarodowej ekspansji, wyższe ryzyko systematyczne i specyficzne						
Mało atutów, dużo słabości							

Źródło: [Gorczyńska, 2008, s. 50].

W warunkach silnego potencjału wewnętrznego, gdy na otoczenie międzynarodowe składa się więcej szans, ale i więcej zagrożeń, przedsiębiorstwa także podejmą międzynarodową ekspansję, lecz będzie ona obciążona wyższym ryzykiem systematycznym (ze względu na obecność zagrożeń). Natomiast w warunkach posiadania zarówno wielu atutów, jak i wielu słabości oraz występowania wielu szans na rynku krajowym i zagranicznym, również powstają sprzyjające warunki do ekspansji międzynarodowej, ale o podwyższonym ryzyku specyficznym

W sytuacji, gdy przedsiębiorstwo wyróżnia się licznymi atutami, lecz i licznymi słabościami, w każdej sytuacji, gdy zostanie podjęta decyzja o międzynarodowej ekspansji, będzie ona obciążona wyższym ryzykiem specyficznym, a w sytuacjach, gdy przedsiębiorstwa zdecydują się na ekspansję międzynarodową w warunkach otoczenia międzynarodowego, charakteryzującego się większą ilością szans i zagrożeń, dodatkowo większym ryzykiem systematycznym.

Międzynarodowa ekspansja o wysokim ryzyku systematycznym i specyficznym będzie występowała wówczas, gdy potencjał przedsiębiorstwa będzie cechował się małą ilością atutów i słabości. Ze względu na słabą pozycję zasobową niechętnie zostanie podjęta decyzja o wyjściu poza granice kraju, a jeśli już, to będzie obciążona wysokim ryzykiem specyficznym. Dla przedsiębiorstw o bardzo małej ilości atutów nawet niewielka ilość zagrożeń wiąże się z podwyższonym ryzykiem systematycznym.

4. Od międzynarodowej ekspansji produktowej do międzynarodowej ekspansji kapitałowej

W literaturze przedmiotu są prezentowane różne klasyfikacje sposobów wejścia przedsiębiorstwa na rynki zagraniczne. Podstawowymi kryteriami tych klasyfikacji są: zakres transferu kapitału za granicę, koszty wejścia, skala ryzyka, wycena szans i zagrożeń w otoczeniu międzynarodowym.

Wielu autorów traktuje wejście na rynki zagraniczne jako proces¹, który jest realizowany w ramach kolejnych form, poczynając od handlu zagranicznego, poprzez formy bardziej złożone (umowy licencyjne, umowy franchisingowe), aż po utworzenie własnego przedsiębiorstwa za granicą [Meissner, 1981; Sznajder, 1995, s. 72].

Biorąc pod uwagę przedmiot ekspansji, można wyróżnić trzy zasadnicze formy ekspansji, tzn. produktową, zasobową i kapitałową. Ekspansja produktowa obejmuje transakcje kupna i sprzedaży wyrobów i usług. Zasadniczą formą ekspansji produktowej jest eksport/import. Są nimi także kontrakty, podczas których zachodzi sprzedaż bądź zakup specyficznych usług. Ekspansja zasobowa obejmuje działania, w ramach

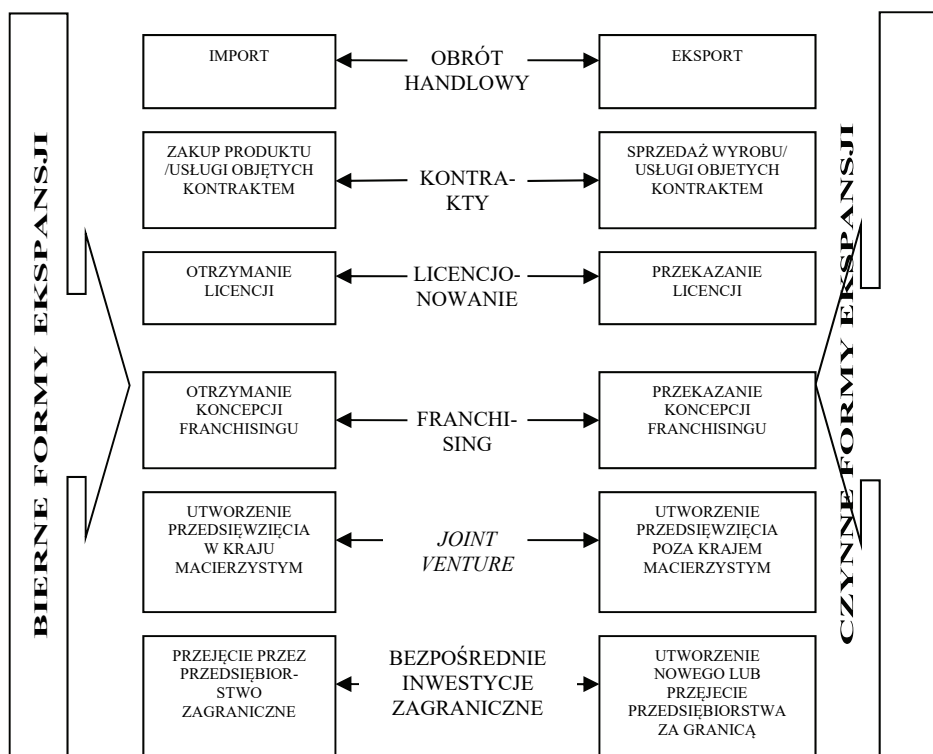
¹ Współcześnie występują organizacje typu *born global*, które swoją egzystencją przeczą klasycznym teoriom internacjonalizacji (proces stopniowego, wieloetapowego angażowania się na rynkach zagranicznych). Definiuje się je jako firmy, które w ciągu trzech lat od swojego powstania rozpoczęły eksport o wielkości co najmniej 25 proc. sprzedaży i istnieją nie więcej niż 20 lat. Tradycyjne bariery umiędzynarodowienia działalności, takie jak brak wiedzy o rynkach zagranicznych czy też niewystarczające zasoby przedsiębiorstwa, wydają się tych firm nie ograniczać, a rozwój technologii komunikacyjnej, integracja międzynarodowa oraz zmniejszanie się barier między krajami częściowo tłumaczą przyspieszenie procesu internacjonalizacji przedsiębiorstw w tej formie.

których następuje użycie bądź sprzedaż zasobów. Transfer zasobów może przebiegać jednokierunkowo lub partnerzy transferują zasoby między sobą, jednak bez łączenia kapitałów. Formami ekspansji zasobowej są licencjonowanie i franchising. Z kolei, ekspansja kapitałowa polega na zaangażowaniu kapitału na rynku zagranicznym w formie wspólnego przedsięwzięcia z partnerem zagranicznym (*joint venture*), w formie trwalego zaangażowania kapitałowego na rynku zagranicznym (fuzje i przejęcia na rynku zagranicznym – inwestycja *brownfield*) lub w formie stworzenia własnego przedsiębiorstwa na rynku zagranicznym (inwestycja *greenfield*).

Każda z wymienionych form międzynarodowej ekspansji może być rozpatrywana jako forma czynna lub bierna (rysunek 1).

RYSUNEK 1.

Bierne i czynne formy ekspansji międzynarodowej przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie na podstawie: [Gorczyńska, 2008, s. 55].

Spośród przedstawionych na rysunku 1. czynnych i biernych form ekspansji nie wszystkie kwalifikują się do uznania za formy ekspansji międzynarodowej. Przedsiębiorstwa ekspansywne to takie, których działania są zorientowane na uzyskanie przewagi konkurencyjnej poza granicami kraju macierzystego. Takie przedsiębiorstwa, podejmując ekspansję międzynarodową, wykorzystują czynne formy, takie jak: eksport, sprzedaż

wyrobów lub usług objętych kontraktem, udostępnienie licencji, udostępnienie koncepcji franchisingu, utworzenie *joint venture* z partnerem za granicą lub realizacja bezpośredniej inwestycji za granicą (BIZ). Zdarzają się przypadki, w których przedsiębiorstwo, dzięki biernemu uczestnictwu w danej formie oraz uczeniu się i zdobywaniu doświadczenia, przekształca się w uczestnika aktywnego [Karaszewski, 2004, s. 73-83].

5. Przegląd wybranych form ekspansji polskich przedsiębiorstw na rynki zagraniczne

Do niedawna inwestycje zagranicznych firm w Polsce przesłaniały ekspansję rodzimych przedsiębiorstw na rynki zagraniczne. Jednak obecnie ta sytuacja zmienia się. Wejście na rynek zagraniczny to naturalny kierunek rozwoju polskich przedsiębiorstw o ugruntowanej pozycji. Dla wielu polskich firm staje się jasne, że rodzimy rynek pozwoli stają się za mały. Wyjściem z takiej sytuacji może być ekspansja na rynki zagraniczne.

Umiejscowienie przedsiębiorstw jest realizowane za sprawą wykorzystania różnych form ekspansji. Na podstawie danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny można stwierdzić, że polski eksport charakteryzuje się tendencją wzrostową i przyczynia się do rozwoju tej gospodarki (tabela 4.).

TABELA 4.

Wartość i dynamika zmian polskiego eksportu i importu w 2004 roku oraz w latach 2009-2015 (w mln euro, w %)

Wyszczególnienie	2004	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eksport (w mln euro)	59 698	98 218	120 373	136 694	143 456	152 779	165 774	179 578
Dynamika zmian (w %) (rok do roku)	–	–	123	114	105	106	108	108
Import (w mln euro)	71 354	10 7529	134 188	152 568	15 4040	155 092	168 432	177 233
Dynamika zmian (w %) (rok do roku)	–	–	125	114	101	101	108	105
Saldo (w mln euro)	-11 656	-9 311	-13 815	-15 874	-10 584	-2 313	-2 658	2 345

Źródło: opracowanie na podstawie: [Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2015; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2013; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2011; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2009].

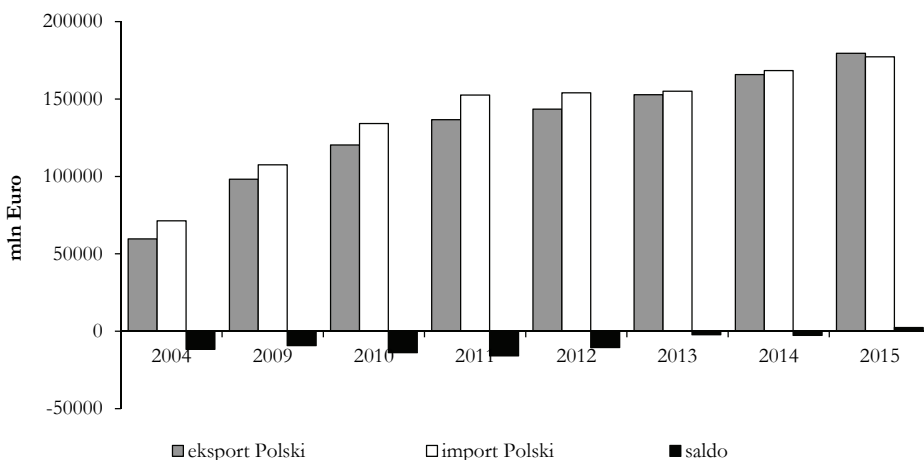
Z danych zawartych w tabeli 4. wynika, że wartość polskiego eksportu w 2015 roku wyniosła blisko 180 mln euro, a więc nastąpił wzrost o 8% w porównaniu z rokiem poprzednim. W okresie 2004-2015 systematycznie także wzrastał w Polsce import. W 2015 roku do Polski przywieziono z zagranicy towary o łącznej wartości 177,23 mld euro. W stosunku do 2014 roku był to wzrost o 5%. Najwyższą dynamikę zmian można było zaobserwować w roku 2010 w stosunku do roku 2009, kiedy zarówno wartość eksportu, jak i importu wzrosły ponad 20%.

Porównując wartość eksportu w 2015 roku z rokiem 2004, można zauważyć, że wartość ta wzrosła trzykrotnie, a wartość importu – ponad dwukrotnie. Wyniki te świadczą o tym, iż rozwój gospodarczy Polski, w tym również wzrost eksportu – podobnie jak w większości gospodarek przechodzących proces transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej – jest silnie uzależniony od napływu inwestycji zagranicznych, które z reguły są nośnikiem innowacji i technologii, ale jednocześnie generują import o charakterze inwestycyjno-zaopatrzeniowym. Import ten bezpośrednio wpływa na rozwój potencjału produkcyjnego oraz unowocześnienie gospodarki, a jednocześnie wywiera decydujący wpływ na skalę deficytu obrotów. Można zatem oceniać, że wzrost importu – szczególnie szybki na początku transformacji – jest nieodłącznym i naturalnym elementem rozwoju polskiej gospodarki. Warto zarazem podkreślić, że napływ zagranicznych inwestycji, pociągający za sobą wzrost importu, po pewnym czasie generuje również przyspieszenie eksportowe w wyniku zaangażowania się tych podmiotów w działalność eksportową.

Na uwagę zasługuje fakt, iż deficyt handlowy od 2011 roku systematycznie malał (za wyjątkiem roku 2014). Natomiast w 2015 roku wartość polskiego eksportu przekroczyła wartość importu, co oznaczało, iż od wielu lat po raz pierwszy uzyskano dodatnie saldo wymiany handlowej z zagranicą (rysunek 2.).

RYSUNEK 2.

Wartość polskiego eksportu, importu i saldo handlu zagranicznego w 2004 roku oraz w latach 2009-2015 (w mln euro)



Źródło: opracowanie na podstawie: [Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2015; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2013; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2011; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2009].

W latach 2001-2015 można zaobserwować przeobrażenia struktury polskich obrotów towarowych z zagranicą w przekroju geograficznym (tabela 5.). Biorąc pod uwagę aktywną formę ekspansji produktowej polskich przedsiębiorstw, należy zauważyć, iż

głównym kierunkiem polskiego eksportu są kraje Unii Europejskiej, jednak w badanym okresie udział eksportu do tych krajów w 2015 roku zmniejszył się o 1,9% w stosunku do roku 2001. W 2015 roku najważniejszym partnerem handlowym były Niemcy, które ogółem odpowiadały za zakup 27,1% polskich produktów eksportowych. Wśród polskich partnerów handlowych kolejne pozycje po Niemczech zajmowały w eksporcie – Wielka Brytania (6,7%), Czechy (6,6%), Francja (5,5%), Włochy (4,8%) i Holandia (4,4%).

TABELA 5.**Główne kierunki polskiego eksportu i importu w 2001 i 2015 roku (w %)**

Wyszczególnienie	Struktura eksportu (w %)			Struktura importu (w %)		
	2001	2015	Zmiana	2001	2015	Zmiana
Unia Europejska	81,3	79,4	-1,9	69,8	60,0	-9,8
Pozauijne kraje rozwinięte /USA, Japonia/	5,7	6,3	+0,6	8,5	6,0	-2,5
Kraje WNP /Rosja, Ukraina, Białoruś/	7,0	5,3	-1,7	10,5	8,6	-1,9
Pozostałe /Chiny, Indie/	6,0	9,0	+3,0	11,2	25,4	+14,2

Źródło: opracowanie na podstawie: [*Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2015; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2001*].

Drugim, ważnym kierunkiem eksportu polskich produktów są kraje rozwijające się – ich udział wzrósł w badanym okresie o 3,0%. Szczególne miejsce wśród tych krajów zajmują Chiny, Indie oraz Turcja, która obecnie jest traktowana jako jeden z perspektywicznych rynków dla polskiego eksportu. Trzeci pod względem udziału kierunek polskiego eksportu to pozaunijne kraje rozwinięte gospodarczo. Choć w omawianej strukturze wzrost ich udziału w 2015 roku w stosunku do 2001 roku jest niewielki, to można przypuszczać, iż na wymagających rynkach, takich jak USA czy Japonia, coraz śmielej mogą konkurować polskie produkty. Czwartym kierunkiem ekspansji produktowej są kraje WNP, w tym m.in.: Rosja, Ukraina i Białoruś – w badanym okresie wartość eksportu zmniejszyła się o 1,7%.

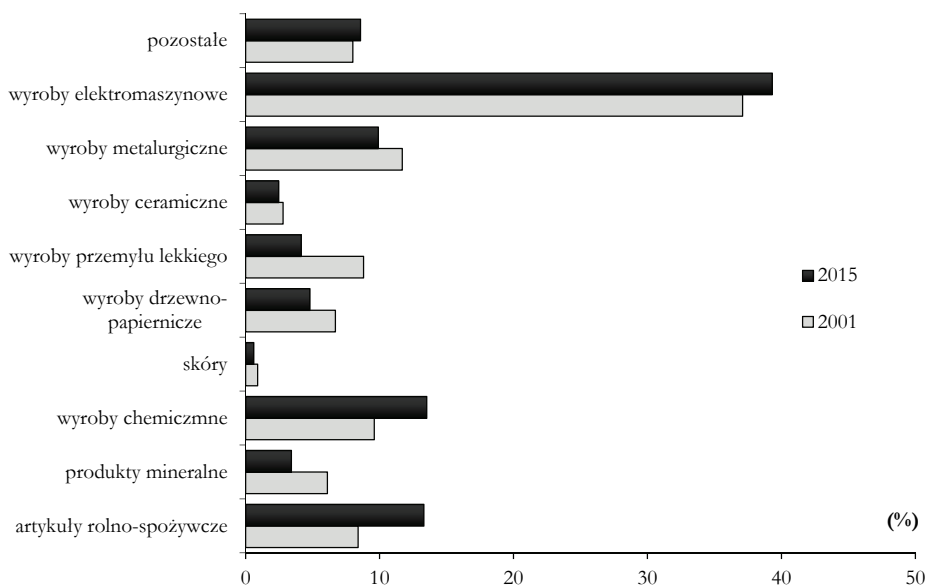
Zmiany, dotyczące polskiego eksportu w latach 2001-2015, obejmują również strukturę przedmiotową (rysunek 3.). Głównie polegają one na wzroście udziału wyrobów wyżej przetworzonych i o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego, w tym przede wszystkim wyrobów elektromaszynowych, które w 2001 roku stanowiły 37% eksportu ogółem, a 39% w 2015 roku. W tym okresie znacząco wzrósł udział wyrobów chemicznych w polskim eksporcie – do 13,5%. Hitem eksportowym firm z nad Wisły są m.in.: nawozy, olejki eteryczne, preparaty perfumeryjne, mydła i preparaty piorące, a także artykuły z kauczuku.

W analizowanym okresie bardzo korzystnie wyróżniał się eksport artykułów rolno-spożywczych, który zwiększył się blisko o 60%. O ile w roku 2001 stanowiły one 8,4% eksportu ogółem z Polski, to w 2012 roku już 13,3%. Szczególnie w minionych kilku latach produkty żywnościowe systematycznie umacniały swoją pozycję w polskim eksporcie i stały się jedną z naszych specjalności eksportowych. Polscy przedsiębiorcy przede wszystkim eksportują mięso: drobiowe, wołowe i wieprzowe, a także produkty mleczarskie, czekolady oraz rozmaite rodzaje pieczywa. Trzeba także zwrócić uwagę

na imponującą sprzedaż soków owocowych i warzywnych oraz zamrożonych owoców (maliny, truskawki i wiśnie).

RYSUNEK 3.

Struktura przedmiotowa polskiego eksportu w 2001 i 2015 roku (w %)



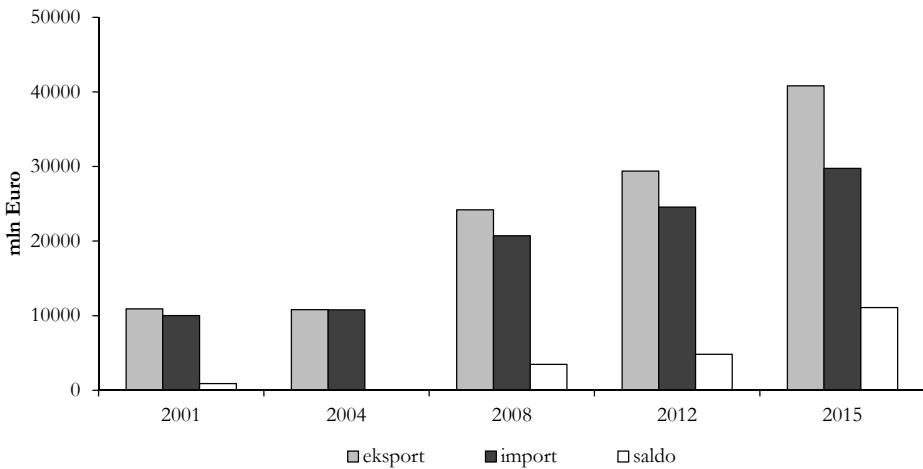
Źródło: opracowanie na podstawie: [*Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2015*; *Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2001*].

Z kolei, największe spadki udziału odnotowano w przypadku wyrobów przemysłu lekkiego (o blisko 50%, do 4,14%) oraz wyrobów przemysłu drzewno-papierniczego (o 30%, do 4,79%).

Od początku transformacji gospodarczej istotne miejsce w polskim handlu zagranicznym zajmują obroty usługami, a ich generalnie dodatni bilans w tym okresie łagodzi skalę deficytu w obrotach towarowych (rysunek 4.). Ważnym, pozytywnym wyróżnikiem eksportu usług jest także jego relatywnie wysokie przełożenie na aktywizację małych przedsiębiorstw, a w rezultacie na wzrost zatrudnienia.

RYSUNEK 4.

Wartość eksportu i importu usług polskich przedsiębiorców w: 2001, 2004, 2008, 2012 i 2015 roku (w mln euro)



Źródło: opracowanie na podstawie: [Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2015; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2013; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2008; Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2004].

W latach 2001-2015 wpływy z eksportu usług wzrosły z 10,9 mld euro w roku 2001 do 40,8 mld euro w roku 2015, tj. 3,7-krotnie. W tym czasie wpływy z eksportu towarów wzrosły około 4,4-krotnie (z 39 mld euro do 172,6 mld euro), czyli znacznie szybciej.

W wymianie usług dominowały rynki Unii Europejskiej, szczególnie Niemcy i Czechy, natomiast wśród rynków pozaunijnych: Szwajcaria i USA, Ukraina i Rosja.

W ogólnej wartości przychodów z eksportu usług w ostatnich latach ponad połowa przypadła na dwie grupy, tj.: usługi transportowe (stanowiące 29,5% w roku 2012) oraz usługi na rzecz podróżnych z zagranicy, w tym turystów (stanowiące 29,1% ogólnych przychodów). Istotne znaczenie miały także patenty i licencje oraz usługi ubezpieczeniowe i finansowe.

Przykładem niekapitałowej ekspansji na rynki zagraniczne są umowy franchisingowe polskich przedsiębiorstw z partnerami zagranicznymi. Rodzime pomysły na prowadzenie biznesu w ramach umów franchisingowych na razie dość nieśmiało wkraczają na zagraniczne rynki. Z blisko 600 polskich sieci rozwijających się w kraju poprzez franczyzę tylko 45 zdecydowało się, jak dotąd, uruchomić placówki pod swoją marką, poza Polską. Tymczasem większość z nich ma niewiele takich jednostek. O szerszej zakrojonej ekspansji można mówić jedynie w kilku przypadkach.

Najczęściej polscy przedsiębiorcy zawierają umowy franchisingowe z partnerami zagranicznymi w takich branżach, jak: odzież, obuwie, galanteria skórzana, urządzenie

wnętrz, gastronomia, FMCG (*fast-moving consumer goods* – produkty szybko rotujące, sprzedawane często i po względnie niskich cenach, np.: artykuły spożywcze, środki czystości.), salony urody, biura nieruchomości oraz usługi (tabela 6.).

Polskie sieci franczyzowe, rozwijane poza granicami naszego kraju, są obecne w sumie w ponad 40 państwach. Głównymi krajami ekspansji są kraje ościennie, jednak szczególnie południowi sąsiedzi i Litwa. W Czechach istnieje 19 polskich sieci, natomiast na Słowacji i na Litwie – po 17. Po kilkanaście marek pojawiło się już także w Rosji, na Ukrainie oraz w Rumunii. Natomiast Zachód pozostaje ogromnym wyzwaniem. Pojawienie się na Zachodzie jest już zdecydowanie trudniejsze.

W Niemczech swoją obecność zaznaczyło już 10 sieci. Na terenie pozostałych krajów dawnej Unii Europejskiej pojawiło się łącznie 11 sieci, lecz często są to pojedyncze placówki, np.: Miss Trendy oraz New York Hot Dog w Irlandii, Nasz Naleśnik w Anglii czy Organique i Perfect Moments w Szwecji. Jednocześnie można wskazać kilkadziesiąt krajów, nierzadko bardzo egzotycznych, w których pojawiły się placówki tylko jednej polskiej sieci, np.: w Armenii jest obecny Atlantic, w Libanie – Big Star, a w Chinach – Tatum. Do Stanów Zjednoczonych udało się wejść dwom polskim sieciom franczyzowym – sklepom z kosmetykami Inglot oraz Ambasadom Urody Vacu Fit [Rozwój polskich sieci franczyzowych zagranicą 2010 (data wejścia: 15.05.2014)].

TABELA 6.

Przykłady polskich sieci franchisingowych działających na rynkach zagranicznych

Marka	Branża	Rynki goszczące	Liczba placówek
Reserved Cropp	Odzież	Litwa, Łotwa, Estonia, Rosja, Ukraina, Bułgaria, Rumunia, Czechy, Słowacja	102 66
Vacu Fit	Uroda	Słowacja, Czechy, Węgry, Litwa, Niemcy, Holandia, Belgia, Irlandia, Anglia, Portugalia, San Marino, Włochy, Rosja, USA	200
Żabka	Spożywcze	Czechy	ponad 100
Inglot	Uroda	Australia, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kanada, Wielka Brytania, Finlandia, Irlandia, Indie, Kuwejt, Litwa, Malta, Oman, Katar, Arabia Saudyjska, Serbia, USA, Turcja, Ukraina	70
Atlantic	Odzież	Rosja, Ukraina, Litwa, Białoruś, Czechy, Słowacja, Moldawia, Armenia, Gruzja	58
CCC	Buty	Czechy	41
Meble Vox	Urządzanie wnętrz	Białoruś, Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Moldawia, Niemcy, Rosja, Rumunia, Słowacja, Ukraina, Węgry	40

Źródło: opracowanie na podstawie: [Rozwój polskich sieci franczyzowych za granicą..., 2010].

Polskie firmy coraz częściej inwestują za granicą oraz zwiększają aktywność inwestycyjną na światowych rynkach. Warto przypomnieć, że na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku BIZ polskich firm stanowiły 0,01% światowych przepływów BIZ, natomiast już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku wartość ta wzrosła do

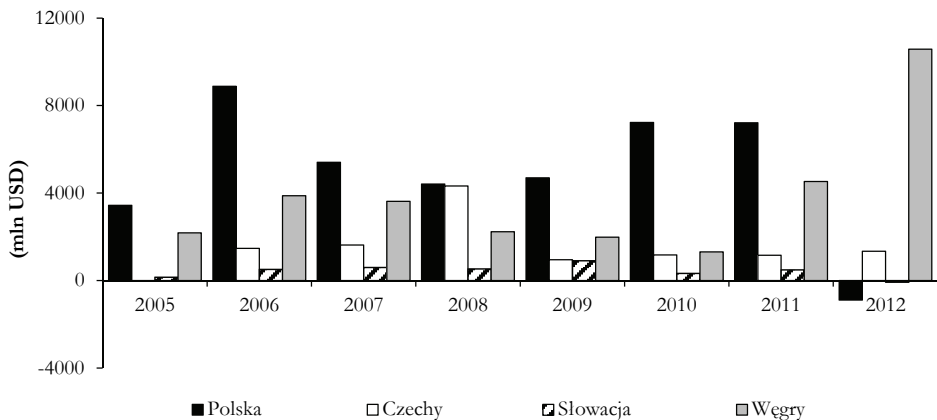
0,4% (40 razy!). Bez wątpienia, obecnie zjawisko to stanowi istotny symptom przemian dokonujących się w polskiej gospodarce i określa poziom jej umiędzynarodowienia. Aktywność inwestycyjna świadczy o potencjale polskich przedsiębiorstw, które stają się aktywnymi uczestnikami systemu międzynarodowego obrotu kapitałami inwestycyjnymi.

Dynamiczny wzrost wartości bezpośrednich inwestycji lokowanych za granicą przez polskie przedsiębiorstwa jest obserwowany od 2005 roku. W czerwcu 2011 roku po raz pierwszy w historii wartość skumulowana (okres: lipiec 2010-czerwiec 2011) polskich inwestycji bezpośrednich za granicą była równa skumulowanej rocznej wartości zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w tym okresie.

Polska jest nie tylko największym w regionie odbiorcą zagranicznych inwestycji, ale także największym źródłem, z którego kapitał wypływa (poza 2012 rokiem). Lata: 2010 i 2011 były rekordowe pod względem polskich inwestycji za granicą, a ich wartość przekraczała 7 mld USD (rysunek 5.). W 2012 roku strumień odpływu BIZ był związany z wycofywaniem kapitału zainwestowanego za granicą przez polskie przedsiębiorstwa.

RYSUNEK 5.

**Wartość BIZ realizowanych przez: Polskę, Czechy, Słowację i Węgry
(2005-2012)**



Źródło: opracowanie na podstawie: [World Investment Report, 2006; World Investment Report, 2009; World Investment Report, 2013].

Polscy przedsiębiorcy inwestowali w 94 krajach, w tym wszystkich z Unii Europejskiej, gdzie kapitał ulokowało 1 980 spółek (w 2010 roku było ich 1 802). Ponad 50% działalności miało miejsce w krajach ościennych. Mierząc działalność liczbą spółek za granicą, aż 52% inwestycji trafiło do: Niemiec (427 podmiotów), na Ukrainę (355), do Czech (270) i Rosji (242).

Powodem przepływów kapitałowych do takich krajów, jak: Luksemburg, Holandia czy Cypr są korzystne przepisy podatkowe. Firmy rejestrują w tych krajach spółki i za

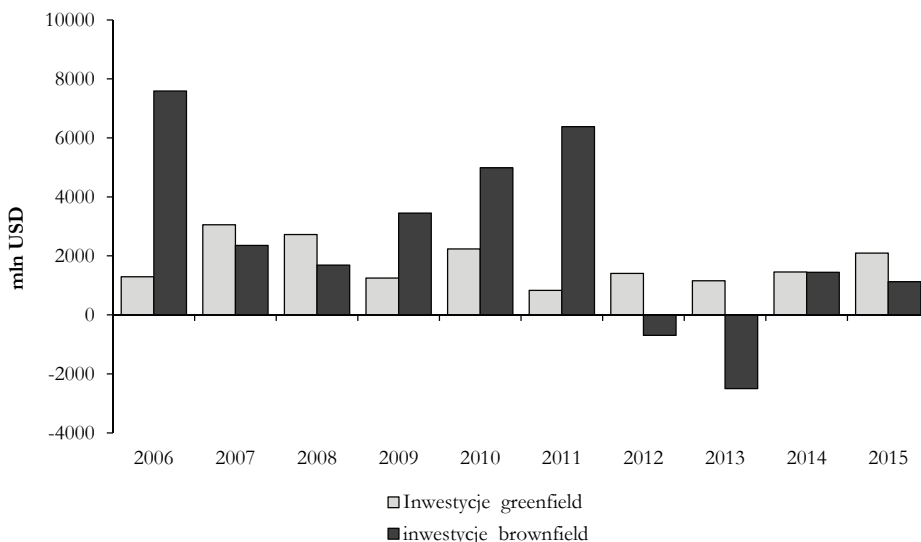
ich pośrednictwem inwestują. Te przepływy to tzw. kapitał w tranzycie. Polskie spółki dzięki takim zagranicznym spółkom mogą inwestować w Polsce, więc kapitał wraca. Z kolei, Belgia i Wielka Brytania to wielkie centra finansowe – tu są lokowane nadwyżki finansowe z całej grupy kapitałowej.

Warto na tle wartości BIZ realizowanych przez polskich przedsiębiorców pokazać, jaki udział reprezentują poszczególne formy tych inwestycji, tzn. *greenfield* i *brownfield* (rysunek 6.).

Na podstawie danych zawartych w *World Investment Report 2016* można stwierdzić, iż w strukturze BIZ, realizowanych przez polskich przedsiębiorców w latach 2006–2011, dominowały inwestycje typu *brownfield* (strategie „nabyć” realizowane na rynkach zagranicznych). Ponad pięćdziesięcioprocentowy udział inwestycji typu *greenfield* zanotowano tylko w 2007 i 2008 roku. W 2012 roku projektów typu *greenfield* było niewiele. Spośród zrealizowanych projektów typu *brownfield* tylko jeden zasługuje na wyróżnienie – zakup dokonany przez KGHM (KGHM zakupił za 2,8 mld dol. kanadyjską spółkę Quadra w 2012 roku).

RYSUNEK 6.

BIZ typu *greenfield* i *brownfield* polskich przedsiębiorców (2006–2015)



Źródło: opracowanie na podstawie: [*World Investment Report*, 2006; *World Investment Report*, 2009; *World Investment Report*, 2013].

Dane NBP świadczą o tym, że nie udało się powtórzyć sukcesu wartości BIZ z lat 2010–2011. W 2012 roku zanotowano polskie inwestycje zagraniczne na minusie. Ujemna wartość inwestycji *brownfield* w 2012 roku wynika z tego, iż część inwestorów z Polski wycofało udziały kapitałowe z rynków zagranicznych. Przede wszystkim nastąpiło wycofanie inwestycji z sektora działalności finansowej i ubezpieczeniowej (-1 270 mln euro)

oraz działalności: profesjonalnej, naukowej i technicznej (-1 884 mln euro). Podobna sytuacja wystąpiła w 2013 roku, gdy odpływ inwestycji bezpośrednich polskich przedsiębiorstw z rynków zagranicznych sięgnął poziomu -2 501 mln USD. Od 2014 roku można ponownie zaobserwować wzrost zaangażowania polskich przedsiębiorców w bezpośrednie inwestycje zagraniczne, przy czym w 2015 roku dominowały inwestycje typu *greenfield*, co stanowiło 65% ogółu BIZ realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa. Głównymi kierunkami inwestowania były: Cypr i Szwajcaria, natomiast wycofywano inwestycje przede wszystkim z Luksemburga i Szwecji. W 2015 roku polskie inwestycje bezpośrednie za granicą przede wszystkim trafiły do podmiotów bezpośredniego inwestowania zajmujących się działalnością finansową i ubezpieczeniową oraz górnictwem i wydobywaniem. Natomiast kapitał wycofywano z podmiotów związanych z działalnością: profesjonalną, naukową i techniczną [*Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2015 roku, Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2013 roku, Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2012 roku*].

6. Podsumowanie

Tematyka międzynarodowej ekspansji zagranicznej jest aktualna i ważna zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstwa (ujęcie mikro), jak i gospodarki narodowej oraz światowej. Przedstawiona analiza i ocena aktywności polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych pozwala wnioskować, iż w Polsce następuje stały rozwój ekspansji międzynarodowej w jej różnych formach, od eksportu, poprzez formy zasobowe i kapitałowe. Mimo intensyfikowania działalności gospodarczej polskich podmiotów gospodarczych, wartość eksportu (1% wartości światowego eksportu), współpracy w ramach sieci franchisingowych czy bezpośrednich inwestycji zagranicznych (0,4% światowych przepływów BIZ), w porównaniu z gospodarkami wysoko rozwiniętymi, jest niewielka. Można to, co prawda, tłumaczyć skutkami kryzysu w 2008 roku, który przyczynił się do spowolnienia aktywności inwestycyjnej na świecie i w Polsce. Pewnym pozytywnym sygnałem jest fakt, iż Polska zajmuje pozycję lidera wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co pozwala docenić jej potencjał i z optymizmem patrzeć w przyszłość

Zagraniczna ekspansja polskich przedsiębiorstw to także efekt rządowego wsparcia. W ostatnich latach administracja podjęła szereg skoordynowanych działań, które pomogły polskim firmom w ekspansji na rynki zagraniczne, a mianowicie:

- zaproszenie do udziału w misjach gospodarczych organizowanych przez samo tylko Ministerstwo Spraw Zagranicznych przedsiębiorstw (wzrost dziesięciokrotny w ciągu ostatnich dwóch lat – z 70 do 700 firm);
- program Ministerstwa Gospodarki „Go China” (od 2004 roku wartość polskiego eksportu do Chin wzrosła o 182 proc., do 5,7 mld zł w 2012 roku);
- rozpoczęty w 2013 roku program „Go Africa” (eksport w tym przypadku wzrósł od stycznia do lipca o 28 proc. r./r.) [*Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2012 roku* (data wejścia: 17.05.2014)] .

Jednocześnie Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA, zgodnie z umową zawartą z Ministrem Rozwoju, realizuje projekt pod nazwą: „Wspieranie polskich przedsiębiorstw na wybranych rynkach”. Wydział Wspierania Polskich Inwestycji jest odpowiedzialny za udzielanie wsparcia polskim firmom zainteresowanym inwestowaniem za granicą w formie bezpośrednich inwestycji lub fuzji i przejęć. Firmom zainteresowanym inwestowaniem za granicą udziela się merytorycznej pomocy, polegającej m.in. na doradztwie w zakresie wyboru lokalizacji projektu czy wsparciu przy uzyskaniu pomocy rządowej dostępnej w wybranym kraju. Profesjonalne wsparcie obejmuje również dostarczenie przedsiębiorstwu odpowiednich zasobów informacyjnych niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej, które umożliwią lepszą koncentrację na kluczowych rynkach czy organizowanie misji gospodarczych większych niż do tej pory.

Literatura

- Album G., Strandskov J., Duerr E., Dowda L., 1994, *International marketing and export management*, Addison- Wesley, New York.
- Golebiowski T., Witek- Hajduk M. K., 2007, *Formy internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek”, nr 2.
- Gorczyńska M., 2008, *Międzynarodowa ekspansja przedsiębiorstw*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Gorynia M., 2007, *Strategie zagranicznej ekspansji przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2004*, www.stat.gov.pl (data wejścia: 04.05.2017).
- Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2008*, www.stat.gov.pl (data wejścia: 04.05.2017).
- Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2013*, www.stat.gov.pl (data wejścia: 04.05.2017).
- Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2015*, www.stat.gov.pl (data wejścia: 04.05.2017).
- Karaszewski W., 2004, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń.
- Koźmiński A., 1999, *Zarządzanie międzynarodowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Meissner H. G., 1981, *Aussenhandelsmarketing*, Verlag Schaffer-Poeschel, Stuttgart.
- Mellahi K., 2003, *The de-internationalization process: a case study of Marks and Spencer*, Palgrave Macmillan, London.
- Nowakowski M. K., 1999, *Wprowadzenie do zarządzania międzynarodowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Pietrusiński P., 2005, *Międzynarodowe strategie marketingowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2012 roku*, www.nbp (data wejścia: 04.05.2017).
- Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2013 roku*, www.nbp (data wejścia: 04.05.2017).
- Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2015 roku*, www.nbp (data wejścia: 04.05.2017).
- Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym. Analiza strategiczna*, 1994, T. Golebiowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rozkwitalska M., 2007, *Zarządzanie międzynarodowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

- Rozwój polskich sieci franczyzowych zagranicą 2010*, <http://franchising.pl/abc-franczyzy> (data wejścia: 15.05.2014).
- Rudke M., *Polskie firmy coraz śmielej poczynają sobie na światowym rynku*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl (data wejścia: 04.05.2017).
- Rymarczyk J., 2004, *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Sznajder A., 1995, *Strategie marketingowe na rynku międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Witek-Hajduk M. K., 2010, *Strategie internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- World Investment Report 2006*, UNCTAD, <http://unctad.org/en/pages/Publication-Webflyer.aspx?publicationid> (data wejścia: 04.05.2017).
- World Investment Report 2009*, UNCTAD, <http://unctad.org/en/pages/Publication-Webflyer.aspx?publicationid> (data wejścia: 04.05.2017).
- World Investment Report 2013*, UNCTAD, <http://unctad.org/en/pages/Publication-Webflyer.aspx?publicationid> (data wejścia: 04.05.2017).
- World Investment Report 2016*, UNCTAD, <http://unctad.org/en/pages/Publication-Webflyer.aspx?publicationid> (data wejścia: 04.05.2017).
- Współczesne problemy marketingu międzynarodowego*, 1998, J. W. Wiktor (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Zorska A., 1998, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

dr hab. Cecylia LESZCZYŃSKA

Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

e-mail: cleszczynska@wne.uw.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.07

PRZEMYSŁOWE PERYFERIA. POLSKA PÓŁNOCNO- -WSCHODNIA W LATACH 1870-1939¹

Streszczenie

Północno-wschodni region dawnej Rzeczypospolitej należał do najsłabiej rozwiniętych przemysłowo części kraju. Celem artykułu jest zbadanie, czy w latach 1870-1914, a następnie w okresie międzywojennym (1918-1939), zaszły w tym zakresie istotniejsze zmiany oraz czy zmniejszyły one przemysłowy dystans regionu w stosunku do innych, polskich prowincji. Badanie obejmuje północno-wschodnie gubernie, które po 1918 roku znalazły się w województwie: białostockim, wileńskim, nowogródzkim i poleskim. Na przełomie XIX i XX wieku mapa przemysłowa regionu uległa niewielkim zmianom, zaś większy wzrost produkcji i zatrudnienia dotyczył jedynie kilku większych ośrodków (Białystok, Grodno, Wilno, Łomża). Ważną cechą przemysłowej mapy była lokalizacja całkiem dużych zakładów przemysłowych na obszarach wiejskich. W latach dwudziestych XX wieku w porównaniu z okresem przedwojennym miał miejsce przemysłowy regres, a ożywienie nastąpiło w końcu lat trzydziestych, kiedy odtworzono poziom zatrudnienia sprzed 1913 roku.

Słowa kluczowe: struktura gospodarki, przemysł ziem polskich, pierwsza globalizacja, Kresy Wschodnie, województwa wschodnie II Rzeczypospolitej

INDUSTRIAL PERIPHERIES: NORTH-EASTERN POLAND IN 1870-1939

Summary

The North-Eastern region of the First Republic of Poland was among the least industrially developed parts of the country. The purpose of the paper is to examine whether in the years 1870-1914, and in the interwar period (1918-1939), the situation changed and whether the gap between the region and other Polish provinces decreased. The study concerns governorates which after 1918 became parts of the Polish voivodeships: Białostockie, Wileńskie, Nowogródzkie, and Poleskie. In the years 1870-1914, the industrial map of the region changed little: increased production and employment was only observed in a few larger cities (Białystok, Grodno, Vilnius, and Łomża). An important feature of the industrial map was that quite large industrial factories were also located in rural areas. As compared with the pre-

¹ Badania zaprezentowane w artykule zostały zrealizowane w ramach projektu badawczego „Wzrost gospodarczy ziem polskich w dobie pierwszej globalizacji” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (numer projektu 2012/07/B/HS4/00451).

war period, the 1920s saw a general decline in the industrial sector. Recovery occurred at the end of the 1930s, when the level of employment returned to that recorded prior to 1913.

Key words: structure of economy, Polish industry, first globalisation, Eastern Borderlands, Eastern provinces of Second Polish Republic

JEL: O14, N13, N14, N63, N64, N93, N94

1. Wstęp

Przeszłość gospodarcza północno-wschodnich peryferii Rzeczypospolitej nie cieszyła się szerszym zainteresowaniem historyków, dotyczyło to zarówno okresu przedrozbiorowego, jak i wieku dziewiętnastego czy lat międzywojennych. Niewątpliwie, wynikało to z faktu, iż po drugiej wojnie światowej obszar ten, z wyjątkiem regionu białostockiego, znalazł się poza granicami Polski. Bariery były także skromny zasób źródeł, do których po 1945 roku dostęp był utrudniony. Wyjątek stanowiła Białostoczczyzna bądź też województwo białostockie (w granicach po 1945 roku). Doczekała się ona sporej ilości studiów, sięgających również w bardziej odległą przeszłość [m.in.: Dobroński, 1998; 2012; Kaczyńska, 1974; Kalabiński, 1986; Kostrowicki, 1957]. Jeśli chodzi o dalej wysunięte na wschód obszary Wileńszczyzny, Nowogródzczyzny czy Polesia, stan badań jest bardzo ubogi, nieliczne opracowania zazwyczaj odnoszą się do lat międzywojennych.

Niniejszy artykuł ma przynajmniej częściowo wypełnić tę lukę. Jego celem jest odpowiedź na pytanie, czy na przemysłowej mapie północno-wschodnich kresów zachodziły jakiegokolwiek dostrzegalne zmiany w epoce, kiedy na ziemiach polskiej centralnej docierała rewolucja przemysłowa, zaś świat zachodni wchodził w drugą fazę industrializacji. Czy w regionie północno-wschodnim w końcu XIX wieku, a następnie w okresie międzywojennym, można dostrzec echa owych procesów, czy też „czas stał tam w miejscu”? Czy dystans w stosunku do innych, w tym także peryferyjnych, części kraju uległ pogłębieniu (a może zmniejszeniu), czy też można mówić o *status quo*?

Zakres chronologiczny analizy objął lata 1870-1939. Okres początkowy wynikał z przyjmowanej w polskiej historiografii tezy, iż narodziny przemysłu fabrycznego na ziemiach polskich datują się od lat siedemdziesiątych XIX wieku, zaś datę końcową wyznacza wybuch drugiej wojny światowej, w wyniku której region północno-wschodni znalazł się poza granicami Polski. Analizę obejmującą zakres terytorialny odniesiono do północno-wschodnich województw II Rzeczypospolitej (białostockie, wileńskie, nowogródzkie i poleskie), które w XIX wieku należały do Królestwa Polskiego i państwa rosyjskiego. Ujęcie takie stwarza problem z porównywalnością danych, który bierze się stąd, iż obszar wskazanych czterech województw nie był prostą sumą odpowiednich guberni. Z tego względu konieczne stały się przeliczenia umożliwiające porównywalność danych, tam, gdzie to było możliwe, odwoływano się do statystyk na poziomie powiatów.

W pracy wykorzystano polskie i rosyjskie źródła z XIX wieku oraz z okresu międzywojnia dotyczące przemysłu, który moglibyśmy nazwać średnim i dużym. Ówczesna industrializacja wiązała się z narodzinami przemysłu fabrycznego, który od przemysłu tradycyjnego odróżniał się m.in. wielkością zakładów, w związku z tym takie ujęcie należy uznać za właściwe. Z drugiej strony należy pamiętać, jak pisał Hagen [1963, s. 20-34], iż wyrazem postępu przemysłowego także mogło być zwiększanie liczby drobnych przedsiębiorstw stosujących nowe technologie, przynoszące mechanizację tradycyjnych dziedzin, takich jak: przędzalnictwo, tkactwo itd. Niestety, dane na ten temat są fragmentaryczne, stąd w artykule ich zakres jest ograniczony.

2. Zakres terytorialny i podziały administracyjne

Północno-wschodnie obszary Rzeczypospolitej były ziemią pogranicza, a wraz ze zmianami granic państwa zmieniała się ich przynależność polityczno-państwowa i granice jednostek administracyjnych, w skład których wchodziły. W XIX wieku cały ów obszar był pod panowaniem rosyjskim, natomiast w II Rzeczypospolitej znalazł się w województwach: białostockim, nowogródzkim, wileńskim i poleskim. Pod względem administracyjnym w okresie rosyjskim tereny te należały do tzw. guberni zachodnich Rosji oraz północnych guberni Królestwa Polskiego. Te pierwsze objęły gubernie: wileńską i grodzieńską, a także obrzeża guberni: kowieńskiej, mińskiej i wolińskiej [Kutrzeba, 1920, s. 183]². Do guberni grodzieńskiej należał największy ośrodek przemysłowy regionu – Białystok (do 1842 roku wraz z przyległymi powiatami stanowił obwód białostocki, następnie został włączony do guberni grodzieńskiej). Zachodnie i południowe powiaty województwa białostockiego (w granicach z międzywojnia) znajdowały się w guberni: suwalskiej i łomżyńskiej Królestwa Polskiego [Trzebiński, Borkiewicz, 1956, s. 35]. W ten sposób województwo białostockie, utworzone w 1919 roku [*Ustawa tymczasowa...*, 1919], objęło powiaty należące do trzech guberni, tj.: suwalskiej, łomżyńskiej i grodzieńskiej, ale nie w całości. Północne powiaty guberni suwalskiej (kalwaryjski, mariampolski, władysławowski, wykowyski oraz część sejneńskiego) znalazły się w państwie litewskim, z kolei powiat makowski guberni łomżyńskiej wszedł do województwa warszawskiego. Z bylej guberni grodzieńskiej do województwa białostockiego włączono powiaty: bielsko-podlaski, białostocki i sokólski, a po traktacie ryskim również grodzieński i wolkowyski [Radlicz, 1934, s. 282]³. Po wojnie z Rosją, w 1921 roku utworzono województwa: nowogródzkie i poleskie [*Ustawa z dnia 4 lutego...*, 1921], które objęły powiaty (lub ich części) guberni: grodzieńskiej, mińskiej, wileńskiej i wolińskiej, a także w niewielkim zakresie kowieńskiej

² Gubernię wileńską tworzyły takie powiaty, jak: dziśnieński, lidzki, oszmiański, święciański, trocki, wilejski, wileński; grodzieńską: grodzieński, brzeski, białostocki, bielski, wolkowyski, kobryński, prużański, słonimski i sokólski.

³ Województwo obejmowało następujące powiaty: augustowski, białostocki, bielski, kolneński, łomżyński, ostrowski, ostrołęcki, sejneński, suwalski, sokólski, szczuczynski i wysokomazowiecki. Przejściowo istniał także powiat białowiecki. W latach 1921-1931 dokonano niewielkich korekt granicy polsko-radzieckiej, w wyniku czego skorygowano liczbę ludności wschodnich powiatów.

i witebskiej⁴. Zastrzeżono zarazem rozgraniczenie województwa nowogródzkiego od przyszłego województwa wileńskiego. To ostatnie objęło obszary włączone do Polski w wyniku decyzji Sejmu Wileńskiego, zatwierdzonej przez Sejm Rzeczypospolitej 24 marca 1922 roku (Dz. U., 1922, Nr 2, poz. 162, 163)⁵. Granice dziewiętnastowiecznych guberni i granice województw II Rzeczypospolitej przedstawia rysunek 1.

RYСУNEK 1.

**Gubernie północno-wschodnie a województwa północno-wschodnie
II Rzeczypospolitej**



Rysunek z lewej: gubernia łomżyńska i suwalska Królestwa Polskiego oraz północno-wschodnie gubernie Imperium Rosyjskiego (1907); rysunek z prawej: województwo białostockie, nowogródzkie, poleskie i wileńskie (1930).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [II Rzeczypospolita...; Sidorow].

Największe obszarowo było województwo poleskie, z drugiej strony cechowało się ono najniższą gęstością zaludnienia (21 osób na km² w 1921 roku i 31 osób na km² w 1931 roku); wyższą gęstość miało województwo nowogródzkie (odpowiednio: 35 i 46) oraz wileńskie (odpowiednio: 35 i 44), najwyższą – białostockie (odpowiednio: 40 i 51). Wszystkie województwa uplasowały się bardzo nisko na tle średniej krajowej (odpowiednio: 70 i 83) [Rocznik Statystyki..., 1927, s. 5-10; Mały Rocznik..., 1935, s. 11-14]. Owa niska gęstość zaludnienia była konsekwencją rzadkiej sieci osadniczej i małej liczby większych ośrodków miejskich, co miało związek z niskim poziomem rozwoju

⁴ Województwo nowogródzkie tworzyły takie powiaty, jak: Baranowicze, Dunilowicze, Dżisna, Lida, Nieśwież, Nowogródek, Slonim, Stolpce, Wilejka i Wołożyn; poleskie – Brześć Litewski, Drohiczyń, Kamień Koszyrski, Kobryń, Kosów, Luniniec, Pińsk, Prużany i Sarny. Trzy powiaty guberni grodzieńskiej (grodzieński, wolkowyski i białowieski, z wyjątkiem gmin, które weszły do powiatu brzeskiego w województwie poleskim) przyłączono, jak wspomniano wcześniej, do województwa białostockiego.

⁵ W skład województwa wileńskiego weszły następujące powiaty: dziśnieński, dunilowiczowski i wilejski z województwa nowogródzkiego oraz brasławski, wileński, oszmiański, święciański i trocki z nowo przyłączonych ziem.

gospodarki, ale także z trudnymi warunkami naturalnymi m.in. na Polesiu (mokradła, bagna, torfowiska, niedostępne obszary leśne).

Obszar czterech województw objął byłe gubernie w różnym stopniu: prawie w całości łomżyńską, grodzieńską i wileńską, w przypadku suwalskiej – południowe powiaty, mińskiej – zachodnie powiaty, zaś kowieńskiej i wołyńskiej – części powiatów. Oddają to statystyki ludności, które przedstawia tabela 1⁶.

TABELA 1.
Ludność guberni i województw północno-wschodnich według spisu z 1897 i 1921 roku

Wyszczególnienie	Ludność całej guberni	Ludność części guberni, która weszła w skład danego województwa II RP		Ludność według spisu z 1921 roku
	Według spisu z 1897 roku	W stosunku do ogółu ludności danej guberni (w %)		
Województwo białostockie	x	1 575 691	x	1 304 168
B. gubernia grodzieńska	1 603 409	866 122	54,0	689 443
B. gubernia łomżyńska	579 592	516 964	89,2	462 247
B. gubernia suwalska	582 913	192 605	33,0	152 478
Województwo nowogródzkie	x	921 881	x	806 459
B. gubernia grodzieńska	1 603 409	169 065	10,5	116 151
B. gubernia mińska	2 147 621	412 487	19,2	377 558
B. gubernia wileńska	1 591 207	340 329	21,4	312 750
Województwo poleskie	x	1 084 100	x	881 005
B. gubernia grodzieńska	1 603 409	511 013	31,9	308 805
B. gubernia wołyńska	2 989 482	193 349	6,5	204 960
B. gubernia mińska	2 147 621	379 738	17,7	367 240
Województwo wileńskie^a	x	1 247 478	x	973 404
B. gubernia kowieńska	1 544 564	69 057	4,5	62 682
B. gubernia wileńska	1 591 207	1 178 421	74,1	910 722

^a Pominięto skrawki guberni mińskiej, które weszły w skład województwa wileńskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Landau, 1926, s. 109-110; *Rocznik Statystyki...*, 1924, s. 8-9; *Rocznik Statystyki...*, 1927, s. 6-7; *Pierwsza wsieobszczaja...*, 1903-1905].

Dane zaprezentowane w tabeli wskazują, iż w granicach czterech analizowanych województw znalazła się ludność guberni: grodzieńskiej (w 100%), wileńskiej (w 95%), łomżyńskiej (w 89%), mińskiej (w 37%), suwalskiej (w 33%), wołyńskiej (w 6%) i kowieńskiej (w 4%). Oznacza to, że na ciągłości gospodarczej regionu w okresie 1870-

⁶ Wykazany w tabeli 1. spadek liczby ludności w 1921 roku w stosunku do 1897 roku wynikał także ze strat wojennych. Szczegółowe obliczenia przedstawił L. Landau. Niektóre powiaty zostały przecięte granicą państwa, stąd konieczne stało się szacowanie liczby ludności gmin, które znalazły się w Polsce (statystyki spisu z 1897 i 1921 roku obejmowały jedynie powiaty). Autor opisał metody zastosowanych przeliczeń.

1939 ważyły gubernie: grodzieńska, wileńska i łomżyńska oraz kilka powiatów guberni suwalskiej i mińskiej.

Region północno-wschodni miał wybitnie rolniczy charakter, według spisu z 1897 roku, ponad 90% ludności utrzymywało się z zajęć rolniczych, zaś z przemysłu, rzemiosła i górnictwa w guberniach: grodzieńskiej 11%, kowieńskiej, mińskiej, łomżyńskiej 10%, wileńskiej 9%, wołyńskiej 8%, suwalskiej 7%. Dla porównania, przeciętna dla Królestwa Polskiego to 15% (w najsilniej uprzemysłowionej guberni piotrkowskiej 30%), natomiast średnia dla zaboru pruskiego to 21% (w roku 1895), natomiast dla Galicji 8,0% (w roku 1900) [*Historia Polski...*, 2003, s. 196-197].

3. Przemysł ziem północno-wschodnich w końcu XIX i na początku XX wieku

Industrializacja jest traktowana jako jeden z najważniejszych czynników sprawczych wzrostu gospodarczego, a także zachodzących w dłuższej perspektywie zmian strukturalnych w gospodarce. Sektor przemysłowy cechuje się wyższą produktywnością niż sektor rolny, dlatego wraz ze zwiększaniem jego zasięgu dochodzi do podnoszenia ogólnej wydajności czynników produkcji. Z procesem tym wiąże się nie tylko bardziej dynamiczny wzrost gospodarek w ujęciu ilościowym, ale także zmiany w strukturze produkcji i zatrudnienia. Industrializacja, dzięki szybszym przyrostom produktu globalnego niż liczby ludności, uznawana jest za siłę sprawczą wzrostu produktu *per capita*.

Proces rozwoju przemysłowego zazwyczaj cechuje nierównomierność przestrzenna, a w odniesieniu do wczesnych etapów industrializacji była ona wręcz oczywista. Nieoczywista jest zaś trwałość i głębokość różnic, bowiem zależą one od rozprzestrzeniania się industrializacji i dynamiki tego procesu. Polskie uprzemysłowienie, którego początek przypadł na lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XIX wieku, cechowała silna koncentracja w kilku okręgach, co miało związek z dominacją branży: górniczej, hutniczej i włókienniczej w strukturze przemysłu [*Uprzemysłowienie ziem polskich...*, 1970, s. 79-84]. Dysproporcjonalność ta prowadziła do powstawania dualnych bądź wyspowych struktur gospodarczych [Luszniewicz, 2012, s. 25]. Dualność cechowało współistnienie zwartych i dużych obszarów z nowoczesnym przemysłem obok obszarów zdominowanych przez tradycyjne rolnictwo, tymczasem w przypadku wyspowości niewielkie i zdekoncentrowane obszary mniej lub bardziej nowoczesnego przemysłu funkcjonowały w tradycyjnym, rolniczym otoczeniu [Luszniewicz, 2012, s. 25-26]. Nierównomierność przemysłowa regionu północno-wschodniego była bliższa strukturom wyspowym.

Dla struktury gospodarki regionu, w tym możliwości rozwoju przemysłu, ważna była budowa linii kolejowych. Najważniejszą była kolej warszawsko-petersburska (1862) łącząca: Białystok, Grodno i Wilno z Warszawą i Petersburgiem. Kolejne miasta uzyskały połączenia kolejowe dopiero w 1873 roku, np.: Wilno z Mińskiem (przez Młodeczno), Białystok z Grajewem i dalej z kolejami pruskimi, a Brześć i Baranowicze z koleją warszawsko-terespolską (łączyła Warszawę z Mińskiem i dalej z Moskwą). W latach osiemdziesiątych kolej połączyła Wilno–Lidę–Baranowicze–Łuninieć–

Sarny (dalej z kolejami ukraińskimi) oraz Baranowicze z Białymstokiem (przez Słonim i Wołkowysk). W latach dziewięćdziesiątych oddano kilka lokalnych połączeń (np. Łapy-Ostrołęka, Bielsk Podlaski-Hajnówka, Hajnówka-Białowieża, Podhoroździe-Głębokie) oraz linię zaniemeńską łączącą Augustów i Suwalki z koleją warszawsko-petersburską, a zatem z Grodnem (przez stację Łosośna) i Wilnem (przez stację Orany). Przed wojną zbudowano jeszcze połączenie Czeremcha z Hajnówką i Wołkowyskiem oraz Wołkowyska z Lidą i Mołodecznem (z odnogą do Grodna, docelowo kolej biegła do Połocka)⁷. Jak z powyższego wynika, większość dużych i średnich miast regionu miała połączenie kolejowe, wyjątek stanowiła Łomża i miasta tej guberni (w korzystnej sytuacji było jedynie Grajewo będące dodatkowo stacją graniczną między Królestwem a Prusami Wschodnimi). Jeśli chodzi o gęstość sieci kolejowej, to w sumie była ona niska, aczkolwiek porównywalna ze średnią dla sąsiednich guberni Królestwa Polskiego czy guberni ukraińskich [Strasburger, 1916, s. 311]. W latach międzywojennych na mapie połączeń kolejowych regionu nie zaszły zmiany (większą inwestycją była jedynie linia Woropajewo-Druja w województwie wileńskim), natomiast *gros* środków pochłaniała przebudowa torów (dostosowanie rozstawu szyn do normalnotorowego). Na stan kolei, podobnie jak całej gospodarki regionu, silnie wpłynęła nowa sytuacja polityczna, w szczególności upadek relacji gospodarczych z bolszewicką Rosją.

W drugiej połowie XIX wieku północno-wschodnie gubernie Królestwa Polskiego stanowiły – w stosunku do pozostałych guberni Królestwa – odrębny obszar gospodarczy, o czym pisała Kaczyńska, dodając, iż było: *wręcz zaskakujące, że mimo niewielkiego terytorium i braku wewnętrznych ograniczeń instytucjonalnych mogło istnieć tak daleko posunięte zróżnicowanie i taki brak wewnętrznej integracji ekonomicznej kraju* [Kaczyńska, 1974, s. 7]. Przemysł guberni stanowiły nieliczne manufakturowo-rzemieślnicze zakłady zlokalizowane w większych miastach (takich jak Łomża i Suwalki) oraz na obszarach wiejskich. Duże znaczenie miał tzw. przemysł domowy, w tym płóciennictwo (region łomżyński) kierujące produkcję na rynek warszawski. W drugiej połowie wieku branża ta przeżywała kryzys z powodu konkurencji zakładów żyrdowskich [Kaczyńska, 1974, s. 87]. Dość liczne były zakłady tkackie, przetwórcie produktów rolnych (młyny, gorzelnie, kaszarnie, garbarnie), występowały także pojedyncze zakłady chemiczne (mydlarnie) czy metalowe. Przed wojną żaden z zakładów obu guberni nie zatrudniał pięciuset i więcej robotników, szacuje się, że w Królestwie w takich zakładach pracowało 28% robotników [Kaczyńska, 1974, s. 104]. W ostatnich dekadach XIX wieku sytuacja przemysłu obu guberni nie uległa istotniejszym zmianom. O pewnym wzroście zatrudnienia i produkcji można mówić w przypadku guberni łomżyńskiej, a jeśli chodzi o suwalską, miał on charakter śladowy. Liczba robotników przemysłowych guberni łomżyńskiej w latach siedemdziesiątych XIX wieku sięgała 1 tys., od lat osiemdziesiątych do początku XX wieku 2-3 tys., przed wojną ponad 3 tys. W przypadku gu-

⁷ Kilka odcinków zbudowano podczas wojny, np.: Suwalki-Olecko (stacja graniczna), Śniadowo-Łomża oraz Kowel-Kamień Koszyński [Niedomagala]. Sieć normalnotorową (z szerokim rozstępem szyn) uzupełniała dość gęsta sieć kolejek wąskotorowych, w tym wybudowanych w czasie wojny [Lijewski, 1962].

berni suwalskiej jedynie w latach dziewięćdziesiątych liczba robotników wynosiła prawie 2 tys., w pozostałych oscylowała wokół 1 tys., przed wojną dochodząc do 1,6-2,1 tys. [Kaczyńska, 1974, s. 94]⁸. Robotnicy przemysłowi w obu guberniach stanowili od 0,1% do 0,3% ogółu ludności [Dobroński, 1979, s. 311, 320]. Wartość produkcji w guberni suwalskiej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych oscylowała wokół 1 mln rb., w latach dziewięćdziesiątych przekraczała 2 mln rb., a przed wojną sięgała 3,7 mln rb. [Obzór suwalskiej..., 1873-1912]⁹, natomiast w przypadku łomżyńskiej w latach siedemdziesiątych wynosiła około 2 mln rb., w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych od 3,5 do 4 mln rb., na przełomie stuleci około 4 mln rb. i ponad 5 mln rb. w roku 1907 [Obzór łomżyńskiej..., 1876-1907]¹⁰. Obzory gubernatorów nie są przez historyków uznawane za precyzyjne źródło, niemniej sygnalizowały pewien postęp, potwierdziły go także statystyki urbanizacyjne, o których dalej¹¹.

Strukturę przemysłu obu guberni determinowały zakłady przetwarzające plody rolne i leśne, „fabryki nierolnicze” występowały bardzo rzadko. W guberni łomżyńskiej w 1907 roku, przy produkcji wynoszącej 5,3 mln rb. i zatrudnieniu 4,7 tys. robotników, aż 3,6 mln rb. przypadało na przemysł „obróbki produktów roślinnych” (2,4 tys. robotników)¹², na drugim miejscu było przetwórstwo produktów zwierzęcych – 0,7 mln rb. (0,7 tys. robotników), następnie cegielnie, wyrób narzędzi, sprzętów itp. [Obzór łomżyńskiej..., 1907]. Najwięcej zakładów skupiała Łomża, oprócz przetwórstwa rolnego, na początku XX wieku w mieście działały: fabryka wyrobów miedzianych, mydlarnia i miodosytnia. W Nowogrodzie pracowały: garbarnia, mydlarnia i cegielnia; w Zambrowie – 2 młyny parowe i młyn wodny; w Kolnie – browar i 2 młyny; w Jedwabnem – fabryka grubego sukna i browar; w Stawiskach – wyrób kozuchów, miodu i octu; w Grajewie – fabryka mielenia kości, gorzelnia, garbarnia, młyn parowy, fabryka mączki kartoflanej i fabryka tasiemek gumowych; w Drozdowie – duży zakład piwowarski; w Wysokiem Mazowieckiem – 6 młynów; w Tykocinie – 4 młyny wodne i browar; w Ciechanowcu – fabryka „pośledniego” sukna [Verdmon, 1912, s. 223-233]. Produkcja guberni suwalskiej w 1912 roku wynosiła 3,7 mln rb. (2,1 tys. robotników), przy czym na powiaty, które weszły do II Rzeczypospolitej (augustowski, suwalski i część sejneńskiego) przypadło 1,0 mln rb. (0,6 tys. robotników). W powiatach tych dominował, podobnie jak w guberni łomżyńskiej, przemysł rolno-spożywczy, w szczególności cztery dziedziny: garbarstwo i obróbka skór (232 tys. rb.), gorzelnictwo (180 tys. rb.),

⁸ Na powiaty augustowski i suwalski oraz część sejneńskiego przypadało około jednej trzeciej robotników. W 1872 roku na 562 robotników guberni na powiat augustowski przypadało 148, suwalski 49, cały sejneński 69; w 1885 roku odpowiednio: 1 050, 99, 148 i 150; w 1911 roku – 2088, 232, 252 i 145 [Obzór suwalskiej..., 1873, 1886, 1912].

⁹ W powiatach: augustowskim, suwalskim i części sejneńskiego stanowiła od 20% do 30% produkcji ogółem.

¹⁰ Produkcja powiatu makowskiego, który w okresie międzywojennym znalazł się w województwie mazowieckim, wynosiła we wskazanych latach od kilku do kilkunastu procent produkcji ogółem guberni.

¹¹ Wartość produkcji jest podawana w cenach bieżących, a przy obecnym stanie statystyk nie jest możliwe ujęcie jej w cenach stałych. Z drugiej strony wzrost cen przemysłowych nie był duży, występował w okresach dobrej koniunktury, a w czasach kryzysowych ceny spadały [Wiśniewski, 1927, s. 42].

¹² Dominowało młynarstwo (1,3 mln rb., 542 robotników), dalej cukrownictwo (0,9 mln rb., 542 robotników) oraz gorzelnictwo (0,5 mln rb., 310 robotników).

piwowarstwo (140 tys. rb.) i młynarstwo (140 tys. rb.). Każda z tych dziedzin zatrudniała po kilkunastu – kilkudziesięciu robotników [*Obzór suwalskiej...*, 1912]. W powiecie suwalskim istniało 70 zakładów, z tego połowa w Suwałkach. Oprócz typowych dla regionu firm, takich jak: jak młyny wodne, browary czy tartaki, także istniały: fabryka zapalek, octownia, mydlarnia i fabryka wyrobów miedzianych. W powiecie augustowskim były 72 zakłady, największa była fabryka wyrobów fantazyjnych (produkcja 60 tys. rb., 15 robotników). W Augustowie pracowały: 2 garbarnie, tartak, 2 browary, cegielnia i miodosytnia, natomiast w Raczkach – garbarnia, fabryka świec, cegielnia i browar [Verdmon, 1912, s. 235-244]. W latach dziewięćdziesiątych zanotowano pewien postęp technologiczny (nowe maszyny, silniki parowe), ale miał on charakter śladowy.

Powyższe dane dają mylne wyobrażenie, jakoby zakłady przemysłowe głównie były zlokalizowane w miastach. Statystyki produkcji i zatrudnienia pokazują, że zakłady również były usytuowane na obszarach wiejskich (m.in. w dobrach ziemskich), a liczba robotników i wartość produkcji były, zwłaszcza w pierwszym okresie, zdecydowanie wyższe niż w miastach¹³. Wynikało to z opisanej struktury przemysłu. Fakt ten oznaczał, iż uprzemysłowienie nie miało większego znaczenia jako czynnik urbanizacyjny.

Gubernia wileńska posiadała lepiej rozwinięty przemysł niż nieodległa Suwalszczyzna, a była to zasługa przede wszystkim powiatu wileńskiego, a dokładniej miasta Wilno (tabela 2.).

TABELA 2.

Rozmieszczenie przemysłu guberni wileńskiej według powiatów w 1901 roku

Powiat	Miasta		Obszary wiejskie		Razem	
	Produkcja (w tys. rb.)	Robotnicy	Produkcja (w tys. rb.)	Robotnicy	Produkcja (w tys. rb.)	Robotnicy
Ogółem	8 016,9	4 987	7 360,3	7 892	15 377,2	12 879
wileński	6 438,6	4 202	2 238,8	2 073	8 677,4	6 275
lidzki	1 046,6	329	1 084,5	2 391	2 131,1	2 720
oszmiański	411,5	276	2 529,3	1 669	2 940,8	1 945
święciański	82,1	91	410,6	321	492,7	412
dziśnieński	27,0	51	164,7	229	191,7	280
wilejski	9,8	35	348,8	654	358,6	689
trocki	1,3	3	583,6	555	584,9	558

Dane dotyczą 1 616 zakładów zarówno dużych, jak i małych (źródło stwierdza, że statystyka obejmuje także zakłady o produkcji poniżej 1000 rb., które nie podlegały kontroli inspekcji fabrycznej).

Źródło: [*Obzór wileńskiej...*, 1902].

¹³ Stosowne dane podają przywołane *obzory*, jednak z uwagi na brak miejsca nie zostały one tutaj przywołane.

Wzrost produkcji przemysłowej guberni miał miejsce od lat dziewięćdziesiątych, a jej wartość w 1892 roku wynosiła 6,4 mln rb., w 1895 roku – 7,8 mln rb., w 1900 roku – 18,4 mln rb., w 1901 roku – 15,4 mln rb. [*Obzór wileńskiej...*, 1902, s. 20]¹⁴. Jak pokazuje tabela 2., ponad 56% produkcji pochodziło z powiatu wileńskiego (z miasta Wilno 42%), 19% z oszmiańskiego i 14% z lidzkiego. Istotną rolę odgrywały zakłady zlokalizowane poza miastami (średnio 48% produkcji, 60% robotników, w niektórych powiatach nawet 80-90%). Dominowało przetwórstwo produktów rolnych (61% wartości produkcji), po około 10% przypadalo na papiernictwo i obróbkę drzewa, po 8% na obróbkę mineralów oraz przemysł metalowy i maszynowy. W znacznej mierze przemysł miał charakter manufakturowy i dostarczał produkty na potrzeby miejscowego rynku, a tylko nieliczne zakłady kierowały wyroby do zewnętrznych guberni [*Obzór wileńskiej...*, 1902, s. 21-27].

Przemysł guberni grodzieńskiej kreowały dwa ośrodki, a mianowicie: Białystok i Grodno¹⁵. Niewątpliwie, najbardziej był uprzemysłowiony obwód białostocki, zatrudniający 60-70% ogółu robotników guberni. Samo miasto rozwinęło się wraz z uruchomieniem połączeń kolejowych, natomiast od lat osiemdziesiątych doszło w nim do koncentracji przemysłu kosztem okolicznych osad [Werwicki, 1957, s. 45-47]¹⁶. Skupiło ono przede wszystkim fabryki włókiennicze, liczne były także zakłady przemysłu rolnego. Od końca XIX wieku miejscowy przemysł musiał konkurować z produkcją rosyjską, to zaś wymuszało modernizację i mechanizację oraz koncentrację produkcji [Chilczuk, 1962, s. 21-22, 61-62]. Jeśli chodzi o wartość produkcji i liczbę robotników regionu białostockiego, w źródłach są rozbieżne dane. Missalowa szacuje, iż około 1879 roku produkcja włókiennicza guberni grodzieńskiej wynosiła 5,9 mln rb., liczba robotników 5,0 tys., a w 1884 roku odpowiednio: 6,0 mln rb. i 5,8 tys. [*Uprzemysłowanie ziem...*, 1970, s. 256]. Według Werwickiego, produkcja włókiennicza regionu białostockiego¹⁷ około 1879 roku wynosiła 1,7 mln rb., w 1898 roku 7,6 mln rb. (w tym Białystok 4,3 mln rb.), zaś liczba robotników 9,2 tys. (Białystok 5,1 tys.), natomiast w 1910 roku odpowiednio: 8,9 mln rb. (4,9 mln rb.) oraz 7,6 tys. (4,0 tys.) [Werwicki, 1957, s. 43, 51, 58]. Według Brokgauza i Efrona, produkcja przemysłowa guberni grodzieńskiej w 1891 roku wyniosła 7,5 mln rb. (w tym sukiennicza 3,3 mln rb.), a liczba robotników 14,0 tys. [*Encyklopedyczny słownik...*, 1893]. Różnice wynikają zapewne z ujmowania różnorodnego zakresu przedsiębiorstw, a także przyjmowania różnych granic regionu¹⁸.

¹⁴ W Wilnie około 1880 roku istniało: kilkanaście browarów, garbarni i cegielni, kilka gorzelni oraz zakładów przemysłu metalowego i warsztaty rzemieślnicze. Na 90 tys. mieszkańców w przemyśle i rzemiośle pracowało około 5 tys. osób [K. K., 1900, s. 157-158].

¹⁵ Nie udało się dotrzeć do statystyk rozmieszczenia przemysłu według powiatów. Stosownych danych nie zawierają: [*Pamiętniaj książka...*, 1909; *Adries Kalendar...*, 1911; *Słownik geograficzny...*, 1881, s. 831-835].

¹⁶ W okręgu białostockim był skupiony niemal cały przemysł włókienniczy guberni, stanowiąc zarazem około 50% ogólnej produkcji przemysłowej guberni grodzieńskiej.

¹⁷ Autor nie precyzuje granic regionu, lecz należy przypuszczać, że chodzi o województwo białostockie w granicach po 1945 roku.

¹⁸ Według źródła podanego w tabeli 3., w 1897 roku produkcja wynosiła 17,9 mln rb., w 1908 roku 23,3 mln rb. (w 1912 roku liczba robotników to 16 tys.). Dobroński pisał, że przed pierwszą wojną produkcja

Na obszarach zachodnich powiatów guberni mińskiej, które weszły w skład województw II Rzeczypospolitej (piński, nowogródzki, część mozyrskiego, sluckiego i mińskiego), można szacować, że w 1907 roku przemysł zatrudniał 2,6-3 tys. robotników, produkcja zaś sięgała 10 mln rb. [*Pamiętna książka...*, 1908, s. 100; 1911, s. 84-85]¹⁹. Podobnie jak w innych guberniach, największa produkcja i zatrudnienie przypadają na zakłady ulokowane na obszarach wiejskich²⁰. Jeśli chodzi o strukturę, dominował przemysł: gorzelniczy, drożdżowo-piwowarski, rolny i leśny.

Podsumowaniem powyższych rozważań jest zestawienie dotyczące pięciu guberni, w celach porównawczych dodano gubernie Królestwa Polskiego (zaznaczone kursywą), w tym najsilniej uprzemysłowioną, piotrkowską.

TABELA 3.
Robotnicy i produkcja przemysłowa guberni północno-wschodnich na tle guberni Królestwa Polskiego na koniec XIX i na początku XX wieku

Gubernie	Liczba ludności	Liczba robotników ^a		Produkcja przemysłowa (w mln rb.)	
		1912 (w tys.)	w % ludności	1897 ^b	1908 ^c
grodzieńska	1 997,6	16,5	0,8	17,9	23,3
wileńska	1 989,9	11,9	0,6	11,0	18,9
mińska	2 926,2	11,3	0,4	8,0	17,4
łomżyńska	694,4	3,2	0,5	2,2	3,2
suwalska	693,0	1,6	0,2	2,2	2,9
<i>piotrkowska</i>	<i>2 013,6</i>	<i>167,6</i>	<i>8,3</i>	<i>225,9</i>	<i>309,4</i>
<i>warszawska</i>	<i>2 639,4</i>	<i>81,2</i>	<i>3,1</i>	<i>105,1</i>	<i>134,7</i>
<i>kaliska</i>	<i>1 245,2</i>	<i>12,6</i>	<i>1,0</i>	<i>11,5</i>	<i>16,3</i>
<i>lubelska</i>	<i>1 575,1</i>	<i>10,9</i>	<i>0,7</i>	<i>11,9</i>	<i>15,5</i>
<i>radomska</i>	<i>1 134,8</i>	<i>9,9</i>	<i>0,9</i>	<i>20,2</i>	<i>19,3</i>
<i>kielecka</i>	<i>992,5</i>	<i>7,1</i>	<i>0,7</i>	<i>9,3</i>	<i>8,2</i>
<i>płocka</i>	<i>755,4</i>	<i>5,1</i>	<i>0,7</i>	<i>3,0</i>	<i>5,1</i>
<i>siedlecka</i>	<i>1 032,7</i>	<i>3,6</i>	<i>0,4</i>	<i>3,6</i>	<i>5,2</i>

^a) Średnia w roku. Dane dotyczą zakładów będących pod kontrolą Inspekcji Fabrycznej, tj. posiadających motor mechaniczny oraz tych rękodzielniczych, które zatrudniały więcej niż piętnastu robotników. Kontroli nie podlegały zakłady państwowe oraz metalurgiczne z wielkimi piecami lub podobnymi urządzeniami do wytopu metali (podlegały one kontroli Inspekcji Górniczej).

^b) Dane dotyczą fabryk i zakładów (średnie i duże przedsiębiorstwa), w źródle nie wskazano

białostockiego okręgu włókienniczego wynosiła 40 mln rb. [Dobroński, 2012, s. 44, 47]. Kwota ta obejmowała zapewne także produkcję małych zakładów.

¹⁹ Stanowi to około jednej trzeciej produkcji guberni i robotników. W 1907 roku produkcja guberni była szacowana na 33,4 mln rb.; robotnicy 9,4 tys., a w 1910 roku odpowiednio: 34,4 mln rb. i 10,9 tys.

²⁰ Na przykład w 1907 roku, w Nowogródzku liczba robotników wynosiła 15 (!), produkcja 10 tys. rb., natomiast w powiecie nowogródzkim odpowiednio: 413 i 4 187 tys. rb.; w Pińsku – 1 211, 1 225 tys. rb.; w powiecie pińskim – 651 i 2 745 tys. rb. W całej guberni w miastach było 4 547 robotników, we wsiach 4 858, produkcja to 7 565 tys. rb. i 25 865 tys. rb. [*Pamiętna książka...*, 1908, s. 100].

jasnego kryterium wielkości przedsiębiorstw. Natomiast nie obejmują one najmniejszych przedsiębiorstw i rzemiosła.

*) Liczby nie obejmują warsztatów kolejowych. Dane pochodzą z rocznika Krzyżanowskiego i Kumanieckiego i liczby robotników są adekwatne do liczb z kolumny dla roku 1912. Wyższe dane dla 1908 roku podał W. Grabski [1914, s. 153] i dotyczą one szerszej zbiorowości zakładów Królestwa (10 953 zakładów i 400,9 tys. robotników; wartość produkcji to 860,1 mln rb.).

Źródło: [Krzyżanowski, Kumaniecki, 1915, s. 5-8, 33, 177; *Svod danych...*, 1905; *Svod otzetow...*, 1913, s. 26, 30-81].

Dane powyższe opierają się na statystykach inspekcji fabrycznej (większe zakłady), stąd wartości produkcji i zatrudnienia są nieco niższe niż w zestawieniach zaprezentowanych wcześniej (bazujących na *Obzorach*). Jedne i drugie wskazują na wzrost produkcji dokonujący się w badanym okresie, aczkolwiek kwotowo pozostawała ona na bardzo niskim poziomie. Wyraźnie *in plus* „odstawały” dwie gubernie, takie jak grodzieńska i wileńska (produkcja i zatrudnienie przed wojną były wyższe niż np. w guberni kaliskiej czy lubelskiej), z kolei gubernie suwalska czy łomżyńska należały do najsłabiej uprzemysłowionych.

Liczbę robotników przemysłowych dla obszaru, który wszedł do województw II Rzeczypospolitej, można szacować na podstawie danych z tabeli 3. na około 35 tys. (w 1912 roku)²¹. Objęła ona zakłady zatrudniające piętnastu i więcej robotników, dlatego nie jest w pełni porównywalna ze statystykami robotników przemysłowych w II Rzeczypospolitej, które obejmowały zakłady zatrudniające pięciu i więcej robotników. Z tego też względu należałoby do liczby 35 tys. dodać robotników pracujących w zakładach zatrudniających od pięciu do piętnastu robotników. Odwołując się do danych zaprezentowanych w *Obzorach* i *Pamiętnych książkach*, należy stwierdzić, że nie były to liczby duże, stąd liczbę robotników na obszarze przyszłych czterech województw można szacować na około 40 tys. Liczba ta będzie punktem odniesienia w dalszej analizie dotyczącej II Rzeczypospolitej.

4. Przemysł regionu północno-wschodniego w okresie międzywojennym

W okresie międzywojennym dysproporcje międzydzielnicowe zwykło się określać mianem Polski A i B. Autorstwo tego określenia przypisuje się Eugeniuszowi Kwiatkowskiemu [Kwiatkowski, 1989], jednak jego proweniencja jest starsza. Sławoj Składkowski pisał, że stosował je premier Bartel, „tępił” zaś – jako pozostałość zaborów – prezydent Mościcki [Sławoj-Składkowski, 2003, s. 144]. Zakres geograficzny Polski B nie został sprecyzowany i zazwyczaj utożsamiano go z Kresami Wschodnimi [*Kresy – pojście...*, 1997, s. 9-52]. Na plakacie o planie 15-letnim Polska B sięgała aż po województwa centralne (rysunek 2.).

²¹ Liczba ta obejmuje robotników: guberni łomżyńskiej bez powiatu makowskiego; grodzieńskiej i wileńskiej w całości; części suwalskiej i mińskiej; natomiast nie obejmuje robotników powiatów guberni kowieńskiej i wołyńskiej. Przyjęto proporcje bazujące na liczbie ludności z tabeli 1. oraz statystyce robotników przemysłowych w powiatach na podstawie *Obzorów guberni*.

RYSUNEK 2.

15-letni Plan Rozbudowy Polski



Źródło: [Plan 15-letni].

Cały obszar północno-wschodni wchodził w skład Polski B. Po wojnie jego sytuacja gospodarcza była bardzo trudna, tak z powodu zmian granic, które skutkowały likwidacją starych powiązań gospodarczych, jak i dużych strat wojennych [Ornicki, 1928, s. 55, 77]²². Destrukcję gospodarczą pogłębiały przymusowe ewakuacje ludności, które spowodowały wyludnienie części obszarów. Mimo powojennych powrotów, ubytek ludności pozostał (pokazuje go tabela 1.). Klęską Kresów był analfabetyzm. W nowogródzkim i na Polesiu odsetek analfabetów wynosił odpowiednio: 58,3% i 71,0% [*Piemśzy Powszechny...*, 1927, t. 21, s. 14; t. 22, s. 16]. W Europie były to wartości niespotykane (z wyjątkiem Balkanów).

Jeśli chodzi o strukturę zatrudnienia ludności, sytuacja była podobna jak w roku 1897, według spisu z 1921 roku, odsetek ludności utrzymującej się z rolnictwa wynosił 70-90% (w zależności od powiatu), zaś z przemysłu od 4% do 6% w województwach: wileńskim, nowogródzkim i poleskim. Jedynie w białostockim przekraczał 11% (średnia dla Polski to 13,7%) [*Historia Polski...*, 2003, s. 196-197]. W 1931 roku odsetek ludności utrzymującej się z przemysłu w badanym regionie wzrósł, ale w mniejszym stopniu niż w pozostałej części kraju (wyższy wzrost miał miejsce tylko w województwie wileńskim). Średnie dla województw nie oddają bardzo dużego zróżnicowania na poziomie powiatów (tabela 4.).

²² Zniszczenia budynków czterech województw kresowych stanowiły 32% ogólnej liczby budynków zniszczonych w Polsce.

TABELA 4.

Czynni i bierni zawodowo^a w przemyśle i górnictwie w 1921 i 1931 roku

Województwa Powiaty	Czynni zawodowo w przemyśle i górnictwie				Czynni i bierni za- wodowo w % ogółu ludności	
	1921	1931		1921 ^b w % ogółu zawodowo czynnych	1921	1931
		ogółem	w tym w zak- ładach I-VII kategorii			
(w tys.)						
Polska	1 265,2	2 537,7	951,8	9,1	13,7	19,3
Województwo białostoc- kie	52,1	88,4	18,9	7,3	11,4	14,1
Pow. Białystok	16,9	26,9	11,3	18,0	23,7	27,2
Pow. Grodno	7,4	12,8	2,8	11,8	13,5	16,0
Pow. Łomża	4,3	9,1	0,7	8,1	12,8	14,4
Pow. Ostrow Maz.	3,0	4,8	0,6	6,1	10,8	14,3
Pow. Białowieża	0,9	x	x	8,4	10,7	x
Pow. Szczuczyn	1,8	3,4	0,2	6,1	9,7	14,5
Pow. Bielsk	4,0	9,1	2,6	5,4	9,2	12,3
Pow. Wysokie Maz.	2,1	3,7	0,2	5,3	8,9	11,0
Pow. Suwałki	2,1	5,1	0,4	5,4	8,6	11,8
Pow. Augustów	2,5	3,2	0,4	7,1	7,8	11,8
Pow. Ostrołęka	1,9	3,7	0,3	4,6	7,8	9,1
Pow. Kolno	1,3	x	x	3,6	6,7	x
Pow. Wołkowysk	2,5	5,1	0,7	3,8	6,6	7,7
Pow. Sokółka	1,9	2,6	0,2	3,5	6,4	6,7
Pow. Sejny	0,4	x	x	3,5	5,9	x
Województwo nowogró- dzkie	15,8	29,3	3,7	3,3	5,6	7,1
Pow. Stolpce	1,9	2,5	0,4	4,3	7,3	6,7
Pow. Slonim	2,4	4,2	0,6	3,6	6,7	8,6
Pow. Nieśwież	2,7	2,7	0,2	4,0	6,5	6,0
Pow. Lida	4,0	6,9	1,4	3,6	5,8	9,1
Pow. Baranowicze	2,0	5,2	0,4	3,5	5,7	8,3
Pow. Nowogródek	1,5	3,5	0,3	2,3	4,2	5,5
Pow. Wołożyn	1,3	2,0	0,2	1,8	3,1	4,8
Pow. Szczuczyn	x	2,4	0,2	x	x	6,0
Województwo poleskie	18,2	32,2	4,5	3,6	6,5	7,9
Pow. Brześć	3,9	9,3	0,9	5,9	9,5	11,8
Pow. Pińsk	3,3	6,2	1,3	4,1	7,2	9,6
Pow. Łunieniec	3,9	3,4	1,0	3,9	7,0	9,0
Pow. Prużana	1,3	2,7	0,2	3,4	6,3	6,3
Pow. Samy (1931 Stolin)	2,7	3,3	0,3	3,2	6,2	7,6
Pow. Kobryń	1,2	2,5	0,2	3,1	5,8	5,7
Pow. Kossów	1,0	2,3	0,3	3,3	5,8	7,0
Pow. Drohiczyń	0,7	1,5	0,1	1,9	4,0	4,5
Pow. Kam. Koszyński	0,2	1,0	0,0	0,6	1,5	3,1
Województwo wileńskie^c	7,1	54,0	6,1	2,5	4,4	10,5
Pow. Brasław	1,0	2,9	0,2	2,8	5,2	5,0
Pow. Wilejka	2,1	2,1	0,2	2,8	4,9	4,1
Pow. Działna	2,8	4,0	0,2	2,6	4,6	6,3
Pow. Dunilowicze	1,2	x	x	1,7	3,1	x
Pow. Mołodeczno	–	2,2	0,1	–	–	6,1
Pow. Oszmiana	–	2,8	0,1	–	–	6,7
Pow. Postawy	–	1,5	0,2	–	–	3,6
Pow. Święciany	–	3,3	0,3	–	–	6,6
Pow. Wilno (miasto)	–	28,8	3,9	–	–	34,7
Pow. Wilno-Troki	–	6,2	0,9	–	–	7,0

- a) Dane spisów powszechnych uwzględniają wszystkie osoby zajmujące się zajęciami przemysłowymi, bez względu na wielkość zakładów. Liczbę czynnych zawodowo ujęto łącznie z pomagającymi członkami rodzin.
- b) Nie jest możliwe podanie porównywalnych danych dla 1931 roku z powodu odmiennej metodologii ujmowania czynnych zawodowo.
- c) W 1921 roku okręg wileński – cztery powiaty objęte spisem z 1921 roku to: brasławski, dzisnienski, dunilowicki i wilejski, dlatego brak danych dla pozostałych powiatów.

Źródło: obliczenia własne: [*Rocznik Statystyki...*, 1927, s. 45-51; *Pierwszy Powszechny...*, 1927, t. 19, s. 66-197; t. 20, s. 52-107; *Drugi Powszechny...*, 1936, z. 36, s. 112-126; 1937, z. 48, s. 26; 1938, z. 71, s. 167-180; z. 83, s. 259-289; z. 87, s. 193-216; 1939, z. 94d, s. 5-10].

Pod względem odsetka ludności utrzymującej się z zajęć przemysłowych oraz zawodowo czynnych w przemyśle, cały region tworzył dość jednolitą przestrzeń, z której wyrastał jedynie powiat białostocki, kilka miejsc dalej znalazły się: powiaty bylego Królestwa Polskiego, powiat grodzieński i okręg wileński. W pozostałych powiatach odsetek ten sięgał 5-7% i był niższy od średniej krajowej. Biorąc pod uwagę strukturę gospodarki, Jan Piekalkiewicz i Stanisław Rutkowski uznali za „przemysłowy” jedynie powiat białostocki, zaś pozostałe – o charakterze wybitnie rolniczym – podzielili na kilka mniejszych okręgów, takich jak: łomżyński, północno-wschodni, grodzieński (powiaty od augustowskiego po nieświeski) oraz poleski (powiaty od bielskiego po kostopolski) [Piekalkiewicz, Rutkowski, 1927, s. 621-623, 760-765]²³.

Dane oparte na spisach powszechnych w grupie „przemysł” ujmują także czynnych zawodowo w rzemiośle czy chałupnictwie przemysłowym. O skali rozwoju przemysłu fabrycznego bardziej poprawnie informują statystyki dotyczące zakładów I-VII kategorii zatrudniających pięć i więcej robotników. W tabeli 4. zostały one podane w kolumnie 4²⁴. Podobny charakter mają statystyki zatrudnienia (tabela 5.), które podano dla zakładów I-VII kategorii z uwzględnieniem struktury gałęziowej. Niestety, nie dysponujemy statystykami wartości produkcji przemysłowej według województw.

²³ Kryterium uznania danego powiatu za „przemysłowy” był odsetek utrzymujących się z przemysłu i górnictwa (w relacji do populacji ogółem) przewyższający 16%. W przedziale 9-10% był powiat brzeski i większość powiatów województwa białostockiego.

²⁴ Należy pamiętać, że w czasie kryzysu z lat trzydziestych część zakładów celowo rejestrowała się w kategorii VIII z uwagi na mniejsze obciążenia finansowe (koszty wykupu świadectw itp.).

TABELA 5.

Zatrudnienie pracowników fizycznych w przemyśle przetwórczym w latach: 1925, 1929 i 1937

Województwa	Lata	ogółem	mineralny	metalowy	chemiczny	włókienniczy	papierniczy	skórzany	drzewny	spożywczy	odzieżowy	poligraficzny	budowlany
Zatrudnienie (w tys.)													
Polska	1925	531,2	51,5	88,1	33,9	149,3	10,6	7,0	56,0	67,5	14,3	11,7	35,2
	1929	634,0	74,5	91,8	38,8	156,4	13,2	4,8	57,5	54,5	14,8	10,8	46,9
	1937	767,1	101,5	157,7	53,7	161,9	17,7	10,6	78,7	75,8	16,9	14,3	61,8
Zatrudnienie (w l. b.)													
bialostockie	1925	12 966	871	427	227	4 333	38	337	2 730	3 289	82	280	181
	1929	13 573	1 557	381	530	2 940	0	174	3 917	1 519	0	305	71
	1937	21 565	2 967	390	948	6 688	45	1 084	7 078	1 880	82	247	149
	nowogrodzkie	1925	2 937	655	43	331	17	1	36	845	744	38	18
	1929	2 177	687	144	0	0	67	0	936	72	0	0	0
	1937	4 806	1 002	250	737	129	239	0	1 551	848	27	19	0
poleskie	1925	3 504	834	18	447	9	5	32	1 156	682	108	17	186
	1929	5 805	1 426	0	492	0	0	0	2 365	155	0	0	129
	1937	7 038	451	7	607	111	0	19	5 033	607	16	30	153
wileńskie	1925	5 558	196	208	162	478	574	106	1 767	1 513	165	213	73
	1929	4 636	561	105	11	204	821	51	523	698	22	161	183
	1937	7 731	1 026	170	323	278	1079	529	1 978	1 286	206	284	239
1925=100													
Polska	1937	144,4	197,1	179,0	158,4	108,4	167,0	151,4	140,5	112,3	118,2	122,2	175,6
bialostockie	1937	166,3	340,6	91,3	417,6	154,4	118,4	321,7	259,3	57,2	100,0	88,2	82,3
nowogrodzkie	1937	163,6	153,0	581,4	222,7	758,1	2390,0	0,0	183,6	114,0	71,1	105,6	0,0
poleskie	1937	200,9	54,1	38,9	135,8	233,3	0,0	59,4	435,4	89,0	14,8	176,5	82,3
wileńskie	1937	139,1	523,5	81,7	199,4	58,2	188,0	499,1	111,9	85,0	124,8	133,3	327,4

Uwaga: dane dotyczą zakładów I-VII kategorii (zatrudniających pięciu i więcej robotników). W latach 1925 i 1926 – stan w lipcu, w 1937 roku – w czerwcu. W przemyśle rolnospożywczym czy drzewnym występowały duże wahania sezonowe, a różnice zatrudnienia między miesiącami letnimi i zimowymi sięgały nawet 30-40%.

Źródło: [Rocznik Statystyki..., 1927, s. 171-177; Statystyka przemysłowa..., 1938, s. 10-69; Rynek Pracy, 1930, s. 12-13].

Zaprezentowane dane pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, w analizowanych latach nie doszło do istotniejszych zmian w strukturze przemysłu badanych województw. W najbardziej uprzemysłowionym białostockim najważniejsze znaczenie miał, tak jak w XIX wieku, przemysł włókienniczy, spożywczy i drzewny²⁵. Po drugie, łączna liczba robotników przemysłowych w średnich i dużych zakładach w czterech województwach aż do końca lat dwudziestych nie przekroczyła

²⁵ Co ciekawe, w województwie białostockim na dalekich miejscach znalazł się przemysł odzieżowy, choć według spisów powszechnych branża odzieżowo-galanteryjna angażowała kilkanaście tysięcy osób. Miała ona charakter rzemieślniczo-chalupniczy, stąd jej dalekie pozycje w statystkach zatrudnienia

stanu przedwojennego (szacowanego na 40 tys. robotników)²⁶. Można zakładać, że został on odtworzony pod koniec lat trzydziestych. Po trzecie, w okresie 1925-1937 stopa wzrostu zatrudnienia w przemyśle czterech województw (z wyjątkiem wileńskiego) była wyższa od średniej krajowej²⁷. Po czwarte, porównanie województw północno-wschodnich z pozostałymi nie pozwala na sformułowanie konkluzji związanych z prawidłowościami zmian zatrudnienia w regionach słabiej i wyżej rozwiniętych. Można jedynie odnotować, że dynamika wzrostu zatrudnienia w województwa peryferyjnych była nieco wyższa niż w centralnych i zachodnich. Jednocześnie był zauważalny spadek zatrudnienia w województwie poznańskim i relatywnie niski jego wzrost w łódzkim. Jednak wszystko to nie przyniosło znaczących zmian mapy przemysłowej Polski. Po piąte, struktura gałęziowa przemysłu w połowie lat dwudziestych powielala strukturę przedwojenną, aczkolwiek z przesunięciami wywołanymi zjawiskami kryzysowymi, dotyczyło to np. białostockiego włókiennictwa [Piekałkiewicz, Rutkowski, 1927, s. 670]²⁸. Liczba jego robotników spadła o 40%, a przyczyną było odcięcie od rynków rosyjskich, ale także zniszczenia wywołane wojną [Studia i materiały..., 1968, s. 209-211]²⁹. Z kolei, w przemyśle drzewnym i mineralnym miał miejsce wzrost zatrudnienia, co wiązało się z ożywieniem inwestycyjnym w kraju. Jeśli chodzi o rozmieszczenie przemysłu w układzie miasto-wieś, trudno określić, czy w stosunku do początków XX wieku zaszły większe zmiany. Brak statystyki zatrudnienia na poziomie powiatów nie pozwala na dokładniejsze porównania. Dysponujemy w tym zakresie statystykami zawodowo czynnych (spisy powszechne), na ich podstawie można stwierdzić, że w części powiatów liczba czynnych zawodowo w przemyśle miejskim była wyższa bądź porównywalna z liczbą zawodowo czynnych w przemyśle wiejskim (dwukrotna i wyższa w takich powiatach, jak: Bielsk, Grodno, Białystok, Łomża, Suwałki, Brześć Piński), w nielicznych powiatach (Ostrołęka, Ostrów, Wysokie Mazowieckie, Lida, Wołożyn) występowała przewaga przemysłu wiejskiego.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że na mapie „industrializacji” północno-wschodniego regionu wyraźnie *in plus* wyróżniało się województwo białostockie, a dokładniej jego kilka powiatów. Pozostałe trzy województwa były pod tym względem dość homogeniczne.

dotyczących dużych zakładów, ale „wysokie” w statystykach spisowych. Według spisu z 1921 roku, na 52 tys. zawodowo czynnych w przemyśle na przemysł: odzieżowy i galanteryjny przypadalo 17,3 tys.; włókienniczy 7,2 tys.; spożywczy 6,7 tys., a drzewny 6,5 tys. Według spisu z 1931 roku, na 88,3 tys. zawodowo czynnych w przemyśle w branży: odzieżowo-galanteryjnej było 23,4 tys. osób; włókienniczej 8,0 tys.; spożywczej 11,4 tys.; drzewnej 12,0 tys.

²⁶ Pod koniec 1925 roku w zakładach, zatrudniających dwadzieścia i więcej robotników, liczba zatrudnionych wynosiła 22,0 tys. (w białostockim 13,7 tys.; wileńskim 3,6 tys.; nowogródzkim 2,0 tys.; poleskim 2,7 tys.).

²⁷ Przypadek wileńskiego jest dość interesujący. Tabela 4. obrazuje wysoki wzrost odsetka utrzymujących się z przemysłu, a zarazem liczba pracujących w zakładach I-VII kategorii świadczy o niewielkiej roli większego przemysłu.

²⁸ W 1926 roku w białostockim włókiennictwie (w zakładach powyżej dwudziestu zatrudnionych) pracowało 3,4 tys. robotników, a np. w łódzkim 67,4 tys.; w bielsko-bialskim 8,1 tys.; w produkcji tkanin odpowiednio: 3,4 tys.; 36,9 tys. i 8,5 tys.

²⁹ W samym Białymstoku w 1922 roku było zatrudnionych 6 tys. pracowników, w tym we włókiennictwie 5 tys.

Zakłady województw wschodnich, w szczególności poleskiego i nowogródzkiego, cechowało duże zapóźnienie technologiczne. Jak pisał Ormicki, typowe było *nierówne tętno przemysłowe*, gdzie obok: *wspaniałego, nowoczesnego zakładu przemiału zboża przy linii kolejowej klekoce stary, archaiczny, do połony wrosły w ziemię omszały młynek* [Ormicki, 1928, s. 128]. Przemysł drzewny to głównie tartaki, choć występowały także pojedyncze: tekturownie, papiernie, fabryki masy drzewnej, forniru, zapalek, posadzek, a nawet fabryka tkanin drzewnych w Wilnie [Kirwiel, 2012, s. 181-183]. Bardziej złożona przeróbka drewna była jednak słabo rozwinięta³⁰, a moce wytwórcze przemysłu tartacznego były o 40% wyższe od zapotrzebowania (w latach dwudziestych) [Ormicki, 1928, s. 141]³¹. Duże zasoby leśne tworzyły szanse na rozbudowę przemysłu drzewnego. Przemysł rolno-spożywczy wymagał modernizacji, by móc konkurować z efektywniejszym przetwórstwem wielkopolskim [Piekalkiewicz, Rutkowski, 1927, s. 751]³². W regionie było sporo dużych młynów, lecz podstawowe znaczenie miały małe młyny rolnicze, zatrudniające do pięciu robotników, potrzebne były elewatory [Ormicki, 1928, s. 149]. Jednocześnie rozwijał się przerób surowców pochodzenia zwierzęcego, aczkolwiek dominował handel żywcem³³. Mleczarstwo wileńskie, nieustępujące jakością środkowo-polskiemu, podobnie jak nowogródzkie serowarstwo (sery litewskie), wymagało modernizacji i rozbudowy. Kolejną, ważną branżą było garbarstwo. Warto wspomnieć, że produkcja szczeci na Polesiu, oparta na tradycyjnych rasach świń, usytuowała Polskę na trzecim miejscu na świecie [Ormicki, 1928, s. 168]. Tkactwo lniane i konopne, zlokalizowane na południe od Wilna, czyniło Kresy poważnym producentem tychże wyrobów w skali kraju [Kalendarz *Ziem Wschodnich*, 1935, s. 204-270]³⁴.

Zacofanie cywilizacyjne Kresów stało się wielkim wyzwaniem dla polskich władz, *region nie może pozostać jedynie źródłem surowców* – pisał Derengowski [Derengowski, 1938, s. 65-75]. Kierunek koniecznych działań miały wskazać studia regionalne, podjęte na większą skalę po 1933 roku [Paprocka, 2011, s. 9-13]³⁵. Dzięki nim, uzyskano nie tylko obraz etnograficzno-kulturowo-społeczny województw, ale także znajomość dziedzin, które w pierwszej kolejności wymagały zmian³⁶. Podstawowym problemem była fatalna komunikacja, separująca region od reszty kraju (np. dowóz drewna z niektórych punktów leśnych do kolei trwał 4-5 dni). Poprawy wymagał przede wszystkim stan dróg, stąd słusznie wskazywano, że jest to pierwszy krok do tworzenia poważniejszych związków gospodarczych północnych kresów z resztą kraju [Ormicki,

³⁰ Nie było natomiast żadnej fabryki celulozy.

³¹ Liczba robotników w przemyśle drzewnym, w zakładach zatrudniających dwudziestu i więcej robotników, w czterech województwach stanowiła 4,2% ogółu zatrudnionych w teje gałęzi w kraju.

³² Pracownicy przemysłu spożywczego, w zakładach zatrudniających dwudziestu i więcej robotników, w czterech województwach stanowili około 2% robotników zatrudnionych w teje gałęzi w kraju.

³³ Na początku 1928 roku pracowały dwie fabryki konserw mięsnych (jedna w Wilnie) i jedna konserw rybnych.

³⁴ Grodzicki określił Polesie obszarem samowystarczalnym, z gospodarką właściwą dla epoki przedindustrialnej, w dużym stopniu odizolowanym od reszty kraju.

³⁵ Prowadziły je: Instytut Badania Stanu Gospodarczego Ziem Wschodnich w Warszawie, Instytut Naukowo-Badawczy Europy Wschodniej w Wilnie, Towarzystwo Rozwoju Ziem Wschodnich w Warszawie, Komisja Naukowych Badań Ziem Wschodnich. Najszerszą i najefektywniejszą działalność prowadziło Towarzystwo Rozwoju Ziem Wschodnich.

³⁶ Warto dodać, że władze centralne wiązały plany osadnicze z regionem [Śleszyński, 2004, s. 37-44].

1928, s. 186-197]³⁷. Rozbudowa sieci kolejowej i żegluga rzecznej stanowiły mniej palący problem. Fatalny był stan infrastruktury miejskiej, lecz tutaj odniesiono pewne sukcesy³⁸. Kolejne wyzwanie stanowiła budowa elektrowni i sieci energetycznej. W rolnictwie były niezbędne: melioracje, poprawa stosunków własnościowych oraz akcja oświatowo-cywilizacyjna. Za nieodzowne uważano rozwój edukacji i podniesienie kwalifikacji ludności. Pod koniec lat trzydziestych wspomniano o potrzebie stworzenia specjalnego programu podobnego do COP.

5. Uprzemysłowienie a urbanizacja

W literaturze przedmiotu powszechnie uznana jest teza o współzależności uprzemysłowienia i urbanizacji. Zjawiska te wiążą się ze sobą dość ściśle, wzajemnie na siebie oddziałując, przy czym nie jest oczywiste „pierwszeństwo” owej zależności. Daniel Lerner przyznał je urbanizacji, dowodząc, że implikuje ona uprzemysłowienie, stając się jednym z warunków modernizacji [Lerner, 1958]. Inni badacze wskazywali z kolei uprzemysłowienie jako ważny czynnik miastotwórczy [Castells, 1982, s. 29]. Niezależnie od tego, co było przyczyną, a co skutkiem, zależność między umiastowieniem a uprzemysłowieniem wydaje się oczywista. Badania R. Kamerschena i M. M. Castellsa dowodzą tego, że w epoce wczesnej industrializacji korelacja między nimi dochodziła do 0,85 [Castells, 1982, s. 56; Kamerschen, 1969, s. 2]. Zależność ta nie musiała być tak wyraźna w epokach wcześniejszych (kiedy zakłady, nawet duże, lokalizowane były na obszarach wiejskich, blisko zasobów surowca i taniej, pańszczyźnianej siły roboczej) [Narkiewicz, 1989, s. 226-238].

W przypadku ziem polskich o oddziaływaniu uprzemysłowienia na wzrost liczby ludności miast i *vice versa* można mówić dopiero od lat siedemdziesiątych XIX wieku, tj. fazy narodzin przemysłu fabrycznego, która przyniosła ze sobą koncentrację produkcji, zatrudnienia oraz dalszą specjalizację i kooperację, prowadzące do szybszego wzrostu liczby ludności miast niż ludności ogółem. Nowe, powstające miasta zazwyczaj pojawiały się wokół zakładów przemysłowych (lokalizowanych w pobliżu złóż surowców czy linii kolejowych), z kolei miasta już istniejące przyciągały przemysłowców z uwagi na rynek oraz zasoby siły roboczej, co powodowało dalszy ich rozwój [Rakowski, 1987, s. 27]. Istotne znaczenie także miała struktura gałęziowa przemysłu, dynamizująca proces narodzin kolejnych gałęzi. Uprzemysłowienie wpływało również na urbanizację części obszarów rolniczych (wzrost liczby ludności utrzymującej się z zajęć przemysłowych prowadził do zmiany charakteru gospodarczego osad, które z czasem stawały się miastami). Znakomicie potwierdza to historia polskiego uprzemysłowienia i procesów urbanizacyjnych w XIX wieku [Nietyksza, 1986, s. 94].

³⁷ Jak pisał Ormicki: *Komunikacja kołowa w sensie zachodnioeuropejskim nie istnieje*. Stan dróg opisali uczestnicy wypraw „rozpoznawczych” na Wschód [Sawicki, 1927, s. 7-8].

³⁸ Dotyczyły one: poprawy miejskiej infrastruktury (budynki publiczne, oświetlenie, naprawy najważniejszych dróg), rozwoju organizacji społecznych, instytucji kultury itd. W związku z tym warto porównać kalendarze ziem wschodnich.

TABELA 6.

**Ludność miejska powiatów województwa: białostockiego, wileńskiego,
nowogródzkiego i poleskiego w 1897 i 1931 roku^a**

Województwa Powiaty	Ludność miejska (w tys.)		W % ogółu ludności	
	1897	1931	1897	1931
Województwo białostockie	287,2	396,1	17,8	24,7
Białystok	74,9	117,3	36,3	50,7
Grodno	46,9	64,0	22,9	30,0
Łomża	26,1	45,1	22,2	26,8
Bielsk	18,2	31,2	11,1	15,4
Suwałki	22,6	25,2	24,4	22,9
Ostrów	10,5	20,5	10,6	20,6
Wołkowysk	10,3	18,9	6,9	11,0
Szczuczyn	2,7	16,7	8,7	24,5
Wysokie Mazowieckie	7,5	16,0	10,3	18,0
Sokółka	23,8	15,7	21,5	15,2
Ostrolęka	12,9	13,3	14,6	11,8
Augustów	12,7	12,1	16,1	16,2
Kolno ^b	4,9	x	6,6	x
Sejny ^b	3,0	x	14,3 ^c	x
Województwo nowogródzkie	x	102,6	x	9,7
Baranowicze	x	27,4	x	17,0
Lida	9,3	19,3	4,5	10,5
Nieśwież	x	13,5	x	11,8
Nowogródek	7,9	13,3	3,2	8,9
Stonim	15,9	16,3	7,0	12,9
Stołpce	x	6,6	x	6,6
Wołożyn	x	6,4	x	5,5
Województwo poleskie	x	148,8	x	13,1
Brześć nad Bugiem	46,6	54,1	21,3	25,1
Kobryń	10,4	10,0	5,6	8,8
Kosów	x	7,3	x	8,7
Łuniniec	x	8,7	x	8,0
Pińsk	28,4	34,6	12,3	18,8
Prużana	7,6	16,1	5,5	14,8
Stolin	x	18,1	x	14,5
Województwo wileńskie	188,6	261,3	9,9	20,5
Dziszna	11,5	15,4	5,6	9,6
Mołodeczno	x	11,8	x	12,9
Oszmiana	7,2	11,4	3,1	10,9
Święciany	6,0	12,3	3,5	9,0
Wilejka	6,2	5,7	3,0	4,3
Wilno	154,5	x	42,5	x
Miasto Wilno	139,0	195,1	100,0	100,0
Troki (1931 – Wilno-Troki)	3,2	9,5	1,6	4,4

^{a)} Województwa i powiaty w granicach z 1931 roku. Dane dla 1897 i 1931 roku są w pełni porównywalne tylko dla powiatów, których granice nie uległy zmianom, dla pozostałych – przybliżone. Zrezygnowano z oszacowywania liczby ludności miejskiej w powiatach, które

nie istniały jako jednostki administracyjne w 1897 roku (głównie województwo poleskie i nowogródzkie).

b) W latach dwudziestych powiat kolneński został włączony do szczuczyńskiego, a sejneński do suwalskiego.

c) Są to dane przybliżone, bowiem tylko część powiatu (z miastem Sejny) weszła do II Rzeczypospolitej.

Źródło: jak w tabelach: 1. i 4.

Problem uprzemysłowienie-urbanizacja w województwach północno-wschodnich jest złożony, bowiem, jak pisano wcześniej, znaczna część zakładów była lokalizowana na obszarach wiejskich. Przyczyniało się to do tego, iż „wysepki industrializacji” w niewielkim stopniu oddziaływały na „umiastowienie” regionu. Miasta kresowe, pisał Ormicki, były inne od miast pozostałych części Polski, tworzyły: *sztuczny twór administracyjno-polityczny, pozbawiony zasadniczego rysu społeczno-ekonomicznego* [Ormicki, 1928, s. 56]. Niezależnie od powyższego, w badanym okresie miał miejsce wzrost ludności miejskiej, który ilustruje tabela 6.

Zaprezentowane dane pozwalają stwierdzić, iż istotny wzrost ludności miejskiej (w ujęciu bezwzględnym i względnym) przede wszystkim dotyczył powiatów z dużymi ośrodkami miejskimi. Czasem ów wzrost był widoczny w przypadku małych miasteczek, które rozwijały się wraz z lokalizacją w nich siedzib różnych urzędów. W celu sformułowania dalej idących wniosków, należałoby przeprowadzić bardziej precyzyjną analizę, uwzględniającą zmiany statusu miast należących do danych powiatów i charakter ich gospodarki. Często w badaniach bierze się pod uwagę miasta liczące co najmniej 10 tys. ludności, co jest poniekąd wyznacznikiem ich nierolniczego charakteru. W województwie białostockim między rokiem 1900 a 1931 liczba ludności takich miast wzrosła ze 106,6 tys. do 189,9 tys.³⁹; w wileńskim ze 138,6 tys. do 195,1 tys.; w nowogródzkim z 12,8 tys. do 58,6 tys., a w poleskim z 59,2 tys. do 104,2 tys. [*Mały Rocznik...*, 1939, s. 35]⁴⁰. Wynikało to zarówno ze wzrostu liczby ludności dużych miast (w 1900 roku liczących 10 tys. ludności i więcej), jak i przekroczenia teżej granicy przez miasta mniejsze.

6. Podsumowanie

Z racji globalnych procesów gospodarczych badany okres, tj. 1870-1939, obejmował dwie fazy. Pierwsza (1870-1913) cechowała się intensywnymi przemianami, determinowanymi w znacznej mierze tzw. drugą industrializacją; druga (1920-1939) dezintegracją

³⁹ Można tu także przywołać dane dla XIX wieku, odnoszące się do miast liczących 5 tys. ludności i więcej. W ciągu czterdziestu lat (1868-1910) w guberni łomżyńskiej ludność takich miast wzrosła z 36 tys. do 83 tys., a w guberni suwalskiej (bez powiatów, które po 1918 roku weszły do Litwy) z 26 tys. do 38 tys. Odsetek ludności tychże miast wzrósł odpowiednio: z 8% do 11% oraz z 5% do 6%, natomiast w przypadku całego Królestwa z 12% do 27% [Jelonek, 1956].

⁴⁰ W 1900 roku w białostockim tylko trzy miasta miały więcej niż 10 tys. mieszkańców, w 1931 roku już 5 miast. W wileńskim w obu okresach tylko Wilno przekraczało tę liczbę, w nowogródzkim w 1900 roku jedno miasto, w 1931 roku – trzy miasta, a w poleskim odpowiednio: dwa i trzy miasta.

gospodarki światowej. Region północno-wschodni, stanowiący peryferię peryferii, leżał na uboczu zmian zachodzących w gospodarce światowej, natomiast odczuwał ich skutki, choćby przez bliskie sąsiedztwo z Rosją. Jeśli chodzi o stan rozwoju przemysłu, w burzliwych – z perspektywy globalnej – dekadach końca XIX i początku XX wieku, nie zaszły w nim poważniejsze zmiany. Wzrost produkcji i zatrudnienia był niewielki i dotyczył jedynie kilku miast, z kolei większe fabryki, będące symbolem industrializacji, istniały tak naprawdę jedynie w regionie białostockim. W tym samym czasie część małych zakładów przegrywała konkurencję z większymi, lokalnymi fabrykami oraz z przemysłem fabrycznym Królestwa Polskiego czy Rosji. Lata dwudzieste w dziedzinie przemysłowej nie przyniosły istotniejszych zmian. Zniszczenia wojenne oraz trudny okres dostosowawczy do nowych warunków i nowej geografii rynków zbytu powodowały, iż można mówić o regresie w stosunku do lat przedwojennych. Miejscowe zakłady przemysłu rolno-spożywczego musiały konkurować z przemysłem Wielkopolski, a włókiennicze – z łódzkimi bądź warszawskimi. Ożywienie przemysłowe nastąpiło w drugiej połowie lat trzydziestych. Jednocześnie warto podkreślić, że na tle innych województw dynamika rozwoju przemysłu, mierzona liczbą robotników, należała do wysokich, co można tłumaczyć niskim stanem wyjściowym.

Jedną z miar rozwoju przemysłu jest wskaźnik urbanizacji. W przypadku regionu północno-wschodniego jego zastosowanie jest problematyczne z uwagi na wiejski charakter wielu zakładów, zwłaszcza rolno-spożywczych. Wzrastała liczba ludności miast, natomiast bez szczegółowych badań struktury jej zatrudnienia trudno przesądzić, w jakiej mierze wynikał on z czynników nieprzemysłowych (rozbudowa urzędów, rozwój handlu itd.), a w jakiej z rozwoju zakładów przemysłowych.

W przekazach historycznych postęp gospodarczy Kresów Wschodnich jest przedstawiany w czarnych barwach, jak stwierdził prezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Wilnie: *Na Wschodzie jest źle, Wschód jest zaniedbany, niedoceniany, nienizyskany* [Barański, 1934, s. 3]. Stan gospodarki tego obszaru nie był w XIX wieku przedmiotem zainteresowania władz rosyjskich, a podniesienie tej kwestii stało się dużym wyzwaniem dla rządów polskich okresu międzywojnia. Zmiana istniejącego stanu rzeczy mogła jednak dokonać się w długim okresie, a rozwój miejscowego przemysłu był z tego względu szczególnie istotny.

Literatura

- Adries Kaliendar. Sprawocznaja kniżka grodienskoj guberni na 1912 god*, 1911, Wydawnictwo Gubernialne, Grodno.
- Barański W., 1934, *Akcja gospodarcza na ziemiach północno-wschodnich*, Towarzystwo Rozwoju Ziemi Wschodnich, Wilno.
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Chilczuk M., 1962, *Rozwój i rozmieszczenie przemysłu rolno-spożywczego w województwie białostockim*, „Prace Geograficzne”, nr 37, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Derengowski J., 1938, *Jakie przemysły mogą i powinny szukać zbytu na Ziemiach Wschodnich*, „Rocznik Ziemi Wschodnich”.

- Dobroński A. Cz., 1979, *Infrastruktura społeczna i ekonomiczna guberni łomżyńskiej i obwodu białostockiego (1866–1914)*, Sekcja Wydawnicza Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok.
- Dobroński A. Cz., 1998, *Białystok. Historia miasta*, Zarząd Miasta, Białystok.
- Dobroński A. Cz., 2012, *Uprzemysłowienie województwa białostockiego w XIX i na początku XX wieku*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3.
- II Rzeczpospolita. *Podział administracyjny Polski*, <https://wikipedia.org/wiki/> (data wejścia: 30.06.2016).
- Drugi powszechny spis z dn. 9.XII.1931 r.*, 1936-1939, „Statystyka Polski” seria C, z. 36, 48, 71, 83, 87, 94d, Warszawa.
- Grabski W., 1914, *Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego 1913*, Gebethner i Wolff, Warszawa.
- Grodnienskaja gubernija*, 1893, [w:] *Encyklopedycznej słowar Brokgauza i Efrona*, t. IXa, <https://ru.wikisource.org/wiki/grodnienskajagubernija> (data wejścia: 30.07.2016).
- Gubernia grodzieńska*, 1881, [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*, t. 2, F. Sulimierski, B. Chlebowski, W. Walewski (red.), F. Sulimierski i Wł. Walewski, Warszawa.
- Hagen E. E., 1963, *How Economic Growth Begins: A Theory of Social Change*, „Journal of Social Issues”, z. 1.
- Historia Polski w liczbach*, t. 1, *Państwo. Społeczeństwo*, 2003, A. Jezierski (red.), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Jelonek A., 1956, *Liczba ludności miast i osiedli w Polsce w latach 1810-1955*, „Dokumentacja Geograficzna”, nr 5.
- K. K., 1900, *Z guberni wileńskiej*, „Economista”, nr 19.
- Kaczyńska E., 1974, *Społeczeństwo i gospodarka północno-wschodnich ziem Królestwa Polskiego w okresie rozkwitu kapitalizmu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kalabiński S., 1986, *Pierwszy okres przemysłu i klasy robotniczej Białostoczczyzny 1807-1870*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Kalendarz Ziem Wschodnich na rok 1936*, 1935, Wydawnictwo Zarządu Głównego Towarzystwa Rozwoju Ziem Wschodnich, Warszawa.
- Kamerschen D., 1969, *Further analysis of overurbanization*, „Economic Development Cultural Change”, no. 2.
- Kirwiel E., 2012, *Gospodarka kresów północno-wschodnich II Rzeczypospolitej: uwarunkowania rozwoju, reformy ekonomiczne*, „Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX wieku”, t. X.
- Kostrowicki J., 1957, *Badania geograficzne w województwie białostockim*, „Przegląd Geograficzny”, z. 3.
- Koter M., 1997, *Kresy państwowe – geneza i właściwości w świetle doświadczeń geografii politycznej*, [w:] *Kresy – pojęcie i rzeczywistość*, K. Handke (red.), Sławistyczny Ośrodek Wydawniczy, Warszawa.
- Krzyżanowski A., Kumaniecki K., 1915, *Statystyka Polski*, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Kraków.

- Kutrzeba S., 1920, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3, cz. 1; *Po rozbiorach*, B. Poloniecki, Lwów.
- Kwiatkowski E., 1989, *Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej*, opr. i wstęp A. Garlicki, „Czytelnik”, Warszawa.
- Landau L., 1926, *Metody porównywania spisów ludności z 1897 i 1921 roku dla województw wschodnich*, „Kwartalnik Statystyczny”, z. 1.
- Lerner D., 1958, *The passing of traditional society: modernizing Middle East*, Free Press of Glencoe, New York.
- Lijewski T., 1962, *Geografia komunikacji województwa białostockiego*, „Dokumentacja Geograficzna”, nr 2.
- Luszniewicz J., 2012, *Cechy i rodzaje industrializacji*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3.
- Mały Rocznik Statystyczny 1939*, 1939, GUS, Warszawa.
- Missalowa G., 1970, *Przemysł włókienniczy*, [w:] *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, I. Pietrzak-Pawlowska (red.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wrocław-Warszawa-Kraków.
- Mościcki H., 1933, *Białystok. Zarys historyczny*, Wydawnictwo Magistratu Miasta Białegostoku, Białystok.
- Narkiewicz J., 1989, *Związki uprzemysłowienia i urbanizacji w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H: Oeconomia”, t. 23.
- Niedomagala P., *Historia kolei w Polsce*, <http://www.pod-semaforkiem.aplus.pl/> (data wejścia: 30.07.2016).
- Nietysza M., 1986, *Rozwój miast i aglomeracji miejsko-przemysłowych w Królestwie Polskim 1865-1914*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Obzór tomżyńskiej guberni za: 1876 god, 1884 god, 1885 god, 1895 god, 1896 god, 1899 god, 1907 god, 1877-1908*, Wydawnictwo Urzędu Gubernialnego, Łomża (załączniki *O fabrykach i zawodach*).
- Obzór suwalskiej guberni za: 1872 god, 1885 god, 1911 god, 1873, 1886, 1912*, Wydawnictwo Urzędu Gubernialnego, Suwałki (załączniki *Wiedomość o fabrykach i zawodach*).
- Obzór wileńskiej guberni za 1901 god, 1901, 1902*, Wydawnictwo Gubernialne, Wilno (załącznik *O fabrykach i zawodach*).
- Ormicki W., 1928, *Życie gospodarcze kresów wschodnich*, Księgarnia Geograficzna „Orbis”, Warszawa.
- Pamiętna książka Grodzieńskiej gubernii na 1910 god*, 1909, Wydawnictwo Gubernialne, Grodno.
- Pamiętna książka Minskiej guberni na 1909 god*, 1908, Wydawnictwo Gubernialne, Minsk.
- Pamiętna książka Minskiej gubernii na 1912 god*, 1911, Wydawnictwo Gubernialne, Minsk.
- Paprocka W., 2011, *Instytucje i organizacje polskie na kresach wschodnich*, „Etnografia Polska”, z. 1-2.
- Piekalkiewicz J., Rutkowski S. Z., 1927, *Okręgi gospodarcze Polski*, „Kwartalnik Statystyczny”, z. 3.

- Pierwaja wsieobszaja pieriepisnasielienija Rossijskoj Imperii 1897. Grodzienskaja gubernija, Minskaja gubernija, Łomżyńska gubernija, Suwalskaja gubernija, Vileńskaja gubernija, Vohynskaja gubernija*, 1900-1905, Centralny Komitet Statystyczny, Sankt Petersburg.
- Pierwszy Pomysłowy Spis Rzeczypospolitej Polskiej. Mieszkania. Ludność. Stosunki zawodowe. Okręg administracyjny wileński. Województwo białostockie. Województwo nowogródzkie. Województwo poleskie*, 1926-1927, „Statystyka Polski”, t. 19-22.
- Pietrzak-Pawłowska I., 1970, *Przezwrot przemysłowy i warunki kapitalistycznej industrializacji na ziemiach polskich do 1918 roku*, [w:] *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, I. Pietrzak-Pawłowska (red.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wrocław-Warszawa-Kraków.
- Plan 15-letni*, <https://www.google.pl> (data wejścia: 10.08.2016).
- Radlicz H., 1934, *Uwagi o zaludnieniu wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kwartalnik Statystyczny”, z. 2.
- Rakowski W., 1987, *Uprzemysłowienie a proces industrializacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923, 1924*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1925/26, 1927*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rynek Pracy*, 1930, „Statystyka Pracy”, z.1.
- Sawicki L., 1927, *Escapada samochodowa po kresach wschodnich*, Księgarnia Geograficzna „Orbis”, Kraków.
- Sidorow N., *Karta zachodniej części Rosji z ukazaniem gubernij i obłastiej na 1917 god*, https://ru.wikipedia.org/wiki/Nicolay_Sidorov (data wejścia: 30.07.2016).
- Sławoj-Składkowski F., 2003, *Nie ostatnie słowo oskarżonego*, Wydawnictwo LTV, Warszawa.
- Statystyka przemysłowa. Produkcja i zatrudnienie w zakładach I-VII kategorii, 1937, 1938*, „Statystyka Polski”, seria C, z. 97.
- Strasburger E., 1916, *Rocznik statystyczny Królestwa Polskiego z uwzględnieniem innych ziem polskich. Rok 1915*, Gebethner i Wolff, Warszawa.
- Svod danych o fabryczno-zawodowej promyszlennosti w Rosiji za 1897 god*, 1905, Departament Targowli i Finansow, Sankt Petersburg.
- Svod otczetow fabrycznych inspektorow za 1912 god*, 1913, Wydawnictwo Kirszbauma, Sankt Petersburg.
- Śleszyński W., 2004, *Projekty zmian struktury ludnościowej na obszarze województw północno-wschodnich II Rzeczypospolitej w drugiej połowie lat 30.*, [w:] *Repatriacje i migracje ludności pogranicza w XX wieku*, M. Kietliński, W. Śleszyński (red.), Archiwum Państwowe, Białystok.
- Trzebiński W., Borkiewicz A., 1956, *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815-1918. Zarys historyczny*, PAN, Warszawa.
- Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, I. Pietrzak-Pawłowska (red.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wrocław-Warszawa-Kraków.

- Ustawa z dnia 4 lutego 1921 roku – O unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozjemie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 roku*, Dz. U. 1921, Nr 16, poz. 93.
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji*, Dz. Pr. P. P. 1919, Nr 65, poz. 395.
- Verdmon L. J., 1912, *Krótką geografia Królestwa Polskiego*, M. Arct, Warszawa.
- Werwicki A., 1957, *Białostocki okręg przemysłu włókienniczego do 1945 roku. Czynniki rozwoju i zagadnienia lokalizacyjne*, „Prace Geograficzne”, nr 10, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Werwicki A., 1968, *Przemysł Białegostoku w latach 1919-1939*, [w:] *Studia i materiały do dziejów miasta Białegostoku*, J. Antoniewicz, J. Joka (red.), t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Białystok.
- Wiśniewski J., 1927, *Indeksy cen burtonych w Królestwie Polskim 1894-1903*, Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie, Warszawa.

dr hab. Beata BIESZK-STOLORZ

Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński

e-mail: beatus@wneiz.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.08

PŁEĆ JAKO DETERMINANTA WYSTĄPIENIA JEDNEJ Z KONKURUJĄCYCH FORM WYJŚCIA Z BEZROBOCIA

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza wpływu płci osoby bezrobotnej na prawdopodobieństwo wyrejestrowania z urzędu pracy z powodu podjęcia pracy, odmowy lub pozostałych przyczyn. Powody te stanowią różnego rodzaju zdarzenia konkurujące. W badaniu zastosowano metody analizy trwania, przydatne w przypadku występowania danych cenzurowanych. Do oceny ryzyk konkurujących wykorzystano funkcję skumulowanej częstości (*CIF*). Zbadaniu różnic we wpływie płci na prawdopodobieństwo wyrejestrowania za sprawą określonej przyczyny posłużył test Graya. W badaniu posłużono się danymi indywidualnych osób zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Szczecinie.

Słowa kluczowe: analiza trwania, funkcja skumulowanej częstości, test Graya, bezrobocie, płeć

GENDER AS DETERMINANT OF COMPETING FORMS OF LEAVING UNEMPLOYMENT

Summary

The purpose of the paper is to analyse the impact of gender on the probability of an unemployed person deregistering from a Labour Office because of finding income-generating work, refusal to accept a job, or other causes. Different competing events might become reasons for such a turn of events. The study uses survival analysis methods, helpful in the case of censored data. The cumulative incidence function (*CIF*) is used to assess competing risks. Gray's test was applied to examine differences in the influence of gender on the probability of deregistration due to a specific cause. The study was based on data of individual jobseekers registered at the County Labour Office in Szczecin.

Key words: survival analysis, cumulative incidence function, Gray's test, unemployment, gender

JEL: C41, J64.

1. Wstęp

Liczne badania potwierdzają istotne różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy w Polsce [*Strukturalne i kulturowe uwarunkowania...*, 2009; Bieszk-Stolorz, Markowicz,

2013; Matuszewska-Janica, Hozer-Koćmiel, 2015]. Trudniejsza sytuacja kobiet w tym obszarze wynika z szeregu barier i przeszkód, z którymi wciąż muszą mierzyć się. Świadczą o tym utrzymujące się od lat czynniki, takie jak: niższy współczynnik aktywności zawodowej, niższy wskaźnik zatrudnienia, wyższy poziom bezrobocia, brak równości w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, mała obecność kobiet na wyższych stanowiskach i w zarządach firm [Rynek pracy wobec zmian..., 2013].

W ostatnich latach sytuacja kobiet ulega stopniowej zmianie. Proces ten jest związany z przemianami współczesnego rynku pracy. Jednak nadal skomplikowana sytuacja kobiet głównie wiąże się z podwójną rolą, jaką pełnią kobiety, czyli aktywne zawodowo matki lub opiekunki [Aktywność zawodowa i edukacyjna..., 2007]. Zmiany zachodzące na rynku pracy mogą wpływać na polepszenie ich sytuacji. Jest to przede wszystkim upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia. W procesie zmian duże znaczenie mają również przemiany społeczne, takie jak odchodzenie od dominującego do niedawna tradycyjnego modelu rodziny na rzecz modelu partnerskiego i wzrost wykształcenia kobiet.

Gorszą sytuację kobiet na rynku pracy potwierdzają dane statystyczne. Według danych BAEL, w IV kwartale 2015 roku współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15 lat i więcej stanowił 56,5%, przy czym współczynnik ten dla kobiet wynosił 48,6%, a dla mężczyzn 65,0%. Wskaźnik zatrudnienia wyniósł 52,6% i wskaźnik ten dla kobiet stanowił 45,2%, natomiast dla mężczyzn 60,6%. Stopa bezrobocia w omawianym okresie wyniosła 6,9%: dla kobiet 7,1%, zaś dla mężczyzn 6,8%. W IV kwartale 2015 roku wśród biernych zawodowo przeważały kobiety (61,5%). Odsetek kobiet wśród ogółu zarejestrowanych w urzędach pracy w końcu 2015 roku obejmował 52,2%. W okresach pogorszenia sytuacji na rynku pracy niekorzystne zmiany częściej dotyczyły mężczyzn, tj. szybciej rosła liczba bezrobotnych mężczyzn, a tym samym zwiększał się ich udział wśród zarejestrowanych bezrobotnych. Analiza średniego czasu pozostawania bez pracy pokazuje, że kobiety pozostawały w ewidencji urzędów pracy o 1,7 miesiąca dłużej niż mężczyźni (tj. 13,4 miesiąca wobec 11,7 miesiąca) [Sytuacja kobiet i mężczyzn..., 2016]. Kobiety chętniej niż mężczyźni korzystały z subsydiowanych form pracy proponowanych przez urzędy, częściej uczestniczyły w programach zwiększających aktywność zawodową, pomimo że skuteczność tych programów była niższa od oczekiwań. Kobiety coraz częściej decydowały się na podjęcie działalności gospodarczej [Aktywna polityka rynku pracy..., 2010]. Podjęcie pracy było tylko jednym z wielu powodów wyrejestrowania z urzędów pracy. Zarejestrowani bezrobotni korzystali z możliwości przejścia na rentę lub emeryturę i z zasiłków przedemerytalnych oraz podejmowali naukę w systemie dziennym. Jednym z częstszych powodów wyrejestrowania z urzędu pracy było odmówienie, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia.

Celem artykułu jest analiza wpływu płci osoby bezrobotnej na prawdopodobieństwo wyrejestrowania z urzędu pracy w następstwie podjęcia pracy, odmowy lub pozostałych przyczyn. Te trzy rodzaje powodów stanowią różne rodzaje zdarzeń konkurujących. Ryzyko konkurujące definiuje się jako zdarzenie, którego pojawienie się wyklucza wystąpienie innego zdarzenia lub fundamentalnie zmienia prawdopodobieństwo zajścia tego

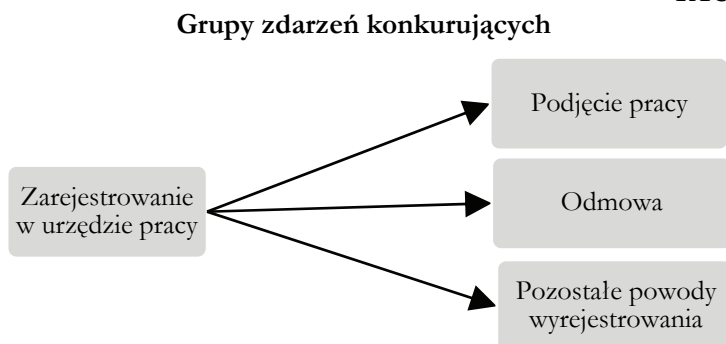
innego zdarzenia [Gooley i in. 1999]. Zakłada się przy tym, że zdarzenia są od siebie niezależne, czyli wystąpienie zdarzenia określonego typu nie ma żadnego wpływu na prawdopodobieństwo wystąpienia jakichkolwiek innych zdarzeń [Crowder, 1994; 1996; 1997]. Badana jednostka jest w tym samym czasie narażona na różne rodzaje ryzyka. Jednak zakłada się, że ewentualne zdarzenie wynika tylko z jednego z tych czynników, które nazywa się „przyczyną niepowodzenia” [McKeague i in. 1994].

W badaniu zastosowano wybrane metody analizy trwania, uwzględniające obserwacje cenzurowane. Do oceny ryzyka zdarzeń konkurujących wykorzystano funkcję skumulowanej częstości (*cumulat iveincidence function, CIF*). W badaniu posłużono się danymi indywidualnych osób zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Szczecinie, wygenerowanych z systemu SYRIUSZ.

2. Dane wykorzystane w badaniu

W badaniu wykorzystano anonimowe dane indywidualne pozyskane z Powiatowego Urzędu Pracy w Szczecinie. Analizowano dane 22 078 osób bezrobotnych zarejestrowanych w 2013 roku i obserwowanych do końca 2014 roku. Zdarzeniem kończącym obserwację każdej jednostki był moment wyrejestrowania z urzędu. Badano czas od momentu zarejestrowania do momentu wyrejestrowania z określonego powodu. Wdrożenie systemu informatycznego SYRIUSZ w urzędach pracy umożliwiło gromadzenie obszernych danych na temat osób bezrobotnych. Obecnie w rejestrach podaje się kilkadziesiąt powodów wyrejestrowania. Są to między innymi powody związane z: podjęciem zatrudnienia, przejściem na rentę lub emeryturę, kontynuacją nauki, wyjazdem za granicę. Przyczyny te pogrupowano i rozpatrywano w trzech grupach zdarzeń konkurujących, takich jak: praca, odmowa i pozostałe powody (rysunek 1.). Część obserwacji nie zakończyła się zdarzeniem, czyli wyrejestrowaniem w analizowanym okresie. Stanowiły one obserwacje cenzurowane prawostronnie. Liczebność wszystkich grup podano w tabeli 1.

RYSUNEK 1.



Źródło: opracowanie własne.

TABELA 1.

Liczebność poszczególnych grup powodów wyrejestrowania

Grupy	Powód wyrejestrowania				Obserwacje cenzurowane	Razem
	Praca	Odmowa	Pozostałe	Razem		
Kobiety	4 809	3 264	784	8 857	913	9 770
Mężczyźni	4 824	5 701	840	11 365	943	12 308
Razem	9 633	8 965	1 624	20 222	1 856	22 078

Źródło: opracowanie własne.

TABELA 2.

Charakterystyka głównych powodów wyrejestrowania

Powody główne	Powody cząstkowe
Praca	podjęcie pracy lub innego zatrudnienia, podjęcie pracy subsydiowanej przez urząd (m.in. podjęcie pracy w ramach: robót publicznych, prac interwencyjnych, utworzonego przez pracodawcę dodatkowego miejsca pracy z tytułu udzielonej pożyczki, dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50. rok życia), działalność gospodarcza (podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej, przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków PFRON)
Odmowa	odmówienie bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac interwencyjnych bądź robót publicznych albo udziału w: szkoleniu, stażu, przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy; niestawienie się w PUP w wyznaczonym terminie i niepowiadomienie w terminie do 5 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa; nieprzedstawienie zaświadczenia o niezdolności do pracy wskutek choroby; odmówienie bez uzasadnionej przyczyny udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja (PAI) lub z własnej winy przerwanie udziału w działaniach w ramach PAI; brak gotowości do podjęcia pracy przez okres co najmniej 10 dni; z własnej winy przerwanie: szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działań; wnioski bezrobotnego o wykreślenie z ewidencji
Pozostałe	wyjazd za granicę na okres co najmniej 30 dni, zmiana miejsca zameldowania lub pobytu zainteresowanego poza obszar działania PUP, niezdolność do pracy wskutek choroby lub przebywania w zamkniętym ośrodku odwykowym przez nieprzerwany okres 90 dni, rozpoczęcie szkolenia organizowanego przez inny podmiot niż PUP, zgon, powołanie do zasadniczej służby wojskowej, podjęcie nauki w szkole w systemie dziennym, nabycie prawa do emerytury, przyznanie prawa do renty, nabycie prawa do świadczenia rehabilitacyjnego, pobieranie zasiłku stałego, podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu stałej pracy jako domownik w gospodarstwie rolnym, pobieranie świadczenia lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, pobieranie zasiłku dla opiekuna, przyznanie prawa do pobierania świadczenia/zasiłku przedemerytalnego

Źródło: opracowanie własne.

Na każdy z trzech głównych powodów wyrejestrowania składały się powody cząstkowe (tabela 2.). Podjęcie pracy (praca) obejmowało trzy główne podgrupy, a mianowicie: podjęcie pracy lub innego zatrudnienia, podjęcie pracy subsydiowanej przez urząd, działalność gospodarcza. Odmowa była grupą powodów, w których zarejestrowana osoba bezrobotna nie wykazała się chęcią współpracy z urzędem i została z własnej winy lub na własną prośbę wykreślona z rejestru. Pozostałe powody wyrejestrowania były mniej liczne i, jak wykazały wcześniejsze badania, każda z osób z osobna miała marginalny wpływ na prawdopodobieństwo wyrejestrowania z urzędu. Dlatego postanowiono rozpatrywać je razem.

3. Metodyka badania

Metodami analizy trwania, powszechnie stosowanymi w demografii i naukach medycznych do badania czasu trwania życia ludzkiego, można analizować czas trwania zjawisk społeczno-ekonomicznych. Analizie podlega czas trwania jednostki w danym stanie, który jest zmienną losową T , aż do momentu wystąpienia określonego zdarzenia kończącego obserwację. Przykładowo może to być: czas działania firmy, czas bezrobocia, czas spłaty kredytu. Zdarzeniami kończącymi obserwację są w tych przypadkach: zakończenie działalności firmy, podjęcie zatrudnienia, spłata kredytu. Metodami analizy trwania można badać: żywotność firm [Markowicz, 2012], aktywność ekonomiczną ludności [Landmesser, 2013], dynamikę ubóstwa w miejskich i wiejskich gospodarstwach domowych [Sączewska-Piotrowska, 2016], ryzyko kredytowe [Matuszyk, 2015; Wycinka, 2015], czas trwania bezrobocia [Bieszk-Stolorz, Markowicz, 2012a; Bieszk-Stolorz, 2013].

Podstawowym pojęciem analizy trwania jest funkcja trwania, nazywana również funkcją przeżycia, zdefiniowana następująco:

$$S(t) = P(t > T) = 1 - F(t), \quad (1)$$

gdzie:

T – czas trwania zjawiska,

$F(T)$ – dystrybuanta rozkładu zmiennej losowej T .

Funkcja trwania określa prawdopodobieństwo niezajścia zdarzenia co najmniej do czasu t . W przypadku demografii i nauk medycznych analizowanym zdarzeniem jest zgon, a estymacji podlega prawdopodobieństwo przeżycia jednostki. W zależności od zdefiniowanego zdarzenia, czasami wygodniej jest analizować dystrybuantę $F(T)$, która wyraża prawdopodobieństwo, że zdarzenie zajdzie najpóźniej do czasu t . Dobrym przykładem w tej sytuacji jest badanie czasu trwania bezrobocia. Jeżeli zdarzeniem jest podjęcie pracy przez osobę bezrobotną zarejestrowaną w urzędzie, to estymator funkcji trwania informuje o tym, jakie jest prawdopodobieństwo pozostania w rejestrze, a estymator dystrybuanty pozwala ustalić, jakie jest prawdopodobieństwo podjęcia pracy.

Najczęściej badanie związane z zastosowaniem modeli trwania polega na obserwacji jednostek należących do zdefiniowanej kohorty, czyli zbioru obiektów, wyodrębnionego z populacji z uwagi na zachodzące jednocześnie dla całego zbioru wydarzenie lub proces. Kohorta powinna być wyodrębniona na podstawie istotnych statystycznie cech i jednorodna pod ich względem. Dla każdej z jednostek obserwacji podlega czas trwania

w danym stanie lub czas trwania procesu. Jeżeli w badaniu jest ustalony okres obserwacji jednostek, to część z nich może nie zaznać zdarzenia przed jego końcem. W takich przypadkach czas trwania dla badanej jednostki jest znany jedynie częściowo. Stanowią one obserwacje cenzurowane prawostronnie. W badaniach za obserwacje takie uznaje się także sytuacje, w których badana jednostka znika z pola widzenia lub występuje zdarzenie kończące obserwację, które wyklucza zajście zdarzenia właściwego [Pepe, 1991], czyli zdarzenie konkurujące. W zastosowaniach medycznych typowym przykładem jest analiza przyczyn śmierci, na przykład w badaniach raka śmierć może nastąpić nawrót choroby lub remisja (wywołana skutkami leczenia). Rozróżnienie tych przyczyn ma istotne znaczenie dla całego procesu leczenia. W zastosowaniach inżynierskich ryzyko konkurujące jest związane z wpływem elementów składowych na cały system. Tutaj awaria któregośkolwiek ze składników przyczynia się do awarii systemu. Obserwuje się czas, w którym system zawodzi, jak również, który składnik i w jakim stopniu spowodował awarię. W praktyce badawczej obserwacje zakończone zdarzeniem konkurującym można potraktować jako cenzurowane prawostronnie. Jednak ciekawych wyników dostarcza wykorzystanie modeli ryzyk konkurujących [Klein, Moeschberger, 1984; Klein, Bajorunaite, 2004].

Niech T i C będą zmiennymi losowymi ciągłymi, opisującymi odpowiednio czas do zajścia pewnego zdarzenia i czas do cenzurowania. W przypadku K konkurujących rodzajów ryzyka, obserwacji podlegają pary (X, δ) , gdzie $X = \min(T, C)$ i $\delta = 0, 1, \dots, K$. Jeżeli dana obserwacja jest cenzurowana, to $\delta = 0$ oraz $\delta = 1, \dots, k$ dla obserwacji kończących się zdarzeniem (jednym z k konkurujących). W tym kontekście jedno ze zdarzeń k może być uznane za wydarzenie o podstawowym znaczeniu, a wszystkie inne będą rozpatrywane jako zdarzenia konkurujące.

Estymator funkcji skumulowanej częstości występowania po raz pierwszy został zaproponowany przez Kalbfleischa i Prentice'a (2002). Jest to skumulowane prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia z powodu k przed czasem t , przy założeniu, że jednostka jest narażona na wystąpienie któregośkolwiek z ryzyk konkurujących k [Bryant, Dignam, 2004]. Funkcja skumulowanej częstości jest zdefiniowana następująco [Klein, Moeschberger, 2003, s. 52]:

$$CIF_k(t) = P(t \leq T, \delta = k) = \int_0^t S(u) h_k(u) du = \int_0^t S(u) dH_k \quad \text{dla } k = 1, 2, 3, \dots, K, \quad (2)$$

gdzie:

$H_k(t)$ – funkcja hazardu skumulowanego dla określonego k ,

$S(t)$ – funkcja przeżycia.

Niech $t_1 < t_2 < \dots < t_i < \dots < t_n$ będą momentami zachodzenia zdarzeń. Skumulowana funkcja hazardu $H_k(t)$ dla przyczyny k może być określona przez estymator Nelsona-Aalena:

$$\hat{H}_k(t) = \sum_{j: t_j \leq t} \frac{d_{kj}}{n_j}, \quad (3)$$

gdzie:

d_{kj} – liczba zdarzeń z powodu zaistnienia przyczyny k ,

n_j – liczba osób zagrożonych w czasie t_j .

Jeżeli nie jest znany rozkład czasu trwania analizowanego zjawiska, to do estymacji funkcji trwania najczęściej stosuje się estymator Kaplana-Meiera [Kaplan, Meier, 1958]:

$$\hat{S}(t) = \prod_{j:t_j \leq t} \left(1 - \frac{d_j}{n_j}\right), \quad (4)$$

gdzie:

d_j – liczba zdarzeń w momencie t_j ,

n_j – liczba jednostek zagrożonych do momentu t_j .

Po połączeniu estymatorów: (3) i (4) powstaje estymator funkcji skumulowanej częstości występowania z powodu zaistnienia przyczyny k [Marubini, Valsecchi, 1995]:

$$\hat{CIF}_k(t) = \sum_{j:t_j \leq t} \hat{S}(t_{j-1}) \frac{d_{kj}}{n_j}. \quad (5)$$

Funkcja skumulowanej częstości pozwala wyznaczyć wzorce zajścia zdarzenia z powodu k oraz ocenić, w jakim stopniu każdy powód przyczynia się do całkowitej porażki.

Ponieważ $\sum_{k=1}^K d_{kj} = d_j$, to prawdziwa jest zależność:

$$\sum_{k=1}^K \hat{CIF}_k(t) = 1 - \hat{S}(t). \quad (6)$$

Jeżeli nie ma zdarzeń konkurujących, to zachodzi równość:

$$\hat{CIF}(t) = 1 - \hat{S}(t). \quad (7)$$

Innym sposobem oceny ryzyk konkurujących w badaniu jest zastosowanie wielomianowego modelu logitowego. W analizie trwania modele logitowe traktuje się jako modele hazardu z czasem dyskretnym. Parametry tych modeli pozwalają ustalić względną szansę zajścia zdarzeń konkurujących [Landmesser, 2008; Bieszk-Stolorz, Markowicz, 2012b].

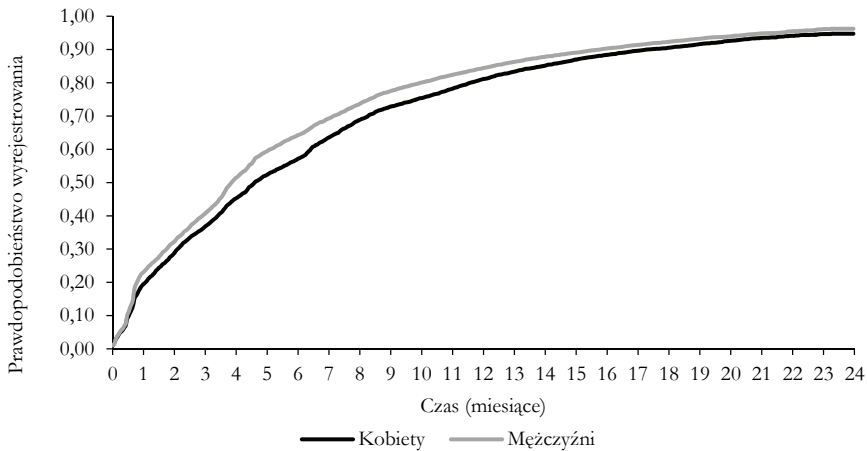
W przypadku zdarzeń konkurujących równość funkcji skumulowanych częstości dla n podgrup weryfikuje test Graya (1988). Test ten porównuje średnie ważone hazardów skumulowanej funkcji częstości. Hipoteza zerowa zakłada brak różnic między funkcjami skumulowanych częstości wyznaczonych dla podgrup. Statystyka testowa ma rozkład chi-kwadrat o $n - 1$ stopniach swobody. Jeżeli nie występują zdarzenia konkurujące, test Graya sprowadza się do zwykłego testu log-rank.

4. Analiza wpływu płci na przyczyny wyrejestrowania z urzędu pracy

Przeprowadzona analiza składała się z dwóch etapów. Pierwszy z nich dotyczył określenia estymatorów skumulowanej częstości występowania (CIF_k) w stosunku do zdarzenia polegającego na wyrejestrowaniu z urzędu pracy z dowolnego powodu ($k = 1$) dla kobiet i mężczyzn. W tej sytuacji nie wystąpiły zdarzenia konkurujące i estymatory skumulowanej częstości były równe dopełnieniu do jedności estymatorów Kaplana-Meiera ($1 - KM$) wyznaczonych dla obu grup płci. Danymi cenzurowanymi były obserwacje, które nie zakończyły się przed końcem 2014 roku. Analizując wykresy obu

estymatorów (rysunek 2.), widać, że prawdopodobieństwo wyrejestrowania bezrobotnych mężczyzn z dowolnego powodu jest nieco większe niż wobec kobiet. Istotność różnic między krzywymi została potwierdzona testem Graya ($\chi^2 = 77,644$; $p = 0,000$). Prawdopodobieństwo pozostania w rejestrze urzędu, po 12 miesiącach od momentu zarejestrowania, było równe 0,16 w odniesieniu do mężczyzn i 0,19 w odniesieniu do kobiet. Jest to jednocześnie prawdopodobieństwo przejścia w stan długotrwałego bezrobocia. Do bardziej szczegółowych wniosków na temat przyczyn wyrejestrowania prowadzi analiza ryzyk konkurujących, uwzględniająca różne rodzaje powodów wyrejestrowania (zdarzeń konkurujących).

RYSUNEK 2.
Estymatory skumulowanej funkcji częstości wyrejestrowań z dowolnego powodu dla kobiet i mężczyzn



Źródło: opracowanie własne.

TABELA 3.
Wynik testu Graya dla grup bezrobotnych według płci

Przyczyna wyrejestrowania	Test Graya (Chi-kwadrat)	<i>p</i>
Dowolny powód	77,644	0,000
Praca	190,786	0,000
Odmowa	413,120	0,000
Pozostałe	10,932	0,001

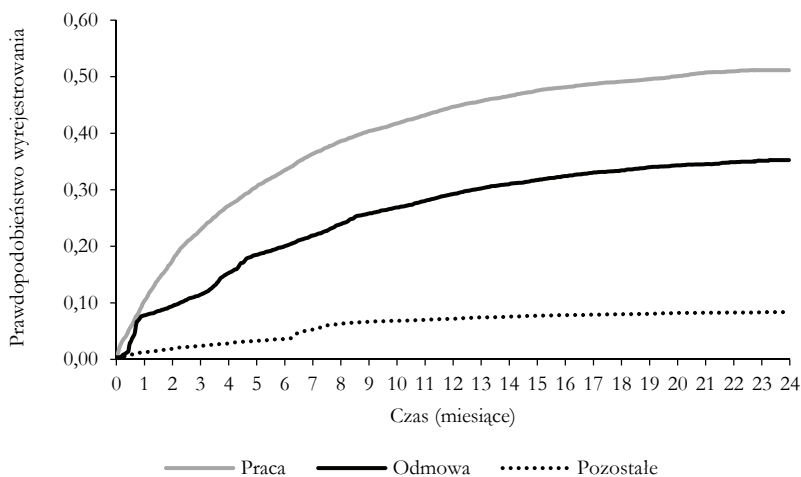
Źródło: opracowanie własne.

Na drugim etapie analizy przyjęto trzy rodzaje zdarzeń kończących obserwację, a mianowicie: podjęcie pracy, odmowa i pozostałe, będące zdarzeniami konkurującymi. Danymi cenzurowanymi, podobnie jak poprzednio, były obserwacje, które nie zakończyły

się przed końcem 2014 roku. Pozwoliło to na ocenę prawdopodobieństwa głównych powodów wyrejestrowań dla bezrobotnych kobiet i mężczyzn.

Podjęcie pracy było najczęstszym powodem wyrejestrowania dla kobiet w całym okresie trwania w bezrobociu (rysunek 3.). Na drugim miejscu była odmowa. W przypadku mężczyzn najbardziej prawdopodobnym powodem wyrejestrowania była odmowa (począwszy od 4 miesiąca od zarejestrowania), a następnie podjęcie pracy (rysunek 4.). Pozostałe przyczyny były na trzecim miejscu zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn oraz miały znaczenie marginalne.

RYSUNEK 3.
Estymatory skumulowanej funkcji częstości (CIF_k) dla różnych powodów wyrejestrowania kobiet

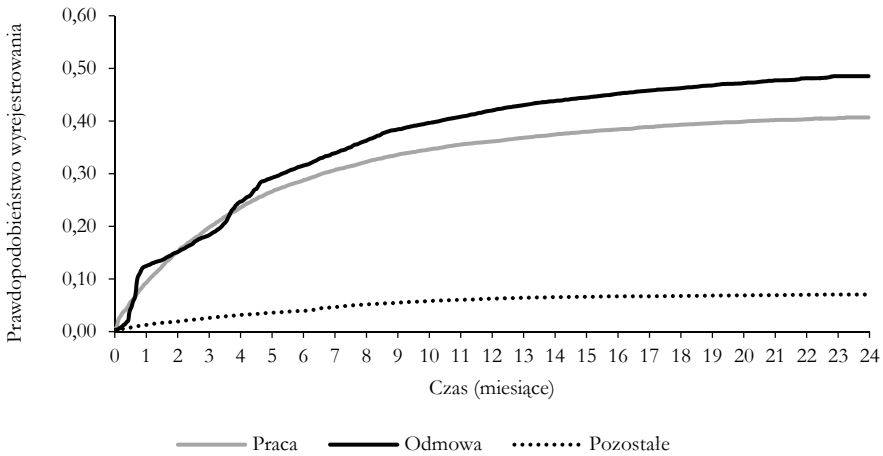


Źródło: opracowanie własne.

Test Graya wskazał na różnice w przebiegu krzywych skumulowanej częstości występowania dla grup wyodrębnionych ze względu na płeć (tabela 3.). Prawdopodobieństwo wyrejestrowania kobiet po 24 miesiącach od zarejestrowania z powodu: podjęcia pracy było równe 0,51 (mężczyźni 0,41), odmowy 0,35 (mężczyźni 0,49), pozostałych przyczyn 0,084 (mężczyźni 0,071).

RYSUNEK 4.

Estymatory skumulowanej funkcji częstości (CIF_k) dla różnych powodów wyrejestrowania mężczyzn



Źródło: opracowanie własne.

Analizując przebieg krzywych, na uwagę zasługuje fakt regularnej krzywizny estymatorów powodu praca. Estymatory prawdopodobieństwa odmowy i pozostałych powodów nie posiadały takiej własności. W ich przebiegu można zauważyć krótkotrwałe skoki wartości. Dla grupy pozostałe, zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn, niewielki skok wartości nastąpił w siódmym miesiącu od zarejestrowania. Szczegółowa analiza danych potwierdziła, że był on wywołany zwiększoną liczbą wyrejestrowań w tym okresie z racji przyznania zarejestrowanej osobie bezrobotnej prawa do pobierania świadczenia/zasilku przedemerytalnego. Natomiast dla zdarzenia odmowa znaczący skok w pierwszym miesiącu był związany ze zwiększoną liczbą wyrejestrowań z uwagi na niestawiennictwo osoby bezrobotnej w PUP w wyznaczonym terminie. Te szczególne przyczyny wyrejestrowania dotyczyły w równej mierze kobiet, jak i mężczyzn.

5. Podsumowanie

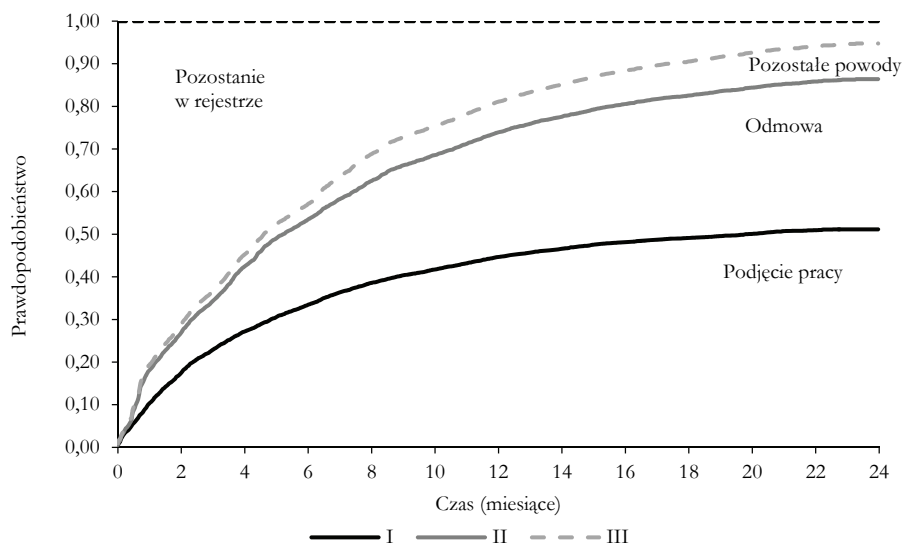
Pomoc osobom bezrobotnym w znalezieniu pracy jest jednym z głównych celów urzędów pracy. Wstępna analiza danych indywidualnych pozyskanych z Powiatowego Urzędu Pracy w Szczecinie dowiodła, że podjęcie pracy było najczęstszą przyczyną wyrejestrowania z urzędu dla bezrobotnych ogółem. Badanie przeprowadzone z wykorzystaniem skumulowanej funkcji częstości umożliwiło dokładne zbadanie szans na wyrejestrowanie z urzędu z określonych przyczyn w grupach wyodrębnionych ze względu na płeć, a także ich porównanie. Analiza wykazała różnice w przebiegu krzy-

wych powodów wyrejestrowań (CIF_k). Praca była najbardziej prawdopodobnym powodem wyrejestrowania w przypadku kobiet, a w grupie mężczyzn odmowa. Otrzymane wyniki sugerują, że chęć podjęcia zatrudnienia nie była jedyną przyczyną zarejestrowania się w urzędzie. Pozostałe powody miały znaczenie marginalne.

Aby dokonać bilansu wyników, zsumowano estymatory skumulowanej funkcji częstości w sposób przedstawiony na rysunkach: 5. i 6. Gdyby wszystkie obserwowane osoby zostały wyrejestrowane do końca 2014 roku, to suma estymatorów CIF_k dla wszystkich rodzajów ryzyka w 24. miesiącu byłaby równa 1. Jednak w badaniu wystąpiły obserwacje cenzurowane, co spowodowało, że suma ta była mniejsza od 1. Niezerowa różnica, która powstała, pozwala określić prawdopodobieństwo pozostania w rejestrze bezrobotnych po 24 miesiącach od momentu zarejestrowania. W przypadku kobiet było ono równe 0,05, a mężczyzn 0,04.

RYSUNEK 5.

Zsumowane estymatory skumulowanej funkcji częstości (CIF_k) dla kobiet



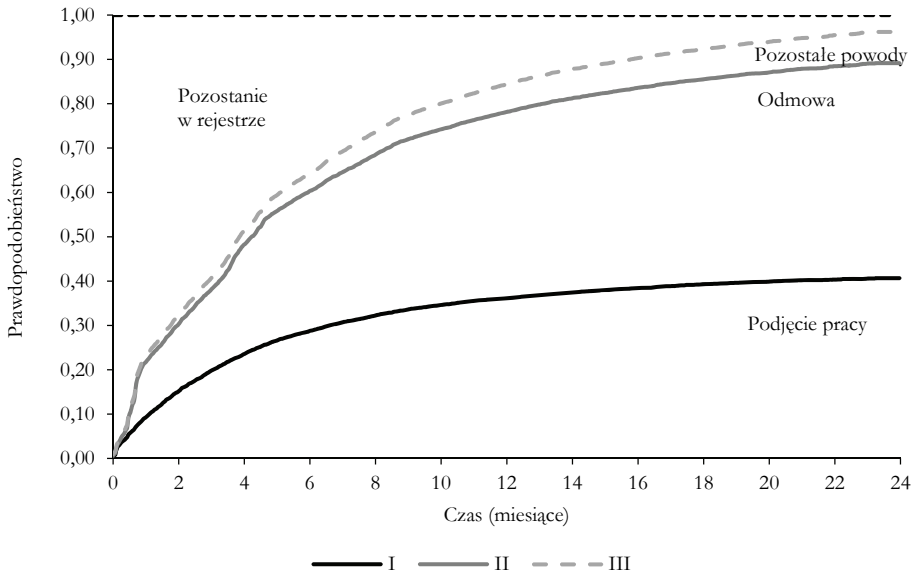
* I – praca, II – praca + odmowa, III – praca + odmowa + pozostałe

Źródło: opracowanie własne.

Odległości¹ między krzywymi były równe prawdopodobieństwu wyrejestrowania z określonego powodu. Odległość między krzywą III a prostą o wartości 1 była równa prawdopodobieństwu pozostania w rejestrze. Można zauważyć, że zmniejszało się ono w czasie. Jak wcześniej wspomniano, po 12 miesiącach od zarejestrowania w przypadku kobiet było równe 0,19, a mężczyzn 0,16. Świadczy to o tym, że kobiety cechowało większe prawdopodobieństwo przejścia w stan długotrwałego bezrobocia.

¹ Odległość między krzywymi mierzono według metryki $d((x_1, y_1), (x_2, y_2)) = |y_2 - y_1|$.

RYSUNEK 6.

Zsumowane estymatory skumulowanej funkcji częstości (CIF_k) dla mężczyzn

* I – praca, II – praca + odmowa, III – praca + odmowa + pozostałe

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionego badania wynika również ważna uwaga metodyczna. Jeżeli występują różne rodzaje zdarzeń kończących obserwację, to warto wyodrębnić zdarzenia konkurujące i oszacować ryzyko ich wystąpienia. Modele skumulowanej częstości pozwalają wyznaczyć prawdopodobieństwo podjęcia pracy oraz porównać je z innymi przyczynami wyrejestrowania.

Literatura

- Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, 2010, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, 2007, I. E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Bieszk-Stolorz B., 2013, *Analiza historii zdarzeń w badaniu bezrobocia*, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin.
- Bieszk-Stolorz B., Markowicz I., 2012a, *Modele regresji Coxa w analizie bezrobocia*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

- Bieszk-Stolorz B., Markowicz I., 2012b, *Wykorzystanie wielomianowego modelu logitowego do oceny szansy podjęcia pracy przez bezrobotnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 242.
- Bieszk-Stolorz B., Markowicz I., 2013, *Płeć jako determinanta szansy podjęcia zatrudnienia i ryzyka rezygnacji z pośrednictwa urzędu pracy*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 6 (66).
- Bryant J., Dignam J. J., 2004, *Semiparametric Models for Cumulative Incidence Functions*, „Biometrics”, vol. 60, no. 1.
- Crowder M., 1994, *Identifiability Crises in Competing Risks*, “International Statistical Review”, vol. 62, no. 3.
- Crowder M., 1996, *On Assessing Independence of Competing Risks when Failure Times are Discrete*, “Lifetime Data Analysis”, vol. 2, no. 2.
- Crowder M., 1997, *A Test for Independence of Competing Risks with Discrete Failure Times*, “Lifetime Data Analysis”, vol. 3, no. 3.
- Gooley T. A., Leisenring W., Crowley J., Storer B. E., 1999, *Estimation of Failure Probabilities in the Presence of Competing Risks: New Representations of Old Estimators*, “Statistics in Medicine”, vol. 18, no. 6.
- Gray R. J., 1988, *A Class of K-Sample Tests for Comparing the Cumulative Incidence of a Competing Risk*, “The Annals of Statistics”, vol. 16, no. 3.
- Kalbfleisch J. D., Prentice R. L., 2002, *The Statistical Analysis of Failure Time Data, Second Edition*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.
- Kaplan E. L., Meier P., 1958, *Nonparametric Estimation from Incomplete Observations*, “Journal of American Statistical Association”, vol. 53.
- Klein J. P., Bajorunaite R., 2004, *Inference for Competing Risks*, [in:] *Handbook of Statistics: Advances in Survival Analysis*, N. Balakrishnan, C.R. Rao (ed.), vol. 23, Elsevier, Amsterdam.
- Klein J. P., Moeschberger M. L., 2003, *Survival Analysis: Techniques for Censored and Truncated Data. Second Edition*, Springer-Verlag, New York.
- Klein J. P., Moeschberger M. L., 1984, *Asymptotic Bias of the Product Limit Estimator under Dependent Competing Risks*, “Indian Journal of Productivity, Reliability and Quality Control”, vol. 9.
- Landmesser J. M., 2008, *Aktywność ekonomiczna ludności: klasyfikacja osób za pomocą wielomianowych modeli logitowych oraz jej związek z modelami hazardu dla czasów trwania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 7.
- Landmesser J., 2013, *Wykorzystanie metod analizy czasu trwania do badania aktywności ekonomicznej ludności w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Markowicz I., 2012, *Statystyczna analiza żywotności firm*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Marubini E., Valsecchi M., 1995, *Analysing Survival Data from Clinical Trials and Observational Studies*, John Wiley & Sons, New York.
- Matuszewska-Janica A., Hozer-Koćmiel M., 2015, *Struktura zatrudnienia oraz wynagrodzenia kobiet i mężczyzn a przedmiotowa struktura gospodarcza w państwach UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 385.
- Matuszyk A., 2015, *Zastosowanie analizy przetrwania w ocenie ryzyka kredytowego klientów indywidualnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

- McKeague E., Aly E. A. A., Kochar S., 1994, *Some Tests for Comparing Cumulative Incidence Functions and Cause-Specific Hazard Rates*, "Journal of the American Statistical Association", vol. 89, no. 427.
- Pepe M. S., 1991, *Inference for Events With Dependent Risks in Multiple Endpoint Studies*, "Journal of the American Statistical Association", vol. 86, no. 415.
- Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, 2013, M. Kielkowska (red.), Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Sączewska-Piotrowska A., 2016, *Dynamika ubóstwa w miejskich i wiejskich gospodarstwach domowych*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 7.
- Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, 2009, I. E. Kottowska (red.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy w 2015 roku*, 2016, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/> (data wejścia: 01.10.2016).
- Wycinka E., 2015, *Modelowanie czasu do zaprzestania spłat rat kredytu lub wcześniejszej spłaty kredytu jako zdarzeń konkurujących*, „Problemy Zarządzania”, vol. 13, nr 3 (55), t. 2.

dr hab. Iwona LASKOWSKA

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

e-mail: ilaskow@uni.lodz.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.09

POLITYKA SPÓJNOŚCI NA RZECZ OCHRONY ZDROWIA A PROBLEM NIERÓWNOŚCI W ZDROWIU W POLSCE – UJĘCIE REGIONALNE

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu została podjęta próba zidentyfikowania trendów w zakresie nierówności terytorialnych (na poziomie NUTS 2), dotyczących stanu zdrowia w Polsce w odniesieniu do polityki spójności i jej głównych instrumentów. Ze względu na dominującą pozycję regionów jako podmiotów polityki gospodarczej, badania regionalne wydają się szczególnie istotne. Do oceny istniejących tendencji terytorialnego zróżnicowania stanu zdrowia została zastosowana analiza konwergencji. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, nadal nie występuje międzywojewódzka konwergencja przeciętnego trwania życia. Obserwowany jest proces dywergencji oczekiwanej długości życia kobiet i mężczyzn niezależnie od miejsca zamieszkania (ogółem) oraz kobiet i mężczyzn w miastach, wskazujący na pogłębiające się nierówności pomiędzy województwami. Regionalne zróżnicowanie trwania życia na wsiach na przestrzeni lat 1995-2013 nie uległo zasadniczym zmianom – nie można wykazać występowania sigma-konwergencji. Nie można także wnioskować o sigma-dywergencji. Uzyskane wyniki nie pozwalają na jednoznaczną ocenę skuteczności polityki spójności w tym zakresie. Pogłębione badania wymagają analiz innych wskaźników stanu zdrowia, zwłaszcza obserwacji trendów umiERALNOŚCI.

Słowa kluczowe: nierówności w zdrowiu, polityka spójności, analiza konwergencji, oczekiwana długość życia

COHESION POLICY FOR HEALTH PROTECTION AND HEALTH INEQUALITIES: A REGIONAL APPROACH

Summary

The paper is an attempt to identify trends in territorial health inequalities (at NUTS 2 level) in Poland in the context of cohesion policy and its main instruments. The research tool used is convergence analysis. Because regions play a central role in economic policy, regional research seems particularly significant. The conducted analysis has shown that no interregional convergence with regard to average life expectancy has been observed as yet. The life expectancy of males and females diverges regardless of their place of residence (in total), as does the life expectancy of males and females living in urban areas, which points to increasing inequalities among voivodeships. In rural areas, regional differences in life expectancy did not change significantly between 1995 and 2013 – sigma-convergence cannot be detected. No evidence of sigma-divergence has been obtained, either. The results do not allow for an unambiguous

evaluation of how effective cohesion policies pursued in this area have been. An in-depth investigation would require analyses of other health indicators, particularly mortality rates.

Key words: health inequalities, cohesion policy, convergence analysis, life expectancy

JEL: A13, B23, D63, H51, I14

1. Wstęp

Wspieranie działań prowadzących do ograniczenia nierówności gospodarczych, społecznych i terytorialnych w zjednoczonej Europie stanowi główny cel polityki spójności Unii Europejskiej, realizowanej przy użyciu znacznych środków. W wymiarze terytorialnym wiodącym zadaniem jest zmniejszenie różnic pomiędzy krajami członkowskimi (spójność zewnętrzna) i pomiędzy regionami wewnątrz nich (spójność wewnętrzna).

Do czynników warunkujących rozwój regionalny i konkurencyjność jest zaliczany dobrostan zdrowotny, traktowany jako integralna część szeroko rozumianego kapitału ludzkiego [Laskowska, 2012, s. 196-205]. W dobie szybko postępującego procesu starzenia się polskiego społeczeństwa troska o spójność terytorialną wymaga, by ogólnej poprawie stanu zdrowia towarzyszyło zmniejszenie jego regionalnych dysproporcji. W redukcji nierówności w zdrowiu pokłada się nadzieję na spadek skali ubóstwa [*Policy paper dla ochrony zdrowia...*, 2014, s. 3].

Od kiedy Polska stała się beneficjentem polityki spójności, korzysta ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przeznaczonych na interwencje w dziedzinie ochrony zdrowia. Fundusze unijne, które odgrywają istotną rolę w finansowaniu inwestycji w tym sektorze [*Zarys systemu ochrony zdrowia...*, 2012 s. 109], powinny m.in. prowadzić do zmniejszenia nierówności w zdrowiu w wymiarze terytorialnym, będącym jedną z głównych zasad ich podziału. Powstaje pytanie, czy fundusze przeznaczone na ochronę zdrowia w ramach polityki spójności są skuteczne, tzn. czy przyczyniają się do zmniejszenia nierówności w zdrowiu? Adekwatne do potrzeb zdrowotnych wykorzystanie funduszy europejskich stwarza szansę na równomierny rozwój kapitału ludzkiego w polskich regionach [*Przestrzenny wymiar nierówności...*, 2011, s. 38].

W niniejszym opracowaniu została podjęta próba zidentyfikowania trendów w zakresie nierówności terytorialnych (na poziomie NUTS 2), dotyczących stanu zdrowia w Polsce, w odniesieniu do polityki spójności i jej głównych instrumentów. Ze względu na dominującą pozycję regionów jako podmiotów polityki gospodarczej, badania regionalne wydają się szczególnie istotne. Wymiar ten jest ważny z racji planowania infrastruktury ochrony zdrowia.

Do oceny istniejących tendencji terytorialnego zróżnicowania stanu zdrowia została zastosowana analiza konwergencji¹. Ożywiona dyskusja w literaturze ekonomicznej

¹ W badaniach nad zjawiskiem konwergencji pojęciowo rozróżnia się konwergencję wewnętrzną (wewnątrz krajową) i konwergencję zewnętrzną (międzykrajową). Stanowiąca przedmiot rozważań zawartych w niniejszym artykule konwergencja wewnętrzna może dotyczyć jednostek statystycznych NUTS 2 i NUTS 3 [Kusidel, 2013, s. 39].

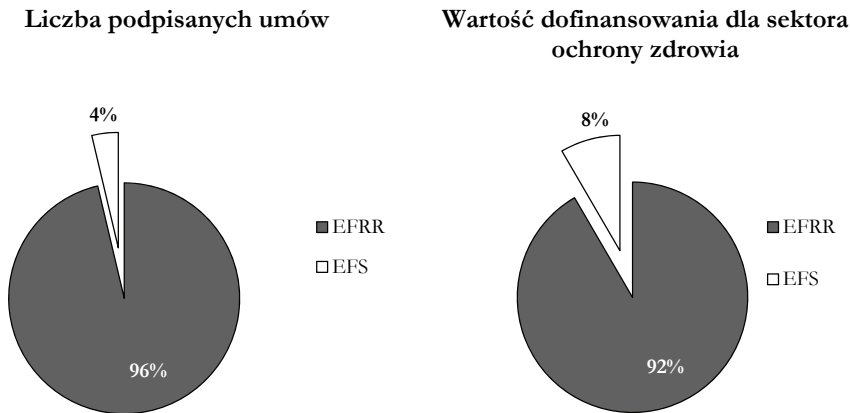
na temat procesu konwergencji gospodarczej [Barro, Sala-I-Martin, 1991; Kusidel, 2013] spowodowała wzrost zainteresowania metodologią jej pomiaru w wielu innych płaszczyznach życia. Rośnie liczba badań empirycznych prowadzonych na świecie w dziedzinie ochrony zdrowia, poruszających problematykę konwergencji wybranych wskaźników stanu zdrowia [Goli, Arokiasamy, 2014; Gächter, Theurl, 2011; Mackenbach, 2013; Janssen, van den Hende, de Beer, van Wissen, 2016; Liang, Zhang, Huang, Schweitzer, 2016].

W artykule zawarto analizy skoncentrowane na regionalnym (międzywojewódzkim) zróżnicowaniu oczekiwanej długości życia w momencie narodzin z podziałem na płeć i z uwzględnieniem miejsca zamieszkania (miasto – wieś). Badania konwergencji objęły lata 1995-2013. Dolny zakres czasowy jest najwcześniejszym okresem, dla którego można było prowadzić w Polsce badania dla podziału wojewódzkiego zgodnego z europejską klasyfikacją NUTS 2. Rok końcowy był ostatnim w perspektywie finansowej 2007-2013. W analizie wyodrębniono podokres zapoczątkowany wstąpieniem Polski w strukturę Unii Europejskiej (2004-2013).

2. Fundusze europejskie dla sektora ochrony zdrowia i stan zdrowia w perspektywie regionalnej

Unia Europejska wspiera inwestycje w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki zdrowotnej dzięki europejskim funduszom strukturalnym i inwestycyjnym. Polityka spójności przede wszystkim jest realizowana dzięki dwóm funduszom strukturalnym, a mianowicie: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS), stanowiącym instrumenty realizacji Narodowej Strategii Spójności. Europejski Fundusz Społeczny, z którego środków finansowych Polska korzysta od 2007 roku, jest podstawowym źródłem dofinansowania procesu podnoszenia kwalifikacji przez pracowników sektora ochrony zdrowia. Szczególną rolę we wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej, przy jednoczesnym zmniejszeniu dysproporcji regionalnych, odgrywa Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Realizacja inwestycji finansowanych z tego funduszu nastąpiła już w latach 2004-2006, a jednym z celów dofinansowania było ograniczenie regionalnych dysproporcji w infrastrukturze zdrowotnej [Dubas-Jakóbczyk, 2014]. Fundusze unijne dla sektora ochrony zdrowia, przypadające na ten okres, objęły zaledwie 10% wszystkich środków otrzymanych w latach 2004-2013. Najwyższe wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego miało miejsce w latach 2007-2013, zdecydowanie przewyższając środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego w tym samym okresie programowania (wykres 1.).

WYKRES 1.

Struktura liczby podpisanych umów i wartości dofinansowań w ramach EFS i EFRR, w okresie 2007-2013²

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Mapa Dotacji UE].

W okresie programowania 2007-2013 podstawowe źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w ochronie zdrowia stanowiły: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz regionalne programy operacyjne poszczególnych województw. W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko wsparcie dla ochrony zdrowia zostało przewidziane w ramach priorytetu: „Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia”, którego celem ogólnym było wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia zasobów pracy. Natomiast regionalne programy operacyjne, opracowywane indywidualnie przez władze każdego województwa, pozwalały na wybór odmiennych priorytetów w ramach programów różnych województw [Dubas-Jakóbczyk, 2014, s. 231].

Zasadniczym celem funduszy skierowanych do systemu ochrony zdrowia jest m.in. poprawa stanu zdrowia obywateli, prowadząca do wzrostu liczby osób aktywnych zawodowo [Mazurek, 2010, s. 577]. Wśród celów szczegółowych można wymienić: poprawę jakości usług medycznych świadczonych przez wysokospecjalistyczne zakłady opieki zdrowotnej, ograniczenie regionalnych dysproporcji w infrastrukturze zdrowotnej, poprawę jakości i dostępności do systemu ratownictwa medycznego, poprawę jakości leczenia specjalistycznego i wysokospecjalistycznego, zarówno stacjonarnego, jak i ambulatoryjnego [Departament Funduszy Europejskich Ministerstwa Zdrowia]. Wprawdzie, jak wynika z szeregu koncepcji porządkujących czynniki warunkujące stan zdrowia, z których obecnie najbardziej wpływową jest model G. Dahlgrena i M. Whiteheada [Dahlgren, Whitehead, 2007, s. 20], opieka zdrowotna jest tylko jednym z nich, lecz brak dostępu do świadczeń zdrowotnych niejednokrotnie może stanowić o zagrożeniu zdrowia i życia [Przestrzenny wymiar nierówności..., 2011, s. 38]. Nierówności statusu zdrowotnego

² Udziały zostały wyznaczone na podstawie sumy dofinansowań Unii Europejskiej w ramach poszczególnych funduszy, tzn. EFS i EFR, dla wszystkich województw.

w znacznej mierze są pochodną nierówności w dostępie do odpowiedniej jakości świadczeń. Ocena skuteczności działań podjętych na rzecz poprawy kondycji zdrowotnej wymaga systematycznego monitorowania zmian kluczowych indykatorów stanu zdrowia. Za jeden z obiektywnych mierników kondycji zdrowotnej i podstawę wielu analiz nierówności w zdrowiu uznaje się długość trwania życia [*Przestrzenny wymiar nierówności...*, 2011, s. 39].

W okresie finansowania 2007-2013 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na ochronę zdrowia w Polsce przeznaczono 613 843 850 mln euro. Alokację środków z tego okresu programowania w podziale na województwa w zestawieniu z przestrzennym zróżnicowaniem oczekiwanej długości życia i jej zmian w okresie objętym oddziaływaniem polityki spójności obrazuje tabela 1.

TABELA 1.

Alokacja środków wspólnotowych z EFRR dla sektora ochrony zdrowia oraz oczekiwana długość życia i jej zmiany według województw

Województwo	Środki z EFRR na ochronę zdrowia w okresie 2007-2013 (w euro)		Oczekiwana długość życia w momencie narodzin			
			kobiety		mężczyźni	
	ogółem	na mieszkańca	2013	przyrost w okresie 2004-2013 (lata)	2013	przyrost w okresie 2004-2013 (lata)
świętokrzyskie	50 806 509	40,22	81,5	1,2	72,8	1,9
lubelskie	53 460 000	24,89	81,6	2,1	72,7	2,7
warmińsko-mazurskie	35 096 261	24,31	80,8	1,7	71,9	2,2
zachodniopomorskie	36 810 000	21,46	80,5	2,0	72,7	2,4
kujawsko-pomorskie	42 333 938	20,26	80,5	1,8	72,9	2,3
podkarpackie	39 543 512	18,57	82,4	2,2	74,8	3,0
dolnośląskie	52 722 970	18,13	80,9	2,3	72,5	2,4
łódzkie	41 060 341	16,40	80,1	1,6	70,7	1,6
podlaskie	19 000 000	15,94	82,3	2,2	73,2	2,0
pomorskie	35 402 630	15,38	81,2	1,8	74,1	2,7
wielkopolskie	52 620 000	15,15	80,6	1,7	73,5	2,7
lubuskie	13 172 194	12,91	80,1	1,5	72,2	2,1
opolskie	12 814 344	12,80	80,9	1,2	73,5	1,6
mazowieckie	61 240 953	11,48	81,6	1,7	73,4	2,4
małopolskie	30 001 198	8,91	82,0	1,7	74,8	2,8
śląskie	37 759 000	8,23	80,1	1,7	72,4	2,2
Polska	613 843 850	17,81	81,1	1,9	73,1	2,4

Uwaga: województwa zostały uporządkowane ze względu na wartość środków z EFRR na mieszkańca (w porządku malejącym).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia: [*Departament Funduszy Europejskich...*] i danych GUS [*Bank Danych Lokalnych (a)*].

Najwięcej, co do wartości, ogółem środków unijnych w ramach funduszu EFRR trafiło do województw silnych gospodarczo ze stolicami w dużych aglomeracjach miejskich, a mianowicie: mazowieckiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego. Województwo mazowieckie – obok opolskiego i podkarpackiego – należało do województw, w których w okresie objętym polityką spójności nastąpiła wyraźna poprawa dostępności leczenia szpitalnego, mierzona liczbą ludności przypadającej na jedno łóżko szpitalne w szpitalach ogólnych³. W województwie wielkopolskim natomiast dostępność świadczeń mierzona tym wskaźnikiem uległa pogorszeniu. Pokażne środki zostały również przeznaczone dla województw słabszych gospodarczo, tj. lubelskiego i świętokrzyskiego. W relacji do liczby ludności największymi beneficjentami środków wspólnotowych stały się województwa: świętokrzyskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie i kujawsko-pomorskie. W ujęciu ogólnym, w najmniejszym stopniu z funduszy skorzystały województwa: opolskie, lubuskie, podlaskie. W przeliczeniu na mieszkańca zaś – małopolskie i śląskie. Dostępność świadczeń szpitalnych w 2013 roku w województwach: śląskim, podlaskim i opolskim była niższa niż przed rokiem 2004 [*Bank Danych Lokalnych* (b)].

Sytuacja zdrowotna, mierzona przeciętnym trwaniem życia w Polsce, ulega systematycznej poprawie, jednak występuje jej wyraźne zróżnicowanie międzywojewódzkie. Od wielu lat najkrócej żyją kobiety i mężczyźni zamieszkujący województwo łódzkie. W podobnej sytuacji są mieszkanki województwa śląskiego. Najwyższa wartość tego wskaźnika dla mężczyzn jest obserwowana w województwach: podkarpackim i małopolskim, dla kobiet – w podkarpackim i podlaskim.

Jak wynika z danych GUS [*Bank Danych Lokalnych* (c)], na przestrzeni lat 1995-2013 poszczególne województwa cechowała różna dynamika zmian stanu zdrowia. Do najniższych w kraju należał przyrost oczekiwanej długości życia mężczyzn w województwach: świętokrzyskim, śląskim i łódzkim (około 4,5 roku). Najwyraźniejsze zmiany zaszły w województwach: zachodniopomorskim i wielkopolskim (powyżej 6 lat). W analogicznym okresie trwanie życia kobiet w województwach dolnośląskim i małopolskim uległo wydłużeniu o 5 lat. Niewiele niższy (4,9 roku) przyrost oczekiwanej długości życia nastąpił w województwach: pomorskim i mazowieckim. W województwie warmińsko-mazurskim dynamika zmian w latach 1995-2013 była zdecydowanie niższa. Natomiast w podokresie 2004-2013 najbardziej odczuwalne, pozytywne zmiany oczekiwanej długości życia mężczyzn zaobserwowano w województwie podkarpackim, oczekiwanej długości życia kobiet w województwie dolnośląskim. W województwach tych wartość środków pomocowych w przeliczeniu na mieszkańca przekraczała wartość średnią dla Polski, choć nie należała do najwyższych w kraju.

Zróżnicowane tempo zmian (tabela 1.) spowodowało, że ogólnej poprawie stanu zdrowia towarzyszyły narastające nierówności międzywojewódzkie. W 2004 roku, kiedy Polska wstępowała w struktury Unii Europejskiej, we wszystkich polskich województwach oczekiwana długość życia mężczyzn nie przekraczała 72 lat, kobiet – 80,3 lat, a maksymalna różnica pomiędzy województwami wynosiła odpowiednio: 2,9 i 1,9 roku.

³ Przy ocenie dostępności świadczeń szpitalnych w poszczególnych województwach należy brać pod uwagę również inne aspekty, np. możliwość wyboru szpitala przez pacjenta czy też wysokospecjalistyczny charakter niektórych placówek [*Zdrowie i ochrona zdrowia w 2013 roku*, 2014, s. 74].

Z mającym miejsce w okresie 2004-2013 wzrostem oczekiwanej długości życia mieszkańców wszystkich województw wiązał się wzrost nierówności regionalnych. Maksymalna różnica oczekiwanej długości życia pomiędzy województwami w roku 2013 wynosiła około 4 lat dla mężczyzn i 2,3 roku dla kobiet.

Analiza zmian oczekiwanej długości życia w odniesieniu do środków przeznaczonych na ochronę zdrowia w ramach EFRR nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Istnieją bowiem województwa o stosunkowo niskim poziomie wsparcia na mieszkańca, w których obserwowane zmiany należą do najbardziej korzystnych w kraju (np. województwo małopolskie z jednym z największych w kraju przyrostem oczekiwanej długości życia mężczyzn), a także takie, w których wysokie dofinansowanie w postaci środków EFRR nie przekłada się na równie wysoki przyrost oczekiwanej długości życia (np.: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Można jednak zauważyć pewne prawidłowości: w województwach o niższym dofinansowaniu dla sektora ochrony zdrowia (kwota na mieszkańca poniżej średniej dla Polski) obserwowane zmiany trwania życia kobiet były mniej korzystne niż w pozostałych rejonach. Wyjątek stanowi województwo podlaskie o relatywnie wysokim przyroście oczekiwanej długości życia kobiet.

Na uwagę zasługują utrzymujące się różnice stanu zdrowia w miastach i na obszarach wiejskich. Mieszkanki wsi na ogół żyją krócej niż mieszkanki miast. Również przyrost długości życia kobiet na wsiach w ostatnich latach był niższy niż w miastach. Sytuacja mężczyzn była podobna i niemal we wszystkich województwach mężczyźni mieszkający w miastach żyją przeciętnie dłużej niż mieszkańcy wsi (miasta – 73,5 roku, wieś – 72,4 roku), wyjątek stanowiło województwo śląskie. Ponadto, przyrost oczekiwanej długości życia mężczyzn w miastach był wyższy od obserwowanego na wsiach.

Regionalne zróżnicowanie trwania życia kobiet i mężczyzn w miastach i na wsiach (oś lewa) oraz jego zmian w okresie 2004-2013 (oś prawa) obrazują wykresy: 2. i 3.

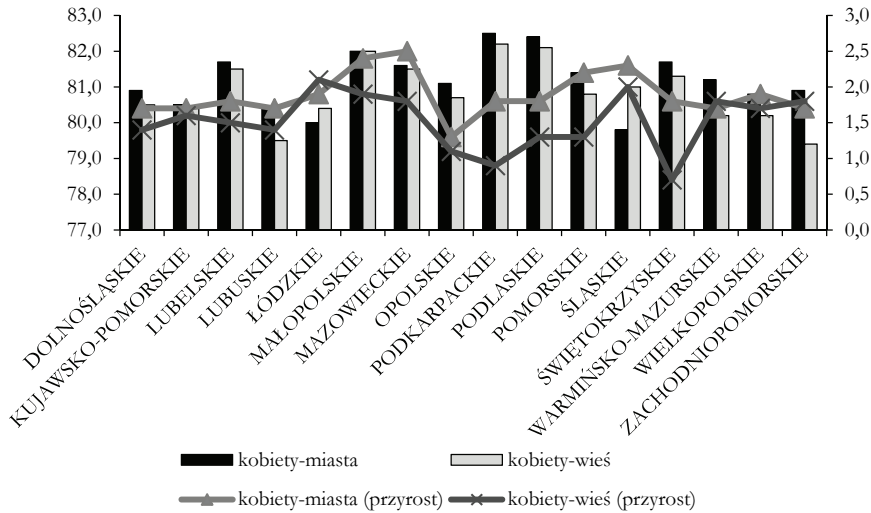
Jak wynika z danych GUS, nastąpił wyraźny wzrost zróżnicowania międzywojewódzkiego trwania życia mężczyzn mieszkających w miastach. Maksymalna różnica pomiędzy województwami wynosiła 5,1 roku w 2013 roku, podczas gdy w 2004 roku było to 3,4 roku, a w 1995 roku – 3,6 roku. W stosunku do roku 2004 równocześnie nie uległy redukcji międzywojewódzkie dysproporcje trwania życia mężczyzn na wsiach. W 2013 roku różnica wynosiła 3,6 roku, w 2004 roku – 3,2 roku. Były jednak niższe niż w 1995 roku (4,5 roku).

Jednocześnie wzrosły nierówności w trwaniu życia kobiet niezależnie od miejsca zamieszkania. Dla kobiet w miastach różnica w 2013 roku wynosiła 2,7 roku i przewyższała tę z 2004 roku (2,3 roku) i 1995 roku (2 lata). Dla kobiet na wsiach było to odpowiednio: w 2013 roku – 2,8 roku, wobec 2,4 roku w 2004 roku i 2,9 roku w 1995 roku.

Odmierna sytuacja w miastach i na wsiach – szczególnie mężczyzn – rodzi konieczność prowadzenia dalszych analiz międzywojewódzkiego zróżnicowania trwania życia z uwzględnieniem płci i klasy miejscowości zamieszkania. Na pełną analizę występujących tendencji, umożliwiającą ocenę systematycznych zmian w okresie 1995-2013, pozwala analiza konwergencji ujmująca wszystkie badane okresy.

WYKRES 2.

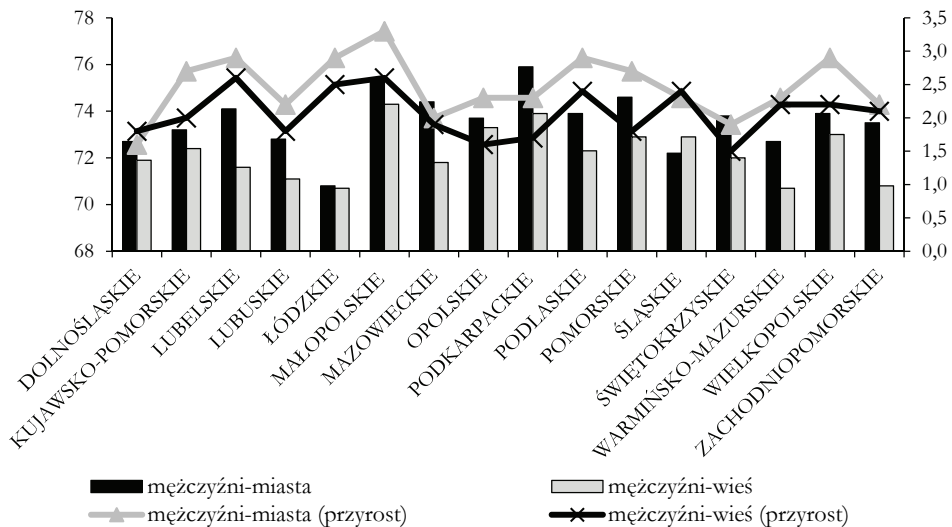
Trwanie życia kobiet w miastach i na wsiach w 2013 roku oraz jego przyrost w okresie 2004-2013, według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: [Bank Danych Lokalnych (a)].

WYKRES 3.

Trwanie życia mężczyzn w miastach i na wsiach w 2013 roku oraz jego przyrost w okresie 2004-2013, według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: [Bank Danych Lokalnych (a)].

3. Konwergencja czy dywergencja oczekiwanej długości życia?

Zainteresowanie metodologią analizy konwergencji w dziedzinach, takich jak demografia czy zdrowie publiczne wzięło swój początek w literaturze ekonomicznej poświęconej konwergencji dochodowej. Analiza konwergencji umożliwia zbadanie upodabniania się badanych zmiennych (zjawisk) w dwóch ujęciach, określanych mianem sigma-konwergencji i beta-konwergencji. Beta-konwergencja oznacza „doganianie” (*catch-up effect*), a jej analiza koncentruje się na badaniu zależności między średniookresowym tempem zmian przyjętego miernika a jego wartością początkową w grupie badanych jednostek [Kusidel, 2013, s. 63]. Natomiast konwergencja typu sigma zakłada redukcję nierówności (zmniejszenie dyspersji badanego zjawiska) w czasie. Zachodzenie konwergencji beta stanowi warunek konieczny, lecz niewystarczający do zaistnienia konwergencji sigma [Geodecki, 2006, s. 77], zaś istnienie sigma-konwergencji zjawiska oznacza automatycznie występowanie konwergencji typu beta. Dalsza część opracowania została poświęcona analizie konwergencji wewnętrznej (międzywojewódzkiej) typu sigma oczekiwanej długości życia.

Ocena zbieżności sigma wymaga oszacowania miary nierówności badanego zjawiska wśród analizowanych obszarów w kolejnych okresach analizy. Wybór metodologii pomiaru nasilenia nierówności pozostaje przedmiotem ciągłych rozważań. Jest bowiem wiele sposobów pomiaru różniących się stopniem trudności i stopniem spełnienia układu aksjomatów stawianych przed miarami nierówności [Laskowska, 2012, s. 90-91]. W badaniu konwergencji regionalnej oczekiwanej długości życia wykorzystano jedną spośród najczęściej stosowanych statystycznych miar sigma-konwergencji, tj. współczynnik zmienności, pozwalający na uwzględnienie zmian, jakie zaszły we wszystkich analizowanych regionach:

$$V_t = \frac{S_t}{\bar{y}_t}, \quad (1)$$

gdzie S_t jest odchyleniem standardowym badanej zmiennej w okresie (roku) t , \bar{y}_t – średnim poziomem zmiennej y (tutaj oczekiwanej długości życia w momencie narodzin) w okresie t dla $i=1, \dots, N$ obszarów. Spadek nierówności, mierzonej współczynnikiem zmienności, wskazuje na występowanie sigma-konwergencji.

Analiza konwergencji typu sigma może zostać uzupełniona oszacowaniem liniowego modelu trendu dla wartości współczynnika zmienności:

$$V_t = \alpha_0 + \alpha_1 t + \xi_t, \quad (2)$$

gdzie: α_0, α_1 – parametry strukturalne, ξ – składnik losowy równania, t – zmienna czasowa ($t=1, \dots, T$).

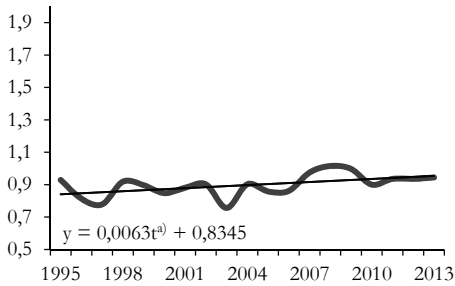
O występowaniu konwergencji typu sigma można wnioskować, jeśli parametr α_1 powyższego równania jest ujemny i istotny statystycznie [Kusidel, 2013].

Wyniki analizy międzywojewódzkiej sigma-konwergencji oczekiwanej długości życia z uwzględnieniem płci i klasy miejscowości przedstawiono na wykresie 4.

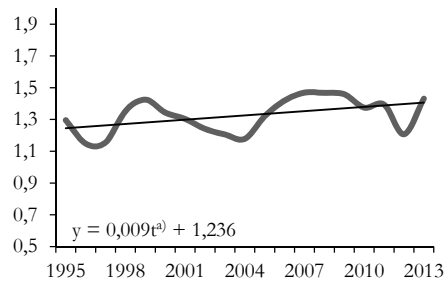
WYKRES 4.

Graficzna prezentacja wyników analizy sigma-konwergencji oczekiwanej długości życia w momencie narodzin, w latach 1995-2013 – wartość współczynnika zmienności

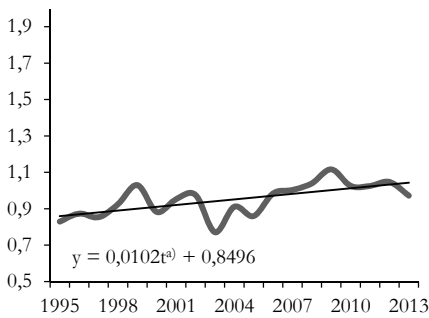
a. Kobiety ogółem



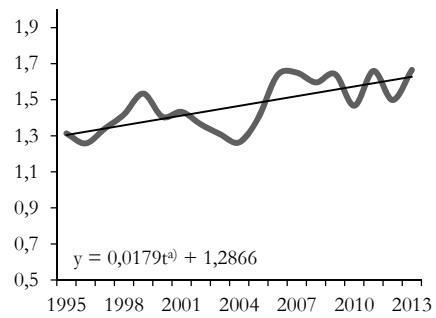
b. Mężczyźni ogółem



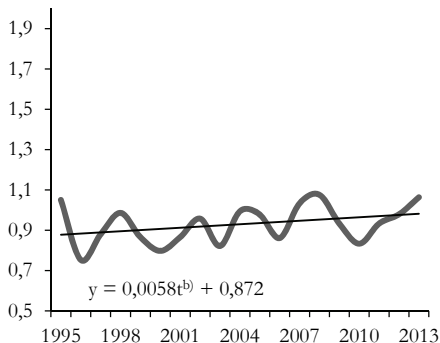
c. Kobiety – miasta



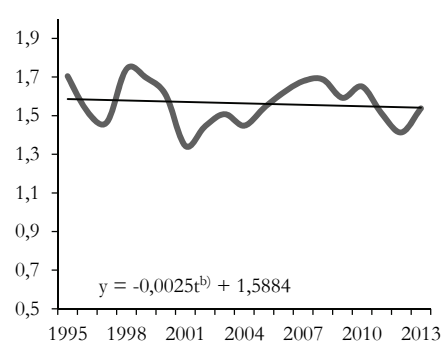
d. Mężczyźni – miasta



e. Kobiety – wieś



f. Mężczyźni – wieś



Uwagi: ^{a)} parametr statystycznie istotny (dla $\alpha=0.05$),

^{b)} parametr statystycznie nieistotny (dla $\alpha=0.05$).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS [*Bank Danych Lokalnych* (a)].

W odniesieniu do poszczególnych zmiennych analiza konwergencji typu sigma przyniosła zróżnicowane rezultaty. Jak wynika z badań, w całym analizowanym okresie utrzymywało się wyższe międzywojewódzkie zróżnicowanie oczekiwanej długości życia mężczyzn niż kobiet, zarówno w miastach, jak i na wsiach, na co wskazuje wartość współczynnika zmienności.

Po roku 2004 nie zaobserwowano systematycznego spadku nierówności oczekiwanej długości życia, mierzonej współczynnikiem zmienności, dla żadnej z analizowanych kategorii. Stwierdzono pogłębienie różnic w przekroju regionalnym wśród mieszkańców miast (kobiet i mężczyzn).

Nachylenie linii trendu na powyższych wykresach oraz dodatnie znaki ocen parametrów przy zmiennej czasowej t sugerują brak konwergencji regionalnej dla oczekiwanej długości życia mężczyzn i kobiet ogółem oraz mężczyzn i kobiet w miastach. Inaczej jest w przypadku kobiet i mężczyzn na wsiach. Współczynniki przy zmiennej czasowej t w równaniach dla kobiet i mężczyzn na wsi nie są istotne statystycznie, co przekłada się na brak znaczących zmian w zakresie regionalnych nierówności oczekiwanej długości życia mieszkańców i mieszkanki wsi.

4. Podsumowanie

Polityka spójności, realizowana w Polsce od początku 2004 roku, stanowi obecnie jedno z największych źródeł służących finansowaniu zmniejszenia dysproporcji w zakresie rozwoju regionów. W jej ramach zostały również przewidziane środki na inwestycje w sektorze ochrony zdrowia prowadzące m.in. do poprawy stanu zdrowia obywateli. W okresie objętym działaniem polityki spójności korzystne zmiany sytuacji zdrowotnej, wyrażonej za pomocą oczekiwanej długości życia, zaszły we wszystkich województwach, przy czym były one wyraźniejsze w miastach niż na wsiach.

Wyzwaniem dla współczesnej polityki zdrowotnej jest poprawa stanu zdrowia, której towarzyszy spadek nierówności zdrowotnych w przekroju społecznym i terytorialnym [Błas, Kurup, 2010; *Health inequalities in the EU...*, 2013]. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, nadal nie ma miejsca międzywojewódzka konwergencja przeciętnego trwania życia. Obserwowany jest proces dywergencji oczekiwanej długości życia kobiet i mężczyzn niezależnie od miejsca zamieszkania (ogółem) oraz kobiet i mężczyzn w miastach, wskazujący na pogłębiające się nierówności pomiędzy województwami. Regionalne zróżnicowanie trwania życia na wsiach na przestrzeni lat 1995-2013 nie uległo zasadniczym zmianom – nie można wykazać występowania konwergencji typu sigma. Nie można także wnioskować o sigma dywergencji. Uzyskane wyniki nie pozwalają na jednoznaczną ocenę skuteczności polityki spójności w tym zakresie. Pogłębione badania wymagają analiz innych wskaźników stanu zdrowia, zwłaszcza obserwacji trendów umieralności.

Rozważania przedstawione w niniejszym artykule koncentrują się na środkach wspólnotowych, skierowanych do sektora ochrony zdrowia. Liczne badania dowodzą, iż stan zdrowia jest uzależniony od wielu czynników, a tym związanych z opieką zdrowotną przypisuje się istotne, ale nie jedyne znaczenie. Różnorodność uwarunkowań stanu zdrowia i ich regionalna specyfika wymaga skoordynowanego podejścia do zdrowia na poziomie

krajowym i regionalnym, zgodnie z zasadą „zdrowie we wszystkich politykach”. Ocena nierówności zdrowia w perspektywie terytorialnej może być podstawą podejmowania decyzji o regionalnym podziale zasobów przyczyniających się do zwiększenia inwestycji w szeroko rozumiane determinanty zdrowia [Laskowska, 2013; 2014; Wróblewska, 2012], wykraczających poza inwestycje w sektorze ochrony zdrowia. Przydatne narzędzie ewaluacji polityki zdrowotnej mogą stanowić metody analizy konwergencji.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych* (a), Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/bdl>, (data wejścia: 20.02.2016).
- Bank Danych Lokalnych* (b), Główny Urząd Statystyczny, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=373505&p_token=0.5969849287066609# (data wejścia: 20.02.2016).
- Bank Danych Lokalnych* (c), Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (data wejścia: 20.02.2016).
- Barro R. J., Sala-I-Martin X., 1991, *Convergence across the States and Regions*, “Brookings Papers on Economic Activities”, no. (1), s. 107-158.
- Blas E., Kurup A., 2010, *Equity, social determinants and public health programmes*, World Health Organization.
- Dahlgren G., Whitehead M., 2007, *European strategies for tackling social inequities in health: Levelling up, Part 2*, World Health Organization.
- Departament Funduszy Europejskich Ministerstwa Zdrowia*, http://archiwum.zdrowie.gov.pl/strona-7-Inne_Fundusze_Programy_Regionalne_Programy_Operacyjne.html (data wejścia: 28.08.2016).
- Dubas-Jakóbczyk K., 2014, *Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w finansowaniu inwestycji w obszarze ochrony zdrowia w Polsce*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, t. 12, nr 3, s. 228-238, DOI: doi:10.4467/20842627OZ.14.024.3442.
- Gächter M., Theurl E., 2011, *Health status convergence at the local level: empirical evidence from Austria*, “International Journal for Equity in Health”, no. (10),
- Geodecki T., 2006, *Procesy konwergencji i polaryzacji w regionach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714.
- Goli S., Arokiasamy P., 2014, *Trends in health and health inequalities among major states of India: assessing progress through convergence models*, “HealthEconomics, Policy and Law”, no. (9), s. 143-168, DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S1744133113000042>.
- Health inequalities in the EU – Final report of a consortium*, 2013, Consortium lead: Sir Michael Marmot, European Commission Directorate-General for Health and Consumers European Union.
- Janssen F., van den Hende A., de Beer J., van Wissen L., 2016, *Sigma and beta convergence in regional mortality: A case study of the Netherlands*, “Demographic Research”, no. (35), DOI: 10.4054/DemRes.2016.35.4.
- Kusidel E., 2013, *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Laskowska I., 2012, *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Laskowska I., 2013, *The Socio-economic Determinants of Health: Results of Empirical Research for Poland*, "The International Journal of Health, Wellness, and Society", vol. 2, Issue 4, Common Ground Publishing LLC Illinois, USA.
- Laskowska I., 2014, *Nierówności w zdrowiu*, [w:] *Nierówności społeczne w Polsce*, B. Klos, J. Szymańczak (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Liang D., Zhang D., Huang J., Schweitzer S., 2016, *Does Rapid and Sustained Economic Growth Lead to Convergence in Health Resources: The Case of China From 1980 to 2010*, "INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing", no. (53), s. 1-6, DOI: 10.1177/0046958016631699.
- Mackenbach J.P., 2013, *Convergence and divergence of life expectancy in Europe: a centennial view*, "European Journal of Epidemiology", no. (28), DOI:10.1007/s10654-012-9747-x.
- Mapa Dotacji UE*, www.mapadotacji.gov.pl (data wejścia: 17.11.2015).
- Mazurek M., 2010, *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania inwestycji w jednostkach ochrony zdrowia*, „Przegląd Epidemiologiczny”, no. (64).
- Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014-2020. Krajowe ramy strategiczne*, 2014, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa.
- Przestrzenny wymiar nierówności zdrowia i polityka spójności*, 2011, S. Golinowska (red.), „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, t. IX, nr 2.
- Wróblewska W., 2012, *Nierówności społeczne w stanie zdrowia w Polsce – analiza na podstawie samooceny stanu zdrowia oraz poziomu wykształcenia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, z. 28.
- Zarys systemu ochrony zdrowia. Raport HiT Polska*, 2012, S. Golinowska (red.), Narodowy Fundusz Zdrowia, Warszawa.
- Zdrowie i ochrona zdrowia w 2013 roku*, 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

prof. dr hab. Eugeniusz NIEDZIELSKI

Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: koiz@uwm.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.10

ŹRÓDŁA I POZIOM SATYSFAKЦИИ Z PRACY W INSTYTUCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE ODDZIAŁU WOJEWÓDZKIEGO ZUS

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczących źródeł i poziomu satysfakcji z pracy oraz jej wpływu na zmotywowanie pracowników w kontekście utożsamiania się z celami organizacji oraz zadaniami pracowniczymi. Badania wykazały względnie wysoki poziom zadowolenia z pracy, który jest obniżany przez: niski poziom wynagrodzeń, brak uznania ze strony pracodawcy, niekorzystny wizerunek organizacji.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, satysfakcja z pracy, jakość usług

SOURCES AND LEVELS OF JOB SATISFACTION IN PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTIONS: THE CASE OF PROVINCIAL BRANCH OF ZUS

Summary

The paper presents the results of research on the sources and levels of job satisfaction and its impact on the motivation of employees in terms of their identification with their organisation's goals and staff tasks. Studies have shown a relatively high level of job a negative image of the organisation.

Key words: public administration, job satisfaction, service quality

JEL: M120

1. Wstęp

Stopień zmotywowania pracowników, powiązany z poziomem satysfakcji z pracy, istotnie wpływa na realizację celów każdej organizacji. Dotyczy to zarówno organizacji biznesowych (przedsiębiorstw), jak i organizacji *non profit*, do których należą również urzędy administracji rządowej i samorządowej. Jakość usług świadczonych przez instytucje administracji publicznej bezpośrednio i pośrednio wpływa na dobrostan życia: społeczności lokalnych, poszczególnych obywateli i społeczeństwa jako całości. W usługach administracji publicznej klient/obywatel nie ma możliwości wyboru dostawcy usług,

a tym samym usługodawca nie ma problemu z jego lojalnością, co jest istotą konkurencyjności w sektorach biznesowych. Niezależnie od tego, czy klient/obywatel odczuwa satysfakcję, czy niezadowolenie z kontaktów z urzędem administracji rządowej lub samorządowej, terytorialnie jest przypisany do korzystania z usług tej, a nie innej instytucji. Być może rozwój technik informatycznych i e-administracji uwolni obywateli od tych ograniczeń i zlikwiduje „przypisanie do ziemi”, ale póki co nie ma możliwości wyboru, a tym samym konkurowania urzędów o klientów. W doskonaleniu jakości usług administracyjnych nie chodzi więc o lojalność obywateli, a o troskę o dobrostan ich życia.

Satysfakcja klienta, rozumiana jako pozytywne odczucie klienta w związku z wartością, jaką otrzymał jako rezultat korzystania z określonej usługi, w dużej mierze zależy od zmotywowania pracowników administracyjnych, będącego pochodną ich satysfakcji z pracy. Wyniki badań prezentowane w literaturze wykazują, że na decyzje o podjęciu zatrudnienia w administracji państwowej mają wpływ takie czynniki, jak: względna stabilność zatrudnienia, unormowany czas pracy i tryb życia, możliwość rozwoju zawodowego i osobistego, prestiż pracy w urzędzie (zwłaszcza w regionach o dużym bezrobociu), gwarantowane świadczenia socjalne [<http://piotrlenik.pl> (data wejścia: 22.04.2016)]. Zatem bezpieczeństwo zatrudnienia i jego pochodne są podstawowym źródłem motywacji pracowników, które wynika z istoty pracy, a nie z działań kierownictwa. Zasadniczo różnicowanie oddziaływań motywacyjnych w urzędach administracji jest niezmiernie ograniczone ze względu na bardzo sformalizowane procedury dotyczące: wyznaczenia i realizacji zadań, organizacji pracy, wyodrębniania stanowisk, systemów wynagrodzeń, zależności hierarchicznych itp. [Białas, Litwin, 2013, s. 312]. Ważne są więc te elementy środowiska pracy, które wiążą się z jego miękkimi elementami, takimi jak: styl kierowania, klimat organizacyjny, komunikacja wewnątrzorganizacyjna, możliwości rozwoju, techniczne warunki pracy. Uogólniając, można stwierdzić, że na zmotywowanie i satysfakcję z pracy w urzędzie wpływa zgodność samej istoty pracy z oczekiwaniami pracownika oraz kultura organizacyjna występująca w danej instytucji.

W metodzie Servquel, stosowanej w ocenie usług administracyjnych, uwzględnia się obszary oceny ujęte w następujące grupy:

- materialność usług, obejmująca: wizerunek usługodawcy, warunki lokalowe i wyposażenie, zewnętrzne cechy personelu (np. ubiór);
- solidność, odnoszącą się do terminowości i niezawodności usług czy kompetencji personelu;
- pewność, przejawiająca się we wzbudzaniu zaufania, uprzejmości i wiarygodności;
- empatia, wyrażająca się w umiejętności zrozumienia oczekiwań i potrzeb klienta bądź zainteresowaniu klientem;
- zdolność reagowania, polegająca na udzielaniu klientowi natychmiastowej pomocy, szybkości reagowania na oczekiwanie [Mruk, 2012, s. 148].

Poza pierwszym obszarem oceny, pozostałe są zależne od kompetencji i postaw personelu, o tych zaś decyduje jego zmotywowanie i stopień satysfakcji z pracy, co przekłada się na utożsamianie się pracowników z celami organizacji i w efekcie na satysfakcję klienta.

Celem badań prezentowanych w niniejszym opracowaniu była identyfikacja oraz hierarchizacja czynników motywacyjnych, a także ocena źródeł i poziomu satysfakcji z pracy w instytucji administracji państwowej. Anonimowe badania ankietowe przeprowadzono w jednym z oddziałów Wojewódzkich Zakładów Ubezpieczeń Społecznych, wśród 99 pracowników. Pytania ankietowe dotyczyły: samooceny satysfakcji z pracy, identyfikacji z zakładem pracy oraz oceny swych kompetencji i ich wykorzystania. Badania przeprowadzono pod koniec 2015 roku. Próba badawcza stanowiła 14% osób zatrudnionych w oddziale. Wśród respondentów byli pracownicy z różnym stażem pracy. Wśród nich najwięcej (31%) było osób ze stażem ponad dwudziestoletnim, jak również osób z wykształceniem wyższym (67%). Stanowiska kierownicze zajmowało 11 osób. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest bardzo dużą instytucją zatrudniającą w skali kraju około 46 tys. pracowników w centrali, 43 w oddziałach wojewódzkich, 212 w inspektoratach powiatowych i 70 w biurach terenowych. Instytucja ta realizuje niezmiernie ważne społecznie funkcje, będące następstwem obowiązku ubezpieczeń społecznych. Są to nie tylko zadania związane z gromadzeniem środków i wypłatą świadczeń emerytalno-rentowych, choć z tymi powszechnie kojarzy się tę organizację. Świadczy ona usługi klientom, którzy z racji: wieku, stanu zdrowia lub zdarzeń losowych znajdują się w trudnych sytuacjach życiowych. Kontakt z tą organizacją jest często przypadkowy i towarzyszą mu emocje wynikające z: braku znajomości regulacji prawnych i procedur, presji sytuacji życiowej, wieku, stanu zdrowia, braku pewności swoich praw itp. Z tego względu jakość usług, która jest rezultatem nie tylko kompetencji personelu, ale także poziomu zmotywowania i satysfakcji z pracy, ma istotne znaczenie dla klientów tej organizacji. Zachowania w miejscu pracy, które są konsekwencją satysfakcji z pracy bądź jej braku, znajdują odzwierciedlenie w efektach pracy.

Liczne badania, w szczególności prowadzone w przedsiębiorstwach usługowych, gdzie występuje bezpośredni kontakt z klientem, dowiodły, że satysfakcja z pracy jest ważnym kreatorem zachowań wykraczającym poza formalne wymagania na danym stanowisku pracy, w tym: altruizm, zaangażowanie w pracę, przywiązanie do organizacji, indywidualna inicjatywa, sumiennosc, wytrwalosc itp. Brak satysfakcji wpływa na występowanie zachowań obniżających normy organizacyjne, takich jak: absencja, marnotrawienie czasu pracy, defraudacje, oszustwa, niska jakość pracy, zdrowie psychiczne i fizyczne [Bednarska, 2016, s. 100]. Pracownicy, którzy postrzegają swoje środowisko pracy jako satysfakcjonujące, wykazują dużą lojalność i wydajność, a ich postawy i zachowania pozytywnie oddziałują na satysfakcję nabywców [Nieżurawski, Witkowska, 2007, s. 20; Stoma, 2012, s. 313]. Na satysfakcję z pracy składają się trzy aspekty, tj.: ogólna ocena pracy, przekonania na temat pracy oraz doświadczenia emocjonalne związane z pracą [Kulikowski, 2016, s. 81]. Ocena satysfakcji z pracy, jako przejaw subiektywnych odczuć pracowniczych, może być ważnym narzędziem doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi [Drozdowski, 2013, s. 76]. Pozytywne emocje i zadowolenie są pochodną już odnoszonych sukcesów, ale również podstawą do następnych sukcesów zawodowych i życiowych. Zadowolony pracownik cechuje się wyrozumiałością i większą uprzejmością dla współpracowników i klientów. Zadowolenie z pracy pozytywnie wpływa na kreatywność i optymizm oraz otwartość w kontaktach z innymi osobami [Kulikowski,

2016, s. 84]. Znaczenie zmotywowania pracowników i ich satysfakcji z pracy w realizacji celów każdej organizacji, w tym tak ważnej w realizacji celów społecznych, jakim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, było przesłanką podjęcia badań prezentowanych w niniejszym opracowaniu.

2. Źródła satysfakcji z pracy

Satysfakcja z pracy jest kształtowana zarówno przez czynniki obiektywne (sytuacyjne), jak i subiektywne (indywidualne). Pierwszą grupę czynników tworzą pracodawcy, druga natomiast zależy od indywidualnej percepcji środowiska pracy przez poszczególnych pracowników. Czynniki obiektywne obejmują treść pracy i warunki jej wykonywania. Subiektywna ocena, będąca źródłem satysfakcji, dotyczy: zgodności istoty pracy z preferencjami pracownika, różnorodności lub monotoności zadań, możliwości wykorzystania kompetencji, zakresu samodzielności (doświadczenia wpływu), prestiżu zawodu. Te źródła mogą być wspomagane przez ocenę zewnętrznych korzyści, takich jak: stabilność zatrudnienia i stałość warunków zatrudnienia, wysokość wynagrodzenia, możliwość rozwoju, możliwość awansu, relacje interpersonalne, świadczenia socjalne [Celik, 2011, s. 9; Borowska-Pietrzak, 2014, s. 9-22]. Zdecydowana większość respondentów (65%) stwierdziła, że jest zadowolona z pracy w badanej instytucji. Ogólne zadowolenie z pracy w ZUS, w skali pięciostopniowej¹ zostało ocenione na poziomie 3,65 pkt. (tabela 1.). Zadowolenie z pracy jest następstwem oddziaływania takich czynników, jak: stabilność zatrudnienia, terminowa wypłata wynagrodzeń, ruchomy czas pracy, szereg profitów pozapłacowych. Pracownikom odpowiada także usystematyzowany tryb i charakter zadań. Ważna jest również możliwość rozwoju zawodowego, która wyraża się w dostępie do szkoleń odpowiadających potrzebom pracowników. Jednocześnie pozytywnie postrzega się obieg informacji wewnątrzorganizacyjnej oraz dobre relacje ze współpracownikami. Dobry klimat organizacyjny ułatwia przezwyciężanie trudności i radzenie sobie ze stresem wynikającym z presji czasu lub emocji powodowanych złożonością problemów czy konfliktowymi zachowaniami klientów albo okresowym przeciążeniem pracą. Dobra współpraca w zespole jest zarazem ważna w kontekście radzenia sobie ze złożonością i zmiennością regulacji prawnych. Równocześnie przez respondentów pozytywnie są oceniane materialne warunki pracy, w tym: warunki lokalowe, wyposażenie stanowisk, programy informatyczne. Mimo ogólnie wysokiego poziomu zadowolenia z pracy, jedynie co czwarty respondent (28%) nie wstydził się mówić, że pracuje w ZUS. Wynika to zapewne z niekorzystnego społecznie wizerunku tej instytucji. Z badań przeprowadzonych przez CBOS wynika, że działalność ZUS jest źle oceniana społecznie, a tylko nieliczne osoby wyrażają pozytywne opinie [http://www.cbos.pl (data wejścia: 27.05.2016)].

Badania wykazały umiarkowany wpływ zadowolenia z pracy na lojalność pracowników, bowiem jedna trzecia respondentów chętnie zmieniłaby pracę, gdyby pojawiła

¹ W skali: zdecydowanie nie – 1 pkt., raczej nie – 2 pkt., brak zdania – 3 pkt., raczej tak – 4 pkt., zdecydowanie tak – 5 pkt.

się taka możliwość. Dotyczyło to zwłaszcza pracowników ze średnim stażem pracy. Natomiast najbardziej zadowoleni i najbardziej lojalni byli pracownicy ze stażem pracy w ZUS powyżej 20 lat.

TABELA 1.

Poziom satysfakcji z pracy badanych osób

Czynnik wpływający na satysfakcję	Osoby na stanowiskach kierowniczych N=11	Osoby na stanowiskach niekierowniczych N=88	Ogółem N=99
Jestem zadowolony z pracy w instytucji administracji państwowej.	4,18	3,58	3,65
Dokładnie wiem, gdzie zaczynają, a gdzie kończą się moje obowiązki.	3,82	3,59	3,62
Tematyka szkoleń jest dostosowana do potrzeb pracownika.	3,82	3,56	3,59
Wśród pracowników panują dobre relacje.	3,73	3,47	3,49
Chętnie zmienilbym miejsce pracy, gdyby to było możliwe.	2,91	3,56	3,48
Zazwyczaj mam wszystkie informacje potrzebne do sprawnego wykonywania mojej pracy.	3,55	3,30	3,36
Jestem zadowolony z warunków pracy (sprzęt, warunki lokalowe).	3,91	3,28	3,31
Mogę tu awansować.	3,91	3,17	3,25
Nie wstydę się mówić, że pracuję w tej firmie.	2,45	2,89	2,84

Źródło: badania własne.

Poziom satysfakcji z pracy jest wyraźnie wyższy wśród osób pełniących funkcje kierownicze niż wśród personelu wykonawczego (tabela 1). Ta sumaryczna, wysoka ocena jest pochodną wysokiej oceny poszczególnych składowych obszarów oceny.

3. Postrzeganie zakładu pracy przez pracowników

Wizerunek wewnętrzny pracodawcy ma duży wpływ na kształtowanie postaw pracowniczych i wizerunku zewnętrznego. Respondenci w większości ocenili, że pracują w dobrej instytucji (3,08 pkt.), choć ich zdaniem, nie najlepiej zarządzanej (2,66 pkt.) (tabela 2.). Krytyczną ocenę jakości zarządzania wyraziło 41% badanych pracowników, w tym także część kadry kierowniczej. Opinie te wynikają zapewne z: ograniczonej samodzielności pracowników w wykonywaniu zadań, niedostatecznego doceniania ich pracy oraz z niskiego poziomu płac i niesprawiedliwego przyznawania podwyżek. Badania uniemożliwiają szczegółową identyfikację obszarów niesprawności zarządzania w odniesieniu do jego poszczególnych funkcji, tj.: planowania, organizowania, motywowania

i kontrolowania. Uwagi respondentów odnosiły się do niewystarczającej sprawności wykonywania ról kierowniczych przez kadre zarządzającą.

TABELA 2.

Postrzeganie zakładu pracy przez pracowników

Czynnik wpływający na postrzeganie zakładu pracy	Stanowiska kierownicze N=11	Stanowiska niekierownicze N=88	Pracownicy z wykształceniem średnim N=34	Pracownicy z wykształceniem wyższym N=65	Ogółem N=99
Popieram cele mojego zakładu pracy.	3,45	3,41	3,68	3,28	3,41
Wiem co powinienem robić, aby pomóc zakładowi pracy w realizacji celów.	3,45	3,30	3,26	3,34	3,27
Zasady przyznawania świadczeń socjalnych są sprawiedliwe.	3,18	0,328	3,24	3,28	3,26
Przełożeni liczą się z moim zdaniem.	3,82	3,13	3,29	3,15	3,20
Jestem pracownikiem dobrej instytucji.	3,27	3,06	3,29	2,97	3,08
Mam wpływ na to, co robię.	2,91	2,83	2,76	2,88	2,84
Instytucja, w której pracuję, jest dobrze zarządzana.	2,91	2,63	2,85	2,55	2,66
Czuję się tu doceniany.	3,09	2,58	2,71	2,60	2,64
Zasady przyznawania podwyżek są sprawiedliwe.	2,64	2,28	2,47	2,25	2,32
Instytucja jest dobrze postrzegana przez klientów.	1,82	1,98	2,09	1,89	1,96

Źródło: badania własne.

Średnie wynagrodzenie pracowników w badanym oddziale ZUS jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Tymczasem zadania realizowane przez tych pracowników wymagają: szerokiej wiedzy prawniczej, znajomości procedur, zdolności analitycznych oraz umiejętności korzystania z różnych systemów informatycznych. Często towarzyszy temu presja czasu i złożoność sytuacji.

Pracownicy identyfikują się z celami instytucji, w której pracują, jednak tylko 40% respondentów wiedziało, w jaki sposób pomóc zakładowi w realizacji celów.

Cel strategiczny ZUS zakłada zwiększenie zaufania klientów do tej instytucji. Realizacja tego celu została przypisana poszczególnym komórkom i rozpisana na zadania i procesy. Duża liczba procesów (400) i niepełna wiedza pracowników w zakresie zarządzania procesowego zapewne spowodowała, że część pracowników nie wiedziała, jak przyczynić się do realizacji tego celu. Pracownicy mieli świadomość, że instytucja nie jest najlepiej postrzegana przez klientów (1,96 pkt.), zatem realizacja celu strategicznego, który ma ten wizerunek poprawić, jest bardzo ważna. Problem polega na świadomym uczestnictwie pracowników w jego realizacji, a to wymaga właściwego obiegu informacji, wyodrębnienia oraz powiązania zadań i procesów bez nadmiernego formalizowania procedur. Korzystniejsze od przeciętnych oceny poszczególnych obszarów postrzegania zakładu pracy wyrażali pracownicy z najkrótszym (do 5 lat) i najdłuższym stażem pracy (powyżej 20 lat) w ZUS. Dotyczyło to: znajomości zadań i wpływu na ich wykonywanie, wysokości wynagrodzenia i zasad jego przyznawania, wspierania celów organizacji i zasad przyznawania świadczeń socjalnych.

4. Samoocena pracownicza

Dokonując samooceny, pracownicy wyrażają swoje subiektywne odczucia związane z ocenianymi aspektami pracy zawodowej. Zawyżona lub zaniżona samoocena wpływa na poziom satysfakcji z pracy oraz na relacje ze współpracownikami. W prezentowanych badaniach pracownicy dokonywali oceny wykorzystania ich kompetencji i osobistego zaangażowania w realizację zadań. Oceniano także stosunek do wykonywania pracy przejawiający się w: staranności i sprawności realizowania zadań, kreatywności i zmotywowaniu. Wszyscy respondenci wysoko ocenili swoje kompetencje i zaangażowanie w wykonywaną pracę (tabela 3.). Większość z nich (70%) uznała, że sprawnie, starannie i fachowo wykonuje swoje obowiązki służbowe. Ponad 80% respondentów jest bardzo zaangażowanych w wykonywanie zadań, mimo niskiego i nieadekwatnego w odniesieniu do wykonywanej pracy wynagrodzenia. Pewnie, dlatego 60% z nich chętnie zmieniłaby pracę na mniej interesującą, ale lepiej płatną. Wyniki te dowiodły, że poziom zaangażowania pracowników był w dużym stopniu uzależniony od poziomu wynagrodzeń. Nie wykazały one dużych różnic w samoocenie pracowników, w zależności od wykształcenia i stażu pracy. Wyższą od przeciętnej samoocenę wyraziły osoby zajmujące stanowiska kierownicze, co wydaje się w pełni uzasadnione. Jednocześnie osoby z najdłuższym stażem pracy i z dużym doświadczeniem wysoko oceniły swoje kompetencje i ich wykorzystanie, to natomiast przekłada się w zaangażowanie w realizację zadań zawodowych.

TABELA 3.

Samoocena pracownicza w zależności od poziomu wykształcenia pracowników oraz zajmowanego przez nich stanowiska

Czynnik podlegający samoocenie	Stanowiska kierownicze N=11	Stanowiska wykonawcze N=88	Pracownicy z wykształceniem średnim N=34	Pracownicy z wykształceniem wyższym N=65	Ogółem N=99
Starannie i fachowo robię to, co do mnie należy.	4,55	4,36	4,35	4,40	4,38
Chętnie wkładam w pracę więcej wysiłku, niż to uzasadnia moje wynagrodzenie.	4,45	4,14	4,21	4,15	4,17
Sprawnie wykonuję swoje obowiązki służbowe.	4,00	4,11	4,00	4,15	4,10
Dobrze znam się na swojej pracy.	4,09	4,03	4,24	3,94	4,04
Wolałbym lepiej płatną pracę, nawet gdyby była mniej ciekawa.	3,09	3,91	3,68	3,89	3,82
Moja wiedza, umiejętności i kwalifikacje są w pełni wykorzystywane na moim stanowisku pracy.	3,82	3,55	3,68	3,52	3,58
Czasami wypróbuję jakieś nowe rozwiązania.	3,91	3,40	3,38	3,49	3,45
Czuję się zachęcany do kreowania nowych i lepszych rozwiązań.	3,73	2,95	3,06	3,03	3,04

Źródło: badania własne.

5. Podsumowanie

Wyniki badań wykazały, iż pracownicy badanej instytucji w większości są zadowoleni z pracy. Ogólny wskaźnik poziomu satysfakcji w skali pięciopunktowej ukształtował się na poziomie 3,4 pkt. Na względnie wysoki poziom zadowolenia wpływają zwłaszcza takie czynniki, jak: elastyczny czas pracy, terminowa wypłata wynagrodzeń, ośmiogodzinny czas pracy, szeroki zakres świadczeń pozapłacowych i socjalnych. Na ogólne zadowolenie z pracy w ZUS najbardziej oddziałują trzy czynniki, a mianowicie: wyraźne określenie zakresu obowiązków i dobra organizacja pracy, dostęp do szkoleń i możliwość rozwoju oraz dobra atmosfera w pracy (klimat organizacyjny). Poziom satysfakcji z pracy w badanej instytucji obniżają głównie takie czynniki, jak: niskie wynagrodzenia, brak uznania ze strony pracodawcy, a także niekorzystny wizerunek organizacji. Brak zmian w polityce płacowej może spowodować, że wielu kompetentnych pracowników będzie poszukiwało nowego pracodawcy. Świadczą o tym wyniki badań dotyczące lojalności

pracowniczej. Badani pracownicy bardzo wysoko ocenili swój poziom kompetencji i sprawności pracowniczej. Wiązało się to z tym, że duża część pracowników posiadała długi staż pracy w ZUS, a tym samym duże doświadczenie zawodowe. Ważne jest zatem zapewnienie ich lojalności m.in. dzięki wyeliminowaniu czynników obniżających poziom ich satysfakcji z pracy w badanej instytucji. Sprawność pracownicza, zaangażowanie w realizację zadań przy wysokich kompetencjach pracowników będzie pozytywnie wpływać na satysfakcję klientów, a co za tym idzie, na poprawę wizerunku organizacji. Warunkiem spełnienia tych oczekiwań jest poprawa umiejętności zarządzania i pełnienia ról kierowniczych. Wysoka samoocena kadry kierowniczej nie znajduje bowiem pełnego uzasadnienia w opiniach personelu wykonawczego.

Literatura

- Bednarska M., 2016, *Satysfakcja z pracy i jej wpływ na lojalność wobec pracodawcy*, Studium Sektora HORECA, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1.
- Białas S., Litwin J., 2013, *Poziom satysfakcji z pracy pracowników administracji publicznej na przykładzie Urzędu X*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 24(97), Siedlce.
- Borowska-Pietrzak A., 2014, *Dezagregacja czynników w modelu poczucia satysfakcji zawodowej*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 1 (18).
- Celik M., 2011, *A theoretical aproach to the job satisfaction*, “Polish Journal of Management Studies”, vol. 4.
- Drozdowski G., 2013, *Motywowanie pracowników w organizacjach publicznych*, t. IX, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, Sulechów.
<http://www.cbos.pl> (data wejścia: 27.05.2016).
- <http://piotrflenik.pl> (data wejścia: 22.04.2016).
- Kulikowski K., 2016, *Wykorzystanie wskaźników satysfakcji z pracy w procesie zarządzania ludźmi – zarys problemu i propozycja narzędzia badawczego*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1.
- Mruk H., 2012, *Marketing. Satysfakcja klienta i rozwój przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nieźurawski L., Witkowska J., 2007, *Pojęcie satysfakcji klienta*, „Problemy Jakości”, nr 7.
- Stoma M., 2012, *Modele i metody pomiaru jakości usług*, Q&R, Lublin.

dr Aneta KARGOL-WASILUK

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: a.kargol@uwb.edu.pl

mgr Ewa WOJEWÓDKO

Wydział Finansów i Budżetu, Podlaski Urząd Wojewódzki
e-mail: ewojewodko@bialystok.uw.gov.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.11

BUDŻET ZADANIOWY JAKO NARZĘDZIE POPRAWY JAKOŚCI RZĄDZENIA (NA PRZYKŁADZIE PODLASKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO)

Streszczenie

Artykuł został poświęcony analizie efektów funkcjonowania budżetu zadaniowego w Polsce na przykładzie urzędu wojewódzkiego. Skupiono się w nim na możliwości wykorzystania budżetu zadaniowego jako instrumentu poprawy jakości rządzenia ze względu na takie wymiary, jak: demokratyczne państwo prawne, przejrzystość, rozliczalność, efektywność i skuteczność, partycypacja oraz inkluzja społeczna. W artykule poruszono problem zalet i wad budżetu zadaniowego. Uzyskane wyniki pozwoliły na sformułowanie wniosku o wykorzystywaniu budżetu zadaniowego w Polsce jako narzędzia prezentacyjnego, a tylko w umiarkowanym stopniu jako instrumentu zwiększającego efektywność i skuteczność wydatkowania środków publicznych. Natomiast osiągnięcie lepszych efektów jego stosowania będzie możliwe, jeśli zostanie on powiązany z kontrolą zarządcą. Pod względem poprawy jakości rządzenia obecnie budżet zadaniowy spełnia kryterium demokratycznego państwa prawnego i kryterium przejrzystości. Kolejne wymiary dobrego rządzenia będą mogły być osiągnięte, gdy budżetowanie zadaniowe zostanie wprowadzone jako obligatoryjne narzędzie we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, co spowoduje większą dbałość o realizację celów określonych w jego ramach.

Słowa kluczowe: jakość rządzenia, budżet zadaniowy, wymiary dobrego rządzenia, urząd wojewódzki

IMPROVING QUALITY OF PUBLIC GOVERNANCE THROUGH PERFORMANCE BUDGET: THE CASE OF PODLASKIE PROVINCE OFFICE

Summary

The paper analyses the effects of the implementation of performance budgeting in Poland, as exemplified by the province governor's office. The author focuses on the possibility of applying the performance budget as an instrument for improving public governance in terms of: democratic rule of law, transparency, accountability, efficiency and effectiveness, participation and social inclusion. The paper also discusses the advantages and disadvantages of performance budgeting. The obtained results lead to the conclusion that performance budgeting in Poland is used as a tool for presentation, and only to a small degree as an instru-

ment for increasing the efficiency and effectiveness of public spending. Greater benefits from performance budgeting will be achieved, if its implementation is associated with management control. As far as improving public governance is concerned, performance budgeting in Poland meets the criteria of the democratic rule of law and transparency. Other dimensions of good governance can be reached through performance budgeting when it is introduced as an obligatory tool in every public entity, which will result in greater attentiveness to the realisation of its objectives.

Key words: public governance, performance budget, dimensions of good governance

JEL: H6, H61, H11

1. Wstęp

Współcześnie sposób funkcjonowania sektora publicznego ma niezaprzeczalnie istotny wpływ na jakość życia obywateli. Stąd istnieje potrzeba ciągłej poprawy jakości rządzenia (ang. *public governance*), które powinno służyć całemu społeczeństwu. Rządzenie ma wiele wymiarów, a jego skuteczność i efektywność, które składają się na pożądaną jakość, zależą od wielu czynników. Obecnie prowadzi się coraz więcej badań nad jakością rządzenia, odrębnie analizując jego poszczególne wymiary. Wśród powszechnie uznanych wymiarów tzw. dobrego rządzenia (ang. *good governance*) wymienia się takie aspekty, jak: demokratyczne państwo prawne, przejrzystość, rozliczalność, skuteczność i efektywność, partycypacja oraz inkluzja społeczna. Poszczególne wymiary są ze sobą powiązane, mogą wzajemnie wzmacniać się i na siebie oddziaływać. Biorąc pod uwagę ideę dobrego rządzenia, w sferze finansów publicznych istotnego znaczenia nabiera koncepcja budżetu zadaniowego, który jako narzędzie sprawnego zarządzania środkami publicznymi może być postrzegany jako instrument poprawy jakości rządzenia. W odniesieniu do efektów ekonomicznych i społecznych budżetowanie zadaniowe stanowi metodę budżetowania wykorzystującą informację o wynikach realizacji zadań publicznych. W wąskim ujęciu budżet zadaniowy ma służyć odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób zrealizować określone wydatki? Natomiast w szerokim ujęciu polega na planowaniu wydatków z uwzględnieniem możliwości poprawy osiąganych wyników (co i dlaczego chcemy osiągnąć?).

Celem artykułu jest zbadanie możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego do poprawy jakości rządzenia w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce na przykładzie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (w ramach wybranego działania). Zasadniczym problemem jest bowiem racjonalność wydatkowania środków publicznych, która znacząco wpływa na jakość rządzenia. Do badań empirycznych wybrano podmiot, w którym jedna z autorek pracuje na stanowisku bezpośrednio związanym m.in. z nadzorowaniem wdrażania budżetu zadaniowego. W zamyśle była leży próba skonfrontowania wiedzy teoretycznej z praktycznymi aspektami jego stosowania w badanej jednostce.

W opracowaniu wykorzystano metodę deskryptywną z elementami analizy konkretnego przykładu zastosowania budżetu zadaniowego. Wybór przedmiotowego podejścia badawczego znajduje uzasadnienie ze względu na ograniczone możliwości prezen-

tacyjne budżetu zadaniowego w całości (w ramach: wszystkich funkcji państwa, zadań, podzadań oraz celów i mierników).

2. Teoretyczne aspekty jakości rządzenia

Analizując problem jakości rządzenia, warto rozpocząć rozważania od wyjaśnienia istoty pojęcia *governance*. Termin ten jest stosunkowo mocno zakorzeniony w debacie akademickiej oraz retoryce politycznej, co nie oznacza utrzymania jego koncepcyjnej dokładności [Monteduro, Hinna, Gnan, 2013, s. 3]. Pojęcie *governance*, mimo licznych prób, nie doczekało się, jak dotychczas, ujednocionej definicji. Stosuje się także różne sposoby jego tłumaczenia. W języku polskim tę kategorię tłumaczy się jako: rządzenie, sprawowanie władzy, współrządzenie, współzarządzanie, ład, koordynacja, a nawet zarządzanie. Ogólne znaczenie terminu *governance*: (...) odnosi się do wszystkich wzorców reguł. Jest to zbiór zasad przyjętych przez organizację, taką jak: przedsiębiorstwo lub państwo, określających, jak rządzić i jakie zasady stosować w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych między interesariuszami [Valkama, Bailey, Anttiroiko, 2011, s. 3]. *Governance* jest pojęciem z gruntu nauk ekonomicznych oraz nauk politologicznych, a nawet socjologicznych. Jak stwierdza B. Jessop, łatwo je przenosić pomiędzy granicami różnych szkół myślenia i dyscyplin naukowych oraz różnymi obszarami praktycznego zastosowania [Jessop, 2007, s. 5]. Obecnie *governance* jest dość szeroko rozpowszechnione i przedstawiane w różnych kontekstach. Można bowiem mówić o: ładzie korporacyjnym (*corporate governance*), globalnym współrządzeniu (*global governance*), współzarządzaniu miastem (*urban governance*), zarządzaniu Internetem (*Internet governance*), europejskiej koordynacji gospodarczej (*European economic governance*), współzarządzaniu środowiskiem (*environmental governance*) itp. [Hill, Lynn, 2004, s. 4].

Pierwotnie kategoria *governance* była obszarem badań na gruncie sektora prywatnego (*governance structures*), choć samo *governing, to govern* zawsze było zarezerwowane dla sfery, w której działają rząd i inne podmioty sfery publicznej. Jak zauważa J. Wilkin, problematyka badawcza w tym obszarze została spopularyzowana począwszy od lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku przez przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), szczególnie przez O. E. Williamsona [Jakość rządzenia w Polsce..., 2013, s. 20]. Ten czołowy reprezentant NEI analizował *governance structures* w sferze działalności gospodarczej i podmiotów rynkowych, takich jak wielkie korporacje. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku zaczęto używać pojęcia *governance* na gruncie sektora publicznego, do czego znacząco przyczynił się Bank Światowy. Zgodnie z definicją Banku Światowego, *governance* oznacza: wykorzystywanie politycznej władzy i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa, w powiązaniu z zarządzaniem jego zasobami na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju [Orientations on Participatory Development..., 1993, s. 7]. Ta szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w ustanawianiu środowiska, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze i określaniu sposobu podziału korzyści oraz naturę relacji między rządzącymi a rządzonymi.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku obserwuje się zainteresowanie ideą *public governance* (jakość rządzenia, publiczne rządzenie, współzarządzanie, rządzenie

partycypacyjne, administracja partnerska) [por. *Public governance*, 2015] jako obszarem intensywnej eksploracji, ukształtowanym na fali rozczarowania skutecznością programów pomocowych kierowanych do krajów rozwijających się przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy [Grosse, 2009, s. 113]. Jak zauważa T. Grosse, nieskuteczność tychże programów ujawniła zależność między efektywnym wykorzystywaniem pomocy a potencjałem administracji publicznej, która odpowiada za realizację programów [Grosse, 2009]. Wraz z procesami deregulacji gospodarki światowej w XX wieku (lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte) w wielu krajach pojawiły się nowe koncepcje funkcjonowania państwa i sfery publicznej (w tym organizacji sektora finansów publicznych). W takich państwach, jak: Wielka Brytania, USA, Australia, Nowa Zelandia rozpoczął się proces intensywnych reform, zmierzających do usprawnienia ich działania, a wkrótce rozprzestrzenił się na inne kraje, w tym z bloku post-socjalistycznego.

W opracowaniu OECD z 1993 roku wyróżniono trzy znaczenia *governance* w odniesieniu do sfery publicznej. O *public governance* można zatem mówić jako: 1) formie politycznego reżimu (sposób organizacji działania państwa); 2) procesie, za pośrednictwem którego sprawuje się władzę w zakresie zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami (pewien model zarządzania); 3) zdolności rządu do formułowania i wdrażania polityk i realizowania funkcji rządu (skuteczność i efektywność funkcjonowania państwa) [por. Kargol-Wasiluk, 2011]. Do charakterystycznych cech *public governance* należą:

- dominacja sieci – dominacja nieformalnych instytucji, ale amorficznego zbioru aktorów, wpływających na to, w jaki sposób oraz jakie dobra publiczne i usługi będą dostarczane;
- malejąca zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli;
- łączenie zasobów publicznych i prywatnych;
- korzystanie z różnorodnych instrumentów [por. Kargol-Wasiluk, 2011].

W ogólnym sensie *public governance* oznacza zdolność rządu do funkcjonowania razem lub bez sektora prywatnego, w celu kierowania gospodarką i społeczeństwem na rzecz osiągnięcia wspólnych celów [Peters, 2012]. Jak zauważa B.G. Peters, *public governance* może być realizowane dzięki wykorzystaniu tradycyjnych metod o charakterze hierarchicznym, co wiąże się z tym, że fundamenty takiego współrządzenia wyrastają z koncepcji tradycyjnych rządów (scentralizowanych i autokratycznych). Współcześnie ma to miejsce w wielu krajach. Tradycyjne metody wykorzystuje się np. w sferze opodatkowania, regulacji działalności gospodarczej itp. – nawet w państwach, w których istnieją silne tendencje do rządzenia przy wykorzystaniu bardziej interaktywnych mechanizmów. Dzieje się tak, ponieważ dany model *governance* może być nieodpowiedni dla każdego systemu politycznego bądź polityki publicznej. Przywoływany autor zauważa, że termin *governance* stał się popularny częściowo dlatego, że stanowi alternatywę dla tradycyjnych, hierarchicznych form rządzenia państwem narodowym, zwłaszcza w scentralizowanych systemach. Główną logiką rządzenia bez rządu jest to, że samoorganizujące się sieci aktorów mogą zapewnić alternatywne, bardziej efektywne, demokratyczne wzorce rządzenia [Peters, 2012]. Z kolei F. Fukuyama w swoich rozważaniach wiele uwagi poświęca badaniu funkcjonowania władzy pub-

licznej, analizując cechy dobrego i złego rządu, czy też poszukując odpowiedzi na pytanie o miary i czynniki jakości rządzenia [Fukuyama, 2014]. W odniesieniu do sektora publicznego zjawisko *governance* definiuje jako zdolność do tworzenia i egzekwowania prawa oraz do dostarczania dóbr i usług publicznych, niezależnie od tego, czy rząd jest demokratyczny, czy nie [Fukuyama, 2013, s. 347 i nast.]. W swoich badaniach zauważa, że do pomiaru jakości rządzenia badacze podchodzą patrząc przez pryzmat czterech miar, takich jak: 1) miary proceduralne, tj. weberowskie kryteria biurokratycznej nowoczesności; 2) miary zdolności (pojemności), które obejmują zasoby, jak i stopień profesjonalizacji administracji publicznej i sektora publicznego; 3) miary wyników; 4) miary biurokratycznej autonomii. W zasadzie Fukuyama odrzuca miary wyników i proponuje dwuwymiarowe ramy badania – zdolność (pojemność) administracji publicznej oraz jakość egzekutywy [Fukuyama, 2013].

Na podstawie dotychczasowej analizy można stwierdzić, że *public governance* stanowi teoretyczny paradygmat instytucjonalny koordynacji działań zbiorowych (funkcjonowania państwa i sfery publicznej) [por. Jessop, 2007]. Jest to o tyle ważne, że w obszarze gospodarki finansami publicznymi kluczowe wydaje się pytanie o zdolność do racjonalizacji wydatków publicznych, co nie jest możliwe bez skutecznej koordynacji, a więc formułowania i wdrażania polityk rządu. W kontekście prowadzonych rozważań powstaje zatem pytanie o to, czym jest dobre rządzenie (*good governance*). Rotberg uważa, że *współrządzenie jest dobre*, gdy powoduje takie rozdysponowanie i zarządzanie zasobami, które odpowiada potrzebom zbiorowym, innymi słowy, gdy rząd efektywnie dostarcza dobra publiczne o odpowiedniej jakości. Stąd rządy powinny być oceniane zarówno pod kątem jakości, jak i ilości dostarczanych dóbr [Rotberg, 2004, s. 71-81]. Dostarczanie dóbr publicznych w ramach polityk publicznych opiera się na takich zasadach, jak: przestrzeganie praw człowieka, demokratyzacja i demokracja, przejrzystość, partycypacja, udział zdecentralizowanej władzy, dobra administracja publiczna, odpowiedzialność i rozliczalność, praworządność, skuteczność, równość, strategiczna wizja [Cheema, 2005, s. 4-5]. *Good governance* umożliwia ograniczenie, ewentualnie pozbycie się, korupcji. Promuje równość płci, pozytywnie wpływa na zrównoważony rozwój, pozwala obywatelom na korzystanie z wolności osobistych, dostarcza narzędzi do walki z: ubóstwem, niedostatkiem, strachem i przemocą. Organizacja Narodów Zjednoczonych postrzega *good governance* jako partycypacyjny, transparentny i rozliczalny system. Obejmuje on instytucje państwa i ich działania, a także sektor prywatny oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W praktyce takie zasady powinny przełożyć się na „wzmocnienie instytucji demokratycznych” [Cheema, 2005].

W polskiej literaturze analizuje się wymiary dobrego rządzenia, ujęte jako katalog otwarty. Liczni autorzy badają jakość rządzenia przez pryzmat takich wymiarów, jak: demokratyczne państwo prawne, przejrzystość (transparentność), efektywność i skuteczność, rozliczalność, partycypacja, inkluzja społeczna. Każdy z tych wymiarów jest ważny i umożliwia dokonanie oceny procesu rządzenia, chociaż powinno się je raczej rozpatrywać jako wymiary współwystępujące i wzajemnie na siebie oddziałujące. Powołując się na Ł. Hardta i M. de Jonga, można zdefiniować te wymiary następująco: 1) demokratyczne państwo prawne – jako gwarancja adaptacyjnej efektywności pań-

stwa, dotyczy budowy instytucji demokratycznych umożliwiających obywatelom wpływ na sprawy publiczne; 2) przejrzystość – oznacza: jawne i transparentne sprawowanie władzy, dostępność do informacji publicznej, w tym przez Internet, czytelność informacji publicznej, przejrzysty proces stanowienia prawa, monitorowanie postępów; 3) rozliczalność – wiąże się z opracowaniem mechanizmów i procedur rozliczalności władz publicznych z realizacji wcześniej przyjętych założeń programów wykonawczych i obietnic składanych społeczeństwu; wiąże się z obecnością mechanizmów, które czynią urzędników odpowiedzialnymi za ich decyzje; 4) efektywność i skuteczność – istnienie jasno określonych celów i dążenie do ich realizacji w sposób oszczędny; lepsze zarządzanie jednostkami sektora publicznego; zapewnienie adekwatności osiągniętych efektów polityki publicznej do identyfikowanych potrzeb społecznych, właściwe wyznaczanie celów oraz dobór metod i narzędzi ich osiągnięcia; ekonomiczność wyrażająca się w relacjach jakości do ceny oferowanych usług publicznych czy racjonalna gospodarka finansowa; 5) partycypacja – obywatele biorą udział w procesie podejmowania decyzji; 6) społeczna inkluzja – jednostki, grupy bądź poszczególne kategorie społeczne są włączane w funkcjonowanie społeczeństwa [por. Hardt, de Jong, 2011, s. 10]. Wyodrębnione wymiary dobrego rządzenia mogą stanowić odpowiedni punkt odniesienia do analizy procesu wdrażania budżetu zadaniowego.

3. Istota budżetu zadaniowego

Korzenie budżetowania zadaniowego sięgają tradycji anglosaskiej. Mianem budżetu zadaniowego często określa się nowy model zarządzania finansami publicznymi. Budżetowanie zadaniowe, według koncepcji przyjętej przez OECD, jest takim modelem budżetowania, który polega na łączeniu wydatków z wymiernymi rezultatami. W ogólnym ujęciu przez budżetowanie rozumie się proces przekształcania informacji w decyzję [Schick, 2007, s. 110]. Jak zauważa uznany autorytet w zakresie budżetowania zadaniowego, A. Schick, historia budżetowania jest w istocie historią reform sektora publicznego, sięgającą końca lat czterdziestych XX wieku. Pojawiła się wówczas jako kluczowa siła napędowa budżetowej innowacji w USA. Przywoływany autor uważa, że łatwo wyjaśnić, na czym polega budżetowanie zadaniowe, ale trudno je wdrożyć [Schick, 2007, s. 122]. Podstawowym założeniem jest to, że rządy powinny preliminować (budżetować) rzeczywiste lub oczekiwane rezultaty, zamiast skupiać się na danych wyjściowych. Kiedy budżet jest opracowywany, rząd powinien być informowany o usługach, które będą dostarczane przez jednostki sektora publicznego oraz o oczekiwanych korzyściach i warunkach społecznych, które będą wynikać z wydatkowania środków publicznych. Jest to jednak niezwykle trudne, chociaż w sensie idei bardzo pożądane. Obecnie nie ma żadnej zunifikowanej definicji budżetu zadaniowego (budżetowania zadaniowego). Na określenie analizowanego zjawiska stosuje się różnorodne nazwy, takie jak: budżet zadaniowy, budżet wyników i np. *performance funding*. Generalną zasadą jest ujęcie w procesie budżetowym oczekiwanych rezultatów [*Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007, s. 20-22]. W ramach OECD wyróżnia się różne kategorie budżetu zadaniowego oparte na proponowanym zastosowaniu formalnej

informacji o wynikach powstałych w procesie budżetowym. Pierwszą kategorią jest budżet o charakterze prezentacyjnym, w którym wystarczy, aby informacje o wynikach zostały przedstawione w dokumentach budżetowych lub innych dokumentach rządowych. W ramach tej kategorii informacje o wynikach są dołączane jako tło informacyjne dla celów odpowiedzialności i dialogu między ustawodawcą a obywatelem w sprawach publicznych oraz kierunku polityki rządowej. Nie występuje tutaj związek między informacją o wynikach a finansowaniem. Informacje te nie odgrywają roli w podejmowaniu decyzji o alokacji zasobów i nie jest to w tym przypadku celem. Budżet informacyjny, jako druga kategoria, polega na tym, że źródła finansowania są powiązane zarówno z przyszłymi, jak i osiągniętymi rezultatami w pośredni sposób. Formalne informacje o wynikach wykorzystuje się w celu podania do wiadomości decyzji budżetowych wraz z innymi informacjami związanymi np. z ograniczeniami w skali makro, w zakresie polityki fiskalnej oraz priorytetów polityki publicznej i interesów politycznych. Jednocześnie nie ma automatycznych i mechanicznych powiązań między celami bądź wynikami a źródłami finansowania. Informacje o wynikach są istotne, ale nie bezwzględnie, jak również nie odgrywają predefiniowanej roli w podejmowaniu decyzji. Ostatecznie zależy to od szczególnego kontekstu politycznego. Budżet decyzyjny, jako trzecia kategoria, oznacza bezpośrednie budżetowanie zadaniowe. Występujące powiązania dotyczą bezpośredniej i wyraźnej alokacji zasobów do jednostek wydatkujących środki publiczne, czyli dotyczą wyników. Stosuje się przy tym specyficzne wskaźniki oceny wydajności. Finansowanie bezpośrednio jest oparte na osiągniętych wynikach. Tę formę budżetowania wykorzystuje się tylko w specyficznych sektorach (np. w edukacji wyższej) i tylko w pewnej grupie krajów. W ramach bezpośredniego budżetowania stosuje się system nagród i kar na podstawie oceny osiągniętych rezultatów [*Performance Budgeting...*, 2007].

W Polsce wdrażanie budżetu zadaniowego rozpoczęto w 2006 roku [por. Postuła, Perczyński, 2008, s. 184]. Podjęto wówczas decyzję wiążącą się z rozpoczęciem prac nad reformą finansów publicznych. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracowano pierwszy dokument wprowadzający nowe metody budżetowania i zarządzania budżetem państwa. Określenie nowego sposobu budżetowania zadaniowego znalazło się w dokumentach programowych i strategicznych rządu, takich jak Krajowy Program Reform i Strategia Rozwoju Kraju. W tym samym roku podjęto również działania operacyjne, wprowadzając pierwszy model budżetu zadaniowego państwa w zakresie dwóch części budżetowych: Nauka oraz Szkolnictwo Wyższe. Natomiast przepisy o zadaniowym planie wydatków znalazły się w *Ustawie o finansach publicznych w grudniu 2006 roku* oraz w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2007 rok* [*Ustawa budżetowa na rok 2007. Uzasadnienie...*].

Definicję układu zadaniowego zawarto w *Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 3 przedmiotowej ustawy, układ zadaniowy jest zestawieniem odpowiednio: wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych, sporządzonym według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz: a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów; b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania,

w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe albo opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku...*, 2013].

W strukturze układu zadaniowego wyróżnia się zatem cztery poziomy. Są to:

- **funkcje państwa** – stanowią najwyższy szczebel układu zadaniowego. Funkcje o numerach od 1.-21. odnoszą się do poszczególnych obszarów działań państwa. Funkcja 22. – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* – ma charakter techniczny;
- **zadania** – tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej. Przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zostały zdefiniowane zadania;
- **podzadania** – dotyczą trzeciego szczebla klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym. Przypisuje się do nich wydatki służące realizacji celów zadania, w ramach których zostały wyodrębnione;
- **działania** – tworzą najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej. Obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku...*, 2013].

Do każdego z wymienionych poziomów w strukturze układu zadaniowego określa się cele i mierniki. Na poziomie funkcji, cele i mierniki są definiowane przez ministrów wiodących w ich realizacji. Na poziomie zadań, cele i mierniki są definiowane przez ministrów, organy bądź dysponentów właściwych dla poszczególnych zadań. Na poziomach podzadań i działań, cele i mierniki są ustalane przez dysponentów (np. wojewodów). Dla każdego realizowanego przez siebie podzadania lub działania dysponent definiuje nie więcej niż po trzy cele i trzy mierniki. Formułowania i doboru celów i mierników realizacji podzadań i działań w budżecie zadaniowym wojewody dokonują dyrektorzy wydziałów i kierownicy jednostek. Cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku...*, 2013]. Cel odzwierciedla stan, który państwo zamierza osiągnąć, wydając środki publiczne. Cele powinny być:

- **istotne**, tj. obejmować najważniejsze obszary działalności, wyrażać istotne potrzeby społeczno-ekonomiczne kraju, postrzegane jako ważne z punktu widzenia społeczeństwa i jednostek je realizujących. Powinny w sposób istotny (skala, zakres czasowy oraz przedmiotowy rezultatu) przyczynić się do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie danej polityki państwa;
- **precyzyjne i konkretne**, tj. odnosić się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań, sformułowane w sposób jasny i zapewniający ich jednoznaczną interpretację. Należy unikać zbyt szczegółowych, obszernych definicji, technicznych skrótów bez ich objaśnienia. Celem nie powinno być samo działanie realizowane przy użyciu wydatków, lecz efekt interwencji państwa wykonywanej przy użyciu tych środków. Cele powinny zawierać opis przedmiotu lub stanu rzeczy, które mają być wynikiem realizacji zadania lub podzadania;

- **spójne**, tj. zapewniające wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego, w poszczególnych zadaniach i podzadaniach nie powinny powielać się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji;
- **mierzalne**, tj. sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników, dla których dane są dostępne na etapie planowania i realizacji budżetu;
- **określone w czasie**, tj. uwzględniające okres, w którym mają być realizowane. Winny odnosić się do przyszłości w kontekście stanu istniejącego w chwili obecnej, tj. opisywane przez wartość bazową mierników dobranych do tych celów;
- **realistyczne**, tj. sformułowane tak, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyka ich realizacji, jednakże winny oscylować wokół spodziewanych, pozytywnych wyników wykonania zadania, a nie minimum gwarantującego pewność osiągnięcia celu. Cele powinny zakładać poprawę wyników w obszarze danej polityki, a nie utrwalać jedynie stan obecny w tym zakresie. Postęp nie jest konieczny jedynie w przypadkach, gdy wyniki danej działalności kształtują się na poziomie optymalnym dla możliwości państwa [*Rozporządzenie Ministra Finansów...*, 2014].

Mierniki natomiast powinny:

- a) umożliwiać określenie stopnia realizacji celów, tj. mierzyć skuteczność i efektywność realizacji: zadań, podzadań i działań, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*;
- b) być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz mierzonego obszaru;
- c) być spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym;
- d) być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie;
- e) mierzyć tylko to, na co wykonawca podzadania lub działania ma wpływ;
- f) posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych [*Rozporządzenie Ministra Finansów...*, 2014].

Dla każdego miernika ustala się wartość docelową i wartość bazową. Przez wartość bazową miernika rozumie się ostatnią, dostępną wartość miernika (N-2). Za wartość docelową miernika uznaje się wartość, którą zamierza się osiągnąć w danym roku budżetowym (bez uwzględnienia rezerw celowych), na który sporządza się projekt ustawy budżetowej (rok N). W przypadku mierników odnoszących się do nowych zadań publicznych nie określa się wartości bazowej. Nie jest możliwe ustalenie mierników o wartościach opisowych, logicznych oraz ukazujących poziom finansowania lub jego dynamikę.

Istotą budżetu zadaniowego jest wyraźne określenie zadań, które są finansowane ze środków budżetowych. Z kolei, dzięki zastosowaniu mierników istnieje możliwość oceny stopnia realizacji celów, a także efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych. Budżet zadaniowy jest planem wydatków budżetowych, sporządzanym w układzie: funkcji, zadań, podzadań i działań wraz ze wskazaniem celów,

które planuje osiągnąć się za sprawą realizacji zadań oraz mierników określających stopień realizacji celów. W Polsce układ zadaniowy funkcjonuje równolegle z tradycyjnym układem wydatków. Jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym, tj. według klasyfikacji budżetowej, jak również ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy, przygotowany zgodnie z obowiązującymi zasadami, może być wykorzystany jako narzędzie poprawy efektywności i skuteczności zarządzania jednostką.

4. Funkcjonowanie budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim

Przedmiotem badań empirycznych jest mechanizm funkcjonowania budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w odniesieniu do działania: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych” (13.1.2.6.). Decyzję o wyborze tylko jednego działania do analizy podjęto z uwagi na fakt, że skupienie się na węższym obszarze badań umożliwi bardziej przejrzystą prezentację danych liczbowych, przy czym, według najlepszej wiedzy autorek, podobne wnioski można sformułować na podstawie analizy pozostałych działań realizowanych w urzędzie¹. Pierwsze prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego w badanej jednostce rozpoczęto w 2006 roku, jednakże dopiero 2016 rok pozwolił na ukazanie dojrzałej wersji mechanizmu jego funkcjonowania, ze względu na wcześniejszy brak stabilności w układzie zadaniowym wydatków. W ramach tego działania monitoruje się środki przekazywane z budżetu państwa (za pośrednictwem budżetu wojewodów) jednostkom samorządu terytorialnego na realizowanie zadań w ramach programu podjętego *Uchwałą nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 [Uchwała nr 221 Rady Ministrów..., 2015]*.

Analizę budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim (w ramach wybranego działania) warto rozpocząć od przedstawienia korzyści związanych z jego stosowaniem. W wyniku budżetowania zadaniowego, ustalany w ramach corocznych prac nad projektem budżetu, podział środków finansowych jest bardziej przejrzysty i zrozumiały, ponieważ środki przypisuje się jasnym celom i konkretnym zadaniom, które będą realizowane w danym roku budżetowym. W budżecie zadaniowym wieloletniemu programowi wspierania gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” zostało zadedykowane konkretne działanie: 13.1.2.6. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”. Oprócz kwoty przeznaczonej dla gmin na realizację tego programu, w działaniu tym również ujęto wynagrodzenia pracowników urzędu wojewódzkiego zajmujących się obsługą tego programu. W układzie zadaniowym wyraźnie została określona kwota na realizację

¹ Warto zwrócić uwagę na dużą liczbę działań realizowanych w badanej jednostce. Przykładowo, budżet wojewody podlaskiego w układzie zadaniowym, według ustawy budżetowej na 2016 rok, został sklasyfikowany w: 18 funkcjach, 42 zadaniach, 75 podzadaniach i 129 działaniach.

całego zadania, a na każdym szczeblu klasyfikacji zadaniowej jasno sprecyzowany cel i miernik służący jego realizacji (tabela 1.).

W przypadku podziału środków, w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej nie ukazuje się faktycznych kosztów realizacji zadania. W układzie tradycyjnym środki na realizację wieloletniego programu wspierania gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” są sklasyfikowane w dziale 852 – „Pomoc społeczna”, rozdział 85295 – „Pozostała działalność” (tabela 2.). W ustawie budżetowej na 2016 rok w klasyfikacji tej były także ujęte środki na realizację Programu „Rodzina 500 Plus” oraz dotacje przeznaczone na finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez uprawnione podmioty. Ze względu na to, że w budżecie tradycyjnym środki finansowe, uwzględnione w tej klasyfikacji, są prezentowane w jednej kwocie, z danych przedstawianych w ustawie budżetowej czy sprawozdawczości budżetowej nie można pozyskać informacji dotyczących powyższych zadań. W związku z powyższym, budżet tradycyjny jest mniej zrozumiały i przejrzysty [*Ustawa budżetowa na rok 2016...*, 2016].

Kolejną z możliwości, jaką daje budżet zadaniowy, jest lepsza ocena efektywności wydatkowanych środków. Można wyliczyć efekty i porównać je z kosztami, co jest podstawą do podejmowania racjonalnych decyzji na temat sposobu dalszej realizacji zadań. W budżecie zadaniowym określa się mierniki, które służą pomiarowi stopnia realizacji celu. Miernikiem dla działania 13.2.1.6. jest liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu. Dzięki temu, ogólnie dostępna jest informacja, że na przykład docelowo z tej formy pomocy w województwie podlaskim w 2016 roku skorzystało 68 411 osób (tabela 1.). Na podstawie miernika można określić, czy został zrealizowany cel (*zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej*), na który były przeznaczone środki z budżetu państwa. Ponadto, istnieje możliwość porównania kosztu jednostkowego, zarówno w poszczególnych województwach, jak i w kolejnych latach. Co więcej, budżet zadaniowy daje możliwość elastycznego dostosowania trybu i terminów pomiaru miernika w zależności od dostępności danych (pomiar może być: miesięczny, kwartalny, półroczny, roczny, inny). Jednocześnie zawsze jest wskazana komórka organizacyjna (jednostka, wydział, biuro, zespół) odpowiedzialna za realizację danego miernika. Wzrasta więc świadomość urzędników w zakresie ich odpowiedzialności za wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań.

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim stopień realizacji celu, jakim jest *zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej* jest mierzony kwartalnie. Dane do pomiaru pochodzą ze sprawozdań kwartalnych, jakie gminy są zobowiązane składać do wojewody. W budżecie zadaniowym wykorzystuje się dostępne dane, nie ma konieczności dodatkowego zbierania informacji, by monitorować osiągnięcie miernika. Urząd został zobligowany do realizacji konkretnych zadań, na które otrzymał konkretne środki i dzięki budżetowi zadaniowemu może być rozliczany z wyników. Jeśli dany cel został sformułowany wraz z miernikami jego realizacji, to wówczas istnieje możliwość oceny stopnia jego realizacji.

TABELA 1.

Zestawienie wydatków wojewody podlaskiego przeznaczonych na pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych w układzie zadaniowym do ustawy budżetowej na 2016 rok

Kod klasyfikacji zadaniowej	Minister wiodący dla	Nazwa /zadania/ działania/ działość	Cel/-e	Miernik		Wydatki budżetowe na 2016 rok (w tys. zł)						
				Nazwa	Wartość	Ogółem (9+14)	Budżet państwa (10+11)	Z tego:		W tym :		Wydatki budżetu środków euro-pejskich
								Bazowa	Docelowa	Wydatki majątkowe	Pozostałe wydatki	
13.1.	Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego	„Pomoc i integracja społeczna”.				16 556	16 556	0	16 556	0	0	0
13.1.2.	PUW** Wydział Polityki Społecznej	„Wsparanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”.	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej	Liczba osób objętych pomocą społeczną	(2014) 119 598	110 000	16 556	0	16 556	0	0	0
13.1.2.6.	PUW Wydział Polityki Społecznej	„Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”.	Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej	Liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu	(2014) 69 856	68 411	16 556	0	16 556	0	0	0

* *Ustawa o finansach publicznych*

** Podlaski Urząd Wojewódzki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uchwała nr 49 Rady Ministrów..., 2016].

TABELA 2.

Zestawienie wydatków wojewody podlaskiego na pomoc w zakresie dożywiania, w układzie tradycyjnym, według ustawy budżetowej na 2016 rok

Dział	Rozdział	Wydatki (w tys. zł)	
		Kwota łącznie	W tym:
			Pomoc państwa w zakresie dożywiania
852 – „Pomoc społeczna”	<p>85295 – „Pozostała działalność”</p> <p>W Ustawie budżetowej na 2016 rok, w rozdziale 85295 – „Pozostała działalność” ujęto poniższe zadania.</p> <p>1) Dotacja przeznaczona na realizację zadania własnego gmin w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego jednostkom samorządu terytorialnego.</p> <p>2) Program „Rodzina 500+” – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego jednostkom samorządu terytorialnego.</p> <p>3) Dotacja przeznaczona na finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez uprawnione podmioty – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego innym jednostkom, np. stowarzyszeniom.</p>	507 956	16 513*
750 – „Administracja publiczna”	75011 – urzędy wojewódzkie, par. 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (wynagrodzenia pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego).	19 123	43*

* Informacja dostępna na podstawie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa budżetowa na rok 2016..., 2016].

5. Ograniczenia w zakresie możliwości wykorzystania budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim

Obok korzyści płynących ze stosowania budżetu zadaniowego, dysponenci środków budżetowych muszą jednocześnie zmierzyć się z pojawiającymi się trudnościami w tym zakresie. Do istotnych problemów należy brak stabilizacji struktury układu zadaniowego – przez co nie ma możliwości porównywania danych finansowych oraz wartości mierników w perspektywie dłuższej niż rok, także brakuje możliwości porównywania sposobów alokacji środków. Nie dotyczy to tylko przyjmowania różnych kluczy podziału wydatków pośrednich, ale również sposobu przypisywania wydatków bezpośrednich. Wobec tego, budżet zadaniowy traci jedną ze swoich podstawowych funkcjonalności – charakter prezentacyjny jakości i skuteczności działania urzędu. Minister Finansów, widząc potrzebę ujednoczenia budżetu zadaniowego, na 2016 rok skatalogował cele i mierniki do siedmiu funkcji. W pozostałych jedenastu funkcjach dysponenci środków mają możliwość dowolnego stosowania celów i mierników.

Brak stabilizacji struktury układu zadaniowego jest widoczny przy porównaniu zestawienia wydatków na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w roku 2015 i 2016. Nie ma w tym zakresie trwałości zarówno numeracji pozycji klasyfikacyjnych, jak i nazewnictwa. W 2015 roku było to podzadanie 13.1.1. i działanie 13.1.1.8., natomiast w 2016 roku było to podzadanie 13.1.2. i działanie 13.1.2.6. Mając inną klasyfikację zadaniową, trudno jest dokonać analizy porównawczej wyników realizacji zadania w kolejnych latach. Jednocześnie nazwa działania z roku na rok zmienia się. W 2015 roku analizowane wydatki były ujęte w działaniu: Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, zaś w 2016 roku: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych” (por. tabele: 1., 3. i 4.).

Kolejną przeszkodą we wdrażaniu budżetu zadaniowego jest brak jednolitych wytycznych, przepisów nakazujących stosowanie takich samych mierników i sposobów alokacji środków. Precyzyjne uregulowania w tym obszarze umożliwiłyby ujednoczenie sposobu przyporządkowywania przez jednostki w różnych województwach czynności i spraw oraz związanych z nimi wydatków do poszczególnych działań układu zadaniowego, a co za tym idzie, zarazem porównywanie kosztów realizacji zadań w poszczególnych województwach. W praktyce nie ma współpracy właściwych ministerstw odpowiedzialnych za realizację danego zadania z wojewodami (na których jest nałożony obowiązek stosowania budżetu zadaniowego). Poza tym, jednostki samorządu terytorialnego nie mają obowiązku stosowania budżetu zadaniowego, a to one najczęściej mają bezpośredni wpływ na wykonanie miernika. W trakcie realizacji budżetu informacje w zakresie budżetu zadaniowego są gromadzone w urzędzie wojewódzkim i w służbach zespolonych, podległych wojewodzie. Jedynie na etapie planowania budżetu oraz w zakresie sprawozdawczości (półrocznej) informacje są przekazywane do Ministerstwa Finansów. Budżet tradycyjny obejmuje swoim zasięgiem wszystkie jednostki, w tym samorządy, tym samym zamyka krąg podmiotów korzystających ze środków publicznych, a budżet zadaniowy jest stosowany jedynie w urzędzie wojewódzkim, więc nie obejmuje wszystkich podmiotów zainteresowanych (tabela 5.).

TABELA 3.

Zestawienie wydatków w układzie zadaniowym – do ustawy budżetowej na rok 2015 dla zadania: 13.1. „Pomoc i integracja społeczna”, Podzadanie 13.1.1. „Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, Działanie 13.1.1.8. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”

Kod klasyfikacji zadaniowej F/Z/P/D	Jednostka realizująca	Nazwa/zadania/podziałania/działania	Cel/-e	Miernik		Wydatki budżetowe na 2015 rok w tysiącach złotych							
				Nazwa	Bazowa	Docelowa	Ogółem (9+14)	Budżet państwa (10+11)	Z tego:			Wydatki budżetu środków europejskich	
									Wydatki majątkowe	Pozostałe wydatki	W tym: Finansowanie projektów z udziałem środków UE		Dotacje przekazane do JSFP, o których mowa w art. 9 pkt. 5-7 i 14 uofp
13.1.	PUW Wydział Polityki Społecznej	„Pomoc i integracja społeczna”					16 545	16 545	0	16 545	0	0	0
13.1.1.	PUW Wydział Polityki Społecznej	„Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej	Liczba osób objętych pomocą społeczną	(2013) 126 174	119 000	16 545	16 545	0	16 545	0	0	0
13.1.1.8.	PUW Wydział Polityki Społecznej	Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”	Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej	Liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu	(2013) 75 483	69 856	16 545	16 545	0	16 545	0	0	0

* JSFP – jednostki sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uchwała nr 57 Rady Ministrów..., 2015].

TABELA 4.

Zestawienie wydatków wojewody podlaskiego na pomoc w zakresie dożywiania, w układzie tradycyjnym, według ustawy budżetowej na 2015 rok

Dział	Rozdział	Wydatki (w tys. zł)	
		Ogółem	W tym:
			Dożywianie
852 – „Pomoc społeczna”	85295 – „Pozostała działalność” Obejmuje poniższe zadania. 1) Dotacja przeznaczona na realizację zadania własnego gmin w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego JST*. 2) Dotacja przeznaczona na finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez uprawnione podmioty – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego innym jednostkom, np. stowarzyszeniom.	16 613	16 513**
750 – „Administracja publiczna”	75011 – urzędy wojewódzkie, par. 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (wynagrodzenia pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego).	17 841	32*

* Są to jednostki samorządu terytorialnego.

** Informacja dostępna na podstawie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 15 stycznia 2015 roku, Dz. U. 2015, poz. 153].

Do istotnych mankamentów należy także opracowywanie budżetu zadaniowego na podstawie kwot wynikających z budżetu tradycyjnego, przez co umniejsza on swoje znaczenie na etapie tworzenia (planowania) budżetu. Oparcie polityki finansowej wyłącznie na budżecie zadaniowym prowadziłoby do bardziej racjonalnego podziału środków finansowych. W tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych (tzw. planowanie wskaźnikowe). Potrzebne jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem realizacji zadań na poszczególne lata, przy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych, z możliwością śledzenia postępów realizacji celu.

TABELA 5.

Występowanie o środki budżetu państwa pochodzące z rezerw celowych na zadanie realizowane przez JST w zakresie dożywiania, w trakcie roku budżetowego

Jednostka	Wyszczególnienie	Występowanie klasyfikacji	
		W układzie tradycyjnym: 852, 85295, 2030	W układzie zadaniowym 13.1.2.6.
Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)	Pismo z MRPiPS informujące o środkach z <i>Rezerwy celowej</i> na program „Dożywianie na rok budżetowy”		
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wniosek Wydziału Polityki Społecznej (WPS) do Wydziału Finansów Budżetu o wystąpienie do Ministra Finansów o środki	x	x
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wystąpienie wojewody podlaskiego do Ministerstwa Finansów o środki	x	
Ministerstwo Finansów	Decyzja Ministerstwa Finansów zwiększająca plan wydatków	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Decyzja wojewody podlaskiego sporządzona przez Wydział Finansów i Budżetu na podstawie decyzji Ministerstwa Finansów, zwiększająca środki dla WPS	x	x
Podlaski Urząd Wojewódzki	Podział środków na poszczególne JST zaakceptowany przez wojewodę podlaskiego, sporządzony przez WPS	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wydział Polityki Społecznej przekazuje zaakceptowany podział do Wydziału Finansów i Budżetu	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Decyzja zwiększająca dotację gminom – na podstawie zaakceptowanego podziału sporządza Wydział Finansów i Budżetu – do wiadomości przekazuje WPS	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Dyspozycja o uruchomienie środków dla JST – WPS przekazuje do Wydziału Finansów i Budżetu	x	x
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wydział Finansów i Budżetu przekazuje środki JST	x	x*

x* – Przy przekazywaniu środków dla JST, klasyfikacja zadaniowa jest podawana wyłącznie na potrzeby sprawozdawcze PUW.

Źródło: opracowanie własne na podstawie faktycznego obiegu dokumentów.

Kolejnym problemem jest brak wypracowanej metodyki oraz narzędzi umożliwiających realizację przepisów art. 175 *Ustawy o finansach publicznych*, dotyczących sprawowania części budżetowych nadzoru i kontroli przez dysponentów, m.in. w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planu w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Dodatkowo, istnieje opór pracowników merytorycznie zaangażowanych w realizację budżetu w układzie zadaniowym (często są to osoby,

które nie mają styczności z budżetem tradycyjnym) w związku z dużym obciążeniem pracą, przy jednoczesnym braku widocznych efektów stosowania budżetu zadaniowego.

TABELA 6.

Porównanie klasyfikacji bieżących wydatków pozapłacowych Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym

Budżet tradycyjny – dział 750, rozdział 75011, paragraf	Budżet zadaniowy – działanie
Paragraf 302 „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń”	22.1.1.1. „Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna”
Paragraf 400 „Grupa wydatków bieżących jednostki”	
Paragraf 427 „Zakup usług remontowych”	
Paragraf 441 „Podróże służbowe krajowe”	
Paragraf 442 „Podróże służbowe zagraniczne”	
Paragraf 443 „Różne opłaty i składki”	
Paragraf 448 „Podatek od nieruchomości”	
Paragraf 452 „Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”	
Paragraf 455 „Szkolenia członków korpusu służby cywilnej”	
Paragraf 470 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Plan finansowy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok, 2016].

Ponadto, w urzędach wojewódzkich większość wydatków, związanych z bieżącym utrzymaniem urzędu, jest ujmowanych w jednej funkcji – 22., zadaniu – 22.1., podzadaniu – 22.1.1., działaniu – 22.1.1.1. „Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna”. Stanowi to bardzo poważne ograniczenie przy zastosowaniu budżetu zadaniowego jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie. Kadra zarządzająca faktycznie ma wpływ na wydatkowanie środków na wynagrodzenia oraz pozapłacowe wydatki rzeczowe. W związku z tym, że większość wydatków pozapłacowych jest ujmowanych w funkcji 22., traci się możliwość wykorzystania narzędzi, jakie daje budżet zadaniowy, tj. celów i mierników do efektywnego zarządzania jednostką. W tym przypadku podział środków w układzie tradycyjnym daje większą możliwość prezentacji rodzaju wydatków niż układ zadaniowy (tabela 6.).

6. Ocena wykorzystania budżetu zadaniowego jako narzędzia poprawy jakości rządzenia

Powołując się na koncepcję identyfikującą sześć wymiarów dobrego rządzenia, można dokonać analizy i oceny obszarów poprawy jakości rządzenia przy wykorzystaniu budżetu zadaniowego. Biorąc pod uwagę zarówno zalety, jak i wady funkcjonowania budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, można sformułować ogólny wniosek związany z możliwościami efektywniejszego zarządzania jednostką [por. Postuła, 2015]. Podstawowym argumentem przemawiającym za tym jest fakt, że całokształt działalności urzędu został ujęty w katalogu funkcji/zadań/podzadań/działań. Daje to możliwość przejrzystego przedstawienia zadań realizowanych w urzędzie oraz poniesionych na nie wydatków. W ten sposób realizuje się zasadę przejrzystości – prezentowanie budżetu i realizowanych zadań w układzie budżetu zadaniowego pozwala na pełną dostępność do informacji publicznej. Oprócz kosztów realizacji zadania, również powszechnie jest dostępna informacja dotycząca celów zaplanowanych do osiągnięcia i mierników oceny. Dzięki budżetowi zadaniowemu, istnieje łatwy sposób badania efektywności i skuteczności osiągniętych celów. Budżet zadaniowy umożliwia porównanie kosztów jednostkowych realizacji zadania (między województwami, jednostkami samorządu terytorialnego czy jednostkami budżetowymi), zarazem pozwala na ocenę racjonalności prowadzonej gospodarki finansowej. Niestety, z uwagi na brak ogólnie dostępnych informacji w zakresie rzeczowych efektów realizowanych zadań, nie można stwierdzić, że budżet zadaniowy spełnia funkcję decyzyjną.

Odnosząc się do partycypacji i społecznej inkluzji, można uznać, że ten wymiar jakości rządzenia jest także brany pod uwagę przez umożliwienie realizacji zadań publicznych jednostkom niższego szczebla. Mimo to budżet państwa jest wciąż określany jako „wskaźnikowy”, więc wpływ ten jest bardzo niewielki. Gdyby budżet zadaniowy był podstawą do przyznania środków budżetowych poszczególnym dysponentom, bez ograniczeń wynikających obecnie np. z *Ustawy o finansach publicznych*, chociażby dotyczących przeniesień wydatków między podziałkami klasyfikacji budżetowej, mieliby oni większy wpływ na realizowane zadania. Jednocześnie budżet zadaniowy stałby się podstawą do stworzenia mechanizmów rozliczania tych dysponentów z wcześniej przyjętych założeń i podjętych decyzji. Jest to jednak warunek do spełnienia w przyszłości. Obecnie zasadniczym narzędziem rozliczalności jest prawidłowe wydatkowanie środków publicznych.

Równocześnie poprawę jakości rządzenia można rozpatrywać przez pryzmat ujęcia pewnych elementów z zakresu budżetu zadaniowego w takich obszarach, jak kontrola zarządcza. W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim podjęto próbę połączenia tych aspektów dzięki wprowadzeniu procesu zarządzania ryzykiem opartego na celach i zadaniach wyszczególnionych w budżecie zadaniowym. Docelowo zarządzanie ryzykiem i budżet zadaniowy mają tworzyć system spójnych narzędzi kontroli zarządczej. Aktualnie w urzędzie to rozwiązanie jest testowane. Opracowano mechanizm pozwalający na analizę ryzyka w budżecie zadaniowym. Dyrektorzy komórek organizacyjnych przedkładają informację o zagrożeniach realizacji celów w budżecie, w układzie zadani-

wym. Dokonują identyfikacji i analizy ryzyka, w szczególności: analizują zidentyfikowane ryzyko w celu określenia prawdopodobieństwa wystąpienia tego ryzyka oraz jego skutków, proponują sposób postępowania w odniesieniu do poszczególnych ryzyk, przedstawiają działania zaradcze podjęte wobec zidentyfikowanych ryzyk w zakresie posiadanych kompetencji. Koordynator do spraw budżetu zadaniowego weryfikuje przedłożone materiały i sporządza informację zbiorczą, wskazując na ryzyka, które w sposób istotny zagrażają realizacji celów w jednostce. Opracowaną informację przekazuje się do dyrektora generalnego oraz do komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą zarządczą, aby porównać ją z wynikami kwartalnych raportów z ryzyka (por. tabela 7.).

TABELA 7.
Analiza ryzyka w budżecie zadaniowym w zakresie działania 13.1.2.6.
(wraz z monitoringiem)

Wydział realizujący działanie	Kod klasyfikacji zadaniowej, nazwa działania	Cel	Miernik	Ocena osiągnięcia miernika (TAK/NIE)	Opis ryzyka
1	2	3	4	5	6
WPS Odział Planowania i Analiz	13.1.2.6. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”.	Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.	Liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu.	TAK	Ryzyko zewnętrzne związane ze zmianą sytuacji gospodarczej, w tym zwłaszcza na rynku pracy może mieć wpływ na zmianę liczby osób korzystających z programu. Zmiany w przepisach. Brak zainteresowania, rezygnacja uprawnionych osób z korzystania z różnych form pomocy. Nasilenie czynności proceduralnych, co może wiązać się z wycofywaniem się osób.

Ocena wpływu ryzyka na działanie	Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka	Poziom istotności ryzyka	Metody przeciwdziałania ryzyku	Efekt zastosowanych metod (I kwartał)	Efekt zastosowanych metod (II kwartał)
7	8	9	10	11	13
Niskie (1)	Niskie(1)	Nieznaczone (1)	1) Bieżąca analiza wydatkowanych środków i analiza sprawozdań. 2) Kwartalne monitorowanie wydatkowanych środków. 3) Monitorowanie sytuacji na rynku pracy. 4) Analiza kwartalnych sprawozdań „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.	Ryzyko nie wystąpiło.	Ryzyko nie wystąpiło.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza ryzyka w budżecie zadaniowym Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok].

Dzięki takiemu rozwiązaniu, pracownicy komórek merytorycznych dostrzegli spójność budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą, w tym z zarządzaniem ryzykiem. Podjęte działania przede wszystkim doprowadziły do wyeliminowania różnic w określaniu ryzyka oraz definiowaniu mierników. Docelowo dokumenty, które dotyczą budżetu zadaniowego i zarządzania ryzykiem, mają stanowić jeden spójny zbiór.

7. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań skłaniają do kilku refleksji. Po pierwsze, budżet zadaniowy, funkcjonujący w obecnej formule w Polsce na poziomie władzy rządowej, w województwie ma wyłącznie charakter prezentacyjny. Wbrew ciągłym pracom nad jego udoskonalaniem, nadal nie odgrywa on swojej głównej roli, tj. narzędzia służącego do racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Stanowi on jedynie uzupełnienie budżetu tradycyjnego. Pomimo wielu niedoskonałości, dostarcza obywatelom czytelną informację o rozdysponowywaniu środków z budżetu państwa. Można go również wykorzystać jako narzędzie wspomagające efektywne zarządzanie. Stąd, w sensie poprawy jakości rządzenia, spełnia on kryterium demokratycznego państwa prawnego i kryterium przejrzystości. Kolejne wymiary dobrego rządzenia, takie jak: rozliczalność, skuteczność i efektywność oraz partycypacja społeczna i inkluzja, będą mogły być realizowane dzięki budżetowi zadaniowemu wtedy, gdy zostanie on wprowadzony jako obligatoryjne narzędzie we wszystkich jednostkach sektora publicznego, to natomiast spowoduje większą dbałość o realizację określonych w nim celów.

Współudział autorów w powstaniu artykułów

dr Aneta Kargol-Wasiluk – opracowanie koncepcji badań oraz części teoretycznej, współudział w przeprowadzeniu badań i opracowaniu wyników – 50%

mgr Ewa Wojewódko – zebranie danych, analiza podstaw prawnych, współudział w przeprowadzeniu badań i opracowaniu wyników – 50%

Literatura

Analiza ryzyka w budżecie zadaniowym Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok, dokument wewnętrzny Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Cheema G.S., 2005, *Building democratic institutions: governance reform in developing countries*, Kumarian Press Inc., New York.

Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-profit Organizations, 2013, F. Monteduro, A. Hinna, L. Gnan (eds.), *Studies in Public and Non-Profit Governance*, vol. 1, Emerald Group Publishing Limited United Kingdom – North America – Japan – India – Malaysia – China.

- Fukuyama F., 2013, *What is governance*, "Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions", vol. 26, no. 3.
- Fukuyama F., 2014, *Good Government, Bad Government*, "Political Development", vol. 10, no. 2.
- Grosse T. G., 2009, *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne”, nr 23.
- Hardt L., de Jong M., 2011, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Ernst&Young, Warszawa.
- Hill C. J., Lynn L. E. Jr, 2004, *Governance and Public Management, an Introduction*, "Journal of Public Analysis and Management", vol. 23, no. 1.
- Innovations in public governance*, 2011, P. Valkama, S.J. Bailey, A. V. Anttiroiko (eds.), IOS Press, Amsterdam.
- Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, 2013, J. Wilkin (red.) Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jessop B., 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2.
- Kargol-Wasiluk A., 2011, *Public governance jako wyzwanie dla współczesnego państwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Polityka Ekonomiczna”, nr 166.
- Orientations on Participatory Development and Good Governance*, 1993, OECD, DAC, Paris.
- Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007, OECD.
- Peteres B.G., 2012, *Is Governance for Evrybody? The Use and Abuse of Governance*, [in:] *Governance: Is It for Everyone?*, A.M. Bissessar (ed.), Nova Science Publishers Inc., New York.
- Plan finansowy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok*, 2016, Podlaski Urząd Wojewódzki.
- Postuła M., 2015, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Postuła M., Perczyński P., 2008, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Public governance*, 2015, S. Mazur (ed.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Rotberg R. I., 2004, *Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help*, "The Washington Quarterly", vol. 28, no. 1.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2015 r.*, Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 825.
- Schick A., 2007, *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?*, "OECD Journal on Budgeting", vol. 7, no. 2.
- Uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020*, t.j., M.P. 2015, poz. 821.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016-2019*, M. P. 2016, poz. 454.

Uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015-2018, M. P. 2015, poz. 389.

Ustawa budżetowa na rok 2007. Uzasadnienie, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/archiwum> (data wejścia: 20.02.2017).

Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 15 stycznia 2015 roku, Dz. U. 2015, poz. 153.

Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 roku, Dz. U. 2016, poz. 278.

Ustawa z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych, tekst jednolity, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.

dr Mariusz MALINOWSKI

Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
e-mail: mariusz.malinowski@up.poznan.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.12

ZRÓŻNICOWANIE POLSKICH WOJEWÓDZTWA ZE WZGLĘDU NA POZIOM INNOWACYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW W LATACH 2010-2014 – WYKORZYSTANIE METOD TAKSONO- MICZNYCH

Streszczenie

Celem artykułu jest określenie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw na poziomie województw z wykorzystaniem różnych metod taksonomicznych. W pierwszej części artykułu przedstawiono problematykę innowacyjności przedsiębiorstw. W drugiej części na podstawie danych statystycznych określono poziom innowacyjności przedsiębiorstw w poszczególnych województwach, w latach 2010-2014. Wskazano możliwość wykorzystania metod wielowymiarowej analizy porównawczej do ustalenia poziomu innowacyjności. Stosując metody wzorcowe i bezwzorcowe, dokonano porządkowania liniowego województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw, jak również zbadano zbieżność uzyskanych uporządkowań. Wykorzystując metodę Warda i metodę PAM, pogrupowano województwa z uwagi na podobny poziom innowacyjności przedsiębiorstw. Następnie oceniono efektywność uzyskanych grupowań.

Słowa kluczowe: porządkowanie liniowe, grupowanie obiektów, zgodność wyników porządkowania i klasyfikacji

DISPARITY OF POLISH VOIVODESHIPS ACCORDING TO LEVEL OF INNOVATION IN ENTERPRISES IN YEARS 2010-2014: APPLICATION OF TAXONOMIC METHODS

Summary

The purpose of this paper is to define the level of innovation in enterprises that conduct business in selected regions with the use of various taxonomic methods. The first part is concerned with issues of enterprise innovation. In the second part, the level of innovation is assessed in individual voivodeships between the years 2010 and 2014, on the basis of statistical data. The author discusses the usefulness of multidimensional comparative analysis to define the level of innovation. A linear classification of the studied voivodeships in terms of enterprise innovation levels is performed, using standard and non-standard methods. Moreover, the convergence of the classifications is examined. Ward's method and the PAM method are applied to group the voivodeships according to enterprise innovation level. Finally, the effectiveness of the obtained groupings is assessed.

Key words: linear classification, object grouping, conformity of assignment and classification results

JEL: C38, O30.

1. Wstęp

W erze gospodarki opartej na wiedzy, w warunkach narastającej konkurencji i postępującego procesu globalizacji, jednym z kluczowych czynników istotnie decydujących o konkurencyjności przedsiębiorstw stały się innowacje. To właśnie wdrożone innowacje odgrywają szczególną rolę w różnicowaniu produktów czy też obniżaniu kosztów produkcji, a także przyczyniają się do wzrostu innych czynników produkcji (np. dzięki poprawie jakości siły roboczej), a przez to często przesądzają o możliwościach rozwojowych jednostek gospodarczych. Niestety, relatywnie niska innowacyjność polskich przedsiębiorstw zarówno w skali globalnej, jak i europejskiej przekłada się na innowacyjność całej gospodarki (oprócz działalności przedsiębiorstw determinowanej przez m.in. zdolności sektora B+R bądź jakość kapitału ludzkiego i społecznego). W najnowszym rankingu innowacyjności gospodarek, sporządzonym przez agencję Bloomberg [*The Bloomberg Innovation Index...*], Polska wśród 50 sklasyfikowanych państw zajmuje dopiero 25. miejsce, ustępując m.in. Włochom i Hiszpanii. Powoduje to, że szczególnego znaczenia nabiera pomiar poziomu innowacyjności przedsiębiorstw i podejmowanie działań zmierzających do jej wzrostu.

Celem artykułu jest dokonanie oceny poziomu innowacyjności przedsiębiorstw w województwach dzięki zastosowaniu taksonomicznych metod porządkowania. Skwantyfikowaniu poziomu innowacyjności przedsiębiorstw posłużyły metody wielowymiarowej analizy statystycznej wykorzystujące syntetyczne mierniki rozwoju. Zastosowanie mierników syntetycznych, które zastępują opis obiektów przy użyciu szeregu zmiennych opisem za pomocą jednej zagregowanej wielkości, umożliwiło pomiar wielowymiarowego zjawiska, jakim jest poziom innowacyjności przedsiębiorstw w poszczególnych województwach, jak również pozwoliło na uszeregowanie liniowe badanych obiektów. Pomimo licznych analiz¹, skwantyfikowanie poziomu innowacyjności poszczególnych obiektów pozostaje nie w pełni rozwiązany problemem. W ujęciu autora, dotyczy to w równej mierze sposobu doboru zmiennych diagnostycznych (zróżnicowane kryteria formalne i merytoryczne), metod wykorzystywanych do pomiaru tego zjawiska, jak i metod służących do grupowania analizowanych obiektów. W przypadku stosowania różnych metod taksonomicznych (np. wzorcowych i bezwzorcowych) przez badaczy bardzo często jest marginalizowana konieczność oceny zgodności klasyfikacji i porządkowania czy też weryfikacji poprawności przeprowadzonego grupowania obiektów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają analizy wielowymiarowych zjawisk (np. poziomu innowacyjności poszczególnych obiektów) z wykorzystaniem zróżnicowanych metod taksonomicznych z uwzględnieniem oceny poprawności przeprowadzonych analiz. Wynika to m.in. z faktu, że w sytuacji wykorzystania wyłącznie metod wzorcowych (najczęstsze

¹ Tego typu badania zostały przeprowadzone m.in. przez E. Piotrowską i E. Roszkowską. Autorki, wykorzystując metodę TOPSIS i metodę Warda, dokonały w ujęciu dynamicznym (lata 2006-2011) porządkowania regionów ze względu na poziom innowacyjności oraz wskazały grupy regionów podobnych ze względu na poziom analizowanego zjawiska [por. Piotrowska, Roszkowska, 2014]. W innych badaniach autorki, posługując się metodą TOPSIS, wyznaczyły cząstkowe syntetyczne mierniki (dla danych z 2008 roku) odnoszące się do pięciu kategorii opisujących innowacyjność województw, takich jak: czynniki napędzające innowacyjność, wytwarzanie wiedzy, innowacyjność i przedsiębiorczość, zastosowanie i własność intelektualna, a także ogólny syntetyczny miernik innowacyjności [por. Piotrowska, Roszkowska, 2011].

podejście stosowane przez badaczy) do oceny np. poziomu innowacyjności przedsiębiorstw w regionie, nawet najlepiej oceniony w danym zbiorze, obiekt może nie stanowić (w związku z zauważalną ilościową i jakościową luką innowacyjną w poszczególnych regionach) optymalnego wzorca rozwoju dla pozostałych. Przeprowadzenie swojego rodzaju „analizy potwierdzającej” ma również szczególne znaczenie dla grupowania obiektów. Jedną z najczęściej stosowanych metod grupowania obiektów (i często jedyną) jest metoda Warda. Należy mieć na uwadze to, że metoda ta ma tendencję do łączenia skupień zawierających małą liczbę obserwacji oraz generowania skupień o zbliżonej liczebności, dlatego posłużenie się wyłącznie jedną metodą grupowania może budzić pewne zastrzeżenia.

W pierwszej części artykułu przedstawiono teoretyczne aspekty innowacyjności przedsiębiorstw. Następnie, stosując metody wzorcowe i bezwzorcowe, przeprowadzono porządkowanie liniowe analizowanych obiektów. W tym celu wykorzystano: metodę wzorca rozwoju Hellwiga, metodę TOPSIS, metodę sum standaryzowanych oraz metodę rang [Balicki, 2009; Dziechciarz, 2002; Hwang, Yoon, 1981; Panek, Zwierzchowski, 2013]. Jednoczesne wykorzystanie różnych metod taksonomicznych stanowi swojego rodzaju „analizę potwierdzającą” i umożliwia porównanie uzyskanych wyników. Ponadto, sklasyfikowano analizowane obiekty, posługując się metodą Warda oraz rzadziej stosowaną przez badaczy metodą PAM [Młodak, 2006; Panek, Zwierzchowski, 2013; IDAMS..., 2008]. Analizą objęto wszystkie 16 województw Polski. Dobór zmiennych diagnostycznych został dokonany na podstawie kryteriów: merytorycznych, statystycznych i formalnych (przede wszystkim kompletności i dostępności dla badanych obiektów w latach 2010-2014).

2. Innowacje i ich znaczenie w funkcjonowaniu współczesnych przedsiębiorstw

Innowacja jest pojęciem różnie definiowanym przez poszczególnych autorów i ma stosunkowo szerokie znaczenie. Jako pierwszy pojęcie innowacji do nauk ekonomicznych wprowadził J. Schumpeter, precyzując definicję, do której odnieśli się późniejsi autorzy. Przez pojęcie innowacji autor rozumiał [Schumpeter, 1960, s. 104]: wprowadzanie nowych wyrobów na rynek, wdrażanie nowej technologii produkcji, wejście na nowy rynek, zdobywanie nowych źródeł surowców lub półfabrykatów, przeprowadzanie zmiany organizacyjnej. Według J.A. Allena, innowacja polega na wprowadzeniu do powszechnego użytku nowych produktów, procesów lub sposobów postępowania [Allen, 1966, s. 7]. Z przedstawionych definicji wynika, że innowacje mogą być rozpatrywane dwojako – jako rezultat (dobro finalne) albo proces (a nie pojedynczy akt działania).

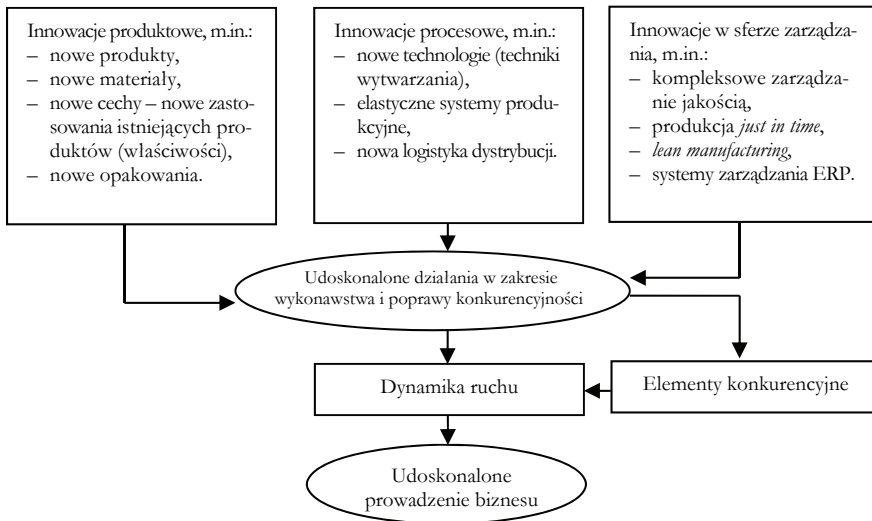
W literaturze wyróżnia się szereg różnego rodzaju innowacji i sposobów ich klasyfikacji. Ze względu na kryterium przedmiotowe, OECD wymienił cztery typy innowacji, takie jak: innowacje w obrębie produktów, innowacje w obrębie procesów, innowacje marketingowe i innowacje organizacyjne [Podręcznik Oslo..., 2008, s. 49-55]. Warto zaznaczyć, że najczęściej poszczególne rodzaje innowacji są ze sobą powiązane, gdyż trudno zakładać, że innowacje produktowe mogą zachodzić w całkowitym oderwaniu od innowacji

procesowych. Stosuje się również podział innowacji według stopnia nowości produktu/technologii. W ramach tej klasyfikacji wyodrębnia się innowacje, które są nowością na poziomie: międzynarodowym (najwyższy poziom), czyli takie, które po raz pierwszy wprowadzono na dany rynek towarowy; krajowym, czyli po raz pierwszy wprowadzono je w danym kraju; przedsiębiorstwa [Wziątek-Kubiak, Balcerowicz, 2009, s. 16]. Z kolei, T. Davila i inni [2006, s. 38-39] ze względu na kryterium nowości wyróżnili innowacje: przyrostowe, semi-radykalne oraz radykalne. Przyrostowe innowacje skutkują wprowadzeniem drobnych usprawnień do istniejących produktów i procesów biznesowych. Natomiast wynikiem innowacji radykalnych są całkowicie nowe produkty i usługi lub całkowita zmiana sposobu ich dostarczania.

W naukach ekonomicznych podkreśla się, że współczesne przedsiębiorstwa powinny zmienić podejście z konwencjonalnego, polegającego na zwalczaniu konkurencji, a kierować się inną logiką, zwaną innowacją wartości. Innowacja wartości jest posunięciem, które umożliwia przedsiębiorstwu kreowanie „błękitnego oceanu” – nowego rynku, na którym nie trzeba walczyć z konkurencją, gdyż ta nie istnieje [Czerska, Szpitter, 2010, s. 354-355].

RYSUNEK 1.

Wpływ innowacji na konkurencyjność przedsiębiorstwa



Źródło: [Transfer technologii z uczelni do biznesu..., 2008, s. 13].

Innowacyjny rozwój przedsiębiorstw przyczynia się do zmiany istniejących schematów działania. Dotyczy to nie tylko wprowadzania nowych produktów (usług) na rynek (lub poprawy ich parametrów użytkowych), ale również poprawy wydajności pracy, udoskonalień w sferze zarządzania, przekształceń organizacyjnych, rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników. Podstawową przesłanką wdrażania nowych rozwiązań w działalności gospodarczej jest osiągnięcie (utrzymanie) przewagi konkurencyjnej czy

też poprawa wyników gospodarowania (wzrost wydajności, obniżenie kosztów, wzrost sprzedaży).

W przekonaniu A. H. Jasińskiego [1992, s. 25], każda efektywnie działająca jednostka gospodarcza powinna być zorientowana na innowacje. Zdaniem autora, przedsiębiorstwo zorientowane na innowacje, lub inaczej przedsiębiorstwo innowacyjne, to takie, które: prowadzi w szerokim zakresie prace badawczo-rozwojowe (bądź dokonuje zakupów projektów nowych produktów czy technologii); przeznaczą na tę działalność relatywnie wysokie nakłady finansowe; systematycznie wdraża nowe rozwiązania naukowo-techniczne; reprezentuje duży udział nowości w wolumenie produkcji i usług; stale wprowadza innowacje na rynek. W opinii K.B. Matusiaka [2010, s. 60], innowacyjność przedsiębiorstwa to zdolność i motywacja do poszukiwania i komercyjnego wykorzystania: jakichkolwiek wyników badań naukowych, nowych koncepcji, pomysłów, wynalazków, które przyczyniają się do wzrostu poziomu nowoczesności i wzmacniania pozycji konkurencyjnej. Szeroką definicję przedsiębiorstwa innowacyjnego przedstawiono w *Podręczniku Oslo* [*Podręcznik Oslo ...*, 2008, s. 49], zgodnie z którą przedsiębiorstwo innowacyjne to takie, które w rozpatrywanym okresie (nie dłuższym niż 3 lata) wprowadziło innowacje.

3. Porządkowanie oraz grupowanie województw ze względu na potencjał innowacyjny przedsiębiorstw

W kontekście określania innowacyjności przedsiębiorstw zasadniczo można wyróżnić podejście podmiotowe i przedmiotowe. W pierwszym ujęciu za przedsiębiorstwo innowacyjne uznaje się podmiot, który w badanym okresie wprowadził innowację technologiczną. Natomiast przykładem metody przedmiotowej jest tzw. metoda LBIO (*Literature-Based Innovation Output Indicators*), polegająca na zbieraniu informacji o poszczególnych innowacjach na podstawie ogłoszeń zamieszczanych w prasie fachowej oraz uzupełnianych np. za pomocą wywiadów [Chądzyński i in. 2007, s. 147-148].

Według metodyki *Innovation Union Scoreboard*, wskaźniki innowacyjności całej gospodarki², służące do wyznaczenia Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności (*Summary Innovation Index – SII*), można podzielić na trzy grupy, tj.: potencjał (elementy podstawowe opisujące zdolność gospodarki do innowacji (zasoby ludzkie, system badań, finansowanie)), aktywność przedsiębiorstw (działania przedsiębiorstw podejmowane w zakresie innowacji), produkty (efekty działań innowacyjnych (aktywność innowatorów, efekty ekonomiczne)) [*Innovation Union ...*, 2012, s. 6].

Analogicznie, w modelu służącym do kompleksowej oceny innowacyjności przedsiębiorstw, opracowanym przez *Fraunhofer Institut*, wyróżniono trzy grupy charakterystyk, takie jak: nakłady na innowacje, obszar projektowy procesu innowacji (m.in.: strategia, procesy, zarządzanie projektami) oraz efekty działań [*Überholspur Innovation*, 2007, s. 15]. Posługując się wskaźnikami stosowanymi do wyznaczenia wskaźnika *SII*, a także indykatorami wykorzystywanymi w analizach PARP do oceny potencjału innowacyjnego

² Wskaźniki te dotyczą zarówno aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw, jak i m.in. działań podejmowanych przez państwo, które mają na celu stymulację działalności innowacyjnej (wsparcie finansowe).

województw [Plawgo i in. 2013], skonstruowano autorski miernik innowacyjności przedsiębiorstw. W wyniku merytoryczno-formalnej³ analizy zmiennych, wstępnie zaproponowano poniższy zestaw wskaźników sklasyfikowany w trzech grupach tematycznych.

- I **Potencjał:** W_{11} – przedsiębiorstwa mające Internet (w % ogółu badanych przedsiębiorstw); W_{12} – przedsiębiorstwa posiadające środki automatyzacji, na 10 tys. podmiotów zarejestrowanych w REGON; W_{13} – przedsiębiorstwa przemysłowe, które współpracowały w zakresie działalności innowacyjnej (w % ogółu badanych przedsiębiorstw); W_{14} – zatrudnieni w B+R w sektorze przedsiębiorstw na 10 tys. osób.
- II **Ponoszone nakłady:** W_{21} – relacja nakładów wewnętrznych na działalność B+R do PKB (w cenach bieżących)⁴; W_{22} – nakłady na działalność B+R w dziedzinie nauk inżynieryjno-technicznych na 10 tys. osób; W_{23} – nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach z sektora usług na 10 tys. osób; W_{24} – nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych na 10 tys. osób.
- III **Efekty:** W_{31} – przedsiębiorstwa, które wprowadziły nowe lub istotnie ulepszone produkty (w % ogółu badanych przedsiębiorstw); W_{32} – przedsiębiorstwa, które wprowadziły nowe lub istotnie ulepszone dla rynku produkty (w % ogółu badanych przedsiębiorstw); W_{33} – przedsiębiorstwa, które wprowadziły nowe lub ulepszone procesy (w % ogółu badanych przedsiębiorstw); W_{34} – udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przychodach netto ze sprzedaży netto ogółem (w %); W_{35} – wynalazki zgłoszone na 10 tys. os.; W_{36} – udzielone patenty na 10 tys. osób; W_{37} – zgłoszone wzory użytkowe na 10 tys. osób.

Mając na uwadze kwestionowanie przez wielu autorów słuszności procedur ważenia zmiennych odnoszących się do danych przestrzennych, zrezygnowano z przypisania zmiennym diagnostycznym współczynników wagowych. Za takim rozwiązaniem przemawia m.in. to, że zmienne, które nie zostały wyselekcjonowane, z góry otrzymałyby zerowe wagi [Balicki, 2009, s. 325; Młodak, 2006, s. 44-45].

W celu uzyskania ostatecznego zbioru zmiennych diagnostycznych, zbadano zdolność dyskryminacyjną zmiennych oraz ich pojemność, czyli stopień skorelowania z innymi zmiennymi. Ze zbioru potencjalnych zmiennych eliminowano te cechy, dla których wartość współczynnika zmienności była mniejsza od ustalonej w sposób arbitralny, krytycznej wartości progowej tego współczynnika na poziomie 10%. Ponadto, powszechnie przyjmuje się, że dwie zmienne wysoko skorelowane przekazują podobną infor-

³ Kryterium merytoryczne oznacza, że cechy diagnostyczne muszą: ujmować najbardziej istotne, a nie marginalne własności analizowanych obiektów, być jednoznacznie i ściśle zdefiniowane oraz logicznie ze sobą powiązane. Natomiast kryterium formalne wymaga, aby cechy diagnostyczne były mierzalne w sensie możliwości liczbowego wyrażenia ich poziomu. Ponadto, wymagana jest kompletność danych dla wszystkich obiektów i okresów badania, a także zapewnienie porównywalności obiektów w czasie i przestrzeni [Metody oceny rozwoju regionalnego, 2006, s. 33; Podogrodzka, 2011, s. 30].

⁴ Ze względu na brak danych, dotyczących relacji nakładów wewnętrznych na działalność B+R do PKB w 2013 i 2014 roku, przyjęto dane za 2012 rok.

mację, więc zaleca się wyeliminowanie jednej z nich. Dlatego do oceny wartości informacyjnej wykorzystano tzw. metodę odwróconej macierzy korelacji. Metoda ta polega na wyznaczeniu macierzy odwrotnej do macierzy korelacji:

$$\mathbf{R}^{-1} = [\tilde{r}_{jj'}], \quad j, j' = 1, 2, \dots, m, \quad (1)$$

gdzie: $\tilde{r}_{jj'} = \frac{(-1)^{j+j'} |\mathbf{R}_{jj'}|}{|\mathbf{R}|}$, przy czym: $\mathbf{R}_{jj'}$ – macierz zredukowana po usunięciu z niej j -tego wiersza i j' -tej kolumny; $|\mathbf{R}|$, $|\mathbf{R}_{jj'}|$ – wyznaczniki odpowiednio: macierzy \mathbf{R} i macierzy $\mathbf{R}_{jj'}$.

W kolejnym kroku – jeżeli jest to konieczne – eliminuje się zmienną charakteryzującą się najwyższą wartością diagonalną, przekraczającą arbitralnie ustaloną wartość progową (najczęściej $r^*=10$). Następnie ponownie jest obliczana odwrotna macierz korelacji (dla zredukowanej macierzy korelacji) i sprawdza się, czy wartości diagonalne nie przekraczają ustalonej wartości progowej. Postępowanie kontynuuje się do chwili uzyskania wszystkich wartości diagonalnych, nieprzekraczających ustalonej wartości progowej [Młodak, 2006, s. 31-32; Panek, Zwierzchowski, 2013, s. 25].

Dla każdej podgrupy tematycznej zmiennych obliczono odwrotną macierz korelacji. Jeżeli było to konieczne, eliminowano zmienną charakteryzującą się najwyższą wartością diagonalną, przekraczającą arbitralnie ustaloną wartość progową ($r^*=10$). Powyższy wyjściowy zestaw cech diagnostycznych zredukowano ze względu na niski stopień zróżnicowania, eliminując zmienną W_{11} . Pozostałe zmienne z uwagi na wysoką zdolność dyskryminacyjną, jak również wysoką pojemność informacyjną zostały wykorzystane do konstrukcji syntetycznego miernika innowacyjności przedsiębiorstw (SMIP). Wszystkie uwzględnione zmienne miały charakter stymulant.

W analizowanym okresie zbiory wybranych i eliminowanych zmiennych różniły się w poszczególnych latach. Podstawą podjęcia ostatecznej decyzji, dotyczącej określenia końcowego zbioru zmiennych, była częstotliwość pojawiania się danej zmiennej (uwzględnionej lub eliminowanej) w całym analizowanym okresie [por. Zeliaś, 2004, s. 54].

W metodach taksonomicznych jednym z głównych wymagań, jakie stawia się wobec ostatecznych zmiennych diagnostycznych, jest ich porównywalność (postulat addytywności), dlatego dokonano procesu normalizacji w wyniku klasycznej standaryzacji wartości zmiennej.

W ramach metod porządkowania obiektów wyróżnia się podział na metody bezwzorcowe i wzorcowe. Pierwsze polegają na konstrukcji globalnych mierników agregatowych i dokonywaniu odpowiednich grupowań na podstawie znormalizowanych wartości cech oraz pomiaru ich odległości. Do konstrukcji bezwzorcowych miar syntetycznych wykorzystuje się średnią arytmetyczną, geometryczną bądź harmoniczną. W przypadku drugiej grupy metod jest konstruowany tzw. taksonomiczny wzorzec rozwoju (sztuczny obiekt odniesienia, dla którego wartości cech stanowią pewnego rodzaju *optimum*), a następnie jest mierzona odległość poszczególnych obiektów od tego wzorca. Im mniejsza jest odległość badanego obiektu od obiektu wzorca, tym lepiej jest oceniony [Metody

oceny rozwoju regionalnego, 2006, s. 161; Młodak, 2006, s. 47]. W celu uporządkowania województw, ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw, zastosowano cztery metody porządkowania liniowego (dwie bezwzorcowe – metoda sum standaryzowanych i metoda średnich rang) i dwie wzorcowe (metoda wzorca rozwoju Hellwiga i metoda TOPSIS). Poniżej krótko scharakteryzowano te metody.

- 1) Metoda rang [Balicki, 2009, s. 329-330; Panek, Zwierzchowski, 2013, s. 63-66] polega na nadaniu rang każdej zmiennej (poddanej wcześniej procesowi stymulacji) ze względu na wartość zmiennych diagnostycznych. W przypadku, gdy dana wartość występuje więcej niż raz, przyporządkowana zostaje im jednakowa ranga, będąca średnią arytmetyczną przysługujących im rang. W kolejnym kroku jest obliczana wartość zmiennej syntetycznej, którą stanowi średnia arytmetyczna rang:

$$s_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m l_{ij}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (2)$$

gdzie:

l_{ij} – wartość rang znormalizowanych cech dla każdego obiektu.

- 2) Metoda standaryzowanych sum [Balicki, 2009, s. 326-328; Dziechciarz, 2002, s. 290-291; Panek, Zwierzchowski, 2013, s. 66-68] polega na obliczeniu wartości zmiennej syntetycznej dla każdego obiektu, stosując formułę średniej arytmetycznej:

$$s_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m z_{ij}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (3)$$

gdzie:

z_{ij} – wartość znormalizowanych cech dla każdego obiektu.

Pierwszym etapem jest stymulacja zmiennych, po czym zostają eliminowane wartości ujemne zmiennej syntetycznej w wyniku przesunięcia skali do punktu zerowego za pomocą formuły:

$$s'_i = s_i - \min_i \{s_i\}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (4)$$

gdzie:

s_i – wartość średniej arytmetycznej w i -tym obiekcie.

Następnie jest przeprowadzane dalsze przekształcenie:

$$s''_i = \frac{s'_i}{\max_i \{s'_i\}}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (5)$$

mające na celu ustalenie górnej granicy równej 1.

- 3) Metoda wzorca rozwoju Hellwiga [Dziechciarz, 2002, s. 290-291; Panek, Zwierzchowski, 2013, s. 68-71], której pierwszym etapem jest wyznaczenie obiektu wzorcowego z_0 (dla wystandaryzowanych zmiennych), składającego się z najlepszych⁵ wartości dla każdej zmiennej: $z_0 = [z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0j}, \dots, z_{0m}]$,

⁵ Na potrzeby niniejszego artykułu wartości minimalne i maksymalne były wyznaczane w sposób dynamiczny (dla każdego analizowanego okresu osobno).

$$\tilde{z}_{0j} = \begin{cases} \max_i \{z_{ij}\}, & \text{gdy zmienna } z_{ij} \text{ to stymulanta,} \\ \min_i \{z_{ij}\}, & \text{gdy zmienna } z_{ij} \text{ to destymulanta.} \end{cases} \quad (6)$$

Kolejnym etapem jest zbadanie podobieństwa obiektów z abstrakcyjnie najlepszym obiektem w wyniku obliczenia odległości (najczęściej euklidesowej) każdego obiektu od wzorca rozwoju, zgodnie z formułą:

$$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - \tilde{z}_{0j})^2}, \quad i = 1, 2, \dots, n. \quad (7)$$

Później należy wyznaczyć tzw. miarę rozwoju, według wzoru:

$$m_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad d_0 = \bar{d}_0 + 2S_{d0}, \quad (8)$$

gdzie:

\bar{d}_0 – średnia arytmetyczna współrzędnych wektora d_0 ,

S_{d0} – odchylenie standardowe tych współrzędnych.

Miara przyjmuje zazwyczaj⁶ wartości z przedziału $[0,1]$.

- 4) Metoda TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*), w ramach której etapy konstruowania syntetycznego miernika są następujące [Hwang, Yoon, 1981, s. 128-140]:

- dokonanie wyboru wskaźników cząstkowych;
- utworzenie znormalizowanej macierzy decyzyjnej. W procedurze normalizacyjnej zaleca się stosowanie tzw. unitaryzacji zerowanej, która odbywa się według następujących formuł [Wysocki, 2010, s. 51]:

- dla stymulant:
$$\tilde{z}_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad (9)$$

- dla destymulant:
$$\tilde{z}_{ik} = \frac{\max_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad (10)$$

- dla nominant:
$$\tilde{z}_{ik} = \frac{\max_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max_i \{x_{ik}\} - \text{nom}\{x_{ik}\}}, \quad x_{ik} > \text{nom}\{x_{ik}\}, \quad (11)$$

$$\tilde{z}_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\}}{\text{nom}\{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad x_{ik} \leq \text{nom}\{x_{ik}\}, \quad (12)$$

⁶ Miara może przyjąć wartości ujemne dla obiektu, dla którego wielkości zmiennych znacząco silniej różnią się od tych w obiekcie wzorcowym niż innych obiektów, a także gdy liczba porządkowanych obiektów jest duża [Panek, Zwierzchowski, 2013, s. 69].

gdzie:

$\max_i \{x_{ik}\}$ – maksymalna wartość k -tej cechy,

$\min_i \{x_{ik}\}$ – minimalna wartość k -tej cechy, $\text{nom}\{x_{ik}\}$ – nominalna wartość k -tej cechy.

- w przypadku ważenia zmiennych należy skonstruować macierz wag, a następnie utworzyć ważoną znormalizowaną macierz decyzyjną;
- dla znormalizowanych cech ustala się współrzędne – rozwiązania „idealnego” (A^+) i antyidealnego (A^-):

$$A^+ = (\max_i (z_{i1}), \max_i (z_{i2}), \dots, \max_i (z_{im})) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_m^+), \quad (13)$$

$$A^- = (\min_i (z_{i1}), \min_i (z_{i2}), \dots, \min_i (z_{im})) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_m^-); \quad (14)$$

- wyznaczenie odległości euklidesowej każdego obiektu od wzorca i antywzorca:

$$s_i^+ = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_j^+)^2}, \quad s_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_j^-)^2}, \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad (15)$$

- obliczenie wartości cechy syntetycznej:

$$C_i = \frac{s_i^-}{s_i^+ + s_i^-}, \quad (16)$$

gdzie $0 \leq C_i \leq 1$.

Jak wspomniano wcześniej, sprawdzenie różnych metod agregacji danych wydaje się uzasadnione, gdyż w przypadku zastosowania wyłącznie metod wzorcowych do oceny poziomu innowacyjności przedsiębiorstw w regionie, nawet najlepiej oceniony w danym zbiorze, obiekt może nie stanowić optymalnego wzorca (obektu o najlepszych wartościach zmiennych cząstkowych) dla pozostałych. Związane jest to z często zauważalną (praktycznie w każdym regionie) ilościową i jakościową luką rozwojową dotyczącą poszczególnych elementów decydujących o innowacyjności przedsiębiorstw.

Warto zwrócić uwagę na to, że w przypadku trzech wykorzystanych metod, wzorca rozwoju Hellwiga, TOPSIS oraz sum standaryzowanych, w całym analizowanym okresie najwyższe mierniki odnotowano w województwie mazowieckim. Natomiast w przypadku metody rang trzykrotnie (w 2010, 2012, i 2014 roku) najwyższe wskaźniki zaobserwowano w województwie śląskim, a województwo mazowieckie osiągnęło najwyższy miernik innowacyjności obliczony tą metodą tylko dla danych z 2013 roku. Ma to związek z wysokimi wartościami w danym okresie miernika syntetycznego, uwzględniającego rozproszenie analizowanych zmiennych (metoda wzorca rozwoju, metoda TOPSIS, metoda sum) i jednocześnie niższą wartością miernika nieuwzględniającego stopnia zróźnicowania wartości cech, będącego średnią arytmetyczną rang (metoda rang).

TABELA 1.

Syntetyczny miernik poziomu innowacyjności przedsiębiorstw

J.p.	Metody bezwzorcowe									
	Metoda sum standaryzowanych					Metoda średnich rang				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
DS	0,493	0,614	0,748	0,789	0,724	10,500	10,571	11,714	12,179	12,571
KP	0,360	0,463	0,193	0,059	0,161	8,500	8,571	6,536	5,679	6,714
LB	0,230	0,450	0,245	0,000	0,364	6,286	7,857	7,536	4,964	8,536
LS	0,035	0,000	0,000	0,077	0,000	4,000	2,857	4,500	5,536	3,750
LD	0,216	0,420	0,359	0,414	0,343	6,929	7,429	8,786	9,857	8,929
MP	0,481	0,721	0,591	0,685	0,572	10,536	11,500	10,536	11,286	10,857
MZ	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	12,679	11,071	11,714	12,357	12,571
OP	0,429	0,396	0,399	0,365	0,400	7,714	7,071	8,321	8,321	8,286
PK	0,780	0,971	0,607	0,636	0,617	12,000	12,571	11,179	10,393	11,107
PL	0,196	0,252	0,540	0,506	0,243	6,143	5,643	8,786	8,571	6,786
PM	0,436	0,667	0,262	0,434	0,503	8,821	10,714	7,786	8,464	10,000
SL	0,852	0,813	0,686	0,551	0,791	13,571	11,929	12,500	10,643	13,071
ŚK	0,229	0,253	0,259	0,143	0,044	6,893	5,500	7,500	5,750	4,643
WM	0,232	0,259	0,020	0,048	0,005	6,643	6,214	4,464	5,000	3,179
WP	0,439	0,731	0,303	0,578	0,375	10,371	11,714	8,321	11,071	9,071
ZP	0,000	0,170	0,094	0,069	0,172	4,429	4,786	5,821	5,929	5,929
MIN	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	4,000	2,857	4,464	4,964	3,179
MAX	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	13,571	12,571	12,500	12,357	13,071
SR	0,401	0,511	0,394	0,397	0,395	8,501	8,500	8,500	8,500	8,500
SD	0,281	0,291	0,280	0,305	0,293	2,870	3,001	2,503	2,690	3,138
Q1	0,226	0,258	0,232	0,075	0,169	6,554	6,071	7,259	5,732	6,518
Q3	0,484	0,724	0,595	0,593	0,583	10,509	11,178	10,697	10,750	10,920
J.p.	Metody wzorcowe									
	Metoda wzorca rozwoju Hellwiga					Metoda TOPSIS				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
DS	0,320	0,316	0,398	0,455	0,438	0,412	0,426	0,521	0,547	0,525
KP	0,255	0,233	0,160	0,129	0,168	0,377	0,392	0,378	0,348	0,330
LB	0,182	0,236	0,195	0,101	0,265	0,292	0,358	0,316	0,232	0,354
LS	0,079	0,017	0,063	0,115	0,092	0,223	0,164	0,277	0,293	0,180
LD	0,161	0,192	0,227	0,284	0,261	0,302	0,352	0,367	0,395	0,337
MP	0,325	0,375	0,334	0,392	0,397	0,356	0,411	0,420	0,455	0,404
MZ	0,527	0,449	0,453	0,513	0,545	0,630	0,577	0,599	0,613	0,636
OP	0,225	0,195	0,200	0,235	0,256	0,531	0,437	0,504	0,509	0,506
PK	0,395	0,433	0,320	0,353	0,374	0,535	0,558	0,469	0,477	0,469
PL	0,160	0,153	0,227	0,243	0,200	0,366	0,349	0,493	0,491	0,359
PM	0,291	0,364	0,163	0,292	0,362	0,406	0,453	0,365	0,413	0,431
SL	0,455	0,395	0,389	0,359	0,474	0,502	0,495	0,418	0,422	0,503
ŚK	0,189	0,156	0,193	0,171	0,118	0,297	0,244	0,334	0,291	0,171
WM	0,179	0,143	0,066	0,085	0,077	0,309	0,280	0,276	0,320	0,196
WP	0,301	0,383	0,203	0,358	0,277	0,387	0,470	0,353	0,459	0,349
ZP	0,066	0,114	0,121	0,152	0,183	0,237	0,281	0,279	0,320	0,278
MIN	0,066	0,017	0,063	0,085	0,077	0,223	0,164	0,276	0,232	0,171
MAX	0,527	0,449	0,453	0,513	0,545	0,630	0,577	0,599	0,613	0,636
SR	0,257	0,260	0,232	0,265	0,280	0,385	0,390	0,398	0,412	0,377
SD	0,128	0,130	0,116	0,132	0,140	0,115	0,112	0,097	0,105	0,132
Q1	0,175	0,155	0,162	0,146	0,179	0,301	0,332	0,330	0,320	0,317
Q3	0,321	0,377	0,324	0,358	0,380	0,435	0,457	0,475	0,481	0,478

Oznaczenia: J.p. – jednostka przestrzenna; DS – dolnośląskie; KP – kujawsko-pomorskie; LB – lubelskie; LS – lubuskie; LD – łódzkie; MP – małopolskie; MZ – mazowieckie; OP – opolskie; PK – podkarpackie; PL – podlaskie; PM – pomorskie; SL – śląskie; ŚK – świętokrzyskie; WM – warmińsko-mazurskie; WP – wielkopolskie; ZP – zachodniopomorskie.

MIN – wartość minimalna; MAX – wartość maksymalna; SR – wartość średnia; SD – odchylenie standardowe; Q1 – kwartył pierwszy; Q3 – kwartył trzeci.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Bank Danych Lokalnych*].

Na podstawie wartości syntetycznych mierników rozwojowych utworzono rankingi województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw. W przypadku wszystkich zastosowanych metod, średnioroczne najniższe lokaty odnotowano w województwach: lubuskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Tak niskie lokaty tych województw są pochodną niskich bądź bardzo niskich wartości uwzględnionych zmiennych cząstkowych.

TABELA 2.
Uporządkowanie województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw

J-p.	I			II			III			IV		
	2010'	2012'	2014'	2010'	2012'	2014'	2010'	2012'	2014'	2010'	2012'	2014'
DS	5	2	3	5	2	2	4	2	3	5	2	2
KP	8	12	13	8	8	12	9	13	13	8	10	11
LB	11	9	8	14	13	9	11	12	9	13	8	8
LS	15	15	15	16	15	15	15	16	16	16	12	14
LD	13	6	9	12	9	11	13	8	10	10	5	7
MP	4	4	4	10	6	7	5	5	5	4	4	4
MZ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
OP	9	8	10	3	3	3	8	7	7	9	6	9
PK	3	5	5	2	5	5	3	4	4	3	3	3
PL	14	6	11	9	4	8	14	6	11	14	5	10
PM	7	11	6	6	10	6	7	10	6	7	7	5
SL	2	3	2	4	7	4	2	3	2	1	1	1
ŚK	10	10	14	13	12	16	12	11	14	11	9	13
WM	12	14	16	11	16	14	10	15	15	12	13	15
WP	6	7	7	7	11	10	6	9	8	6	6	6
ZP	16	13	12	15	14	13	16	14	12	15	11	12

Oznaczenia: jak w tabeli 1.

I – metoda wzorca rozwoju Hellwiga; II – metoda TOPSIS; III – metoda sum standaryzowanych; IV – metoda średnich rang.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Bank Danych Lokalnych*].

W poszczególnych latach nie zaobserwowano znaczących różnic pomiędzy lokatami poszczególnych województw w rankingach, uzyskanych na podstawie wykorzystanych metod porządkowania. W celu zbadania zbieżności wyników osiągniętych za pomocą czterech różnych metod, obliczono wartości współczynników korelacji rang Spearmana pomiędzy nimi. W analizowanym okresie współczynniki te były bardzo wysokie i przekraczały wartość 0,780. Wartość krytyczna współczynnika korelacji rangowej Spearmana na poziomie istotności $\alpha=0,05$ i dla 16 obserwacji wynosiła 0,5029, stąd można wnioskować,

że istnieje istotna statystycznie zbieżność uporządkowania województw pomiędzy poszczególnymi zestawieniami. W celu uzupełnienia analiz⁷, obliczono wartości współczynników korelacji τ Kendalla. Zdecydował o tym współczynnik korelacji rang Spearmana, który nie uwzględnia faktu, iż odległości⁸ między sąsiednimi wartościami są nieznanne (a nie równe). Analiza współczynników korelacji τ Kendalla potwierdziła wysoką zgodność uporządkowania różnymi metodami taksonomicznymi.

TABELA 3.

Zgodność wyników porządkowania województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw (wartości maksymalne i minimalne współczynnika korelacji rang Spearmana i korelacji τ Kendalla w analizowanym okresie)

	Metoda wzorca rozwoju Hellwiga		Metoda TOPSIS		Metoda sum standaryzowanych		Metoda średnich rang	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Metoda wzorca rozwoju Hellwiga (max/min)	1,000	1,000						
Metoda TOPSIS (max/min)	0,936/ 0,780	0,817/ 0,577	1,000	1,000				
Metoda sum standaryzowanych (max/min)	0,985/ 0,968	0,933/ 0,867	0,929/ 0,827	0,817/ 0,644	1,000	1,000		
Metoda średnich rang (max/min)	0,986/ 0,953	0,929/ 0,850	0,891/ 0,815	0,767/ 0,628	0,977/ 0,962	0,917/ 0,850	1,000	1,000

Oznaczenia: I – współczynnik korelacji rang Spearmana; II – współczynnik korelacji τ Kendalla.

Źródło: opracowanie własne.

Tak wysoka zgodność wyników, pochodzących z czterech różnych metod postępowania, może wskazywać na to, że otrzymany obraz poziomu innowacyjności jest poprawny, a dobór zmiennych właściwy. Innymi słowy, uporządkowanie można uznać za stabilne [por. Balicki, 2009, s. 344].

Z uwagi na dużą zgodność wyników porządkowania liniowego, w dalszej analizie skupiono się na wynikach uzyskanych metodą TOPSIS. W odróżnieniu od metody wzorca rozwoju Hellwiga (najczęściej stosowanej przez badaczy), w metodzie tej jest uwzględniona odległość euklidesowa zarówno od wzorca, jak i od antywzorca rozwoju.

Na podstawie analizy wartości mierników SMIP (obliczonych metodą TOPSIS) można stwierdzić, że w Polsce istnieje znaczne regionalne zróżnicowanie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw. Średnia wartość syntetycznego miernika SMIP w latach 2010-2014 kształtowała się na poziomie około 0,39. Najwyższy poziom tego miernika osiągnęły podmioty zlokalizowane w województwach: mazowieckim (wartości oscylo-

⁷ W opinii niektórych statystyków [por. Stanisław, 2006, s. 377; Walesiak, 1991, s. 15], współczynnik korelacji rang Spearmana nie może być stosowany do oceny zbieżności uporządkowań.

⁸ Współczynnik korelacji rang nie uwzględnia odległości, tylko porządek między wartościami.

waly między 0,577 a 0,636) i podkarpackim (gdzie średnioroczna wartość tego miernika wyniosła 0,502). Najniższe wartości uzyskaly województwa lubuskie (gdzie w analizowanym okresie wartość obliczonego miernika nie przekroczyła 0,3) i świętokrzyskie (gdzie w analizowanym okresie średnioroczna wartość tego miernika wyniosła około 0,27). Warto zauważyć, że miernik syntetyczny najczęściej (wyjątek stanowił 2011 rok) charakteryzował się asymetrią prawostronną⁹, co oznacza, że dominowały wartości nieprzekraczające średniej arytmetycznej SMIP.

Należy zwrócić uwagę na to, że nie zarysował się wyraźny podział na część zachodnią i część wschodnią kraju w zakresie innowacyjności jednostek gospodarczych. Można więc przypuszczać, że innowacyjność przedsiębiorstw (w skali mezo) w słabym stopniu jest warunkowana zaszłościami historycznymi.

Dla kompletności analizy mierników, uzyskanych metodą TOPSIS, województwa zostały pogrupowane pod względem podobieństwa poziomu innowacyjności przedsiębiorstw, za pomocą tzw. metody progowej, na cztery klasy: I – o bardzo wysokim mierniku rozwoju, dla których $m_i \geq \bar{m} + c \cdot s_m$; II – o wysokim mierniku rozwoju, dla których $\bar{m} \leq m_i \leq \bar{m} + c \cdot s_m$; III – o niskim mierniku, dla których $\bar{m} - c \cdot s_m \leq m_i \leq \bar{m}$; IV – o bardzo niskim mierniku rozwoju, dla których $m_i < \bar{m} - c \cdot s_m$, gdzie s_m to odchylenie standardowe wartości miernika rozwoju, zaś c jest pewną stałą większą bądź równą 1. Średnia arytmetyczna wartość miernika rozwoju wahała się w zależności od analizowanego okresu od 0,377 do 0,412, natomiast odchylenie standardowe od 0,097 do 0,132, a stałej c przypisano wartość 1. Na tej podstawie otrzymano podział zaprezentowany w poniższej tabeli.

TABELA 4.
Wyniki grupowania województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw metodą progową

Gr.	2010	2011	2012	2013	2014
I	MZ, OP, PK, SL	MZ, PK	DS, MZ, OP	DS, MZ	DS, MZ
II	DS, PM, WP,	DS, KP, MP, OP, PM, SL, WP	MP, PK, PL, SL	MP, OP, PK, PL, PM, SL, WP	MP, OP, PK, PM, SL
III	KP, LB, ŁD, MP, PL, ŚK, WM	LB, ŁD, PL, WM, ZP	KP, LB, ŁD, PM, ŚK, WP	KP, ŁD, WM, ZP	KP, LB, ŁD, PL, WP, ZP
IV	LS, ZP	LS, ŚK	LS, WM, ZP	LB, LS, ŚK	LS, ŚK, WM

Oznaczenia: jak w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym okresie do grupy o najwyższym poziomie innowacyjności przedsiębiorstw najczęściej zostały zakwalifikowane województwa: mazowieckie (5 razy) i dolnośląskie (3 razy). Pierwsza grupa charakteryzowała się znacznie wyższymi wartościami

⁹ Obliczenia własne na podstawie: [Bank Danych Lokalnych].

cząstkowych wskaźników dotyczących innowacyjności przedsiębiorstw w porównaniu z pozostałymi. Najczęściej wiązało się to z kwestią nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach z sektora usług i sektora przemysłowego, a także liczbą zgłoszonych wynalazków oraz liczbą udzielonych patentów. Drugie skupienie tworzyły województwa, których cząstkowe wskaźniki poziomu innowacyjności przedsiębiorstw w większości przypadków przewyższały średnie wartości, jednak w mniejszym stopniu niż to miało miejsce w przypadku województw należących do pierwszej grupy. Trzecią grupę stanowiły województwa, których wskaźniki najczęściej miały wartość zbliżoną do przeciętnej lub niższą. Do najniższej grupy najczęściej były kwalifikowane województwa: lubuskie (5-krotnie) oraz świętokrzyskie (3-krotnie). W województwach tych zaobserwowano szczególnie niskie wskaźniki dotyczące: zatrudnienia w B+R w sektorze przedsiębiorstw, relacji nakładów wewnętrznych na działalność B+R do PKB, jak również liczby zgłoszonych wynalazków i liczby udzielonych patentów.

W celu pogłębienia analiz, oprócz metody bazującej na syntetycznych miernikach rozwoju, dokonano klasyfikacji województw za pomocą dwóch metod opartych na podobieństwie taksonomicznym – metody Warda (jako sposób mierzenia odległości między obiektami wykorzystano kwadrat odległości euklidesowej po to, aby przypisać większą wagę obiektom bardziej oddalonym od innych) i metody PAM (*Partitioning Around Medoids*).

Metoda Warda jest dość szeroko opisywana w literaturze statystycznej [Młodak, 2006; Panek, Zwierzchowski, 2013], dlatego w niniejszym artykule zrezygnowano ze szczegółowego opisu algorytmu tej metody. Metoda ta zmierza do minimalizacji sumy kwadratów odchyień wewnątrz skupień. Na każdym etapie łączenia grup obiektów, łączy się w jedną grupę te grupy, które w rezultacie tworzą grupę obiektów o najmniejszym zróżnicowaniu ze względu na opisujące je zmienne. Miara tego zróżnicowania jest kryterium sumy kwadratów błędów – ESS (*Error Sum of Squares*), wyrażone wzorem:

$$ESS = \sum_{i=1}^k (x_i - \bar{x})^2, \quad (17)$$

gdzie:

x_i – wartość zmiennej będącej kryterium segmentacji dla i -go obiektu;

k – liczba obiektów w skupieniu.

W powszechnej opinii efektywność wykrywania prawdziwej struktury danych, stosując tę metodę, jest znacznie wyższa w porównaniu z innymi metodami aglomeracyjnymi, lecz ma tendencję do łączenia skupień zawierających niewielką liczbę obserwacji oraz generowania skupień o zbliżonej liczebności [Metody oceny rozwoju regionalnego, 2006, s. 236; Młodak, 2006, s. 73-74].

Znacznie rzadziej wykorzystywaną metodą klasyfikacji jest metoda podziałowa PAM. Należy ona do stosunkowo nowych metod klasyfikacji (algorytm grupowania wokół medoidów został zaproponowany przez Kaufmana i Rousseeuwa w 1987 roku). Algorytm¹⁰ polega na wyszukaniu k obiektów reprezentatywnych, które są centralnie położone w klastrach (tzw. medoidy). Reprezentantem klastra jest obiekt, w którym średnia odmiennosc

¹⁰ Uproszczony algorytm opisano na podstawie: [IDAMS..., 2008, s. 321-323].

(odległość do reprezentanta) wszystkich obiektów w klastrze jest minimalna. W rzeczywistości algorytm PAM minimalizuje sumę odmienności, zamiast średniej odmienności. Wybór k medoidów przeprowadza się na dwóch etapach. Na pierwszym etapie uzyskuje się podział wstępny poprzez kolejny wybór reprezentatywnych obiektów, aż do momentu sprawdzenia k obiektów. Pierwszym obiektem jest ten, dla którego suma odmienności do wszystkich innych obiektów jest tak mała, jak to tylko możliwe (jest to swojego rodzaju „wielowymiarowa mediana” obiektów m , stąd termin „medoid”). Następnie w każdym kroku jest wybierany obiekt, który zmniejsza funkcję celu (sumę odmienności) w jak największym stopniu. Druga faza polega na próbie poprawy zestawu reprezentatywnych obiektów. Odbyna się to w wyniku uwzględnienia wszystkich par obiektów (i, h) , dla których obiekt i został wybrany do zbioru reprezentantów, natomiast obiekt h nie należy do zbioru reprezentantów, sprawdzając, czy po zamianie i na h , zmniejsza się funkcja celu. Końcowa średnia odległość (odmienność) – która jest postrzegana jako miernik „dobroci” ostatecznego grupowania – wyrażona jest wzorem:

$$F = \frac{\sum_{i=1}^m d_{i,r(i)}}{m}, \quad (18)$$

gdzie:

$r(i)$ jest reprezentantem (medoidem) najbliższego obiektu i .

W celu ułatwienia interpretacji, wyniki procedury klasyfikacji przedstawiono w kolejności malejącej, według średnich arytmetycznych syntetycznych mierników (uzyskanych metodą TOPSIS) wewnątrz danego skupienia.

TABELA 5.

Klasyfikacja województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw, uzyskana metodą Warda i metodą PAM

Gr.	2010	2011	2012	2013	2014
Metoda Warda					
I	MZ	MZ	MZ	MZ	MZ
II	OP, PK, SL	MP, PK, PM, WP	DS, MP, OP, PK, PL, SL	DS, ŁD, MP, PM, SL, WP	DS, SL
III	DS, ŁD, MP, PM	DS, ŁD, SL	PM	OP, PK, PL	ŁD, MP, PK, PM, WP
IV	KP, LB, LS, PL, ŚK, WM, WP, ZP	KP, LB, LS, OP, PL, SK, WM, ZP	KP, LB, LS, ŁD, ŚK, WM, WP, ZP	KP, LB, LS, ŚK, WM, ZP	KP, LB, LS, OP, PL, ŚK, WM, ZP
Metoda PAM					
I	MZ	MZ	MZ	MZ	MZ
II	PK	PK	DS, MP, SL	PK	ŁD, MP, PK, PM, WP
III	DS, KP, ŁD, MP, OP, PM, SL, WP	DS, ŁD, MP, OP, PM, SL	LB, ŁD, PM, WP	DS, ŁD, MP, PM, SL, WP	DS, LB, OP, PL, SL
IV	LB, LS, PL, ŚK, WM, ZP	KP, LB, LS, PL, ŚK, WM, WP, ZP	KP, LS, OP, PK, PL, ŚK, WM, ZP	KP, LB, LS, OP, PL, ŚK, WM, ZP	KP, LS, ŚK, WM, ZP

Oznaczenia: jak w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie różnych metod klasyfikacji przyczyniło się do uzyskania różnorodnych rezultatów grupowania w poszczególnych latach. Niezgodności te mogą być następstwem m.in. odmiennego sposobu obliczania odległości między obiektami czy też odległości między samymi skupieniami. Zarówno w przypadku metody PAM, jak i metody Warda w całym analizowanym okresie wyodrębniono jednoelementową grupę, którą tworzyło województwo mazowieckie. W celu oceny zgodności klasyfikacji metodą PAM i metodą Warda wykorzystano skorygowany indeks Randa (ARI), wyrażony wzorem [Santos, Embrechts, 2009, s. 178]:

$$ARI = \frac{\binom{n}{2}(a+d) - [(a+b)(a+c) + (c+d)(b+d)]}{\binom{n}{2}^2 - [(a+b)(a+c) + (c+d)(b+d)]}, \quad (19)$$

gdzie:

a – pary obiektów należące do tych samych skupień w grupie U i grupie V ;

b – pary obiektów umieszczone w tej samej grupie U , ale różnych w V ;

c – pary obiektów umieszczone w tej samej grupie V , ale różnych w U ;

d – pary obiektów należące do różnych grup U i V , gdzie porównaniu ulegały podziały $U = (u_1, u_2, \dots, u_r)$ i $V = (v_1, v_2, \dots, v_c)$.

Wartości skorygowanego indeksu Randa¹¹ w analizowanym okresie były wysokie i wahały się od 0,633 do 0,883.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że bez względu na zastosowaną metodę klasyfikacji, utworzone przestrzenne skupienia województw nie objęły zwartych przestrzennie obszarów. Ponadto, analiza uzyskanych skupień dowodzi, że nie zarysował się wyraźny podział kraju na część wschodnią i zachodnią, co utwierdza w przekonaniu, że innowacyjność przedsiębiorstw w słabym stopniu była determinowana czynnikami historycznymi.

Po dokonaniu klasyfikacji różnymi metodami, zweryfikowano ich poprawność [por. Młodak, 2006, s. 77-82]. W związku z tym wyznaczono mierniki homo- i heterogeniczności. Mierniki homogeniczności określają poziom jednorodności skupień (im mniejsza ich wartość, tym lepiej), natomiast mierniki heterogeniczności – poziom odrębności grup obiektów (wyższe wartości tego miernika świadczą o większym dystansie między skupieniami).

Do oceny homogeniczności skupień wykorzystano miernik odzwierciedlający średnią arytmetyczną odległość obiektów w grupie, opisany za pomocą wzoru:

$$hm = \frac{1}{k} \sum_{l=1}^k \bar{d}_l; \quad \bar{d}_l = \frac{1}{(n_l^2 - n_l)} \sum_{i=1}^{n_l} \sum_{j=1}^{n_l} d_{ij}, \quad (20)$$

gdzie:

n_l – liczebność l -tej grupy;

k – liczba grup.

¹¹ Wartości indeksu Randa: w 2010 roku – 0,717; w 2011 roku – 0,633; w 2012 roku – 0,650; w 2013 roku – 0,883, w 2014 roku 0,825.

W celu dokonania oceny heterogeniczności skupień obliczono miernik odzwierciedlający średnią arytmetyczną między grupami, wyrażony wzorem:

$$hr = \frac{1}{k} \sum_{l=1}^k d_{\min}^{(l,r)}, \quad d_{\min}^{(l,r)} = \min_p (\min_{o \notin \{p\}} d_{p,o}); \quad (21)$$

$\{p\}$ – zbiór obiektów l -tej grup;

p – obiekt należący do zbioru $\{p\}$;

o – zbiór obiektów nienależących do grupy l .

Miara poprawności skupień jest ilorazem miary homogeniczności i heterogeniczności.

Rezultaty oceny poprawności grupowań dla wykorzystanych metod klasyfikacji w całym analizowanym okresie przedstawiono w tabeli 6.

TABELA 6.
Sumaryczne mierniki homogeniczności, heterogeniczności oraz poprawności skupień

Rok	Sumaryczne mierniki					
	Homogeniczności skupień		Heterogeniczności skupień		Poprawności skupień	
	I	II	I	II	I	II
2010	1,868	40,275	3,795	68,284	0,492	0,590
2011	2,019	40,406	4,001	60,483	0,505	0,668
2012	2,905	25,844	3,269	76,852	0,889	0,336
2013	1,984	34,951	3,872	64,979	0,512	0,538
2014	2,759	32,100	3,582	69,171	0,770	0,434

Oznaczenia: I – metoda PAM; II – metoda Warda.

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki oceny efektywności grupowań w poszczególnych latach nie są jednoznaczne. Dla danych z 2010, 2011 i 2013 roku efektywniejszą okazała się metoda PAM, natomiast dla danych z 2012 i 2014 roku metoda Warda. Z racji innowacyjności przedsiębiorstw znaczące różnice w ocenie efektywności klasyfikacji województw za pomocą metody PAM i metody Warda, widoczne były przede wszystkim dla danych z 2012 roku, gdzie dla metody Warda uzyskano znacznie niższe wartości miernika homogeniczności niż w pozostałych latach, przy jednocześnie o wiele wyższej wartości miernika heterogeniczności skupień.

4. Podsumowanie

W artykule wyznaczono syntetyczne mierniki innowacyjności przedsiębiorstw za pomocą czterech metod taksonomicznych, które posłużyły uszeregowaniu województw ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw. W wyniku przeprowadzonych badań utworzono cztery grupy województw, charakteryzujące się podobnym poziomem innowacyjności przedsiębiorstw. Przeprowadzona analiza dowodzi, że najwyższym poziomem innowacyjności przedsiębiorstw charakteryzowały się województwa: mazowieckie i śląskie, odznaczające się dobrym nasyceniem w infrastrukturę instytucjonalną. Bardzo niskie lokaty uzyskały województwa: lubuskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie, czyli województwa słabo zindustrializowane.

Przeprowadzone badania pozwoliły zaobserwować znaczne dysproporcje między poszczególnymi województwami w zakresie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw. Zasadne wydaje się podjęcie działań mających na celu zniwelowanie różnic regionalnych w analizowanym aspekcie. Konieczna staje się zarówno aktywizacja działań wewnątrzorganizacyjnych zorientowanych w stronę działań proinnowacyjnych, jak i rozbudowa regionalnej infrastruktury instytucjonalnej, stymulującej tworzenie i absorpcję innowacji. Warto w tym miejscu nadmienić, że analizując wyniki grupowania uzyskane metodą progową, uwidoczniło się pewne negatywne zjawisko, jakim jest dominacja województw cechujących się niższym poziomem innowacyjności przedsiębiorstw, niż wartość średnia syntetycznego miernika innowacyjności przedsiębiorstw.

Należy podkreślić, że pomimo zastosowania czterech różnych metod porządkowania liniowego ze względu na poziom innowacyjności przedsiębiorstw, w poszczególnych latach nie zaobserwowano znaczących różnic pomiędzy lokatami danych województw, co świadczy o stabilności uporządkowań. Potwierdziły to bardzo wysokie wartości współczynników korelacji rang Spearmana oraz korelacji τ Kendalla.

Wyniki oceny efektywności grupowań województw z uwagi na poziom innowacyjności przedsiębiorstw, otrzymane dzięki stosunkowo rzadko wykorzystywanej metodzie PAM, wskazują, że może ona być bardzo użyteczna w wielowymiarowych analizach porównawczych.

Zrealizowane w ramach artykułu badania i uzyskane wyniki mogą stanowić materiał do dalszych analiz z wykorzystaniem innych metod statystycznych i/lub innych zmiennych diagnostycznych bądź zachęcić do realizacji podobnych badań na poziomie innych jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów).

Literatura

- Allen J.A., 1966, *Scientific Innovation and Industrial Prosperity*, Longman, London.
- Balicki A., 2009, *Statystyczna analiza wielowymiarowa i jej zastosowanie społeczno-ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl (data wejścia: 09.06.2016).
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2007, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Czerska M., Szpitter A.A., 2010, *Konceptje zarządzania. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Davila T., Epstein M.J., Shelton R., 2006, *Making Innovation Work. How to Manage It, and Profit from It*, Wharton School Publishing, New Jersey.
- Dziechciarz J., 2002, *Ekonometria. Metody, przykłady, zadania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Hwang C.L., Yoon, K., 1981, *Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications*, Springer – Verlag, Berlin – Heidelberg – New York.
- IDAMS. Internationally Developed Data Analysis and Management Software Package*, 2008, UNESCO, Paris.
- Innovation Union Scoreboard 2011, 2012*, European Commission, Belgium.

- Jasiński A.H., 1992, *Przedsiębiorstwo innowacyjne na rynku*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa.
- Matusiak K.B., 2010, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, Strahl D. (red.), 2006, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Młodak A., 2006, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Panek T., Zwierchowski J., 2013, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowania*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Piotrowska E., Roszkowska E., 2011, *Analiza zróżnicowania województw Polski pod względem poziomu innowacyjności*, [w:] *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2010 roku*, T. Baczek (red.), Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Piotrowska E., Roszkowska E., 2014, *Wielowymiarowa analiza poziomu działalności B+R w Polsce w latach 2005-2011*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1 (67).
- Plawgo B., Klimczak T., Czyż P., Boguszewski R., Kowalczyk A., 2013, *Regionalne Systemy Innowacji w Polsce – raport z badań*, PARP, Warszawa.
- Podogrodzka M., 2011, *Analiza zjawisk społeczno-ekonomicznych z zastosowaniem metod taksonomicznych*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 11.
- Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji. Wydanie trzecie*, 2008, OECD, Komisja Europejska, Warszawa.
- Santos J.M., Embrechts M., 2009, *On the Use of the Adjusted Rand Index as a Metric for Evaluating Supervised Classification*, Artificial Neural Networks – ICANN, Lecture Notes in Computer Science, vol. 5769.
- Schumpeter J., 1960, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Stanisz A., 2006, *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Tom I*, StatSoft, Kraków.
- The Bloomberg Innovation Index – Bloomberg Business*, <http://www.bloomberg.com/graphics/2015-innovative-countries> (data wejścia: 01.06.2016).
- Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, 2008, Santarek K. (red.), PARP, Warszawa.
- Überholspur Innovation*, 2007, Fraunhofer IAO, August.
- Walesiak M., 1991, *O stosowności miar korelacji w analizie wyników pomiaru porządkowego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 600, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Wysocki F., 2010, *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Wziątek-Kubiak A., Balcerowicz E., 2009, *Determinanty innowacyjności firmy w kontekście poziomu wykształcenia pracowników*, PARP, Warszawa.
- Zeliś A., 2004, *Poziom życia w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

mgr Wojciech KRÓWCZYŃSKI

doktorant Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński
e-mail: wojciech.krowczynski@doctoral.uj.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.13

WYBÓR FORMY KOORDYNACJI (*GOVERNANCE MODE*) DLA GOSPODAROWANIA DANymi OSOBOWymi PACJENTÓW W PODMIOTACH LECZNICZYCH

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie z perspektywy ekonomii kosztów transakcji (EKT) uwarunkowań wyboru dotyczącego formy koordynacji (*governance mode*) dla gospodarowania danymi osobowymi pacjentów w podmiotach leczniczych. Działalność w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych pacjentów stanowi istotny obszar gospodarowania w podmiotach leczniczych, zarówno ze względu na potrzebę zapewnienia wysokich standardów, jak i znaczne koszty: kontraktowania, nadzoru i utrzymania odpowiedniej infrastruktury materialnej. Podmioty lecznicze wykorzystują zróżnicowane sposoby realizacji tej działalności – od kontraktów rynkowych, przez umowy długoterminowe, aż po internalizację w ramach swoich struktur. Zdarza się jednak, że te alokacyjne wybory nie są efektywne, w równej mierze pod względem standardów bezpieczeństwa danych, jak i ponoszonych kosztów. W artykule, według założeń EKT, poddano interpretacji problem sposobu realizacji gospodarowania danymi osobowymi. W świetle tej teorii zaprezentowano istotę form koordynacji i determinanty ich wyboru. Następnie zanalizowano stosowane w podmiotach leczniczych formy koordynacji i ich determinanty, stwierdzając częściową niezgodność tych rozwiązań z ustaleniami EKT. W podsumowaniu sformułowano wnioski dotyczące metodyki dalszych badań i praktyki w zakresie wyboru formy alokacji dla gospodarowania danymi pacjentów w analizowanym sektorze.

Słowa kluczowe: podmiot leczniczy, dane osobowe, ekonomia kosztów transakcji, forma koordynacji

CHOICE OF GOVERNANCE MODE FOR PROCESSING AND PROTECTING PATIENTS' PERSONAL DATA IN HEALTHCARE CENTRES

Summary

The aim of the paper is to present the conditions regarding the choice of governance mode for processing and protection of patients' personal data in healthcare centres from the perspective of transaction cost economics (TCE). Processing and protection of patients' personal data is an important area of the economics of healthcare centres, due to the need to ensure high-quality standards and because of significant costs of contracting, coordinating, and maintaining adequate physical infrastructure. Healthcare centres adopt a variety of modes to implement this activity: market contracts, long-term contracts, and hierarchy (internalization) methods. The efficiency of these allocation choices is sometimes low, considering both the accomplished standards and incurred costs. In the paper, the problem of how to implement activities in the area of processing and protecting personal data is discussed in the light of TCE. Based on this theory, the paper discusses the particular governance modes and the motivation

behind their choice. Further, the forms of governance and their determinants in healthcare centres are analyzed, and partial inconsistency of these solutions with the theoretical assumptions of TCE is revealed. The concluding section provides recommendations as to further methodology of research in this area together with practical implications.

Key words: healthcare centre, personal data, transaction cost economics, governance form

JEL: D02, D23, I25

1. Wstęp

Podmioty lecznicze¹ podlegają wyzwaniu jakości usługi medycznej przy możliwie efektywnym gospodarowaniu [Nojszewska, 2011; Suchecka, 2010]. Poziom usługi medycznej dotyczy nie tylko wykonanego świadczenia w aspekcie zdrowotnym, lecz również poszanowania godności i dotrzymania tajemnicy lekarskiej. W świetle art. 40 ust. 1 *Ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty* (Dz. U. 1997, Nr 28, poz. 152 z późn. zm.), tajemnica lekarska jest ujmowana jako obowiązek lekarza do zachowania w tajemnicy informacji dotyczących pacjenta, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu.

Działalność w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych pacjentów obecnie nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na postępującą kompleksową informatyzację służby zdrowia, prowadzoną w ramach unijnego projektu przez Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia. Zgodnie z art. 56 *Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 roku o systemie informacji w ochronie zdrowia* (Dz. U. 2011, Nr 113, poz. 657 z późn. zm.), dokumentacja medyczna sporządzona do 31 grudnia 2017 roku może być prowadzona zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Po tym terminie, będzie obowiązywać jedynie dokumentacja elektroniczna. W ten sposób przetwarzanie i ochrona danych osobowych stają się coraz ważniejszym obszarem gospodarowania podmiotów leczniczych.

Działalność ta jest skierowana w stronę realizacji istotnych potrzeb związanych z: pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i zapewnieniem poufności danych pacjentów. Jednocześnie powoduje ona znaczne koszty wynikające z kontraktowania i nadzoru nad tworzeniem i utrzymaniem infrastruktury informatycznej. W sektorze podmiotów leczniczych gospodarowanie danymi osobowymi pacjentów jest zarówno poprzez kontrakty rynkowe, jak i umowy długoterminowe czy internalizację działań w ramach danego podmiotu. Zdarza się jednak, że zróżnicowaniu sposobów kontraktowania towarzyszą dysfunkcje i nieefektywność [*Sprawozdanie z działalności...*, 2015]. Wymienione rodzaje alokacji zapewniają bowiem różne poziomy zabezpieczenia wymaganych standardów i generują różny poziom kosztów. Jest to kwestia, którą należy zinterpretować jako problem wyboru

¹ W artykule używa się określenia *podmioty lecznicze* na oznaczenie *podmiotów wykonujących działalność leczniczą*, tj.: przedsiębiorców, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jednostek budżetowych i instytutów badawczych. Funkcjonowanie podmiotów wykonujących działalność leczniczą wyznacza znowelizowana w 2015 roku *Ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 roku* (Dz. U. 2011, Nr 112, poz. 654).

optymalnej dla tej działalności formy koordynacji, tj. sposobu alokacji przez rynek, organizację lub hybrydy, a zatem problem należący do kluczowych w ekonomii kosztów transakcji (EKT).

Celem artykułu jest przedstawienie z perspektywy ekonomii kosztów transakcji (EKT) uwarunkowań wyboru dotyczącego formy koordynacji (*governance mode*) dla gospodarowania danymi osobowymi pacjentów w podmiotach leczniczych. Artykuł jest oparty na analizie literatury przedmiotu z zakresu ekonomii kosztów transakcji oraz regulacji i praktyki związanej z przetwarzaniem i ochroną danych osobowych w sektorze podmiotów leczniczych. Opracowanie poszerza dorobek badań z zastosowaniem EKT, włączając do tego dorobku problematykę gospodarowania danymi osobowymi pacjentów we wspomnianym sektorze.

W kolejnych częściach artykułu opisano istotę gospodarowania danymi pacjentów w placówkach leczniczych i określono problem badawczy jako wybór związany z formą koordynacji dla realizacji tej działalności. W świetle EKT zaprezentowano istotę form koordynacji i determinanty ich wyboru. Następnie poddano analizie stosowane w placówkach medycznych formy koordynacji i ich determinanty, stwierdzając częściową niezgodność tych rozwiązań z ustaleniami EKT. W podsumowaniu sformulowano wnioski obejmujące metodykę dalszych badań i praktykę w zakresie wyboru formy alokacji dla gospodarowania danymi pacjentów w analizowanym sektorze.

2. Istota gospodarowania danymi osobowymi w podmiotach leczniczych i problem sposobu realizacji tej działalności

Gospodarowanie danymi osobowymi staje się coraz istotniejszym obszarem działalności podmiotów leczniczych. Na działalność tę składają się czynności i zasoby, które służą przetwarzaniu i ochronie danych osobowych. Zgodnie z *Ustawą o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 roku* (Dz. U. 1997, Nr 133, poz. 883 z późn. zm.), dane osobowe to wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Przetwarzanie danych osobowych jest definiowane w tej ustawie jako: *operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te [operacje – przyp. autora], które wykonuje się w systemach informatycznych* [*Ustawa o ochronie danych osobowych...*, 1997]. Wspomniana ustawa definiuje także zadania i odpowiedzialność administratora danych i administratora bezpieczeństwa informacji jako instytucji i osób bezpośrednio odpowiadających za przetwarzanie i ochronę danych osobowych [Wyka, Nerka, 2012].

Przez ochronę danych osobowych rozumie się ich przetwarzanie zgodne z wymogami *Ustawy o ochronie danych osobowych*, które według art. 36 zabezpiecza dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem [*Ustawa o ochronie danych osobowych...*, 1997, art. 36]. Na mocy wymienionej ustawy administrator danych osobowych:

- stosuje środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną;
- zabezpiecza dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniam przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- prowadzi dokumentację opisującą sposób przetwarzania danych oraz odpowiednie środki techniczne i organizacyjne.

Z kolei, administrator bezpieczeństwa informacji:

- nadzoruje dokumentację oraz procesy i procedury bezpiecznego gospodarowania danymi osobowymi;
- dokonuje sprawdzeń i w ich wyniku wdraża działania korekcyjne, korygujące bądź zachowawcze;
- prowadzi szkolenia aktualizacyjne dla osób przetwarzających dane osobowe.

Określone w regulacjach czynności i odpowiedzialność w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych pacjentów determinują istotę gospodarowania danymi osobowymi, choć nie wyczerpują jego natury jako kategorii ekonomicznej. W sensie ekonomicznym, gospodarowanie danymi osobowymi obejmuje czynności i zasoby potrzebne do przetwarzania i ochrony tych danych, tj. do ich wytworzenia i wykorzystywania, w celu zaspokojenia określonych potrzeb (osiągnięcia określonej użyteczności). Do wspomnianych czynności i zasobów z nimi powiązanych należą:

- utrzymanie oraz rozwój materialnej i niematerialnej infrastruktury obejmującej przetwarzanie i ochronę danych osobowych (infrastruktury informatycznej i oprogramowania);
- tworzenie, aktualizacja oraz rozwój formalno-prawnych i organizacyjnych zasad dotyczących działalności w tej dziedzinie (opracowywanie regulaminów i procedur, układu hierarchii organizacyjnej i struktury nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych);
- kontraktowanie i nadzór nad personelem odpowiedzialnym za przetwarzanie danych osobowych;
- bieżące czynności operacyjne w zakresie przetwarzania danych osobowych;
- doskonalenie działań i zasobów (szkolenia i doradztwo w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych).

Biorąc pod uwagę zakres wymienionych czynności, ten obszar działalności podmiotów leczniczych generuje wysokie koszty. Perspektywa ich dodatkowego wzrostu wynika z nowej dyrektywy Unii Europejskiej dotyczącej ochrony danych osobowych, która zacznie obowiązywać od 25 maja 2018 roku [*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)*..., 2016]. Obowiązek prowadzenia dokumentacji medycznej wyłącznie w formie elektronicznej, zatrudnienia inspektora do spraw ochrony danych osobowych, prawo do prywatności oraz do „bycia zapomnianym” wymuszą szereg zmian w funkcjonowaniu podmiotów prowadzących działalność leczniczą. Wykorzystując systemy informatyczne, podmiot leczniczy musi spełnić wysokie wymagania: technologiczne, prawne i nadzorcze [Banyś, Łuczak, 2014, s. 213]. Tradycyjne przetwarzanie danych osobowych jest

z reguły tańsze i prostsze, nie wymaga bowiem technologicznie zaawansowanej infrastruktury i skomplikowanej obsługi.

Ze względu na naturę tej działalności, korzyści są mierzone nie zyskiem, lecz osiągnięciem użyteczności wynikającej z realizacji takich potrzeb, jak:

- dostępność danych (zapewnienie dostępu do danych w czasie, w którym są one potrzebne);
- kompletność danych (zagwarantowanie danych adekwatnych do podjęcia decyzji przez lekarza, tj. wystarczających, ale niewykraczających poza zakres niezbędny dla tej decyzji);
- poufność przetwarzanych danych (ochrona danych przed nieupoważnionym użytkowaniem, wyciekiem dla celów komercyjnych, niezgodnych z interesem pacjenta itd.);
- zapewnienie integralności danych w różnych systemach, umożliwiające ich jednoznaczną prezentację na potrzeby: badania, diagnozy, wyboru terapii i określenia możliwości jej finansowania;
- zagwarantowanie rozliczalności danych, czyli możliwość jednoznacznego zidentyfikowania osoby przetwarzającej określone dane osobowe.

Przetwarzanie i ochrona danych osobowych stanowią integralny element świadczenia leczniczego, które opiera się na informacji o pacjencie. Jednocześnie, w wyniku usługi medycznej, są tworzone nowe dane dotyczące: stanu zdrowia, przebiegu leczenia, kodu genetycznego i innych wrażliwych cech osób korzystających z tej usługi. Nieuprawnione udostępnianie danych grozi: postępowaniem cywilnym, administracyjnym i karnym oraz utratą reputacji. Odpowiedzialność podmiotów leczniczych, będących przedsiębiorcami, jest zależna od formy prowadzonej przez nie działalności [Grego-Hoffmann, 2013]. Ponoszą one zarówno odpowiedzialność deliktową, jak i kontraktową, w zależności od tego, czy wiąże je umowa z poszkodowanym, czy też nie [Jagielski, 2010; Nowakowski, Jędruszczak, Gałach, 2013].

Działalność w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych podlega rozbudowanym regulacjom prawnym. Dotychczas obowiązujące regulacje prawne na szczeblu Unii Europejskiej, do których odnosi się ustawodawstwo polskie, zawarte są w *Dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu danych* [Barta i in. 2014; Barta, Litwiński, 2015]. Obowiązek dokumentacyjny w tej dziedzinie zawiera z kolei *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych* (Dz. U. z 2004 roku, Nr 100, poz. 1024). Ponadto, funkcjonowanie administratora bezpieczeństwa informacji regulują rozporządzenia w sprawie: wzorów zgłoszeń (Dz. U. z 2014, poz. 1934), sposobu prowadzenia rejestru zbioru danych (Dz. U. z 2015, poz. 719) oraz trybu i realizacji zadań (Dz. U. z 2015, poz. 745).

Dążąc do osiągnięcia użyteczności, tj. zrealizowania wymienionych wcześniej potrzeb związanych z przetwarzaniem i ochroną danych osobowych, podmioty lecznicze przyjmują różne formy koordynacji celem gospodarowania w tej dziedzinie. Czynności te

bywają wykonywane tak samodzielnie, jak i w drodze zewnętrznych kontraktów, do których należą: umowa ramowa (formalny kontrakt długoterminowy), kontrakty relacyjne (powtarzalne zlecenia) czy usługi nabywane na rynku. Zauważa się także łączenie wymienionych form koordynacji oraz częste zmiany i przekształcenia w obrębie już zastosowanych rozwiązań. Obserwuje się zatem proces swoistego eksperymentowania podmiotów leczniczych z odmiennymi wariantami koordynacji działalności w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych. Liczne procesy sądowe związane z niewłaściwym przetwarzaniem danych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej oraz dotychczasowe doświadczenia podmiotów leczniczych, obejmujące koszty i dysfunkcje systemów przetwarzania danych osobowych, wskazują na istotny problem dotyczący sposobu realizacji tego obszaru działalności [*Sprawozdanie z działalności...*, 2015].

Problem ten odnosi się do rozstrzygnięcia, w jakim stopniu gospodarowanie danymi osobowymi pacjentów powinno być realizowane samodzielnie przez podmiot leczniczy (zinternalizowane), a w jakim dzięki zewnętrznemu kontraktowaniu na zasadzie długoterminowych kontraktów lub transakcji rynkowych.

3. Formy koordynacji i czynniki ich wyboru w ujęciu ekonomii kosztów transakcji

Na sformułowany powyżej problem odpowiada ekonomia kosztów transakcji, traktowana jako główny nurt nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI). W ujęciu EKT, mamy do czynienia z potrzebą wyboru struktury/formy koordynacji² (*governance structure, governance mode, form of governance*) dla gospodarowania danymi osobowymi w podmiotach leczniczych, w sytuacji określonych wymagań regulacyjnych.

Aspekt otoczenia regulacyjnego (instytucjonalnego) każe odwołać się również do szerszych założeń nowej ekonomii instytucjonalnej, koncentrującej się na instytucjach jako wyznacznikach i ograniczeniach dla działalności podmiotów gospodarujących [Ząbkowicz, 2003; Klimczak, 2006]. W szerokim znaczeniu, instytucje to zespoły zarówno formalnych zasad, jak i nieformalnych norm, które wpływają na zachowania ludzi i nadają porządek ich działaniu [North, 1990; Gancarzyk, 2002; Gruszewska, 2012]. Przy czym przedmiotem zainteresowania NEI są przede wszystkim instytucje o charakterze formalnym [Gorynia, 1999].

Wyróżnia się zazwyczaj dwa obszary badawcze i dwa rodzaje instytucji rozważanych w NEI [Williamson, 1998; 2005; Ménard, Shirley, 2005, s. 345]. Obszar badania instytucji koordynacji (*governance structures, institutions of governance*) i instytucji nadzoru nad kontraktami jest reprezentowany przez ekonomię kosztów transakcji i teorię agencji. Ekonomia kosztów transakcji szczególnie koncentruje się na instytucjach koordynacji jako sposobach regulowania wymiany gospodarczej, do których zalicza się firmę, rynek i struktury pośrednie (hybrydy), takie jak: formalny kontrakt długoterminowy, kontrakty relacyjne czy *joint venture*. Nadzór i bodźce do efektywności w realizacji kontraktów głównie są rozważane w teorii agencji.

² Określenia: *struktura koordynacji* i *forma koordynacji* są w artykule stosowane zamiennie.

Z kolei, obszar badania otoczenia instytucjonalnego (*institutional environment*), tj. przede wszystkim formalnych regulacji prawnych wpływających na poziom kosztów transakcji, rozwijany jest w teorii praw własności i teorii wyboru publicznego.

Biorąc pod uwagę rozważany problem, wybór formy koordynacji dla gospodarowania danymi osobowymi powinien uwzględniać oba rodzaje instytucji. Otoczenie instytucjonalne należy traktować jako zespół regul, który zasadniczo nie podlega oddziaływaniu podmiotów leczniczych, lecz musi być przez nie wykorzystywany w wyborze formy koordynacji. Determinuje ono zwłaszcza potrzeby, na które powinno odpowiadać gospodarowanie danymi osobowymi pacjentów, tj. oczekiwaną użyteczność, jak przedstawiono to w punkcie drugim. Przedmiotem decyzji dokonywanych przez podmioty lecznicze są natomiast struktury koordynacji. Podstawą teoretyczną i metodyczną tego rodzaju wyborów są założenia ekonomii kosztów transakcji dotyczące cech poszczególnych struktur. W tej sytuacji należy poddać analizie cechy i determinanty wyboru form koordynacji z perspektywy EKT.

Według O.E. Williamsona, istnieje wzajemna zależność między formą koordynacji a kosztami transakcyjnymi. Zgodnie z EKT, koszty transakcji³ to względne koszty realizacji określonej działalności w różnych strukturach koordynacji, tj. poprzez: rynek, firmę lub formy pośrednie (hybrydy) (*ex ante* i *ex post*, tj. przed i po zawarciu kontraktu) [Williamson, 1979; 1989, s. 142]. W tej definicji działalność jest utożsamiana z transakcją, gdyż każdą czynność (działanie) interpretuje się w kategoriach wymiany i kontraktowania [Hardt, 2009].

Zgodnie z hipotezą dopasowania (*discriminatingalignment hypothesis*) Williamsona, do transakcji, które różnią się atrybutami, dopasowywane są formy koordynacji, te natomiast różnią się kosztami i korzyściami, co prowadzi do oszczędności na kosztach transakcji [Williamson, 1991; 2005]. Decyzje te są podejmowane w warunkach ograniczonej racjonalności i oportunistu. Zgodnie z ograniczoną racjonalnością, podmioty gospodarujące dążą do decyzji racjonalnych, ale cel ten nie jest w pełni osiąganym ze względu na ograniczenia poznawcze. Ponadto, przyjmuje się założenie o oportunistycznych motywach partnerów wymiany, którzy realizują swoje interesy przy użyciu podstępu, np. podając niepełną lub fałszywą informację [Williamson, 1973]. Niepełna wiedza i ograniczona racjonalność powodują, że w pełni nie można doprecyzować warunków umów, które zawsze pozostają niekompletne, prowokując oportunistu.

Wybór formy koordynacji odbywa się dzięki porównawczej analizie korzyści i kosztów transakcyjnych różnych wariantów tych form. Kryteriami (determinantami) doboru form, celem realizacji danej działalności, są cechy transakcji, do których należą: specyfika aktywów, częstotliwość i niepewność [Williamson, 1985; 1998]. Aktywa specyficzne to inwestycje na potrzeby określonej wymiany, lokowane w zasoby i umiejętności, które

³ Koszt transakcji jest koncepcją i pojęciem stosowanym w różnych obszarach badawczych NEI i stąd rozmaicie definiowanym. Występują zatem [Gancarzyk, 2006]: 1) koszty związane z negocjowaniem i zawieraniem kontraktu na rynku [Coase, 1937]; 2) koszty ponoszone podczas dokonywania zamiany praw własności na aktywa i egzekwowania praw do wyłączności korzystania z tych aktywów [Eggertson, 1990]; 3) koszty wynikające z: przekazywania, przejmowania i ochrony praw własności [Barzel, 1997]; 4) koszty funkcjonowania systemu gospodarczego [Arrow, 1974, s. 48]; 5) koszty wykorzystywania zasobów potrzebnych do wymiany praw własności poprzez rynek [Kasper, Streit, Manfred, 1998; Kasper, Streit, Boettke, 2012].

tracą na wartości w sytuacji alternatywnego zastosowania. Do przykładów specyficzności należą: lokalizacja inwestycji w pobliżu kooperanta, dostosowanie umiejętności personelu, infrastruktury (sprzętu, wyposażenia, technologii), systemu marketingowego lub harmonogramu operacji (np. dostaw). Częstotliwość dotyczy liczby transakcji w jednostce czasu [Williamson, 1991]. Niepewność wynika z założenia o oportunistycznym partnerze wymiany oraz z nieprzewidywalności otoczenia [Williamson, 1973; Gancarczyk, 2015]. W przypadku wysokiej specyficzności aktywów zazwyczaj rośnie częstotliwość transakcji z określonym partnerem. Inwestycje w aktywa powodują zależność stron wymiany. Jeśli inwestycje te są proporcjonalnie rozłożone między kooperantów, mogą być traktowane jako gwarancja wiarygodnych zobowiązań. Większe inwestycje jednej ze stron kontraktu prowokują jednak oportunistyczny partnera mniej zależnego [Klein, Crawford, Alchian, 1978]. Specyficzność aktywów zwiększa wówczas niepewność związaną z oportunistycznym. Oportunistyczny z kolei wywołuje zarówno koszty związane z potrzebą zabezpieczeń (np.: zapisy w kontraktach, nadzór i kontrola), jak i koszty nieprzestrzegania kontraktu [Gancarczyk, 2015]. Biorąc pod uwagę analizowane zależności między atrybutami transakcji, za główną determinantę należy uznać specyficzność aktywów, gdyż wpływa ona na pozostałe czynniki, zwłaszcza oportunistyczny, przyczyniając się w rezultacie do wzrostu kosztów transakcji.

Relacje między charakterystyką determinant transakcji a formami koordynacji można przedstawić jak poniżej.

1. Wysoki poziom specyficzności aktywów powoduje wzrost kosztów transakcji, który prowadzi do decyzji o internalizacji i wycofaniu się z transakcji rynkowych czy też długoterminowych kontraktów formalnych bądź relacyjnych. Zamiast nabywać aktywa na rynku albo dzięki współpracy (hybrydy), organizacja wytwarza je samodzielnie.
2. Gdy wysokiej specyficzności towarzyszy niska częstotliwość, dopuszczalne są struktury hybrydowe, ponieważ koszty internalizacji w pełni nie znajdują uzasadnienia.
3. W przypadku przeciętnej specyficzności aktywów zazwyczaj są zalecane rozwiązania hybrydowe w postaci kooperacji na podstawie kontraktu długoterminowego lub kontraktów relacyjnych, tj. powtarzalnych zleceń, bez formalnej umowy ramowej.
4. Wysoka częstotliwość i/lub niepewność transakcji z wykorzystaniem przeciętnie specyficznych aktywów stanowią przesłanki dla internalizacji danej działalności.
5. Wysoka niepewność może także być uzasadnieniem rezygnacji z aktywów specyficznych na rzecz niespecyficznych i powszechnie dostępnych na rynku, co stanowiłoby podstawę do zastosowania transakcji rynkowych.
6. W sytuacji niskiej specyficzności aktywów generalnie zaleca się transakcje rynkowe, niezależnie od stopnia niepewności i częstotliwości [Williamson, 1985, 1998; Gorynia, 1999].

Ekonomia kosztów transakcji proponuje zatem kryteria doboru form koordynacji, w celu zaoszczędzenia na kosztach transakcji, jak również analizę porównawczą poszczególnych form. Przyjmuje się więc założenie, że zgodnie z teorią, dopasowanie formy

koordynacji do charakterystyki tych czynników zapewnia oszczędności na kosztach transakcji. Porównanie teoretycznych założeń z praktyką stało się przyczyną weryfikacji EKT w licznych badaniach empirycznych i pracach przeglądowych [Gancarzyk, 2015]. Zazwyczaj studia te zmierzały także do stwierdzenia, w jaki sposób zgodność lub niezgodność z teorią łączyła się z efektywnością danej formy koordynacji. Tego rodzaju badania przynosiły tak weryfikację teorii, jak i wiedzę na temat kryteriów wyboru efektywnych form koordynacji stosowanych w praktyce. Obok determinant typowych dla EKT, często wskazywano wśród tych czynników kompetencje i zasoby danej organizacji, w tym zdolności koordynacyjne (zdolności do koordynacji transakcji w różnych strukturach) [David, Han, 2004].

4. Formy koordynacji dla gospodarowania danymi osobowymi w podmiotach leczniczych i kryteria ich wyboru

Powyższe rozważania umożliwiają sformułowanie założenia o wyborze optymalnej formy koordynacji dla gospodarowania danymi osobowymi w podmiotach leczniczych. W tej dziedzinie optymalna będzie struktura, która zapewni osiągnięcie wymaganej użyteczności (realizacji potrzeb wymienionych w punkcie drugim przy najniższych kosztach transakcyjnych.

W ślad za wcześniej przedstawioną teorią przyjęto, że w ramach określonych wymagań prawnych, forma koordynacji dla gospodarowania danymi osobowymi w podmiotach leczniczych powinna być dopasowana do cech transakcji, tj.: specyficzności aktywów, częstotliwości i niepewności związanej z zachowaniem partnera wymiany (oportunizmem) oraz zmiennością otoczenia. Jednocześnie podjęto analizę porównawczą form koordynacji wykorzystywanych w podmiotach leczniczych dla gospodarowania danymi osobowymi pacjentów.

Jako metody badawcze zostały wykorzystane analiza źródeł wtórnych dotyczących funkcjonowania podmiotów leczniczych i obserwacja uczestnicząca. Druga z wymienionych metod stanowi źródło informacji pierwotnych, gdyż autor opracowania zdobył wieloletnie doświadczenie jako konsultant w sektorze podmiotów leczniczych.

Zgodnie z rozważaniami w punkcie drugim, gospodarowanie danymi osobowymi obejmuje zespół czynności (działań). Każda z tych czynności może zostać potraktowana jako indywidualna transakcja, wymagająca decyzji co do alokacji rynkowej w ramach organizacji czy też w formie struktur pośrednich, takich jak formalny kontrakt długoterminowy (umowa ramowa) lub kontrakty relacyjne (powtarzalne kontrakty rynkowe, nieregulowane umową ramową). W kolejnych punktach przeprowadzono analizę czynności, które należą do gospodarowania danymi osobowymi (por. punkt 2.), z wykorzystaniem przedstawionych założeń metodycznych.

1. Utrzymanie i rozwój materialnej i niematerialnej infrastruktury celem bezpiecznego przetwarzania danych osobowych (szczególnie infrastruktury informacyjnej – sprzętu i oprogramowania).

Gromadzenie i przetwarzanie informacji o pacjencie wymagają integracji danych pochodzących z różnych urzędzeń medycznych, z których każde funkcjonuje według indywidualnych standardów producenta. W praktyce obserwuje się różne poziomy specyficzności infrastruktury informatycznej potrzebnej do integracji danych.

Wysoki poziom specyficzności charakteryzuje podmioty o szerokim zakresie usług medycznych, które wykorzystują zaawansowane systemy integracji danych. Stosownym rozwiązaniem jest wówczas rozwój platformy informatycznej, specjalnie na potrzeby własne operacji [Szymczyk, Horoch, 2013, s. 321]. Platforma taka stanowi zasób wysoce specyficzny, którego aktualizacja i serwisowanie wymaga przeciętnej częstotliwości związanej z istotnymi zmianami regulacyjnymi i zmianami wewnątrz samej organizacji. Najczęściej stosowaną formą koordynacji tej działalności jest umowa długoterminowa lub kontrakty relacyjne z firmą informatyczną (forma hybrydyczna). Jednocześnie, ze względu na częsty brak specjalistycznych kompetencji w organizacji, dochodzi do silnego uzależnienia od dostawców takich usług, co sugeruje zastosowanie integracji pionowej i internalizacji działalności wewnątrz podmiotu leczniczego (wysoka specyficzność i wysoka niepewność związana z oportunistycznym partnerem kontraktu oraz burzliwym rozwojem technologii i regulacji prawnych). W większości przypadków unika się jednak internalizacji i pozostaje przy kontrakcie długoterminowym lub relacyjnym, a to powoduje koszty transakcyjne związane z oportunistycznym kooperantem. Innym rozwiązaniem jest rezygnacja z rozwijania niezbędnego oprogramowania, działającego w ramach zintegrowanej platformy informatycznej, na rzecz działania w różnych systemach przetwarzania danych [Kautsch, Poznański, 2009, s. 54]. Rozwiązanie to często jest obciążone błędami i nie spełnia wymaganych standardów [Szymczyk, Horoch, 2013, s. 321]. W skrajnych przypadkach, aby zmniejszyć stopień złożoności pozyskiwania i przetwarzania danych, podmiot leczniczy rezygnuje z wykorzystywania określonej aparatury, co obniża standard usługi medycznej [*Sprawozdanie z działalności...*, 2015].

Niski poziom specyficzności aktywów dla rozważanych działań cechuje podmioty lecznicze o wąskim zakresie oferowanych świadczeń leczniczych. Złożoność procesów i procedur, dotyczących przetwarzania danych osobowych, jest tu zdecydowanie niższa oraz dominuje zakup powszechnie dostępnej infrastruktury informatycznej i usług na rynku. Rozwiązania te zazwyczaj są efektywne kosztowo i oferują stosowny poziom użyteczności, tj. realizacji potrzeb związanych z przetwarzaniem danych osobowych. Szacuje się, iż w 90% przypadków zastosowania technologii informatycznych w opiece zdrowotnej odnotowano wzrost oszczędności i efektywności zarówno w szpitalach, jak i opiece ambulatoryjnej [Chojnacki, Gastecka, 2014, s. 181]. Stosunkowo niskiej specyficzności wymaganych aktywów rozwiązań towarzyszy przeciętna częstotliwość i przeciętny poziom niepewności (małe zagrożenie oportunistycznym usługodaw-

cy, choć dość znaczna burzliwość otoczenia – zmienność technologii i regulacji). W tym przypadku obserwuje się zgodność z założeniami EKT w zakresie hipotezy dopasowania.

2. Tworzenie, aktualizacja i rozwój formalno-prawnych i organizacyjnych zasad dotyczących działalności w tej dziedzinie (m.in. opracowywanie regulaminów i procedur, układu hierarchii organizacyjnej i struktury nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych).

Podobnie jak w przypadku pierwszej grupy czynności, można zauważyć różne struktury koordynacji w podmiotach leczniczych o odmiennym zakresie usług.

Podmioty lecznicze o szerokim zakresie świadczeń leczniczych i dużej złożoności operacji same w większości opracowują wewnętrzne procedury jakości w obszarze bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych. Działalność ta podlega zatem internalizacji, co znajduje uzasadnienie w wysokiej specyficzności występujących tu aktywów. Złożoność funkcjonowania nie pozwala bowiem na powielanie standardów dostępnych na rynku, ale wymaga rozwoju specjalistycznej wiedzy o organizacji, aby opracować dokumentację na potrzeby określonej jednostki. Częstotliwość transakcji pozostaje stosunkowo niska, gdyż raz opracowana dokumentacja zachowuje aktualność w dłuższym okresie i wymaga jedynie dostosowań. Zlecenie tej specyficznej działalności na zewnątrz grozi znacznym uzależnieniem od zleceniobiorcy i podnosi niepewność, która już jest duża ze względu na burzliwość regulacyjną. Dominująca struktura koordynacji jest zgodna z założeniami EKT (wysoka specyficzność i niepewność, przy niskiej częstotliwości) i w praktyce można ją uznać za rozwiązanie efektywne. Zdarza się również zlecenie opracowania dokumentacji na zewnątrz za sprawą kontraktów o charakterze rynkowym. Zazwyczaj zakres zlecenia obejmuje wdrożenie dokumentacji oraz przeszkolenie osoby lub osób z organizacji w dalszym zarządzaniu bezpieczeństwem przetwarzania danych osobowych. Nabywanie tych usług na zasadach rynkowych jest spowodowane brakiem stosownej wiedzy na temat regulacji i związaną z tym obawą przed naruszeniem zasad bezpieczeństwa danych [Banyś, Łuczak, 2014, s. 183]. Rozwiązania rynkowe są niezgodne z założeniami EKT i grożą kosztami transakcji wobec potencjalnego oportunistycznego zleceniobiorcy. Można je uznać za uzasadnione w sytuacji braku odpowiednich kompetencji w organizacji i przy założeniu, że stanowią formę przejściową przed ostateczną internalizacją tej czynności.

Podmioty lecznicze o wąskim zakresie usług medycznych i niewielkiej złożoności operacji często zlecają opracowanie dokumentacji oraz procedur ochrony danych osobowych, a nierzadko także ich nadzorowanie, na zasadach rynkowych. Opracowanie tego rodzaju dokumentacji i nadzór nad procedurami nie wymagają rozwoju specyficznych kompetencji ze strony konsultanta, który w tym obszarze posługuje się ogólną wiedzą na temat branży i regulacji prawnych. Częstotliwość transakcji pozostaje niska, jak wyjaśniono powyżej, a niepewność

umiarkowana ze względu na niski oportunizm kooperanta, ale znaczną burzliwość regulacji. Powszechnie stosowana struktura koordynacji w postaci kontraktów rynkowych jest zgodna z cechami transakcji (niska specyficzność, niska częstotliwość i umiarkowana niepewność) i w praktyce można ją uznać za efektywną.

3. Kontraktowanie i nadzór nad personelem odpowiedzialnym za przetwarzanie danych osobowych (zatrudnienie/powołanie administratora bezpieczeństwa informacji).

Do 31 grudnia 2014 roku podmiot leczniczy, który w świetle regulacji prawnych jest administratorem danych osobowych, miał obowiązek powołać administratora bezpieczeństwa informacji. Wymóg ten dotyczył wszystkich podmiotów wykonujących działalność leczniczą, niezależnie od rodzaju i zakresu świadczeń leczniczych oraz przetwarzanych danych osobowych. Od 1 stycznia 2015 roku obowiązek został zmieniony w uprawnienie, przy czym obserwuje się różne podejścia do realizacji tej funkcji, w zależności od zakresu działalności podmiotów leczniczych.

Duże podmioty lecznicze o wysokiej złożoności procesów i procedur zazwyczaj powołują administratora bezpieczeństwa informacji spośród swoich pracowników. Jest to związane z wysoką specyficznością wiedzy potrzebnej do pełnienia tej funkcji i znaczną niepewnością. Niepewność wynika z zagrożenia oportunizmem zewnętrznego dostawcy, który uzależniłby podmiot leczniczy od swoich kompetencji, uzyskując nadmierny wpływ na jego działalność. Częstotliwość analizowanej transakcji jest wysoka, gdyż nadzór nad bezpieczeństwem informacji ma charakter ciągły. Internalizacja tej czynności jest uzasadniona z punktu widzenia EKT (wysoka specyficzność, niepewność i częstotliwość) i w praktyce nie budzi zastrzeżeń pod względem efektywności.

Podmioty lecznicze o wąskim zakresie usług, w których nie obserwuje się wysokiej złożoności operacji, zazwyczaj ustanawiają osobne stanowisko administratora bezpieczeństwa informacji lub rozdziają jego obowiązki na kilku pracowników. Wiedza wymagana do nadzoru nad bezpieczeństwem danych osobowych pozostaje na przeciętnym poziomie specyficzności. Znajomość operacji małych podmiotów leczniczych jest upowszechniona w środowiskach dostawców usług dla tego sektora i nie wymaga tak znacznych dostosowań, jak w przypadku podmiotów o złożonej działalności, choć do bieżącego nadzoru potrzeba zdobycia zasobu wiedzy o działaniach typowych dla danej organizacji. Częstotliwość i niepewność tej transakcji pozostają wysokie, z przyczyn jakie wskazano poprzednio dla podmiotów o szerszym zakresie usług. Dominująca w tej działalności internalizacja stanowi rozwiązanie zgodne z rozważaną teorią i można je uznać za efektywne.

4. Bieżące czynności operacyjne w zakresie przetwarzania danych osobowych.

Działalność operacyjna osób przetwarzających dane osobowe pacjentów (w większości lekarzy i pielęgniarek) pozostaje w ścisłym związku z samą usługą medyczną, stanowiąc jej integralną część. Podmioty lecznicze stosują w umowach z personelem medycznym zarówno kontrakty outsourcingowe

(formy hybrydyczne), jak i umowy o pracę (internalizację w ramach hierarchii organizacji). Jednak przy wyborze struktury koordynacji decydujące są cechy usługi medycznej, a nie samych czynności związanych z przetwarzaniem informacji o pacjencie [Saryusz-Wolska, Wronka, 2013, s. 10]. W tej sytuacji forma kontraktowania personelu medycznego nie będzie przedmiotem analizy.

Mimo to można rozpatrywać uzasadnienie stosowanych dość powszechnie umów outsourcingowych (hybryd) i internalizacji w dziedzinie raportowania danych dla Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Podobnie jak we wcześniejszych przypadkach, zastosowanie tych form koordynacji wiąże się z odmiennymi cechami podmiotów leczniczych [Grego-Hoffmann, 2013, s. 189].

Outsourcing dotyczy najczęściej podmiotów o wąskim zakresie usług i niewielkiej złożoności działania. Transakcje w zakresie raportowania danych charakteryzują się wówczas niską specyficznością wiedzy potrzebnej do realizacji usługi. Znajomość operacji małych podmiotów leczniczych jest upowszechniona, a ten sam program do raportowania dotyczy wszystkich podmiotów w ramach określonego oddziału NFZ. Mimo wysokiej częstotliwości, niepewność (uzależnienie i potencjalny oportunistyczny dostawcy usługi) należy w tej sytuacji uznać za niską. Takie połączenie cech transakcji, według EKT, pozwala na zastosowanie outsourcingu i w praktyce rozwiązanie to można uznać za efektywne.

Z kolei, podmioty lecznicze o szerokim zakresie usług wymagają wysokiej specyficzności wiedzy do raportowania swej działalności. Ze względu na potencjalne uzależnienie i oportunistyczny dostawcy oraz wysoką częstotliwość rozpatrywanych czynności dokonują ich internalizacji. Postępują wówczas zgodnie z założeniami EKT i osiągają w tej dziedzinie efektywność.

5. Doskonalenie działań i zasobów (szkolenia i doradztwo w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych).

Szkolenia związane ze zmianami w ustawodawstwie oraz zasadami bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych są prowadzone przez administratora bezpieczeństwa informacji lub wyznaczone osoby. Jak wspomniano wcześniej, funkcja administratora bezpieczeństwa informacji jest zazwyczaj internalizowana (por. punkt 3.). Podobnie, w przypadku wysokiej specyfiki aktywów oraz częstotliwości działań, internalizuje się doradztwo związane z bezpiecznym przetwarzaniem danych. Jeśli wymienione warunki nie zachodzą, dokonuje się zleceń zewnętrznym podmiotom. To podejście jest zgodne z założeniami EKT i w praktyce efektywne.

5. Podsumowanie

W artykule skoncentrowano się na problemie wyboru dotyczącego formy koordynacji dla gospodarowania danymi osobowymi w podmiotach leczniczych. W analizowanym sektorze ta pomocnicza działalność jest obecnie wykonywana w zróżnicowanych formach koordynacji. Zdarza się, że zróżnicowanie struktur łączy się z dysfunkcjami w systemie

przetwarzania i ochrony danych osobowych oraz kosztami wynikającymi z naruszeń prawa i postępowań sądowych [*Sprawozdanie z działalności...*, 2015]. Jako punkt wyjścia do identyfikacji efektywnych struktur przyjęto założenia ekonomii kosztów transakcji. W wyniku przeprowadzonej analizy można sformułować poniższe wnioski.

1. Formy koordynacji gospodarowania danymi osobowymi pacjentów w podmiotach leczniczych wykazują zróżnicowanie, które obejmuje nie tylko odmienne struktury dla poszczególnych działań należących do gospodarowania w tej sferze. Różnorodne rozwiązania są także stosowane w odniesieniu do tych samych czynności.
2. Nie wszystkie rozwiązania są efektywne pod względem relacji między oczekiwaną użytecznością a kosztami. Rozwiązania nieefektywne pokazują niezgodność z założeniami EKT co do związków między formą koordynacji a charakterystyką transakcji. Obserwacja ta potwierdza wcześniejsze badania, w których wykazywano nadmierne koszty struktur dobranych niewłaściwie z uwagi na EKT [Masten, Meehan, Snyder, 1991].
3. Obok charakterystyki transakcji (specyficzność, częstotliwość, niepewność), istotnym czynnikiem różnicującym wybór formy koordynacji jest zakres świadczonych usług, który implikuje złożoność działalności danego podmiotu leczniczego i jego rozmiar. Cechy te należą do charakterystyki zasobów firmy, a nie do cech transakcji rozważanych w EKT. Wpływ zasobów na wybór form koordynacji i granice firmy szeroko dokumentuje się za pomocą badań empirycznych [David, Han, 2004] i odzwierciedla również w teorii, m.in. w poglądach samego O. E. Williamsona [1998]. Wyniki dotychczasowych badań świadczą o potrzebie integracji EKT z podejściem zasobowym w decyzjach dotyczących granic organizacji. Pogląd ten jest istotny zarówno dla praktyki decydentów w sektorze podmiotów leczniczych, jak i dla dalszych badań empirycznych w tej dziedzinie. Wykorzystując główne zmienne EKT do określenia struktur koordynacji w analizowanym sektorze, należy w przyszłych badaniach uwzględnić takie zmienne kontrolne, jak: rozmiar organizacji, zakres jej działania (poziom dywersyfikacji produktów i usług) czy forma własności (publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze).
4. Zgodnie z wcześniejszymi badaniami, istotnym elementem zasobowym w wyborach struktur koordynacji jest tzw. zdolność koordynacyjna (*governance capabilities*), tj. zdolność do kształtowania kooperacji [Madhok, 2002]. Zdolność ta może pozwolić na wybór zewnętrznego kontraktowania, zamiast internalizacji, nawet w sytuacji wysokiej specyficzności, częstotliwości i/lub niepewności. W omawianym sektorze zdolności te są szczególnie ograniczone ze względu na rzadkość kompetencji menedżerskich w strukturach podmiotów leczniczych, zdominowanych przez profesjonalistów opieki zdrowotnej. Jednak ten stan zwłaszcza przemawia za ekonomią kosztów transakcji jako podstawą wyjaśnienia wyborów granic działania w podmiotach leczniczych i potraktowania zdolności koordynacyjnych jako zmiennych kontrolnych, a nie głównych determinant.

Literatura

- Arrow K J., 1974, *The limits of organization*, Norton, New York.
- Banyś T., Łuczak J., 2014, *Ochrona danych osobowych w praktyce*, Prescom, Wrocław.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., 2015, *Ochrona danych osobowych: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Barta P., Litwiński P., 2015, *Ustawa o ochronie danych osobowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Barzel Y., 1997, *Economic analysis of property rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chojnacki M., Gastecka A., 2014, *Informatyzacja opieki zdrowotnej w Polsce jako kierunek poprawy efektywności kosztowej systemu*, "Progress in Economic Sciences", nr 1.
- Coase R. H., 1937, *The nature of the firm*, "Economica. New Series", no. 4 (16).
- David R., Han S-K., 2004, *A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics*, "Strategic Management Journal", no. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz. U. L 119 z 04.05.2016).
- Eggertson T., 1990, *Economic behavior and institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gancarczyk M., 2002, *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6.
- Gancarczyk M., 2006, *Koszty transakcyjne – teoria i sposób pomiaru*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 6.
- Gancarczyk M., 2015, *Proces wzrostu przedsiębiorstwa w świetle podejścia zasobowego i teorii kosztów transakcyjnych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5.
- Gorynia M., 1999, *Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista”, nr 6.
- Grego-Hoffmann M., 2013, *Odpowiedzialność podmiotów leczniczych i personelu medycznego*, Prescom, Wrocław.
- Gruszevska E., 2012, *Transformacja instytucji nieformalnych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3.
- Hardt L., 2009, *The history of transaction cost economics and its recent developments*, "Erasmus Journal for Philosophy and Economics", no. 1.
- Jagielski M., 2010, *Prawo do ochrony danych osobowych. Standardy europejskie*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kasper W., Streit M. E., Boettke P. J., 2012, *Institutional economics: Property, competition, policies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Kasper W., Streit M. E., Manfred E., 1998, *Institutional Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Kautsch M., Poznański D., 2009, *Informatyzacja w zakładach opieki zdrowotnej. Współczesne wyzwania menedżerskie w ochronie zdrowia*, Wydawnictwo Olsztyńskiej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Olsztyn.

- Klein B., Crawford R. G., Alchian A. A., 1978, *Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process*, "The Journal of Law & Economics", no. 2.
- Klimczak B., 2006, *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Madhok A., 2002, *Reassessing the fundamentals and beyond: Ronald Coase, the transaction cost and resource-based theories of the firm and the institutional structure of production*, "Strategic Management Journal", no. 6.
- Masten S. E., Meehan J. W. Jr., Snyder E. A., 1991, *The costs of organization*, "Journal of Law, Economics and Organization", no. 1.
- Menard C., Shirley M. M., 2005, *Handbook of new institutional economics*, Springer, Dordrecht.
- Nojszewska E., 2011, *System ochrony zdrowia w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- North D. C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nowakowski B., Jędruszczak A., Gałach A., 2013, *Ochrona danych osobowych, informacji niejawnych i systemów teleinformatycznych w sektorze publicznym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów zgłoszeń powołania i odwołania administratora bezpieczeństwa informacji*, Dz. U. 2014 poz. 1934.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez administratora bezpieczeństwa informacji rejestru zbiorów danych*, Dz.U. 2015 poz. 719.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*, Dz. U. z 2004 roku, Nr 100, poz. 1024.
- Saryusz-Wolska H., Wronka M., 2013, *Efektywność w opiece zdrowotnej – zarys wielowymiarowego problemu w okresie transformacji*, „Studia Ekonomiczne”, nr 168.
- Sprawozdanie z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w roku 2015*, 2015, GIODO, http://www.giodo.gov.pl/data/filemanager_pl/sprawozdaniaroczne/2015.pdf (data wejścia: 06.11.2016).
- Suchecka J., 2010, *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Szymczyk D. M., Horoch A., 2013, *Implementacja elektronicznej dokumentacji medycznej. Część 1 – wpływ na efektywność pracy personelu medycznego*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu”, nr 3.
- Ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 roku*, Dz. U. 2011, Nr 112, poz. 654.
- Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 roku*, Dz. U. 1997, Nr 133, poz. 883 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 roku o systemie informacji w ochronie zdrowia*, Dz. U. 2011, Nr 113, poz. 657 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry*, Dz. U. 1997, Nr 28, poz. 152 z późn. zm.

- Williamson O. E., 1973, *Markets and hierarchies: some elementary considerations*, "The American Economic Review", no. 2.
- Williamson O. E., 1989, *Transaction cost economics*, [in:] *Handbook of industrial organization*, R. Schmalensee, R. Willig (eds.), vol. 1, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Williamson O. E., 1991, *Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives*, "Administrative Science Quarterly", no. 2.
- Williamson O. E., 1998, *Transaction costs economics: How it works, where it is headed*, "The Economist", no. 1.
- Williamson O. E., 2005, *The economics of governance*, "The American Economic Review", no. 2.
- Williamson O., 1979, *Transaction-cost economics: The governance of contractual relations*, "Journal of Law and Economics", no. 2.
- Williamson O.E., 1985, *The economic institutions of capitalism*, The Free Press, New York.
- Wyka T., Nerka A., 2012, *Ochrona danych osobowych podmiotów objętych prawem pracy i prawem ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ząbkowicz A., 2003, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista”, nr 6.