

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Gospodarki

TOM
34

EKONOMIA 10
2018/2019



RADA NAUKOWA SERII „EKONOMIA”

prof. dr hab. Franciszek Gronowski, WSG
prof. Alexander Kozlov, St. Petersburg State Polytechnical University
prof. dr hab. Magdalena Osińska, UMK (Przewodnicząca)
prof. dr hab. Wiesław Piątkowski, WSG
dr hab. inż. Janusz Łacny, prof. WSG
dr hab. inż. Zofia Wyszowska, prof. UTP
dr Krisztina Taralik, Karoly Robert University
dr Erdelyi Tamas, Karoly Robert University

REDAKTOR NACZELNY

dr Dominik Śliwicki

SEKRETARZ

Joanna Kulczycka

RECENZENCI SERII „EKONOMIA”

| | |
|---|------------------------------------|
| prof. dr hab. Ludosław Drelichowski | dr hab. Zofia Wyszowska, prof. UTP |
| prof. dr hab. Franciszek Gronowski | dr Agnieszka Domaradzka |
| prof. dr hab. Wiesław Maik | dr Emilia Fladrowska |
| prof. dr hab. Magdalena Osińska | dr Maria Jankowska |
| prof. dr hab. Józef Stawicki | dr Jerzy Kozłowski, prof. WSG |
| prof. dr hab. Jadwiga Suchecka | dr Grzegorz Michniewicz |
| dr hab. Arkadiusz Januszewski, prof. UTP | dr inż. Andrzej Montwiłł |
| dr Dagmara Jaroszevska-Choras | dr Maciej Piechocki |
| dr hab. Eugeniusz Kośmicki, prof. nadzw. UP | dr Dariusz Piotrowski |
| dr hab. Andrzej Kusztełak | dr Ilona Urbanyi-Popiołek |
| dr hab. inż. Janusz Łacny, prof. WSG | dr Janusz Sewerniak, prof. WSG |
| dr hab. Elżbieta Marciszewska, prof. SGH | dr Krzysztof Sidorkiewicz |
| dr hab. Wojciech Popławski, prof. UMK | dr Małgorzata Szczepaniak |
| dr hab. Piotr Szczypa | dr Dominik Śliwicki |
| dr hab. Zdzisław Szymański, prof. nadzw. WSEI | dr Patrycja Walichniewicz-Bartnik |

KOREKTA

Elżbieta Rogucka

PROJEKT OKŁADKI

Marta Rosenthal-Sikora

SKŁAD I OPRACOWANIE KOMPUTEROWE

Adam Kujawa

Copyright © by Wydawnictwo Uczelniane
Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2018/2019

ISSN 1733 - 8891

Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2
tel. 52 567 00 47, 52 567 00 49
www.wsg.byd.pl, wydawnictwo@byd.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 5 |
| <i>Ireneusz Bielski, Marek Sikora</i> Strategia przedsiębiorcza jako dowód dojrzałości biznesowej firmy | 7 |
| <i>Piotr Szczypa, Beata Pesta</i> Istota budżetowania hybrydowego w zarządzaniu finansami szpitala | 21 |
| <i>Piotr Szczypa, Anna Filipowska-Żyła</i> Przeciwdziałanie nadużyciom finansowym w zakresie wydatkowania środków z Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2021–2027 | 45 |
| <i>Małgorzata Wardęcka</i> Niepowodzenia w działalności gospodarczej wśród małych i średnich firm powiatu konińskiego | 71 |
| <i>Danyila Olijnyk, Olha Ilyash, Yurii Konizhai</i> Security aspects of strategic co-operation of Ukraine and EU with regard to network and information systems | 87 |
| <i>David Sharangabo, Małgorzata Szczepaniak</i> Economic Development in Rwanda – Institutional Perspective | 105 |
| <i>Aleksandr Vladimirovich Kozlov, Ksenia Sergeevna Kopeykina</i> Study of environmental safety problems in St. Petersburg: case of the plastic waste processing industry | 123 |
| <i>Dariia Doroshkevych, Oleg Venger</i> Evaluation of Digital Advertising Effectiveness on Social Media | 141 |

Janusz Marczewski

Zastosowanie alternatywnych rozwiązań w kompletacji i załadunku
przesyłek metodą optymalizacji kosztów w transporcie
międzynarodowym 153

Andrzej Potoczek

Koncepcja zarządzania zintegrowanego jednostką terytorialną 169

Wstęp

Prezentowany Zeszyt Naukowy obejmuje szerokie spectrum zagadnień związanych z procesami gospodarczymi zachodzącymi w skali mikro- i makroekonomicznej. Złożoność tych procesów oraz ich ścisły związek z szeroko pojętym rozwojem społecznym, regionalnym i lokalnym stanowią istotną przesłankę do badania przez środowiska naukowe relacji przyczynowych zachodzących zjawisk, a także ich skutków w różnych perspektywach czasowych. Przedstawiona publikacja to istotny głos dotyczący poruszanych w opracowaniu zjawisk. Wnioski z toczącej się dyskusji z powodzeniem mogą zostać wykorzystane przez decydentów życia gospodarczego, społecznego, a także politycznego do podejmowania decyzji o charakterze strategicznym.

Opracowanie składa się z artykułów poświęconych:

- kreowaniu strategii przedsiębiorstwa,
- procesom finansowym,
- sektorowi MSP,
- międzynarodowym stosunkom gospodarczym,
- rozwojowi gospodarczemu krajów afrykańskich,
- skuteczności reklamy,
- gospodarce odpadami,
- optymalizacji kosztów w działalności transportowej,
- rozwojowi regionalnemu.

Lektura prezentowanych treści z pewnością wzbogaci wiedzę Czytelników i będzie cennym źródłem inspiracji w dalszych rozważaniach nad poruszaną problematyką, a także stanie się przesłanką do podejmowania decyzji w różnych obszarach działalności gospodarczej i społecznej.

doc. dr Dominik Śliwicki

Ireneusz Bielski

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Marek Sikora

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

Strategia przedsiębiorcza jako dowód dojrzałości biznesowej firmy

Entrepreneurship strategy as a proof of business maturity

Zarys treści: W związku z dynamicznymi zmianami środowiska biznesu intensyfikowane są, trwające od wielu lat, poszukiwania modelu firmy doskonałej. Dzięki osiągnięciu dużej dojrzałości biznesowej, której składowymi są: wrażliwość, świadomość, odpowiedzialność i zdolność, firmy takie wcześniej od konkurentów dostrzegają nadchodzące zmiany nawet *in statu nascendi*. Mogą także opracować dojrzałą strategię, wykorzystując własne zasoby przedsiębiorczości oraz model kreowania strategii przedsiębiorczej, zaprezentowany w niniejszym opracowaniu.

Słowa kluczowe: dojrzałość biznesowa, przewaga konkurencyjna, zasoby krytyczne, przedsiębiorczość, okazje, strategia przedsiębiorcza.

Abstract: Searching for a perfect company model which is a long-lasting process has been intensified due to dynamic changes in the business environment. Thanks to the achievement of high business maturity, which includes sensitivity, awareness, responsibility and ability, such companies sooner than their competitors notice the upcoming changes even in the state of birth. They can also develop a mature strategy using their own entrepreneurial resources and the entrepreneurship strategy creation model presented in this study.

Keywords: business maturity, competitive advantage, critical resources, entrepreneurship, opportunities, entrepreneurial strategy.

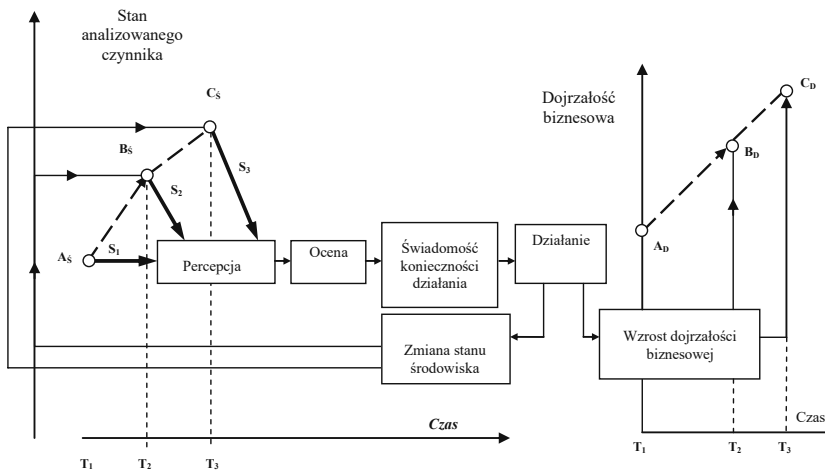
1. Wprowadzenie

Następstwem światowego kryzysu gospodarczego z początku XXI w., a także aktualnej pandemii COVID-19, jest spowolnienie gospodarek i narastające zawirowania w wielu obszarach działalności społecznej. W niewielkim stopniu dotyka to tylko firm/organizacji/krajów mających zakodowaną długoterminową

perspektywę swojej aktywności, które przygotowane są zazwyczaj do obrony przed nowymi zagrożeniami i jednocześnie traktują każdy kryzys jako globalny, a zwłaszcza sektorowy, weryfikator efektywności gospodarczej. Przetrwać, a nawet rozwinąć się mogą tylko organizacje o dużej dojrzałości biznesowej, której składowymi są: wrażliwość, świadomość, odpowiedzialność i zdolność [Bielski 1999, s. 70]. Podstawowym przejawem dojrzałości biznesowej organizacji jest umiejętność dostrzegania istotnych, nawet słabych, sygnałów generowanych przez środowisko i wykorzystania ich w budowaniu i realizacji strategii przedsiębiorczej, charakteryzującej się umiejętnością wykorzystywania okazji generowanych przez środowisko, bez względu na będące w jej aktualnej dyspozycji zasoby.

2. Dojrzałość biznesowa i jej składowe

Dojrzałość osiągnięta w dowolnym obszarze oznacza obniżenie ryzyka działalności w sektorze aktywności biznesowej firmy. Zmiany stanów czynników środowiska, znaczących dla sukcesu, już występujące lub tylko prawdopodobne w przyszłości, dostrzegane są dzięki wykształconej wrażliwości, a następnie, dzięki świadomości/wiedzy i doświadczeniu, oceniane są oraz klasyfikowane pod kątem potencjału przydatności lub zagrożenia. Następnie, dzięki wykształconej odpowiedzialności, podejmowane są decyzje dotyczące działania lub zaniechania.



Rysunek 1. Cykl poprawy stanu transformowanego zasobu i wzrostu dojrzałości przedsiębiorstwa

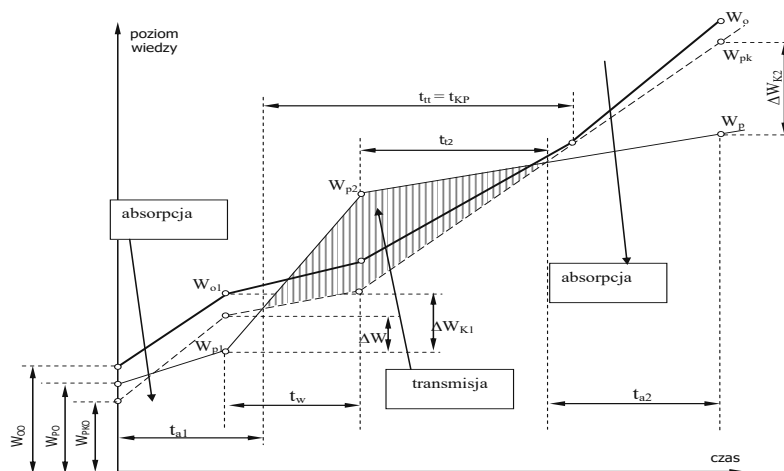
Źródło: opracowanie własne.

Działania mogą mieć charakter wyprzedzający lub być reakcją na zjawiska już występujące. Zdolność w tym przypadku oznacza posiadanie lub umiejętność pozyskiwania i uruchomienia zasobów, potrzebnych do zbudowania przewag konkurencyjnych (rys. 1). Każda aktywność w zarządzaniu firmą wymaga też aktywności w pozyskiwaniu i tworzeniu nowej wiedzy. Osiągnięcie dojrzałości możliwe jest bowiem tylko poprzez uczestnictwo w procesach transferu wiedzy. „Organizacje biznesu powinny być wyposażone w strategiczne zdolności stałego i systematycznego wykorzystywania, gromadzenia i tworzenia nowej wiedzy, w dynamicznym spiralnym procesie” [Nonaka, Takeuchi 2000, s. 198].

W tym cyklicznym procesie po absorpcji nowej wiedzy ulega ona analizie, klasyfikacji i po ocenie kompatybilności i akceptacji podlega włączeniu do dotychczasowych zasobów – internalizacji, tworząc nową wiedzę, która wykorzystana w procesach rozwojowych (doświadczenie), przyczynia się do wzrostu dojrzałości firmy.

W rezultacie każdego przedsięwzięcia innowacyjnego zmianie ulega stan/jakość zasobów, zwłaszcza zaś następuje wzrost dojrzałości biznesowej. Firma jako system otwarty funkcjonuje w otoczeniu, którego poziom wiedzy zazwyczaj jest wyższy (rys. 2), niż w firmie – ponieważ jej wiedza jest składową wiedzy środowiska. Pomiędzy otoczeniem a firmą, a także firmą konkurencyjną, dokonuje się transfer wiedzy w dwóch kierunkach: do firmy (absorpcja) i z firmy do otoczenia (transmisja). Pod wpływem inspiracji otoczenia następuje absorpcja wiedzy do wnętrza firmy, zwłaszcza w sytuacji, gdy różnica wiedzy osiąga wartość krytyczną ΔW_k . Od momentu absorpcji następują kolejno procesy internalizacji wiedzy, integracji oraz kodyfikacji [Nonaka, Takeuchi 1995]. Czas preparacji, przygotowania nowej wiedzy do transmisji do otoczenia t_W uzależniony jest od wielu czynników, w tym także od tempa wzrostu poziomu wiedzy firmy, które w okresie preparacji jest zdecydowanie wyższe niż wzrost poziomu wiedzy otoczenia i konkurentów. Od momentu uzyskania wyższego poziomu wiedzy niż u konkurentów rozpoczyna się, niezależnie od woli innowatora, proces transmisji wiedzy z firmy do otoczenia, w dwóch głównych postaciach: skonkretyzowanej w ofercie marketingowej, zwłaszcza w produkcie lub usłudze lub w postaci publikacji np. opisów patentowych, wzorów użytkowych. Absorpcja wiedzy przez firmę następuje w okresach, kiedy wiedza otoczenia osiąga pułap wyższy niż wiedza firmy. Przekroczenie jednak rozmiarów krytycznych luki wiedzy ΔW_{k2} powoduje utrudnienia lub nawet uniemożliwia proces absorpcji. Transmisja wiedzy do otoczenia nie obniża poziomu wiedzy organizacji, powoduje natomiast wzrost tempa przyrostu poziomu wiedzy otoczenia. Celowa transmisja dotyczy wybranych obszarów przetworzonej

wiedzy, jednak część przyrostu wiedzy otoczenia pochodzi z niezamierzonej transmisji, związanej z uczestnictwem pracowników firmy, posiadających nową wiedzę, w grupach pierwotnych i wtórnych funkcjonujących w otoczeniu.



Rysunek 2. Przedsiębiorstwo w procesie transferu wiedzy
 W_o – krzywa wiedzy otoczenia; W_{pk} – krzywa wiedzy przedsiębiorstwa konkurencyjnego;
 W_p – krzywa wiedzy firmy innowatora

Źródło: opracowanie własne.

W rezultacie każdego przedsięwzięcia innowacyjnego zmianie ulega jakość zasobów, zwłaszcza zaś następuje wzrost dojrzałości biznesowej. I chociaż głównym celem innowacji jest zbliżenie się do punktu optimum pomiędzy ryzykiem a atrakcyjnością projektu przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między rozwojem firmy i jej produktami, to w większości przypadków uwaga realizatorów koncentruje się na sferze technologicznej. Wzrost dojrzałości biznesowej organizacji stwarza jednak możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej w każdym obszarze aktywności firmy. Przewagi uzyskuje się przez działania na zasobach, prowadzące do stworzenia doskonalszej ich postaci, przez co stają się one zasobami krytycznymi [Bielski 2016, s. 31], przesądzającymi o losie firmy

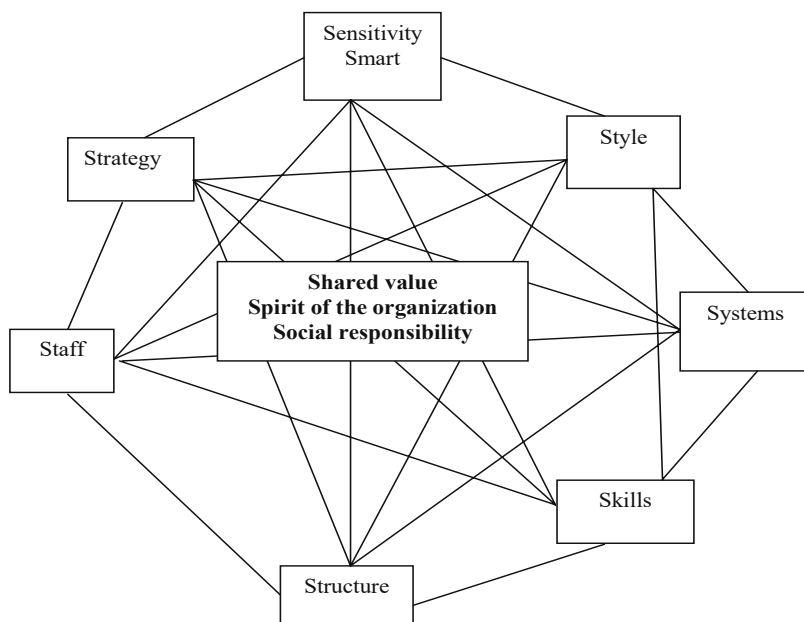
3. Cechy przedsiębiorstw osiągających sukcesy w turbulentnym środowisku

Przedsiębiorstwa działające w różnych warunkach zazwyczaj różnią się między sobą wieloma cechami, przy czym stopień zróżnicowania powinien być

zbliżony do skali różnic pomiędzy środowiskami, w których funkcjonują. Jest jednak prawdopodobne, że istnieje znaczący zbiór cech, które są niezbędne dla odniesienia sukcesu rynkowego. W literaturze spotkać można wiele odmiennych podejść do tego zagadnienia, w których autorzy koncentrują się na różnych aspektach funkcjonowania organizacji. Ph.W. Harris [1985, s. 45-55] skupia się na elementach kultury organizacyjnej (tab. 1), stwarzających przesłanki sukcesu rynkowego przedsiębiorstwa, przy czym podkreśla, że kultura organizacyjna opisuje podstawowe założenia dotyczące funkcjonowania organizacji i jest pojęciem szerszym niż system wartości. W opisach wiodących przedsiębiorstw eksponuje się czynniki związane z możliwością reakcji innowacyjnej, przesądzającej o jego możliwości konkurowania. Wśród cech kultury organizacyjnej nowoczesnych organizacji gospodarczych wymienia się [Harris 1985, s. 45-55]: autonomię, uczestnictwo i zaangażowanie, swobodne przepływy informacyjne, nieformalne więzi społeczne, troskę o jakość sytuacji pracy, normy organizacyjne podkreślające twórczość, wysoki poziom wydajności, orientację technologiczną oraz przedsiębiorczość. Jednocześnie podkreśla się, że firmy mogą przetrwać i odnieść sukces tylko wtedy, „jeśli potrafią z innowacji zrobić odrębny, ważny biznes, jeśli będą zdolne systematycznie i z zaangażowaniem odchodzić od wczorajszej przedsiębiorczości, instalując taką organizację finansową i menedżerską, jakiej innowacja wymaga” [Drucker 1995, s. 66]. Osiągnięcie poziomu zorganizowania przedsiębiorstwa, umożliwiającego sprostanie wymogom współczesnego środowiska, wymaga uwzględnienia w analizach przynajmniej siedmiu podstawowych wymiarów organizacji doskonałej [Peters, Waterman 1982, s. 41], wyróżnionych w rezultacie analiz cech najlepszych firm amerykańskich:

- 1) (*Shared values*) Wspólne wartości, rdzeń filozoficzny – typowe dla organizacji i wspólne dla większości jej członków wyobrażenie o tym, co jest właściwe i pożądane w zachowaniu firmy z perspektywy wszystkich jej interesariuszy – „[...] wartości są po prostu zachowaniami – charakterystycznymi, konkretnymi i tak ściśle określonymi, że nie pozostawiają miejsca na domysły” [Welch, Welch 2010, s. 31]. Stanowią opokę, na której mogą być rozwijane i doskonalone cechy w pozostałych wymiarach. W szczególności należy zwrócić uwagę na sposób i skalę wpływu działalności firmy na zmiany w środowisku (*Social responsibility*).
- 2) (*Structure*) Schemat organizacyjny ilustrujący hierarchię wewnątrz firmy oraz podział zadań.

- 3) (*Strategy*) Zbiór spójnych działań zmierzających do osiągnięcia celów organizacji na bazie ukształtowanej, względnie trwałej przewagi konkurencyjnej.
- 4) (*Systems*) Procesy i procedury, które regulują codzienne działania oraz algorytmy i procedury związane z procesami innowacyjnymi.
- 5) (*Style*) Zachowania menedżerów odnośnie wykorzystania czasu, uwagi i działań symbolicznych.
- 6) (*Skills*) Kompetencje, zdolności wypracowane przez organizację jako synergiczna całość, a nie tylko prosta suma kompetencji i zdolności poszczególnych pracowników.
- 7) (*Staff*) Ludzie w organizacji traktowani jako zespół, a nie jako indywidualni pracownicy.



Rysunek 3. Rozwinięty model cech wzorcowego przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T.W. Peters, R.H. Waterman, *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, New York 1982, s. 41; H. Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, Paris 1916; I. Bielski, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w dynamicznym środowisku*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2015, s. 30.

Wspólne wartości wypracowane i zaakceptowane w firmie mają swoje uwarunkowania kulturowe i jako takie powinny być niezmiennie, bez względu na stan i okoliczności środowiska. Przyjęto, opierając się na modelu z początku XX w., że tym, co spaja firmę, jest „duch organizacji” (franc. *Esprit de Corps* [Fayol 1916] – ang. *Spirit of the organization*). To właśnie od przyjętych wspólnych wartości i „ducha organizacji” zależy kształt wyznaczanych celów firmy i sposobów ich osiągnięcia. Niezbędna dla realizacji celów przewaga konkurencyjna służyć będzie zatem nie tyle do wygrywania bitew z konkurentami, ile raczej sprzyjać budowaniu uczciwych relacji ze wszystkimi interesariuszami. Doskonała firma musi śledzić otoczenie i być wrażliwa na zmiany w środowisku oraz zręcznie wykorzystywać instrumenty kreowania jej wartości. Jednym z najważniejszych, a praktycznie jedynym ofensywnym instrumentem pozostaje innowacja. Dotyczy to również ingerencji w kształt i zawartość znanych instrumentów analitycznych. Zatem do klasycznego już modelu „7S”, oprócz *Spirit of the organization* i *Social responsibility*, włączono także *Sensitivity* i *Smart* (rys. 3).

4. Przedsiębiorczość i strategia przedsiębiorcza

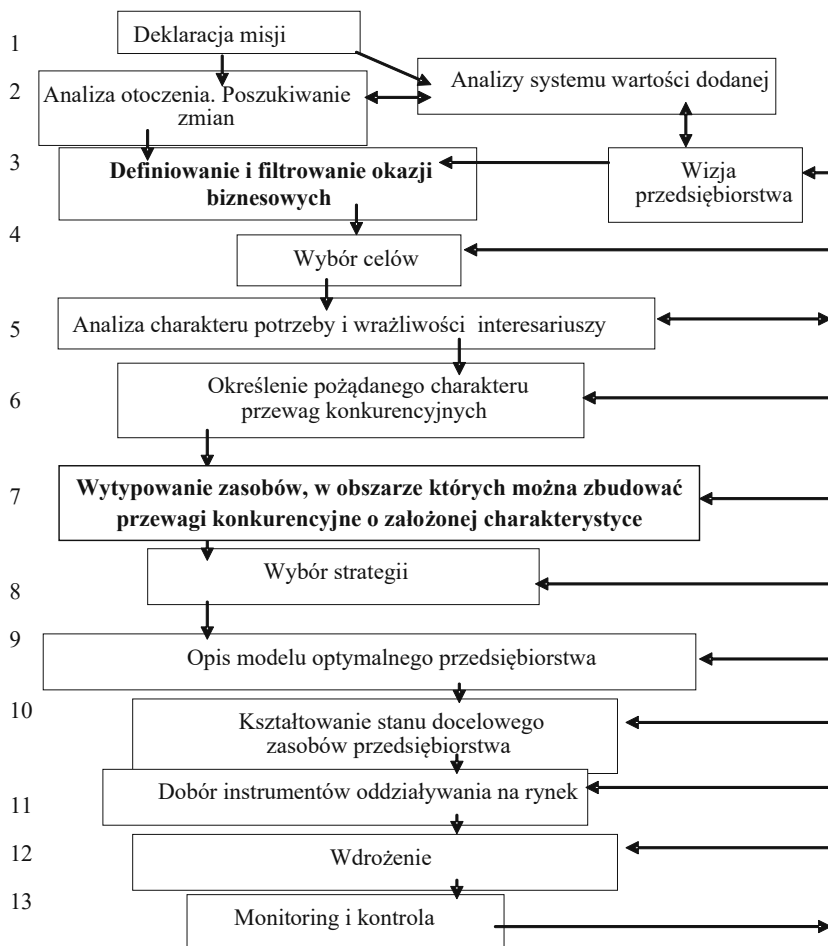
W odniesieniu do przedsiębiorczości powszechnie uważa się, że „pierwszym znaczącym pisarzem, który cyklicznie i w rzucający się w oczy sposób używał tego terminu w jego dzisiejszym, wręcz nowoczesnym znaczeniu”, był Cantillon [Hébert, Link 2006, s. 589]. Większość uczonych uznaje też, że przedsiębiorczość jest tym, co napędza wzrost i rozwój gospodarczy [Bosma i in. 2011], a także tworzy informacje, wiedzę i nawet mądrość/dojrzałość ekonomiczną. Na fundamentalne znaczenie przedsiębiorczości dla zarządzania zwrócił uwagę dopiero Peter Drucker, wskazując, że polega ona na „wprowadzaniu innowacji tworzących podstawy przyszłego biznesu, z najlepszym wykorzystaniem dostępnych zasobów” [Drucker 1973, s. 45-47]. Pod koniec XX w. problematyka przedsiębiorczości powróciła na warsztat naukowców i zaczęto definiować ją (nie wspominając prawie identycznej definicji Cantillona [1775, 1931]) jako podejście do zarządzania polegające na tworzeniu lub wykorzystywaniu okazji, bez względu na będące aktualnie w dyspozycji zasoby: *regardless of the resources currently controlled* [Timmons i in. 1985, s. 7]; *without regard to resources currently controlled* [Stevenson i in. 1989, s. 7]. W zamyśle cytowanych autorów chodziło zapewne o zasoby materialne. W mniej radykalnej formule przedsiębiorczość definiuje się tylko jako postawę wobec zarządzania, która prowadzi do wykorzystania szans [Sexston i in. 1991, s. 7]. Na tym tle można także zaakceptować traktowanie przed-

siębiorczości jako „specyficznego podejścia do zarządzania” [Kwiatkowski 2001, s. 66], niedające jednak żadnych wskazówek aplikacyjnych. Podejście przedsiębiorcze powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w kreowaniu zwycięskich strategii firmy.

Przyjmuje się, że strategia realizowana przez przedsiębiorstwo jest uporządkowanym zbiorem racjonalnych działań, służącym osiągnięciu założonych celów. W klasycznym ujęciu zarządzania strategicznego [Andrews 1971] wybór strategii polega na dopasowaniu atutów przedsiębiorstwa do okazji i zagrożeń generowanych przez otoczenie. Bazą informacyjną są tutaj wyniki analizy SWOT. Zarówno tej, jak i wielu innym klasycznym metodom planowania strategicznego można postawić zarzut „najczęściej braku skuteczności, a przede wszystkim braku niezbędnej elastyczności organizacji, tak niezbędnej w warunkach narastającej turbulencji otoczenia” [Krupski 2006, s. 14]. Efektywność strategii w głównej mierze zależy bowiem od właściwego zdefiniowania aktualnych i antycypowanych stanów środowiska, w którym te procesy zachodzą i docelowych relacji pomiędzy uczestnikami procesów gospodarczych. Strategia przedsiębiorstwa musi więc uwzględniać to, że planowane dzisiaj strategie realizowane będą przez długi czas, przy zmieniającym się stanie zasobów, a aktualnie wyróżniające się zasoby przedsiębiorstwa, dające przewagi konkurencyjne, mogą ulec deprecjacji i w przyszłości będą oceniane już tylko jako przeciętne. Ponadto w otoczeniu firmy mogą wystąpić zdarzenia i działania uwzględnione w planowaniu, zgodne z trendami, lub przypadkowe, nieprzewidziane, a zmieniające warunki realizacji strategii, i utrudniające osiągnięcie zaplanowanych celów, a także zmieniające wrażliwość interesariuszy na sygnały generowane przez firmę. Głównym utrudnieniem jest jednak to, że przewidywanie zmian otoczenia w czasach burzliwych jest trudne, a w niektórych branżach już dwu-, trzyletnia perspektywa staje się niewyobrażalna [Prokesh 1993, s. 38].

Tworzenie innowacji i ich weryfikowanie na rynku powinno być systematycznym i zaprogramowanym działaniem każdej firmy, a zmiany w środowisku muszą być traktowane jako okazja dla doskonalenia swojej oferty i utrzymania lub poprawy pozycji rynkowej i można to określić mianem przedsiębiorczości, a taki typ strategii – przedsiębiorczą strategią rynkową. Dla uzyskania poprawnych rezultatów proponuje się wykorzystanie modelu kreowania strategii przedsiębiorczej, w którym szczególną rolę odgrywa detektor zmian, będący raczej postawą organizacji niż elementem jej struktury, umożliwiający wychwytywanie i selekcję nawet słabych sygnałów nadchodzącej zmiany w środowisku biznesu [Sikora, Bielski 2016, s. 488]. Wygrywającymi są strategie, opierające się na celowym

i zorganizowanym poszukiwaniu zmian w otoczeniu dla wdrożenia innowacji wykorzystującej tę zmianę, zatem „strategie przedsiębiorcze to zarazem strategie zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwie” [Wawrzyniak 1989, s. 109], a ich cechą jest to, że cele wyznaczone są pierwotnie bez uwzględnienia kształtu i wartości zasobów przedsiębiorstwa, zaś podstawową determinantą są parametry otoczenia. Proces kształtowania strategii przedsiębiorczej, według najbardziej rozwiniętego modelu [Bielski 2000, s. 33; 2007, s. 20; 2015, s. 104], powinien zatem zawierać 13 faz (rys. 4).



Rysunek 4. Model kreacji i implementacji strategii przedsiębiorczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Bielski, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w dynamicznym środowisku*, op. cit., s. 104.

Po fazie formułowania deklaracji misji (Faza 1) następuje Faza 2 analizy otoczenia, poszukując elementów dynamicznych ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na system wartości dodanej. Otoczenie firmy charakteryzuje się określonymi trendami, które – choć nie mają swojej specyfiki w odniesieniu do konkretnych podmiotów – są źródłem okazji możliwych do wykorzystania w różnym czasie i stopniu, w zależności od stanu zasobów poszczególnych przedsiębiorstw. Podkreślić należy, iż celem pierwotnym każdej strategii jest ukształtowanie lub transformacja zasobów do stanu umożliwiającego realizację przyjętej strategii. Wybór obszarów aktywności innowacyjnej jest związany z zaobserwowaną i zdefiniowaną okazją rynkową (Faza 3). Umożliwia to modyfikację i optymalizację zasobów, a także wytycza ramy w procesie wyboru celów (Faza 4). Wybór celów to zagadnienie złożone, wymagające uwzględnienia problematyki wielości celów, dynamiki, antynomii w ich formułowaniu oraz zjawiska dominacji celów sformułowanych w sposób ilościowy nad celami opisowym. Ważnym zadaniem w tej fazie jest wyznaczenie relacji pomiędzy celami i ich charakterystyka pod względem reaktywności i intensywności. Zabieg ten umożliwia ustalenie kolejności osiągania poszczególnych celów. Dla osiągnięcia wyznaczonych celów wskazana jest analiza wrażliwości interesariuszy i charakteru potrzeby (Faza 5). Analizy te są podstawą listy i hierarchii kluczowych czynników konkurencyjności oraz mogą wskazywać typ, stopień i obszary wrażliwości uczestników rynku na sygnały pojawiające się w ich otoczeniu, w tym generowanych przez firmę. Taka analiza stwarza podstawę do określenia pożądanego charakteru przewag konkurencyjnych (Faza 6). Opracowany profil przewagi jest podstawą do znalezienia i wyznaczenia obszarów zasobowych, na których można zbudować przewagi o pożądanym charakterystyce (Faza 7). Na tym etapie typowane są obszary innowacji wraz ze wskazaniem skali koniecznych zmian. Wybór strategii (Faza 8) umożliwia przejście do opisu modelu optymalnego firmy (Faza 9), różnego dla różnych strategii – inny do strategii frontального ataku, inny do strategii unikania konkurencji lub dla strategii lidera i jeszcze inny dla naśladowcy. Punktem wyjścia do rozważań w tym etapie jest pojawienie się wizji modelu idealnego, który po uwzględnieniu istniejących ograniczeń, wynikających także z przyjętej strategii marketingowej, przyjmie postać modelu optymalnego. W fazie tej dopracowaniu ulegać powinny ogólne założenia dotyczące innowacji. Jako główne kryteria optymalizacji w tym zakresie powinno się przyjmować koszty i czas transformacji zasobów do poziomu stwarzającego przewagę konkurencyjną. Kształtowanie stanu docelowego przedsiębiorstwa (Faza 10) jest rozciągnięte w czasie i odbywa się

także w toku już realizowanej strategii. Innowacje, ich skala i głębokość w różnym stopniu dotyczą różnych sfer przedsiębiorstw.

Dobór instrumentów oddziaływania na rynek (Faza 11) jest procesem ciągłym, gdyż musi uwzględniać stany przejściowe – instrumenty marketing-mix muszą być modyfikowane w czasie tak, aby przystawały do aktualnego, w danej chwili, stanu zasobów. Ciągła kontrola stopnia realizacji celów, w zależności od skali odchyleń, pozwala na ingerowanie we właściwym czasie w odpowiednie fazy procesu tworzenia efektywnej strategii przedsiębiorstwa.

5. Podsumowanie

Akceptując przydatność zespołu zasad, nawet zweryfikowanych w praktyce, warto jednak zauważyć, iż każdy nowy projekt różni się od wszystkich poprzednich, a ponadto będzie realizowany w warunkach różniących się mniej lub więcej od warunków, w których przez „rafy” niespodzianek przeprowadzano „łodzi” wcześniejszych projektów. Warto jednak zauważyć, że nawet zgromadzenie i zagregowanie poprawnych danych nie jest gwarancją właściwych decyzji. Decyzje bowiem podejmowane są przez pracowników firmy, którzy mogą nie być należycie przygotowani do właściwej percepcji stanów środowiska, a także nie posiadają odpowiednich zasobów wiedzy (tabela 1). Ponadto: „Problem nie polega na tym, że podejmujesz złe decyzje, tylko na tym, że podejmujesz decyzje właściwe. Próbujemy podejmować rozsądne decyzje na podstawie otaczających nas faktów. Sęk w tym, że wszyscy inni robią to samo” [Arden 2008, s. 21].

Tabela 1. Wrażliwość i wiedza a efektywność podejmowanych decyzji

| Świadomość – wiedza o analizowanym obszarze i metodach | | Wrażliwość – percepcja stanu środowiska i zdobytych danych | |
|--|--------------------------------|--|---|
| | | Rozległa i szczegółowa | + |
| | Wycinkowa i na niskim poziomie | - | + |

Źródło: opracowanie własne.

W konsekwencji do pozytywnych wyników (+) można dojść, mając rozległą i szczegółową wiedzę o analizowanym obszarze i metodach oraz adekwatnej do rzeczywistości percepcji stanu środowiska lub, ale tylko przypadkowo, przy wiedzy wycinkowej i nieadekwatnej do rzeczywistości ocenie stanu środowiska. Zazwyczaj jednak podstawą sukcesu przedsięwzięcia są kwalifikacje, gruntowna wiedza w przedmiocie danego działania, doskonałone nieustannie i w różnych

formach oraz stan wewnętrzny twórców, w dużym stopniu determinowany warunkami środowiskowymi. Przygotowanie społeczeństw do akceptacji nieuchronności zmian i konieczności permanentnego wdrażania innowacji wymaga także innowacji w systemie kształcenia. Niestety szkoły i uczelnie ciągle jeszcze uczą, jak należy odpowiadać na pytania, nigdzie jednak nie uczy się „sztuki zadawania pytań”, sztuki będącej podstawą postępu.

Bibliografia

- Andrews K.R., *The Concept of Corporate Strategy*, R.D. Irwin, New York 1971.
- Arden P., *Cokolwiek myślisz, pomyśl odwrotnie*, Insignis Media, Warszawa 2008.
- Bielski I., *Ekologiczny wymiar współczesnego marketingu*, „Ekologia i Technika”, nr 3/1999a.
- Bielski I., *Innowacje w kreowaniu zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, Wydawnictwa Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy, Rozprawy nr 125, Bydgoszcz 2007.
- Bielski I., *Przebieg i uwarunkowania procesów innowacyjnych*, OPO, Bydgoszcz 2000.
- Bielski I., *Zarządzanie przedsiębiorstwem w dynamicznym środowisku*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2015.
- Bosma N., Wennekers S., Amorós J.E., *Global Entrepreneurship Monitor, Global Report 2011*, Babson College, Babson Park, Wellesley, Massachusetts 2011.
- Cantillon R., *Essai sur la nature du commerce en général*, 1755, H. Higgs (red. i tłum.), Macmillan & Co., Londyn 1931.
- Drucker P.F., *Management: Task, Responsibilities, Practices*, Heinemann, London 1973.
- Drucker P.F., *Zarządzanie w czasach burzliwych*, Nowoczesność, Warszawa 1995.
- Fayol H., *Administration industrielle et générale*, Dunod, Paris 1916.

Harris Ph.W., *Management in Transition*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco – London 1985.

Hébert R., Link A., *The Entrepreneur As Innovator*, “Journal of Technology Transfer”, No. 31/2006.

Kwiatkowski S., *Przedsiębiorstwo XXI wieku. Intelktualizacja przedsiębiorczości. Intelktualizacja przedsiębiorstw*, Materiały VII Kongresu Ekonomistów Polskich. Sesja IV. Zeszyt 3, s. 6. Warszawa, styczeń 2001.

Peters T.W., Waterman R.H., *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, New York 1982.

Peters T.J., Waterman R.H., *Poszukiwanie doskonałości w biznesie*, Medium, Warszawa 2000.

Prokesch S.E., *Mastering Chaos at the High-Tech Frontier: An Interview with Silicon Graphic's Ed McCracken*, “Harvard Business Review”, November/December 1993.

Sexston D., Bowman-Upton N., *Entrepreneurship*, Macmillan, New York 1991.

Sikora M., Bielski I., *Logistyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Perspektywa regionalna*, „Marketing i Rynek”, nr 10/2016.

Stevenson H., Roberts M., Grousbeck I., *New Business Ventures and the Entrepreneur*, Irwin 1989.

Timmons J.A., Smollen L.E., Dingee A.L., *New Venture Creation. A Guide to Entrepreneurship*, Irwin, Homewood, Illinois 1985.

Wawrzyniak B., *Polityka strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1989.

Welch J., Welch S., *Winning znaczy zwyciężać*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2005.

Piotr Szczypa, Beata Pesta

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Istota budżetowania hybrydowego w zarządzaniu finansami szpitala

The essence of hybrid budgeting in hospital finance management

Zarys treści: Zarządzanie finansami szpitali jest złożonym zagadnieniem. Ograniczoność zasobów finansowych szpitali zestawia się z rosnącymi oczekiwaniami społeczeństwa w zakresie dostępu do usług medycznych. W związku z tym istnieje potrzeba racjonalnego i skutecznego zarządzania finansami szpitali. Dotychczasowe narzędzia zarządzania finansami szpitali nie sprawdziły się, dlatego proponuje się opracowanie nowego hybrydowego rozwiązania, którego punktem bazowym będzie budżetowanie. Celem opracowania jest próba zdefiniowania pojęcia „budżetowanie hybrydowe” oraz wskazanie założeń budowy budżetu hybrydowego w praktyce funkcjonowania szpitali, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania finansami. Przyjęto tezę: hybrydowy model budżetowania wspomagający proces zarządzania finansami szpitala powinien z teoretycznego punktu widzenia stanowić połączenie budżetowania ze strategiczną kartą wyników.

Słowa kluczowe: zarządzanie, budżetowanie, szpital, rachunkowość zarządcza.

Abstract: Hospital financial management is a complex issue. The restriction financial resources of hospitals are collated with the growing expectations of society regarding access to medical services. Therefore, there is a need for rational and effective hospital financial management. The existing hospital financial management tools have not worked, which is why it is proposed to develop a new hybrid solution based on budgeting. The purpose of the elaboration is to attempt to define the concept of “hybrid budgeting” and to indicate the assumptions for the construction of a hybrid budget in the practice of hospital operations, with particular reference on financial management. The thesis was adopted: the hybrid budgeting model supporting the hospital’s financial management process should from a theoretical point of view combine budgeting with a strategic scorecard.

Keywords: management, budgeting, hospital, management accounting.

Wprowadzenie

Zmiany zachodzące w służbie zdrowia w ostatnich latach, w szczególności te, które dotyczą systemu finansowania świadczeń zdrowotnych oraz zwiększenia odpowiedzialności kierownictwa podmiotów leczniczych za osiągnięte wyniki, postawiły przed zarządzającymi placówkami służby zdrowia nowe wyzwania. Szpitale coraz częściej traktuje się jak przedsiębiorstwa, nie uwzględniając przy tym specyfiki rynku usług zdrowotnych. Wiele szpitali jest w złej kondycji finansowej, generuje straty, ma problemy z regulowaniem zobowiązań. Niepokojący jest fakt, że od roku 2011 zadłużenie szpitali publicznych wzrosło średnio o 11% – pierwszy raz od 7 lat. W niektórych województwach nastąpił skok zadłużenia nawet o 30–40%. Opisana sytuacja rodzi potrzebę zwrócenia większej uwagi na właściwe efektywne zarządzanie szpitalami, które może przyczynić się do poprawy ich sytuacji finansowej oraz podnieść efektywność i rentowność. Minimalizacja kosztów i zadłużenia, a jednocześnie zapewnienie dostępności i wysokiej jakości świadczonych usług zdrowotnych, wymagają wykorzystania różnych narzędzi zarządzania finansami szpitali.

Autorzy opracowania uważają, że dla potrzeb zarządzania finansami szpitali za szczególnie przydatne narzędzie rachunkowości zarządczej należy uznać budżetowanie. Jednak, jak wskazuje praktyka, także i to narzędzie nie jest uznawane za skuteczny instrument zarządzania finansami szpitali. W związku z tym należy szukać nowych rozwiązań bazujących na połączeniu budżetowania i innego narzędzia rachunkowości zarządczej, tworząc w ten sposób „budżetowanie hybrydowe”.

Celem opracowania jest próba zdefiniowania pojęcia „budżetowanie hybrydowe” oraz wskazanie założeń budowy budżetu hybrydowego w praktyce funkcjonowania szpitali ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania finansami szpitala. W związku z tym problem badawczy sprowadza się do odpowiedzi na pytania: (1) Co to jest budżetowanie hybrydowe? (2) Jaka powinna być konstrukcja budżetowania hybrydowego w warunkach zarządzania finansami szpitala? (3) Jak budżetowanie hybrydowe może wpłynąć na proces zarządzania finansami szpitala? Zasadnicza teza artykułu zawiera się w stwierdzeniu, że hybrydowy model budżetowania, wspomagający proces zarządzania finansami szpitala, powinien z teoretycznego punktu widzenia stanowić połączenie budżetowania ze strategiczną kartą wyników. W postępowaniu badawczym zostanie zastosowane wnioskowanie dedukcyjne, które doprowadzi do logicznego uporządkowania problemu oraz wskazania istoty budżetowania hybrydowego w zarządzaniu finansami szpitala.

Stan obecny i wyzwania dla zarządzania finansami szpitali

Polskie szpitale od wielu lat mają problemy finansowe. Pomimo nowych, coraz to większych nakładów na system zdrowotny, zmiany są bardzo powolne. W wielu przypadkach długi szpitali z roku na rok są coraz większe. Aktualne dane ministerstwa jednoznacznie wskazują, że zobowiązania szpitali rosną. W 2014 r. wynosiły niecałe 10 mld zł, na koniec III kwartału 2018 r. jest to już kwota przekraczająca 12,5 mld zł. Podkreślić należy tutaj, że aż 1,4 mld zł stanowią zobowiązania wymagalne.

Trudna sytuacja finansowa w polskich szpitalach to m.in. konsekwencja rosnących obciążeń płacowych i niskiej wyceny świadczeń zdrowotnych. Presja płacowa, eskalowana porozumieniami Ministerstwa Zdrowia z kolejnymi grupami zawodowymi bez zapewnienia odpowiednich źródeł finansowania, skutkuje pogłębieniem niestabilności finansowej szpitali. Na wypłaty przeznaczają się już ponad 83% przychodów.

Należy zauważyć, iż w 2019 r. wzrosły diametralnie koszty działalności, które bezpośrednio wpływają również na kwestie zarządzania finansami szpitala. W niektórych regionach szpitale płacą za zużycie prądu o 70% więcej niż dotychczas. Ponadto wzrosły koszty usług obcych (sterylizacja, wywóz odpadów medycznych, usługi związane z żyzywieniem itp.) oraz produktów i leków szpitalnych. Nowy rok to również wzrost minimalnej płacy i stawki godzinowej. To kolejny element finansowego wyzwania, przed którymi stanęły szpitale.

Wzrost kosztów działalności placówek ochrony zdrowia wynika także z kosztów niezależnych, narzuconych odgórnie przepisami prawa. Ustawodawca zazwyczaj nie wskazuje źródeł finansowania na pokrycie nowo powstałych kosztów. Zarządzający szpitalami zostają postawieni „pod ścianą”. Koszty działalności szpitali rosną, a nie idzie za nimi wzrost przychodów. Prowadzi to do dalszego zadłużania się szpitali.

Na niedoinwestowanie służby zdrowia nakładają się problemy z niedoborem kadry. Komplikują one i tak trudne zarządzanie podmiotami leczniczymi. Prowadzą też do presji płacowej, a nawet wojen płacowych pomiędzy placówkami. Dysfunkcje systemu ochrony zdrowia w Polsce powodują, że szpitale nie są w stanie zbilansować przychodów i kosztów. W konsekwencji dostępne środki się kurczą i wcześniej czy później następuje moment, gdy szpital traci płynność finansową. Mimo to placówka musi nadal pracować i przyjmować pacjentów. Najpierw jednostce brakuje środków na działalność bieżącą, a później szybko popada w zadłużenie.

Z przeprowadzonych badań wynika, że podstawową i najważniejszą przyczyną zadłużenia szpitali są zbyt niskie nakłady na służbę zdrowia. Przenaczamy na ten sektor tylko 6,3% PKB (z czego tylko 4,8% to pieniądze publiczne), podczas gdy średnia unijna wynosi 8,9%¹. Oznacza to, że na zdrowie wydajemy o około 30% mniej niż przeciętny członek OECD². Pod względem nakładów na służbę zdrowia zajmujemy jedno z ostatnich miejsc w Europie. W Europejskim Konsumenckim Indeksie Zdrowia za rok 2018 znaleźliśmy się na 32. miejscu. Wyżej od nas sklasyfikowano m.in.: Serbię, Litwę czy Bułgarię, za nami znalazły się tylko Węgry, Rumunia i Albania.

Jedną z najważniejszych zmian w zakresie opieki zdrowotnej w ostatnich latach, mającą bezpośredni wpływ na funkcjonowanie szpitali, było uruchomienie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, potocznie zwanego „siecią szpitali”³. W założeniu Ministerstwa Zdrowia tzw. sieć szpitali miała być rozwiązaniem, które usprawni organizację udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez szpitale oraz przychodnie przyszpitalne i poprawi dostęp pacjentów do leczenia specjalistycznego w szpitalach. Sieć miała zoptymalizować liczbę oddziałów specjalistycznych i umożliwić lepszą koordynację świadczeń szpitalnych i ambulatoryjnych. Miała także ułatwić zarządzanie szpitalami. Wprowadzenie sieci miało gwarantować odpowiedni poziom, a także ciągłość i stabilność finansowania szpitali.

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała zbiorczy raport, w którym punktuje problemy polskiego systemu zdrowia oraz rekomenduje rozwiązania, które mają go usprawnić. Z kontroli NIK wynika, że nie poprawiła się jednak ani sytuacja chorych, ani finansów większości badanych szpitali⁴. Realizacja rekomendacji sformułowanych przez NIK powinna przyczynić się do zbudowania systemu ochrony zdrowia, którego oczekują Polacy – systemu, który będzie lepiej zorganizowany i finansowany, a także bardziej transparentny.

1 Health Consumer Powerhouse <http://www.oecd.org/health/health-at-a-glance-europe>, dostęp: 06.09.2019 r.

2 OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju; organizacja międzynarodowa o profilu ekonomicznym, skupiająca 36 wysoko rozwiniętych i demokratycznych państw. Utworzona na mocy Konwencji o organizacji współpracy gospodarczej i rozwoju, podpisanej w Paryżu przez 20 państw 14 grudnia 1960 r.

3 Podstawy prawne działania sieci wprowadzono Ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Uzupełniającymi przepisami w tym zakresie było rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej na pierwszy okres rozliczeniowy oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 września 2017 r. w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej.

4 Raport NIK o „sieci szpitali”, www.nik.gov.pl, dostęp: 07.09.2019 r.

W obliczu tak trudnej sytuacji finansowej przed osobami zarządzającymi finansami szpitali stoi obecnie bardzo wiele wyzwań. Przed nimi kolejne obowiązki związane z informatyzacją szpitali i znalezieniem finansowania na ten cel. Ogromnym wyzwaniem są braki kadry medycznej, wprowadzenie minimalnych norm dla pielęgniarek i racjonalizacja liczby łóżek.

Wyzwaniem jest także połączenie finansowania ochrony zdrowia, mimo wzrostu nakładów, z rosnącymi oczekiwaniami finansowymi kolejnych grup zawodowych. Ważnym tematem jest także zarządzaniem ryzykiem w szpitalu – zwłaszcza że mówi się o planach dotyczących wprowadzania dodatkowych wymagań dotyczących szpitali i ich ubezpieczeń.

Największe wyzwania w ochronie zdrowia to:

- utrzymanie stabilności finansowej;
- wprowadzenie minimalnych norm dla pielęgniarek i racjonalizacja liczby łóżek;
- obowiązkowe wprowadzenie elektronicznej dokumentacji medycznej;
- wdrożenie nowych modeli dostaw usług medycznych – poprawiających ich dostępność i ceny;
- dostosowanie do zmieniających się potrzeb, wymagań i oczekiwań konsumentów;
- inwestycje w cyfrowe innowacje;
- zgodność z przepisami i zapewnienie cyberbezpieczeństwa;
- pozyskiwanie, rozwój i zatrzymywanie najlepszego personelu medycznego;
- braki kadry medycznej;
- za niskie finansowanie ochrony zdrowia;
- ogromne oczekiwania dotyczące podwyżek kolejnych grup zawodowych.

Jak wynika z raportu firmy doradczej Deloitte⁵, w latach 2018–2022 wydatki na ochronę zdrowia na świecie będą rosły średnio o 5,4% rocznie, co stanowi około 10,4% globalnego PKB. Do głównych przyczyn napędzających wzrost wydatków należą: starzenie się ludności, rozpowszechnienie systemu ochrony

⁵ Global Health Care Outlook. Shaping the future, 2019 r. Autorzy przewidują, że w najbliższych latach medycyna stanie się bardziej przewidywalna, prewencyjna oraz spersonalizowana. Rynek opieki medycznej powinien przejść transformację od skupiania się na leczeniu chorób do profilaktyki zdrowotnej.

zdrowia w krajach rozwijających się, rozwój technologii i rosnące koszty pracy. Autorzy przewidują, że w najbliższych latach medycyna stanie się bardziej przewidywalna, prewencyjna oraz spersonalizowana. Rynek opieki medycznej powinien przejść transformację od skupiania się na leczeniu chorób do profilaktyki zdrowotnej.

Zjawiska pożądane i dysfunkcyjne budżetowania w zarządzaniu finansami szpitali

Przemiany na rynku usług medycznych realizowane od wielu lat wymusiły na zakładach opieki zdrowotnej zmiany w systemie zarządzania. Pozyskiwanie środków finansowych na pokrycie potrzeb funkcjonowania szpitali z Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) i innych źródeł zostało usankcjonowane prawnie⁶. Duża liczba umów zawieranych między dysponentem środków publicznych, jakim jest NFZ, a szpitalami spowodowała zapotrzebowanie na informacje. Mało który problem jest obecnie w polskiej opiece zdrowotnej przedmiotem takiego zainteresowania, intensywnych dyskusji i dociekań, jak kontraktowanie procedur medycznych. Z kontraktowaniem procedur i usług medycznych wiąże się bowiem przyszłość szpitali. Planowanie działalności leczniczej szpitali możliwe jest w oparciu o realne warunki funkcjonowania. Szpitale, chcąc funkcjonować racjonalnie i efektywnie, próbują wprowadzać budżetowanie jako lekarstwo na zły stan finansowy i organizacyjny.

Budżetowanie działalności służby zdrowia to jeden z priorytetowych, a zarazem niełatwy element finansów publicznych. Proces finansowania ochrony zdrowia od połowy lat 90. poddawany jest licznym próbom reformowania. Mimo wielu zmian prawnych i organizacyjnych przeprowadzanych w kolejnych latach, sytuacji nadal nie można uznać za zadowalającą⁷.

Budżetowanie w szpitalu – szczególnie w ostatnich latach – stało się koniecznością. W tak trudnych warunkach, w jakich zmuszone są funkcjonować zakłady opieki zdrowotnej, wprowadzenie systemu budżetowania podnosi sprawność funkcjonowania organizacji oraz poprawia jej efektywność. Zadania stawiane przed systemem budżetowania mogą dotyczyć:

- poprawy funkcjonowania systemu ekonomiczno-finansowego na skutek jednoznacznego przypisania zadań, uprawnień, kompetencji i odpowiedzialności;

6 Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2011 r., nr 112, poz. 654.

7 J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Temida 2, Białystok 2007, s. 221.

- budowy powszechnej świadomości ponoszonych kosztów oraz znajomości relacji pomiędzy kosztami a innymi wielkościami ekonomicznymi;
- motywowania i mobilizowania kadry wszystkich szczebli do usprawniania i innowacyjności działań w obszarze ich funkcjonowania, w tym przewidywania zagrożeń i dodatkowych szans;
- poszukiwania dodatkowych przychodów;
- stworzenia odpowiedniej bazy informacyjnej, ułatwiającej podejmowanie decyzji.

Pożądanym zjawiskiem niezbędnym w ustaleniu procesu budżetowania w szpitalu niewątpliwie jest ustanowienie celów, jakie ma spełniać projektowany system budżetowania, określenie sposobów ich osiągania oraz wyznaczenie konkretnej osoby, która będzie odpowiedzialna za przebieg tego procesu. Istotną rolę w procesie budżetowania odgrywa dział finansowo-księgowy oraz dział informacji medycznej szpitala. Bardzo ważne i pożądane w zarządzaniu finansami szpitala jest myślenie perspektywiczne osób zarządzających, czyli prowadzenie takiej polityki dochodowej, aby była możliwość inwestowania w nowoczesny sprzęt, technologie i ludzi, dzięki którym istnieje możliwość realizowania usług medycznych. Budżetowanie jako metoda zarządzania finansami umożliwia bieżącą kontrolę zachodzących zmian w działalności szpitala. Najważniejszym efektem jest obniżenie kosztów operacyjnych i poprawa stopnia zorganizowania szpitala.

Zjawiskami pożądanymi budżetowania są także korzyści pośrednie, związane z zarządzaniem personelem. Chodzi bowiem o motywowanie pracowników, co jest elementem budżetowania⁸. Realizowane w szpitalu procedury budżetowania zwiększają możliwości koordynacji działań i współpracy między poszczególnymi ośrodkami odpowiedzialności. Budowanie wspólnych budżetów powoduje, że ośrodki wiedzą o sobie i swoich możliwościach usługowych więcej niż w sytuacji, gdy plany są narzucane odgórnie.

Zarządzanie szpitalem w obecnych warunkach politycznych, organizacyjnych finansowych i medycznych jest procesem dość skomplikowanym i wymagającym od menedżerów medycznych umiejętności planowania i przewidywania nowych sytuacji na trudnym rynku usług medycznych⁹. Dylematem,

⁸ E. Nowak, B. Nita, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 17.

⁹ R. Orliński, *Budżetowanie przyrostowe jako metoda poprawy kondycji finansowej szpitali*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 9.

a zarazem dysfunkcją w zarządzaniu finansami szpitala są częste zmiany ustaw i przepisów wykonawczych oraz ogólnie niełatwa sytuacja finansowa opieki zdrowotnej. Kluczem do sukcesu jest posiadanie przez menedżerów zarządzających szpitalem informacji istotnych, bieżących, sprawdzonych o odpowiednim stopniu szczegółowości, które wykorzystują do planowania i kontroli działalności leczniczej, a działania te są niezbędnymi elementami procesu zarządzania. Nowoczesne koncepcje rachunkowości finansowej wskazują możliwości dowodowe i informacyjne systemu, co oznacza, że rachunkowość ta staje się coraz częściej źródłem informacji na potrzeby rachunkowości zarządczej, zakładając wysokie umiejętności interpretacyjne i analityczne menedżerów.

Skuteczność zarządzania jednostką gospodarującą oznacza realizację przyjętych przez menedżerów planów krótko- i długookresowych z wykorzystaniem odpowiednio dobranych metod i narzędzi¹⁰. Lekarstwem na problemy w zarządzaniu szpitalem może być budżetowanie jako narzędzie systematycznego i sformalizowanego zarządzania, które z jednej strony uwzględnia interesy poszczególnych menedżerów skorelowane z wizją i misją, z drugiej zaś pozwala skonfrontować zasoby, jakie znajdują się w dyspozycji szpitala.

Dysfunkcją na etapie sporządzania budżetów w szpitalu jest niepewność przyszłości oraz brak wpływu na wewnętrzne i zewnętrzne czynniki, które mogą w istotny sposób oddziaływać na zarządzanie finansami szpitala. Przy ustalaniu kwot w budżetach planowanych decydujące znaczenie mają przyjęte założenia co do przyszłych zewnętrznych i wewnętrznych warunków działania, np.: tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), % PKB na ochronę zdrowia, wskaźnik inflacji, stopy procentowe, wysokość średniej płacy brutto. Mają one istotny wpływ na wielkość składek na ubezpieczenia zdrowotne, a w efekcie decydują one o wartości i strukturze kontraktów z NFZ, jak również o wysokości popytu na usługi zdrowotne osób nieobjętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym¹¹. Co prawda warunki finansowania opieki zdrowotnej nie zmieniły się od kilku lat, jednak sposób rozliczania uległ pewnym zmianom¹².

10 M. Dylewski, B. Filipiak, P. Szczypa, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 86-90.

11 M. Kautsch, *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 102.

12 1 października 2017 r. w życie weszła ustawa o „sieci szpitali”. Na jej podstawie zmienił się sposób finansowania szpitali, który jest określany na zasadach ryczałtu, którego wysokość wylicza się na podstawie liczby i struktury sprawozdanych w poprzednim okresie świadczeń. Ryczałt jest wyliczony według wzoru określonego w rozporządzeniu, który jest jednakowy dla wszystkich szpitali. Szerzej na temat finansowania w formie ryczałtu w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu PSZ.

Zjawiskami dysfunkcyjnymi budżetowania w zarządzaniu finansami są:

- wzrost ilości sporządzanych dokumentów papierowych (można to częściowo obniżyć poprzez wprowadzenie systemu informatycznego);
- wzrost świadomości pracowników o finansach podmiotu, który może być „obrócony” przeciwko temu podmiotowi poprzez żądania przeznaczenia wypracowanych oszczędności tylko na wzrost wynagrodzeń;
- konieczność stworzenia systemu nadzoru i utrzymania rygorów czasowych związanych z tworzeniem, zatwierdzaniem oraz kontrolą;
- system budżetowania szybko „odslania słabe miejsca organizacji”, co nie wszystkim jest „na rękę”.

Budżetowanie hybrydowe – założenia teoretyczne

Aktualne wymagania wyznaczane budżetowaniu przewyższają znacznie te cele, dla realizacji których narzędzie to było konstruowane¹³. T. Johnson, który jest profesorem i specjalistą z zakresu historii rachunkowości, stwierdził, że „przedsiębiorstwa, które sterują ich pracownikami oraz procesami za pomocą informacji księgowych, nie przetrwają w warunkach globalnej ekonomii”¹⁴. Potrzebny jest zatem zupełnie nowy model zarządzania, bądź też usprawnienie powszechnie stosowanego budżetowania operacyjnego. Metody te mogą być odbierane przez menedżerów placówek medycznych jako stosunkowo skomplikowane, co więcej – niekiedy pojawia się konieczność łączenia różnych metod w tzw. rozwiązania hybrydowe. W literaturze można zaobserwować istotne braki w definiowaniu hybrydowego modelu budżetowania.

J. Uziątko oraz E. Radosiński piszą, iż: „Systemy hybrydowe to układy, które łączą w sobie przynajmniej dwie różne metody rozwiązywania problemów. Hybrydy powinno się stosować wówczas, gdy pojedyncza technika nie jest wystarczająca do rozwiązania danego problemu, a jednocześnie istnieje szansa, że będzie to możliwe w przypadku wykorzystania zalet dwu lub więcej połączo-

13 P. Bunce, R. Fraser, *Beyond budgeting...*, “Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants”, Vol. 75, Issue 2, 1997, s. 26.

14 J. Hope, R. Fraser, *Beyond budgeting... Breaking through the barrier to ‘the third wave’*, “Management Accounting”, Vol. 75, Issue 11, December 1997, s. 20-23.

nych metod¹⁵. Natomiast M. Łada-Cieślak jest zdania, że istnieje szansa na integrację budżetowania z innymi narzędziami. Do instrumentów, które mogą być zintegrowane z procesem budżetowania operacyjnego, można zaliczyć m.in.:

- zbilansowaną kartę osiągnięć (Kaplana i Nortona) – poprzez dostarczanie mierników mogących stanowić kryteria alokacji zasobów oraz wartości docelowych tych mierników jako celów, na realizację których powinny zostać przydzielone środki;
- benchmarking – jako instrument pozyskania wielkości wzorcowych zużycia zasobów, wskazujący na obszary działalności wymagających zmian, czyli obszary o największej luce wykonania;
- analizę łańcucha wartości¹⁶ – tj. analizę umożliwiającą porównanie wysokości kosztów poszczególnych działań z uzyskiwaną w wyniku ich realizacji wartością dla klienta oraz wskazującą priorytetowe, istotne z punktu widzenia strategii, obszary działalności przedsiębiorstwa¹⁷.

Na podstawie przeglądu literatury zidentyfikowano lukę poznawczą w zakresie możliwości integrowania ze sobą kilku narzędzi rachunkowości zarządczej. Wskazana jest potrzeba zintegrowanego wykorzystywania narzędzi w ramach podsystemu rachunkowości zarządczej w celu wdrażania ich w postaci hybrydowych modeli budżetowania. Dotychczasowe badania dotyczące wykorzystywania zintegrowanych narzędzi rachunkowości zarządczej prowadzone były przede wszystkim z perspektywy dużych przedsiębiorstw. Brak jest koncepcji zastosowania nowoczesnych (zintegrowanych) modeli budżetowania w szpitalach. Nieliczne publikacje przedstawiają rozważania i badania na temat budżetowania, np. J. Gierusz, M. Cygańska¹⁸, *Budżetowanie kosztów działań w szpitalu*,

15 J. Uziąłko, E. Radosiński, *Metody zarządzania zasobami na przykładzie służby zdrowia*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Instytut Organizacji i Zarządzania, Politechnika Wroclawska, Wrocław 2009, s. 139.

16 Łańcuch wartości to koncepcja, która została opracowana przez M. Portera i zakłada ona m.in., iż [Kozłowski, Piotrowski 1999, s. 193]: „wszystkie przedsięwzięcia rynkowe (biznesy) są pewnymi sekwencjami działań [...] podstawowym źródłem przewagi konkurencyjnej [...] jest [...] sprawność różnych rodzajów działań, jakie organizacja podejmuje, dostarczając na rynek swój produkt”.

17 M. Łada-Cieślak, *Współczesne podejście do budżetowania operacyjnego w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, t. 55, SKWP, Warszawa 2000a, s. 29-42.

18 J. Gierusz, M. Cygańska, *Budżetowanie kosztów działań w szpitalu*, ODDK, Gdańsk 2009, s. 115-154.

lub M. Kludacz¹⁹, *Analiza działań jako podstawa rachunku kosztów procesów i jej zastosowanie w szpitalach* z 2005 r. oraz R. Orliński²⁰, *Budżet zadaniowy w szpitalach*. Opracowania te dotyczą tylko jednego modelu budżetowania.

Należy zauważyć, iż w literaturze budżetowanie tradycyjne poddawane jest częściej krytyce. Zazwyczaj wymieniane wady to: brak powiązania ze strategią jednostki, zbyt czasochłonne, koncentrują się tylko na wielkościach finansowych itd. Zarówno na płaszczyźnie nauki, jak i praktyki trwają ciągłe poszukiwania jak najlepszych metod budżetowania jako elementu niezbędnego do efektywnego zarządzania tak, aby odpowiadały obecnym realiom ciągłym zmianom zachodzącym w służbie zdrowia. Na tym tle można stwierdzić, że współcześnie kadra menedżerska szpitali publicznych potrzebuje informacji niezbędnych do realizacji procesów decyzyjnych, pochodzących z narzędzi zindywidualizowanych zarządzania dostosowanych do potrzeb danego szpitala, uwzględniających ich zakres i rozmiary działalności, wewnętrzne uwarunkowania i całość złożonego otoczenia. W związku z tym trudno oczekiwać od jednorodnych rozwiązań z zakresu budżetowania spełnienia tak sformułowanych oczekiwań.

Krytycy budżetowania od lat zwracali uwagę, iż tradycyjne podejście do planowania operacyjnego jest nieprzystosowane, przestarzałe, słabo związane ze strategią przedsiębiorstwa i zbyt kosztowne. W odpowiedzi na krytykę i wady tradycyjnego budżetowania rozwinęła się koncepcja *beyond budgeting*²¹ (z ang. „poza budżetowaniem”), która reprezentuje nowe zupełnie inne podejście do planowania i kontroli. Koncepcja ta oznacza definitywne odejście od tradycyjnego nakazowo-kontrolnego (*command and control*) systemu zarządzania i zastąpienie go systemem zdecentralizowanym i adaptacyjnym²². Podstawowe zasady tej koncepcji dotyczą definiowania elastycznych celów w ramach strategii ukierunkowanej na decentralizację oraz szybkie zmiany (adaptację) w odpowiedzi na sygnały

19 M. Kludacz, *Analiza działań jako podstawa rachunku kosztów procesów i jej zastosowanie w szpitalach*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania / Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, oraz *Rachunek kosztów działań jako instrument sterowania szpitalem*, [w:] E. Nowak (red.), *Rachunkowość a controlling*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langlego we Wrocławiu, nr 1085, Wrocław 2005.

20 R. Orliński, *Budżet zadaniowy w szpitalach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2015.

21 Autorzy w artykule posługują się anglojęzycznym terminem *beyond budgeting*, natomiast w literaturze polskiej można spotkać próby tłumaczenia tego pojęcia jako „zarządzanie bez budżetowania operacyjnego”, „zarządzanie z pominięciem budżetów” lub „pozabudżetowanie”.

22 M. Kowalewski, *Koncepcja beyond budgeting jako alternatywa dla tradycyjnego budżetowania*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 73, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, Szczecin 2015, s. 116.

płynące z zewnątrz²³. Warto podkreślić, że oprócz wymienionych zasad koncepcja *beyond budgeting* opiera się na rozbudowanym instrumentarium. Autorzy tej koncepcji wymieniają sześć podstawowych koncepcji i narzędzi wspomagających *beyond budgeting*. Należy do nich zaliczyć: zarządzanie wartością, benchmarking, strategiczną kartę wyników zarządzanie procesowe, zarządzanie relacjami z klientem (CRM), system informacyjny i prognozowanie kroczące²⁴. Jak trafnie opisują A. Jaruga i inni, „autorzy koncepcji *beyond budgeting* opowiadają się za połączonym zastosowaniem różnych metod rachunkowości zarządczej oraz koncepcji zarządzania wspierających strategiczne i operacyjne zarządzanie przedsiębiorstwem”²⁵.

Na początku należy wskazać, jakimi cechami powinien charakteryzować się nowy model budżetowania, który będzie go odróżniał od tradycyjnej jego wersji. Inaczej mówiąc, w jaki sposób będzie pozytywnie wpływał na funkcjonowanie szpitala, przy zachowaniu zalet budżetowania. Zalety budżetowania są ogólnie znajome, można zaliczyć np.: dostarczanie wiedzy o kosztach i przychodach w przyszłości oraz informacji dla kontroli oceny dokonań, umacnianie koordynacji, współpracy i komunikacji różnych ośrodków odpowiedzialności, nastawianie menedżerów na osiągnięcie celów.

Nowy hybrydowy model budżetowania powinien przede wszystkim:

- umożliwiać sprawne planowanie kosztów stałych i zmiennych w ośrodkach ich powstawania²⁶;
- pozwalać na sprawne planowanie sprzedaży i wyników finansowych poszczególnych MPK (miejsc powstawania kosztów, tj. ośrodków odpowiedzialności, np. oddziały szpitalne, poradnie, pracownie);

23 M. Kowalewski, *Ewolucja czy rewolucja we współczesnym budżetowaniu. Koncepcja beyond budgeting a tradycyjne budżetowanie*, [w:] A. Karmańska (red.), *Nauka o rachunkowości na progu gospodarki opartej na wiedzy*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013, s. 944.

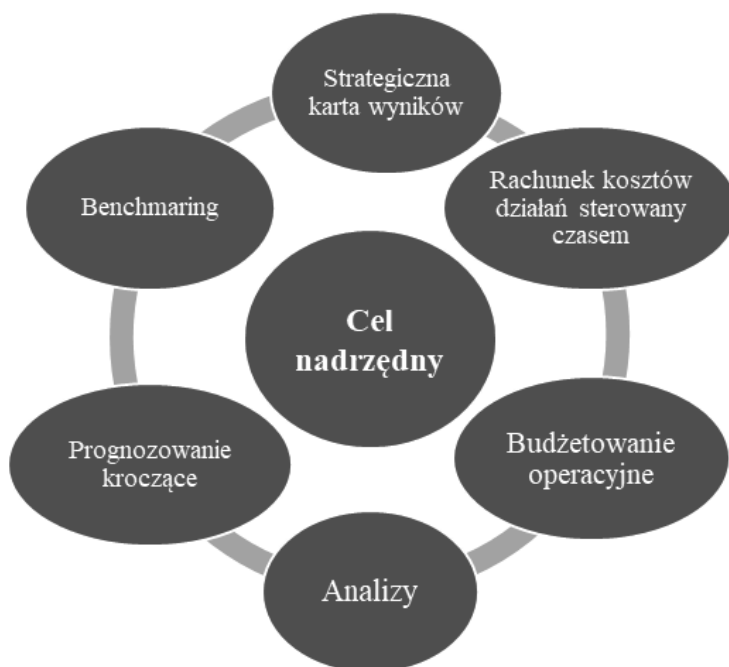
24 Szerzej na temat koncepcji *beyond budgeting*: M. Norkowski, *Koncepcja beyond budgeting a tradycyjne budżetowanie*, [w:] E. Nowak (red.), *Pomiar i raportowanie dokonań przedsiębiorstwa*, CeDeWu, Warszawa 2012, oraz J. Hope, R. Fraser, *Beyond Budgeting How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap*, Harvard Business School Press 2003a.

25 A. Jaruga, P. Kabalski, A. Szycha, *Rachunkowość zarządcza*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 511.

26 Przy budżetowaniu kosztów stałych nie uwzględnia się zmian rozmiarów działalności, ponieważ ich poziom jest związany z posiadanym potencjałem produkcyjnym danego ośrodka powstawania kosztów. Budżetując koszty zmienne, należy oprzeć się na wcześniej przygotowanym planie działalności danej jednostki organizacyjnej. Rozmiar działalności poszczególnych jednostek mierzymy za pomocą miar najlepiej charakteryzujących ich działalność (w przypadku szpitali są to: hospitalizowani, osobodni, punkty proceduralne, badania, porady, operacje, posiłki itd.). Więcej na temat zasady opracowania budżetów kosztów dla ośrodków ich powstawania: K. Czubakowska, W. Gabruszewicz, E. Nowak, *Podstawy rachunkowości zarządczej*, PWE, Warszawa 2006, s. 296.

- zapewniać jak największą aktualność danych w obowiązujących planach operacyjnych;
- zapewniać spójność planów operacyjnych z bieżącą strategią działania;
- zmniejszyć czasochłonność procesu planowania operacyjnego;
- ograniczać wpływ danych z minionych okresów na wielkości w budżetach.

Opracowując nowy model budżetowania, na wstępie należy określić cel główny działalności finansowej szpitala. Podstawowe założenie hybrydowego modelu budżetowania jest następujące: celem nadrzędnym działalności finansowej szpitala jest dążenie do utrzymania płynności finansowej oraz rentowności. Na rysunku 1 przedstawiono narzędzia realizacji sformułowanego wcześniej celu nadrzędnego działalności finansowej szpitala. Należy zauważyć, iż wszystkie te elementy są ze sobą wzajemnie powiązane.



Rysunek 1. Proponowane narzędzia do zastosowania w celu osiągnięcia nadrzędnego celu działalności finansowej szpitala

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 1 wyodrębniono analizy jako samodzielny instrument. Mimo iż poszczególne rodzaje analiz są przeważnie częścią np. opracowania strategicznej karty wyników czy też prognozowania kroczącego, stanowią jednak istotny element omawianej koncepcji. Jak zauważyli J. Hope i R. Fraser, tworzenie hybrydowego modelu budżetowania (tj. łączenie budżetowania z innymi narzędziami oraz praktykami *beyond budgeting*) niesie ze sobą pewne zagrożenia. Na przykład dołączanie prognozowania kroczącego do procedur budżetowania w przedsiębiorstwie może powodować zwiększenie nakładów pracy koniecznych do poniesienia w procesie sterowania działalnością podmiotu, przez co będą się zwiększały odpowiednie pozycje kosztowe²⁷.

W niniejszym opracowaniu przyjęto tezę, iż hybrydowy model budżetowania wspomagający proces zarządzania finansami szpitala powinien z teoretycznego punktu widzenia stanowić połączenie budżetowania ze strategiczną kartą wyników²⁸. Zaprezentowana metoda wspomaga implementację narzędzia, jakim jest budżetowanie oraz kontrolę działań zgodnych z ideą zrównoważonego rozwoju. Do tej pory polskie szpitale wykorzystywały wszystkie możliwe środki finansowe i nadmiernie angażowały je w leczenie pacjentów. Obecnie nowoczesne szpitale starają się działać zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, by zapobiec bankructwu i nadmiernemu zadłużeniu. Takie zmiany są konieczne i dobre. Sprzyja temu stosowanie założeń, a także samej metody strategicznej karty wyników. Efektywność tego typu strategii i narzędzi potwierdzają najlepsze amerykańskie i europejskie praktyki. Hybrydowy model budżetowania operacyjnego zakłada regularne i systematyczne opracowywanie strategicznej karty wyników na poziomie całego szpitala, która zawierać będzie zagregowane cele, wyznaczone do osiągnięcia. W tabeli 1 przedstawiono cele poszczególnych obszarów.

27 J. Hope, R. Fraser, *Figures of hate*, "Financial Management", February 2001, s. 22-25.

28 W polskiej literaturze występuje kilka innych terminów definiujących tę metodę. Nazwy, na jakie możemy trafić, to: Zrównoważona Karta Wyników, Zbilansowana Karta Wyników, Kompleksowa Karta Wyników, Zrównoważony Zestaw Wskaźników, Zrównoważona Sprawozdawczość lub Zrównoważony Arkusz Ocen. Często stosowany jest również skrót angielski BSC. Najbardziej rozpowszechniona jest jednak nazwa „strategiczna karta wyników”, pisana małymi literami lub określana skrótem SKW i tak też będzie stosowane w dalszej części artykułu.

Tabela 1. Przykładowe cele poszczególnych obszarów

| Obszary / perspektywy | Cele strategiczne | Wskaźniki i ich oczekiwane wartości | Miary |
|----------------------------------|--|--|--|
| Finanse | Zmniejszenie zadłużenia / zwiększenie zysku | Powstrzymanie dalszego zadłużania się, wyjście na zerowy wynik operacyjny szpitala / powiększanie zysku oraz rentowności szpitala | <ul style="list-style-type: none"> • wskaźnik płynności, • wskaźnik rentowności, • wartościowy poziom kontraktu z NFZ, • wartość przychodu z pozamedycznej działalności szpitala |
| Wewnętrzne procesy | Obniżenie jednostkowych kosztów stałych poprzez lepsze wykorzystanie zasobów | Wykorzystanie łóżek w minimum 80%, praca sal operacyjnych przez 10 godzin na dobę, pełne obciążenie aparatury medycznej i diagnostycznej | <ul style="list-style-type: none"> • obłożenie wyrażone w %, • dobowy czas pracy w godzinach, • procent wykorzystania „możliwości produkcyjnych” sprzętu medycznego |
| Wartość dla pacjenta | Podwyższenie jakości świadczonych usług | Skrócenie czasu pobytu np. do 4,5 dnia, obniżenie odsetka zakażeń np. do 0,5%, obniżenie śmiertelności np. do 0,3%, skrócenie czasu oczekiwania np. do 2 tygodni | <ul style="list-style-type: none"> • czas pobytu w dniach, • % zakażeń, • % śmiertelności, • czas oczekiwania w dniach, • wskaźnik zadowolenia pacjentów, • liczba skarg pacjentów |
| Szanse i kierunki rozwoju | Podwyższenie referencyjności i specjalizacji szpitala | Zwiększenie wolumenu świadczonych usług w pewnym zakresie, uruchomienie nowych usług, podwyższenie kompetencji i wykształcenia kadry | <ul style="list-style-type: none"> • liczba szkoleń, • liczba personelu z określonymi certyfikatami i stopniami |

Źródło: opracowanie własne.

Zestaw finansowych i pozafinansowych wskaźników efektywności szpitala to wiodące narzędzie w nowoczesnym zarządzaniu. Opracowane pierwotnie przez Kaplana i Nortona²⁹ w latach 90. pod nazwą Balanced Scorecard (strategiczna karta wyników) jest szeroko stosowane w zarządzaniu szpitalami. Strategiczna karta wyników definiowana jest jako metoda pomiaru efektywności organizacji w wielu perspektywach, pozwalająca przetłumaczyć wizję i strategię jednostki na

29 Autorami koncepcji strategicznej (zrównoważonej karty) wyników są R.S. Kaplan i D.P. Norton, którzy po raz pierwszy zaprezentowali wspomnianą koncepcję w 1992 r. na łamach czasopisma naukowego „Harvard Business Review”. W strategicznej karcie wyników tradycyjne mierniki finansowe informujące o wynikach już podjętych działań zostają zachowane. Miernikom tym towarzyszą jednak mierniki operacyjne dotyczące: zadowolenia klientów, procesów wewnętrznych oraz innowacji i usprawnień, od których zależą przyszłe wyniki firmy. Kartę określa się mianem strategicznej/zrównoważonej ze względu na zachowanie odpowiednich proporcji między zewnętrznymi miernikami satysfakcji klienta a wewnętrznymi miernikami efektywności kluczowych procesów i rozwoju. Kartę cechuje również zachowana równowaga pomiędzy miernikami wskazującymi efekt zdarzeń przeszłych a miernikami wskazującymi przyszłe (prognozowane) wyniki.

mierzalne cele. Dzięki metodzie tej możliwe jest powiązanie codziennych zadań i czynności operacyjnych wszystkich komórek organizacji i wszystkich pracowników ze strategicznymi celami podmiotu³⁰.

Strategiczna karta wyników koncentruje się na ocenie działalności podmiotu w czterech perspektywach: finansowej, klientów, procesów wewnętrznych oraz wzrostu i uczenia się³¹. Ocena ta dokonywana jest zarówno za pomocą miar finansowych, jak i niefinansowych. Karta wyników wypełnia swego rodzaju lukę powstałą w wielu systemach zarządzania pomiędzy wizją, misją i strategią a działalnością na poziomie operacyjnym³². Wszystkie perspektywy tworzone są na takiej samej zasadzie, tzn. w każdej perspektywie zostają określone cele strategiczne, cele szczegółowe, miary oraz działania. Szpital, aby efektywnie wykorzystać SKW, musi przygotować własną paletę mierników, na podstawie której można najlepiej zmierzyć pozycję rynkową organizacji, posiadane zasoby, określić kierunki rozwoju na tle otoczenia. Wyznaczone cele muszą być dobrze sprecyzowane i przedyskutowane z kierownictwem jednostki³³.

Wdrożenie strategicznej karty wyników wymaga odpowiedniego przygotowania szpitala pod względem merytorycznym, informatycznym oraz finansowym.

W jednostce takiej może okazać się konieczne:

- zmodyfikowanie struktury organizacyjnej szpitala, tj. wyodrębnienie procesów i działań podlegających pomiarowi;
- standaryzacja procesu świadczenia usług medycznych;
- wdrożenie systemu komputerowego przetwarzania danych;
- opracowanie metodyki systemu pomiaru³⁴.

Na rysunku 2 przedstawiono przykładowy fragment mapy strategii, opracowany dla szpitala.

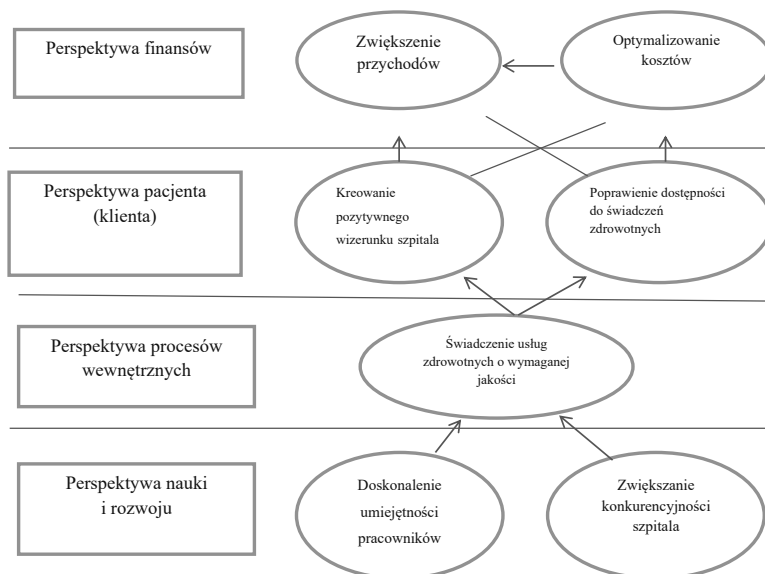
30 M. Cygańska, *Wykorzystanie Zrównoważonej Karty Wyników w podmiotach leczniczych*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów, Zeszyt Naukowy 129, SGH, Warszawa 2013, s. 98.

31 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019, s. 34.

32 D. Gajda, *Zrównoważona Karta Wyników jako sposób pomiaru efektywności zespołów w organizacji*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe, nr 230, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2015, s. 5.

33 D. Porębski, *Wykorzystanie strategicznej karty wyników w polskim szpitalu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 277, Wrocław 2013, s. 16.

34 M. Hass-Symotiuł (red.), *System pomiaru i oceny dokonań szpitala*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 116.



Rysunek 2. Przykładowy fragment mapy strategii szpitala

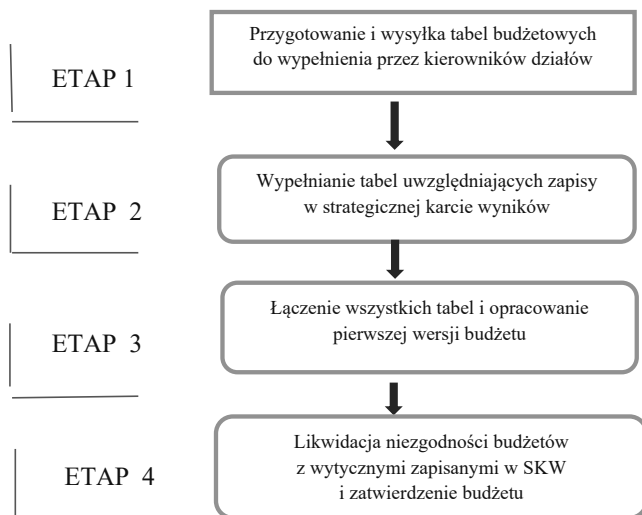
Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Jaworski, *Strategiczna karta wyników metodą równoważenia celów przedsiębiorstwa*, <https://controlling.info.pl/artykuly/strategiczna-karta-wynikow-metoda-rownowazenia-celow-przedsiębiorstwa,169.html>, dostęp: 18.09.2019 r.

Zarazem mapa strategii, jak i wyniki analiz strategicznych stanowią wskazówki do opracowania strategicznej karty wyników dla szpitala. Kluczowe są również historyczne dane finansowo-księgowo, administracyjne i inne, dotyczące działalności szpitala. Opracowywane są cztery perspektywy: finansów, klienta, procesów wewnętrznych oraz nauki i rozwoju. Dla każdej z nich określone są cele do osiągnięcia (te same, które zapisane są w mapie strategii), planowane inicjatywy prowadzące do realizacji założonych celów oraz dobrane do nich mierniki. Zgodnie z założeniami hybrydowego modelu budżetowania, strategiczna karta wyników ma określać faktyczne i konkretne ramy działalności szpitala.

W perspektywie finansowej należy zapisać wszystkie cele o charakterze finansowym, jakie zaplanowano do zrealizowania przez szpital. Stosownie z koncepcją hybrydowego modelu budżetowania można wskazać np. maksymalne kwoty kosztów, które będą do dyspozycji kierownikom poszczególnych działów głównych. W ten sposób można delegować kierownikom możliwość samodzielnego określania wewnętrznego podziału przyznanej puli kosztów oraz określać

im limity, w ramach których funkcjonują poszczególne działy/oddziały. Możliwe jest także wyznaczanie celów rocznej redukcji kosztów ponoszonych przez dany oddział o określony procent. W perspektywie finansów należy określić ponadto poziom przychodów, który stanowi cel do osiągnięcia. Bardzo dobrze sprawdzają się wskaźniki typu koszty/przychody (im mniejszy uzyskujemy wynik, tym lepiej), przy czym możemy stosować różne rodzaje kosztów oraz przychodów. Taka konstrukcja pozwala na to, by koncentrować się na uzyskaniu określonego poziomu przychodów, przy jednoczesnym kontrolowaniu kosztów.

W dalszej kolejności należy opisać (zaplanować) kolejne perspektywy, które powinny być ze sobą powiązane. Wszystkie cele muszą być zbieżne, nie może zachodzić żadna sprzeczność. Po sporządzeniu strategicznej karty wyników następuje etap opracowania poszczególnych budżetów, które składają się na budżet główny szpitala. Plany operacyjne nie powinny być zbyt szczegółowe; należy posługiwać się danymi zagregowanymi i wskaźnikami w celu skrócenia czasu sporządzania budżetów, jak również uproszczenia w nanoszeniu korekt w trakcie trwania realizacji powyższych planów. Z uwagi na obszerność materiału opisywanego modelu, autorzy prezentują tylko wybrane i uproszczone schematy budowy nowego modelu budżetowania. Na rysunku 3 przedstawiono etapy budżetowania zgodnie z założeniami hybrydowego modelu budżetowania.



Rysunek 3. Uproszczony schemat procesu budżetowania

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym etapie założono wysyłkę specjalnie przygotowanych tabel budżetowych do wszystkich kierowników działów/oddziałów, których zadaniem jest uzupełnienie tabel, które będą miały na uwadze zapisy dokonane w strategicznej karcie wyników, jak również cel nadrzędny działalności szpitala. Dyrektor (zarząd) natomiast planuje koszty, najważniejsze inwestycje i przychody. Kolejnym etapem jest łączenie opracowanych tabel i sporządzenie pierwszej wersji budżetów. Jest to zadanie dla działu np. controllingu lub rachunkowości zarządczej. W dalszym etapie należy dokonać korekt niezgodności, tak aby zaplanowany budżet był zgodny z zapisami w SKW.

Implementacja hybrydowego modelu budżetowania wiąże się z koniecznością systematycznego przeprowadzania analiz odchyleń, które wskazują miejsca i przyczyny ich powstawania. W tej fazie budżetowania spełnione zostają podstawowe zadania, do których zaliczyć należy:

- ujawnienie odchyleń wielkości rzeczywistych lub przewidywanych od wielkości założonych w budżecie;
- identyfikacja miejsc powstawania odchyleń;
- rozpoznawanie przyczyn odchyleń;
- wskazywanie działań korygujących zaistniałe odchylenia;
- ustalenie osób odpowiedzialnych za powstanie odchyleń³⁵.

Analiza odchyleń powinna dotyczyć przede wszystkim zasadniczych celów, zapisanych w strategicznej karcie wyników. Intencją jej stosowania w hybrydowym modelu budżetowania jest zapewnienie zgodności działań podejmowanych na poziomie operacyjnym z celami strategicznymi szpitala, szczególnie w odniesieniu do zarządzania finansami. Należy jednoznacznie podkreślić, iż wyniki analiz, wizja, misja, mapa strategii, jak również strategiczna karta wyników, powinny być dostępne dla wszystkich pracowników szpitala.

Wpływ budżetowania hybrydowego na zarządzanie finansami szpitali

Jeden z zapisów w ustawie o działalności leczniczej wymusił na właścicielach podmiotów medycznych działania w postaci wprowadzania nowoczesnych

35 B. Nita, *Kontrola wykonania budżetów*, [w:] E. Nowak, B. Nita (red.), *Budżetowanie w przedsiębiorstwie: organizacja, procedury, zastosowanie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 205-206.

metod zarządzania w celu zbilansowania i zredukowania strat³⁶. Jednym z narzędzi przyczyniającym się do efektywnego osiągnięcia zamierzonych rezultatów jest budżetowanie, które – zintegrowane ze strategiczną kartą wyników – tworzy nowy hybrydowy model budżetowania.

Obserwując proste wskaźniki strategicznej karty wyników, np. wynik finansowy, obłożenie, czas pobytu, realizację kontraktu z NFZ czy doksztalcenie lekarzy, szybko zauważymy efekt „naczyń” połączonych. Skrócenie czasu pobytu obniża koszt leczenia, dzięki temu wzrasta wynik finansowy szpitala, ale krótsze pobyty obniżają obłożenie łóżek. Sytuacja ta z kolei powoduje, że szpital przyjmuje więcej pacjentów, co przekłada się na zwiększone potrzeby kadrowe, wyższe koszty, szybszą niż zakładano realizację kontraktu, co w efekcie przyczynia się do wykonywania świadczeń medycznych poza limitem (szpital wchodzi w nadwykonania), i odwrotnie. Słabe wykształcenie kadry medycznej powoduje więcej powikłań i dłuższe czasy pobytu. To zaś przyczynia się do wysokiego obłożenia łóżek, ale zarazem niższych przychodów i zagrożenia niezrealizowaniem kontraktu oraz powoduje ucieczkę pacjentów do innych szpitali. Takich zależności jest znacznie więcej.

Przy tak określonych założeniach, zdaniem autorów, umiejętne przełożenie misji szpitala na szereg mierzalnych celów i monitorowanie pracy w wielu obszarach, przy wykorzystaniu dobrze zdefiniowanych wskaźników, pozwala na wczesne i odpowiednie reakcje na zbliżające się problemy zarządzania finansami. Zaangażowanie całego personelu w realizację celów warunkuje długoterminowy sukces szpitala. Personel musi być odpowiednio informowany. Podstawą są logiczne i zrozumiałe wskaźniki oraz bieżące prezentowanie ich wartości w miarę realizacji celów. Zastosowanie w szpitalu hybrydowego modelu budżetowania pozwoli na zsynchronizowanie poszczególnych działów i kluczowych pracowników w celu realizacji strategii oraz zintegrowania stosowanych wcześniej instrumentów zarządzania finansami i jakością.

W ocenie autorów strategiczna karta wyników, przez zintegrowanie z budżetowaniem, tworzy nowy hybrydowy model budżetowania, który prezentuje kompleksową ocenę efektywności szpitala, przez co umożliwia skuteczniejsze zarządzanie finansami szpitala. Model ten pokazuje złą bądź dobrą kondycję poszczególnych ośrodków odpowiedzialności, a także zależności między przychodami i kosztami. Czytelna jest konieczność zdobywania nowych zleceń, zdobywania

36 Ł. Radwański, *Budżetowanie – narzędzie zarządzania w podmiotach działających na rynku medycznym w Polsce*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko (red.), *Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych*, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych 2013, s. 556.

pacjentów i utrzymywania właściwych relacji z pracownikami. Właściwa kontrola wykonania budżetu umożliwia kontrolę efektywności wykorzystania zasobów szpitala, ocenę zapotrzebowania na świadczenia medyczne, co w efekcie przyczynia się do racjonalnego zarządzania finansami szpitala.

Niestety, w obecnych realiach pogłębiających się kłopotów finansowych jednostek służby zdrowia wiele szpitali nie jest gotowych na wdrożenie nowego modelu budżetowania. Obserwując inne kraje, nie tylko w Europie, wydaje się słuszne przynajmniej pożądanie w kierunku implementacji takich narzędzi, jak m.in. strategiczna karta wyników.

Podsumowanie

Niniejsze opracowanie stanowi syntetyczne ujęcie pierwszego etapu badań nad budżetowaniem hybrydowym w zarządzaniu finansami szpitali. Teoretyczne rozważania umożliwiły realizację przyjętego celu i udzielenie odpowiedzi na podane we wprowadzeniu pytania badawcze i potwierdzenie przyjętej tezy. Autorzy nadal prowadzą pogłębione badania literaturowe i opracowują model budżetowania hybrydowego, będącego połączeniem budżetowania ze strategiczną kartą wyników. Planowane jest testowe wdrożenie modelowego rozwiązania budżetowania hybrydowego w warunkach rzeczywistych w jednym ze szpitali województwa kujawsko-pomorskiego.

Dotychczasowe badania natury teoretycznej oraz doświadczenie praktyczne autorów wskazują na słuszność i celowość przyjętych założeń badawczych. Wyniki wskazują na możliwość osiągnięcia efektu synergii dzięki połączeniu dwóch narzędzi rachunkowości zarządczej: budżetowania i strategicznej karty wyników. Powstałe w ten sposób hybrydowe budżetowanie może dać podstawę do poprawy w zakresie zarządzania finansami szpitali.

Bibliografia

Bunce P., Fraser R., *Beyond budgeting...*, "Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants", 1997.

Cygańska M., *Wykorzystanie Zrównoważonej Karty Wyników w podmiotach leczniczych*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów, Zeszyt Naukowy nr 129, SGH, Warszawa 2013.

Dylewski M., Filipiak B., Szczypa P., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007.

Gajda D., *Zrównoważona Karta Wyników jako sposób pomiaru efektywności zespołów w organizacji*, Zeszyty Naukowe, nr 230, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2015.

Gierusz J., Cygańska M., *Budżetowanie kosztów działań w szpitalu*, ODDK, Gdańsk 2009.

Hass-Symotiuk M., *System pomiaru i oceny dokonań szpitala*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.

Hope J., Fraser R., *Figures of hate*, "Financial Management", February 2001.

Jaruga A., Kabalski P., Szychta A., *Rachunkowość zarządcza*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

Kautsch M., *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Kludacz M., *Analiza działań jako podstawa rachunku kosztów procesów i jej zastosowanie w szpitalach*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.

Kowalewski M., *Ewolucja czy rewolucja we współczesnym budżetowaniu. Koncepcja beyond budgeting a tradycyjne budżetowanie*, [w:] A. Karmańska (red.), *Nauka o rachunkowości na progu gospodarki opartej na wiedzy*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013.

Kowalewski M., *Koncepcja beyond budgeting jako alternatywa dla tradycyjnego budżetowania*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 73, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.

Łada-Cieślak M., *Współczesne podejście do budżetowania operacyjnego w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, t. 55, SKWP, Warszawa 2000.

Nita B., *Kontrola wykonania budżetów*, [w:] E. Nowak, B. Nita (red.), *Budżetowanie w przedsiębiorstwie: organizacja, procedury, zastosowanie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007.

Nowak E., Nita B., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Orliński R., *Budżetowanie przyrostowe jako metoda poprawy kondycji finansowej szpitali*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Orliński R., *Budżet zadaniowy w szpitalach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2015.

Porębski D., *Wykorzystanie Strategicznej Karty Wyników w polskim szpitalu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

Radwański Ł., *Budżetowanie – narzędzie zarządzania w podmiotach działających na rynku medycznym w Polsce*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko (red.), *Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych*, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych 2013.

Stankiewicz J., *Debudżetyzacja finansów państwa*, Temida 2, Białystok 2007.

Uziółko J., Radościński E., *Metody zarządzania zasobami na przykładzie służby zdrowia*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Instytut Organizacji i Zarządzania, Politechnika Wrocławska, Wrocław 2009.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2011 r., nr 112, poz. 654.

Piotr Szczypa

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy

Anna Filipowska-Żyła

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

Przeciwdziałanie nadużyciom finansowym w zakresie wydatkowania środków z Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2021–2027

Counteracting fraud in European Union spending under the financial perspective 2021–2027

Zarys treści: Zbliżające się nowe ramy finansowe na lata 2021–2027 stawiają przed polskimi organizacjami nowe wymogi w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych. Kolejna perspektywa finansowa wiąże się z możliwością pozyskania przez Polskę środków na realizację nowych inicjatyw. Jest jednak związana z tym, że budżet Komisji Europejskiej nie będzie zawierał już składki członkowskiej Wielkiej Brytanii. Poza tym Komisja Europejska posiada wiedzę i doświadczenie w zakresie identyfikowania nieprawidłowości, stąd oczekuje od państw członkowskich podejmowania odpowiednich działań, mających na celu przeciwdziałanie i walkę z niepożądanymi zjawiskami. Komisja Europejska podejmuje także sama działania w tym zakresie.

Słowa kluczowe: nadużycia finansowe, środki z Unii Europejskiej, zwalczanie nadużyć finansowych, nieprawidłowość, przeciwdziałanie korupcji.

Abstract: The upcoming new financial framework for 2021–2027 puts new demands on Polish organisations in terms of preventing and combating fraud. The next Financial Perspective is linked to the possibility for Poland to raise funds for new initiatives. However, it is related to the fact that the budget of the European Commission will no longer include the membership fee of the United Kingdom. Moreover, the European Commission has knowledge and experience in identifying malpractices and therefore expects Member States to take appropriate measures to prevent and fight against undesirable phenomena. The European Commission also takes action itself in this area.

Keywords: fraud, funds from the European Union, fight against fraud, malpractice, anti-corruption.

Wprowadzenie

Nadużycia finansowe stanowią niepożądane zjawisko skutkujące konsekwencjami finansowymi zarówno na poziomie beneficjenta, jak też instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych, ale także na poziomie państwa członkowskiego i wspólnoty. Poza wpływem finansowym, nadużycia finansowe wywierają wpływ pozafinansowy, trudny do określenia, gdyż dotyczy wielu różnych interesariuszy środków publicznych. Instytucje wdrażają rozwiązania pozwalające na poinformowanie pracowników o zjawiskach niekorzystnych oraz przeciwdziałanie i zwalczanie zachowań nagannych.

Celem opracowania jest identyfikacja wymogów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 oraz przegląd dostępnych regulacji wewnętrznych różnych organizacji, dotyczących aktualnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 pod kątem przyjętych i stosowanych rozwiązań w tym zakresie. Artykuł został opracowany na podstawie analizy przepisów prawa krajowego i unijnego (projektów), wytycznych Komisji Europejskiej, regulacji wewnętrznych wybranych organizacji dotyczących polityki zwalczania nadużyć finansowych, komunikatów prasowych Komisji Europejskiej, komunikatów i wniosków Komisji Europejskiej. Zastosowano przy tym metodę indukcji i dedukcji.

Definicja nadużycia finansowego

Z pojęciem „nadużycia finansowego” związane jest określenie „nieprawidłowości” zdefiniowanej jako „jakikolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”¹.

„Nadużycie finansowe” może dotyczyć zarówno sfery wydatków, jak też przychodów. W odniesieniu do wydatków, nadużyciem finansowym naruszającym interesy finansowe Wspólnot Europejskich jest jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:

¹ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 312 z 23.12.1995, s. 1), art. 1 ust. 2.

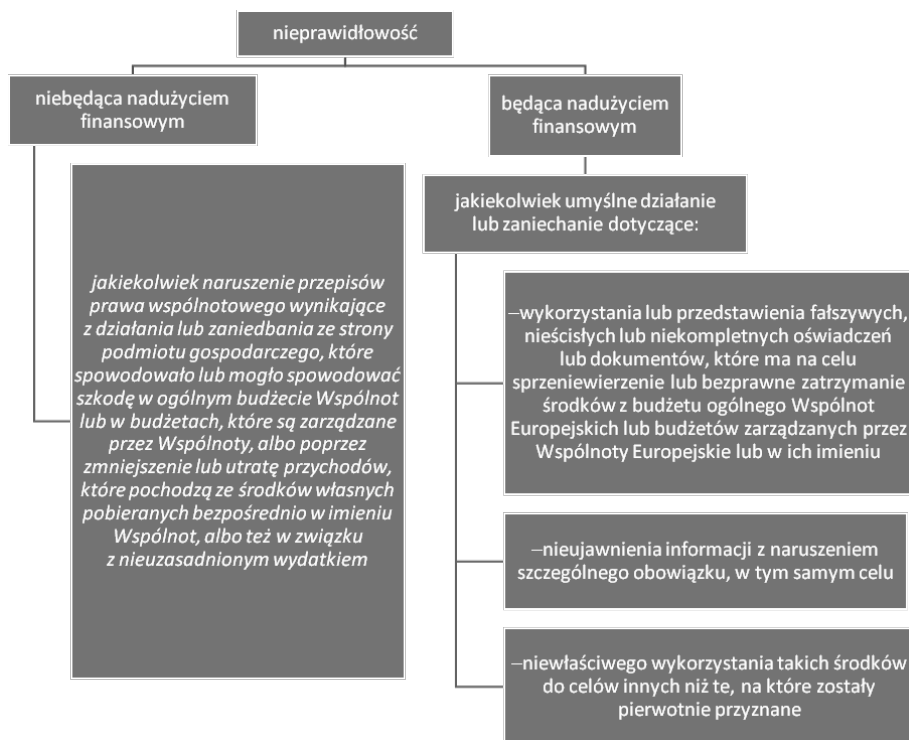
- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu;
- niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

Natomiast w odniesieniu do przychodów, nadużyciem finansowym jest jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:

- wykorzystania lub przedstawiania fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, lub w imieniu Wspólnot Europejskich;
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu;
- niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu².

Nieprawidłowość i nadużycie finansowe można scharakteryzować w sposób przedstawiony na rysunku 1.

² Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., art. 1 ust. 1 lit. a).



Rysunek 1. Rozróżnienie nieprawidłowości w prawodawstwie unijnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 312 z 23.12.1995, s. 1), art. 1 ust. 2; oraz Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzonej w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzonego w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokołu w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzonego w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugiego Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzonego w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., art. 1 ust. 1 lit. a).

Podobne podejście zastosowano do zdefiniowania nadużyć naruszających interesy finansowe Unii³.

³ Nadużycie finansowe zdefiniowano w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, w art. 3 ust. 2.

Wymogi unijne w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w myśl zasady „zero tolerancji”

Unia Europejska i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne, naruszające interesy finansowe Unii, które mają skutek odstraszący i zapewniają skuteczną ochronę w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Państwa członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Państwa członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z Komisją ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwalają niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, kieruje corocznie do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu wykonania niniejszego artykułu⁴.

Parlament Europejski i Rada przyjęły w tym zakresie dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁵. Szczególną uwagę poświęcono w niej przestępstwom popełnionym umyślnie, dotyczącym wydatków związanych z zamówieniami publicznymi oraz urzędnikom publicznym⁶. Przepisy dotyczące nadużyć naruszających interesy finansowe Unii zaprezentowano w tabeli 1.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 326 z 26.10.2012, s. 47), art. 325.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

⁶ Za urzędnika publicznego uznaje się urzędnika unijnego, urzędnika krajowego, jak też inną osobę, której powierzono i która sprawuje funkcję publiczną obejmującą zarządzanie interesami finansowymi Unii lub podejmowanie decyzji w sprawie tych interesów, w państwach członkowskich lub w państwach trzecich.

Tabela 1. Przepięstwa dotyczę nadużyć naruszających interesy finansowe Unii

| Przepięstwa dot. nadużyć naruszających interesy finansowe Unii | Wyszczęólnienie |
|--|---|
| Nadużycia naruszające interesy finansowe Unii | <p>W odniesieniu do wydatków niewiązanych z zamówieniami publicznymi – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu; 2. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; 3. niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane. |
| | <p>W odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, co najmniej w przypadkach, w których dopuszczono się ich w celu uzyskania przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści powodujących stratę w interesach finansowych Unii – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu; 2. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; 3. niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii. |
| | <p>W odniesieniu do dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT, o których mowa w lit. d) – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego bezprawnym uszczupleniem zasobów budżetu Unii lub budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu; 2. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; 3. niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanych zgodnie z prawem, z tym samym skutkiem. |
| | <p>W odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT – działanie lub zaniechanie w ramach transgranicznego oszukańczego systemu, odnoszące się do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wykorzystywania / przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów związanych z VAT, skutkującego uszczupleniem zasobów budżetu UE; 2. nieujawnienia informacji związanych z VAT, z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; 3. przedstawienia nieprawidłowych oświadczeń związanych z VAT do celów oszukańczego ukrycia braku płatności lub bezprawnego tworzenia praw do zwrotu VAT. |
| Inne przepięstwa naruszające interesy finansowe Unii | Korupcja czynna ⁷ i bierna ⁸ |
| | Sprzeniewierzenie ⁹ |
| Inne | Podżęganie do ww. przepięstw |
| | Usiłowanie popełnienia ww. przepięstw |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

Dyrektywa odnosi się także do zagadnienia odpowiedzialności osób prawnych. Przewiduje się sankcje zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych. Za okoliczność obciążającą uznaje się popełnienie przestępstwa w ramach organizacji przestępczej.

Postanowienia dyrektywy przewidują współpracę między państwami członkowskimi a Komisją (OLAF) i innymi instytucjami, organami lub jednostkami organizacyjnymi Unii. W związku z tym Komisja jest zobowiązana do przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań wymienionych w tabeli 2.

Tabela 2. Sprawozdania składane przez państwa członkowskie do Komisji i przez Komisję do Parlamentu Europejskiego i Rady

| Institucja sporządzająca sprawozdanie | Termin przedłożenia sprawozdania | Zakres sprawozdania |
|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| Państwa członkowskie | Co roku | Dane statystyczne na temat przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5 dyrektywy, jeżeli dane te są dostępne na poziomie centralnym w danym państwie członkowskim: a) liczba postępowań karnych, które zostały wszczęte, umorzono, zakończone uniewinnieniem, zakończone skazaniem oraz liczba postępowań karnych pozostających w toku; b) kwoty odzyskane w wyniku postępowania karnego oraz szacowana szkoda. |
| Komisja Europejska | 6 lipca 2021 r. | Ocena zakresu podjęcia przez państwa członkowskie środków niezbędnych do wykonania dyrektywy |
| Komisja Europejska | 6 lipca 2022 r. | Ocena w odniesieniu do celu ogólnego, jakim jest wzmocnienie ochrony interesów finansowych Unii, czy: a) próg określony w art. 2 ust. 2 jest odpowiedni; b) przepisy dotyczące okresów przedawnienia, o których mowa w art. 12, są wystarczająco skuteczne; c) niniejsza dyrektywa działa skutecznie w przypadku nadużyć w ramach procedury zamówień publicznych. |
| Komisja Europejska | 6 lipca 2024 r. | Ocena skutków, jakie prawo krajowe transponujące dyrektywę wywiera w zakresie zapobiegania nadużyciom na szkodę interesów finansowych Unii |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

7 Korupcja czynna oznacza działanie osoby, która obiecuje, proponuje lub wręcza urzędnikowi publicznemu, bezpośrednio lub przez pośrednika, korzyść jakiegokolwiek rodzaju, przeznaczoną dla niego lub dla osoby trzeciej w zamian za podjęcie działań lub wstrzymanie się od działań – leżących w zakresie jego obowiązków lub przy wykonywaniu jego funkcji – w sposób, który szkodzi lub może zaszkodzić interesom finansowym Unii.

8 Korupcja bierna oznacza działanie urzędnika publicznego, który bezpośrednio lub przez pośrednika żąda lub uzyskuje korzyść jakiegokolwiek rodzaju dla siebie lub dla osoby trzeciej, lub przyjmuje obietnicę takiej korzyści w zamian za podjęcie działań lub wstrzymanie się od działań – leżących w zakresie jego obowiązków lub przy wykonywaniu jego funkcji – w sposób, który szkodzi lub może zaszkodzić interesom finansowym Unii.

9 „Sprzeniewierzenie” oznacza działanie urzędnika publicznego, któremu bezpośrednio lub pośrednio powierzono zarządzanie środkami finansowymi lub aktywami, polegające na zaciągnięciu zobowiązań na środki finansowe lub wypłaty tych środków, lub na przywłaszczeniu lub wykorzystaniu aktywów, w sposób sprzeczny z celem, który był dla nich przewidziany w jakikolwiek sposób, ze szkodą dla interesów finansowych Unii.

W tabelach 3 i 4 zawarto informacje o liczbie wykrytych przez państwo członkowskie nieprawidłowości, odpowiednio zgłoszonych i niezgłoszonych w związku z nadużyciem finansowym. Liczba ta odzwierciedla wyniki działań państw członkowskich na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. Zaprezentowane dane nie obejmują państw trzecich (ubiegających się o członkostwo) ani wydatków bezpośrednich.

Tabela 3. Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w 2017 r.

| Państwa członkowskie | Rolnictwo | | Polityka wewnętrzna | | Polityka spójności i rybołówstwo | | Pomoc przedakcesyjna | | ŁĄCZNE WYDATKI | | DOCHODY | |
|----------------------|-----------|------------|---------------------|-----|----------------------------------|-------------|----------------------|---------|----------------|-------------|---------|------------|
| | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR |
| Belgia | | | | | | | | | | | 28 | 15 502 626 |
| Bulgaria | 16 | 3 852 238 | | | 1 | 64 425 | | | 17 | 3 916 663 | 19 | 1 192 724 |
| Republika czeska | 8 | 494 087 | | | 33 | 6 609 802 | | | 41 | 7 103 889 | | |
| Dania | 3 | 8 119 | | | 1 | 32 352 | | | 4 | 40 471 | 1 | 87 967 |
| Niemcy | 6 | 981 201 | | | 18 | 1 657 451 | | | 24 | 2 638 652 | 46 | 6 586 501 |
| Estonia | 8 | 2 199 728 | | | 5 | 5 325 933 | | | 13 | 7 525 661 | 4 | 310 930 |
| Irlandia | 2 | 15 242 | | | | | | | 2 | 15 242 | 1 | 33 992 |
| Grecja | 2 | 26 628 | | | 10 | 1 343 670 | | | 12 | 1 370 298 | 31 | 14 131 439 |
| Hiszpania | 5 | 298 302 | | | 20 | 410 096 | | | 25 | 708 398 | 34 | 3 911 652 |
| Francja | 9 | 1 326 255 | | | | | | | 9 | 1 326 255 | 98 | 13 221 533 |
| Chorwacja | 2 | 358 047 | | | 1 | 1 052 812 | | | 3 | 1 410 859 | 8 | 852 915 |
| Włochy | 36 | 1 370 571 | | | 3 | 703 086 | | | 39 | 2 073 657 | 20 | 1 036 186 |
| Cypr | | | | | 3 | 520 212 | | | 3 | 520 212 | 4 | 118 402 |
| Łotwa | 1 | 4 353 | | | 6 | 7 506 305 | | | 7 | 7 510 658 | 6 | 257 710 |
| Litwa | 6 | 1 246 395 | | | 1 | 41 360 | | | 7 | 1 287 755 | 38 | 1 538 484 |
| Luksemburg | 1 | 15 857 | | | | | | | 1 | 15 857 | | |
| Węgry | 14 | 1 075 823 | | | 6 | 1 479 560 | | | 20 | 2 555 383 | 4 | 335 228 |
| Malta | | | | | 1 | 38 685 | | | 1 | 38 685 | 2 | 366 319 |
| Niderlandy | 6 | 183 866 | | | 3 | 421 614 | | | 9 | 605 480 | 6 | 2 800 617 |
| Austria | 1 | 122 538 | | | | | | | 1 | 122 538 | 7 | 5 654 247 |
| Polska | 79 | 37 954 297 | | | 64 | 19 612 173 | | | 143 | 57 566 470 | 52 | 2 526 634 |
| Portugalia | 4 | 176 918 | | | 12 | 31 604 726 | | | 16 | 31 781 644 | 2 | 269 552 |
| Rumunia | 64 | 7 973 885 | | | 75 | 67 164 713 | 2 | 649 636 | 141 | 75 788 234 | 9 | 413 780 |
| Słowenia | 1 | 46 897 | | | 2 | 2 553 647 | | | 3 | 2 600 544 | 4 | 159 180 |
| Słowacja | 2 | 149 444 | | | 77 | 172 181 299 | | | 79 | 172 330 743 | | |
| Finlandia | | | | | 1 | 26 786 | | | 1 | 26 786 | 4 | 83 383 |
| Szwecja | | | | | | | | | | | 4 | 4 527 821 |
| ZK | | | | | 2 | 40 118 | | | 2 | 40 118 | 9 | 466 886 |
| ŁĄCZNIE | 276 | 59 880 690 | | | 345 | 320 390 825 | | | 623 | 380 921 151 | 441 | 76 386 708 |

Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużycia finansowych (2017 r.), Bruksela, 3.09.2018 r., COM (2018) 553 final, s. 37.

Tabela 4. Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe w 2017 r.

| Państwa członkowskie | Rolnictwo | | Polityka wewnętrzna | | Polityka spójności i rybołówstwo | | Pomoc przedakcesyjna | | ŁĄCZNE WYDATKI | | DOCHODY | |
|----------------------|-----------|-------------|---------------------|---------|----------------------------------|---------------|----------------------|-----------|----------------|---------------|---------|-------------|
| | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR |
| Belgia | 17 | 312 940 | 2 | 978 381 | 51 | 6 092 879 | | | 70 | 7 384 200 | 189 | 14 579 103 |
| Bulgaria | 124 | 11 211 037 | | | 77 | 29 676 418 | 15 | 20 932 | 216 | 40 908 388 | 1 | 253 408 |
| Republika czeńska | 25 | 1 083 012 | | | 282 | 60 949 351 | | | 307 | 62 032 363 | 89 | 8 608 023 |
| Dania | 9 | 305 497 | | | 3 | 694 020 | | | 12 | 999 517 | 55 | 2 038 865 |
| Niemcy | 61 | 2 437 925 | | | 83 | 10 519 246 | | | 144 | 12 957 171 | 1 617 | 85 727 353 |
| Estonia | 37 | 1 812 973 | | | 24 | 2 821 971 | | | 61 | 4 634 944 | 1 | 11 149 |
| Irlandia | 18 | 802 856 | | | 44 | 3 299 833 | | | 62 | 4 102 689 | 31 | 2 947 035 |
| Grecja | 118 | 2 537 342 | | | 504 | 272 493 429 | | | 622 | 275 030 771 | 10 | 274 902 |
| Hiszpania | 335 | 17 433 317 | | | 1 115 | 366 925 909 | | | 1 450 | 384 359 226 | 230 | 78 825 931 |
| Francja | 162 | 5 021 836 | | | 26 | 4 008 636 | | | 188 | 9 030 472 | 200 | 16 578 121 |
| Chorwacja | 28 | 511 700 | | | 10 | 586 362 | 10 | 1 368 047 | 48 | 2 466 109 | 7 | 262 098 |
| Włochy | 575 | 44 759 711 | | | 555 | 86 114 764 | | | 1 130 | 130 874 475 | 119 | 12 024 057 |
| Cypr | | | | | 30 | 3 214 441 | | | 30 | 3 214 441 | 1 | 10 564 |
| Łotwa | 18 | 779 102 | | | 31 | 3 719 969 | | | 49 | 4 499 071 | 4 | 196 843 |
| Litwa | 137 | 5 385 775 | | | 72 | 23 629 198 | | | 209 | 29 014 973 | 19 | 1 026 160 |
| Luksemburg | | | | | | | | | | | | |
| Węgry | 202 | 11 115 144 | | | 149 | 27 217 704 | | | 351 | 38 332 848 | 20 | 5 909 986 |
| Malta | 13 | 932 900 | | | 23 | 2 317 833 | | | 36 | 3 250 733 | | |
| Niderlandy | 45 | 1 481 953 | | | 63 | 4 809 513 | | | 108 | 6 291 466 | 442 | 78 000 552 |
| Austria | 22 | 489 080 | | | 8 | 2 418 922 | | | 30 | 2 908 002 | 49 | 1 739 162 |
| Polska | 133 | 6 553 892 | | | 499 | 195 767 291 | | | 632 | 202 321 183 | 46 | 1 453 150 |
| Portugalia | 401 | 26 556 512 | | | 392 | 63 808 455 | | | 793 | 90 364 967 | 32 | 4 907 356 |
| Rumunia | 445 | 60 524 561 | 1 | 11 951 | 368 | 102 999 634 | | | 814 | 163 536 146 | 23 | 2 778 540 |
| Słowenia | 14 | 314 974 | | | 41 | 1 438 319 | | | 55 | 1 755 293 | 8 | 320 139 |
| Słowacja | 48 | 4 193 841 | | | 248 | 108 249 854 | | | 296 | 112 443 695 | 11 | 756 807 |
| Finlandia | 7 | 137 810 | | | 7 | 621 523 | | | 14 | 759 333 | 27 | 1 947 211 |
| Szwecja | 6 | 2 127 418 | | | 11 | 869 607 | | | 17 | 2 997 025 | 165 | 6 704 023 |
| ZK | 54 | 1 578 873 | | | 413 | 10 595 510 | | | 467 | 12 174 383 | 799 | 97 376 431 |
| ŁĄCZNI | 3 054 | 210 401 981 | 3 | 990 332 | 5 129 | 1 395 860 591 | 25 | 1 388 979 | 8 211 | 1 608 641 882 | 4 195 | 425 256 972 |

Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.), Bruksela, 3.09.2018 r., COM (2018) 553 final, s. 38.

Skala ilości nieprawidłowości, a także ich wartość skłaniają do refleksji nad rozwiązaniami, które z jednej strony umożliwią odzyskanie tych kwot i ukaranie osób dopuszczających się tych działań, a z drugiej stworzą mechanizmy uniemożliwiające bądź ograniczające takie zachowania do możliwego minimum. Komisja Europejska wydała komunikat dotyczący nowoczesnego budżetu dla Unii, która chroni, wspiera i broni, dla wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, gdzie w ramach jednolitego rynku przewidziała Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Zakłada on finansowanie, głównie w postaci dotacji i zamówień publicznych, szeregu działań zwalczających nadużycia finansowe. Kładzie nacisk przede wszystkim na:

- zakup sprzętu technicznego;
- organizowanie konferencji i szkoleń;
- wymianę najlepszych praktyk między beneficjentami programu (głównie organami krajowymi);
- wspólne systemy informacyjne i bazy danych w celu umożliwienia wzajemnej pomocy i współpracy celnej w obszarze zwalczania nadużyć finansowych, zwłaszcza poprzez zabezpieczenie wymiany informacyjnych między państwami członkowskimi, Unią Europejską i państwami trzecimi;
- zapewnienie przez Program także finansowania, w tym także na zgłaszanie nieprawidłowości przez państwa członkowskie;
- połączenie finansowania dwóch istniejących inicjatyw w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, tj.:
 - programu Herkules III na rzecz wspierania walki z nadużyciami finansowymi, korupcją i nieprawidłowościami;
 - systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych, który ma za zadanie wspierać wzajemną pomoc przede wszystkim w obszarze ceł. Środki dostępne w ramach programu będą w dalszym ciągu przeznaczane na finansowanie systemu zarządzania nieprawidłowościami, obecnie stanowiącego część systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych.

Komisja Europejska złożyła wniosek z dnia 30 maja 2018 r. dotyczący ustanowienia programu wspierania ochrony interesów finansowych UE, a także

wzajemnego wsparcia administracyjnego między organami celnymi na kolejne wieloletnie ramy finansowe¹⁰. Program ma następujące cele ogólne:

- ochrona interesów finansowych Unii;
- wspieranie wzajemnej pomocy organów administracyjnych państw członkowskich i współpracy między nimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.

Cele szczegółowe wraz z proponowanymi miernikami zaprezentowano w tabeli 5. Przewidziana w budżecie pula środków finansowych na realizację programu na lata 2021–2027 wynosi 181,207 mln EUR według cen bieżących.

Tabela 5. Cele szczegółowe programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wraz z proponowanymi miernikami

| Cel szczegółowy | Wskaźnik |
|--|---|
| <u>Cel szczegółowy 1:</u> Zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii oraz zwalczanie takich zjawisk | <u>Wskaźnik 1:</u> Wsparcie w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii oraz zwalczania takich zjawisk – mierzone za pomocą: 1.1: wskaźnika zadowolenia beneficjentów z działań organizowanych w ramach programu i (współ)finansowanych ze środków programu; 1.2: udziału procentowego państw członkowskich otrzymujących każdego roku wsparcie z programu. |
| <u>Cel szczegółowy 2:</u> Wspieranie zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w odniesieniu do funduszy pomocy przedakcesyjnej podlegających zarządzaniu dzielonemu, zapisanych w budżecie Unii | <u>Wskaźnik 2:</u> Wskaźnik zadowolenia użytkowników z korzystania z systemu zarządzania nieprawidłowościami |
| <u>Cel szczegółowy 3:</u> Zapewnianie narzędzi do wymiany informacji i do wsparcia działań operacyjnych w obszarze wzajemnego wsparcia administracyjnego w kwestiach celnych | <u>Wskaźnik 3:</u> Ilość udostępnionych informacji dotyczących wzajemnego wsparcia oraz liczba wspieranych działań związanych z wzajemnym wsparciem |

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

Wdrożenie zaleceń unijnych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Polska zaimplementowała rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie nadużyciom finansowym m.in. w Programie Przeciwdziałania Korupcji na

¹⁰ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, COM (2018) 386 final.

lata 2018–2020¹¹. Wśród najczęściej wymienianych form korupcji wymieniono: sprzedajność urzędniczą (art. 228 kk), przekupstwo (art. 229 kk), płatną protekcję (art. 230 § 1 kk), handel wpływami, czynną płatną protekcję (art. 230a § 1 kk), nepotyzm i kumoterstwo.

W Raporcie Antykorupcyjnym opracowanym przez Komisję Europejską przytoczono wyniki analiz z przeprowadzonego badania. Wynika z nich, że:

- 65% Polaków uważa, że korupcja jest powszechna w zamówieniach publicznych przeprowadzanych przez urzędy centralne (takiego zdania jest 56% obywateli Unii). 67% zauważa ją w zamówieniach publicznych realizowanych przez władze lokalne (średnia dla UE to 60%).
- Polacy uznali, że korupcyjne praktyki dotyczą:
- przygotowania specyfikacji pod konkretną firmę (tak uważa 74% respondentów);
 - złamania ustalonych procedur (54%);
 - konfliktu interesów przy ocenie ofert (48%);
 - zmowy przetargowej (55%);
 - niejasnych kryteriów wyboru oferty (52%);
 - nadużywania sytuacji krytycznych w celu omięcia procedur konkurencyjnych (56%);
 - zmieniania zapisów już po zakończeniu procedury przetargowej (43%).
- Wiele przesłanek skłania do twierdzenia o istnieniu korupcji w zamówieniach publicznych z udziałem środków unijnych. Wynika to z niedomagań systemu kontroli przetargów, w tym tych przyznawanych na poziomie samorządów. Kontrole przeprowadzane w urzędach miejskich powinny mieć szerszy zakres i opierać się na większej niezależności.
- Przywołano wyniki opracowania Urzędu Zamówień Publicznych z 2011 r., według którego na 299 badanych przetargów, 125 (tj. 42%) przeprowadzono z naruszeniem prawa, z czego 54, tj. 18% naruszeń mogło mieć wpływ na wynik postępowania przetargowego.

11 Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

- Wobec 5% Polaków w ostatnim roku żądano łapówki (średnia dla UE – 4%). Sytuacje te dotyczyły najczęściej służby zdrowia.
- Pomimo że odnotowano spadek liczby takich łapówek, jednak samo zjawisko korupcji przybiera na sile w przypadku zakupu sprzętu medycznego i lekarstw. Niepokój budzą powiązania lekarzy z przedstawicielami firm farmaceutycznych, w tym uczestnictwo przedstawiciela spółki w komisji przetargowej rozstrzygającej w sprawie przyznania zamówienia, w którym ta sama spółka jest oferentem.
- Badania Eurobarometru wskazują, że 32% polskich przedsiębiorców zauważa problem korupcji podczas prowadzenia działalności w naszym kraju. Ten problem zauważa także 43% europejskich biznesmenów w Polsce. Dla 92% Polaków korupcja jest najłatwiejszym sposobem w procesie korzystania z usług publicznych, a 56% uważa, że sukces w biznesie zależy jedynie od powiązań politycznych. 7% badanych było narażonych na żądanie łapówki, ubiegając się o konkretne zezwolenia. W Europie dotyczyło to 1% respondentów¹².

Wciąż aktualny problem korupcji spowodował, że w grudniu 2017 r. zaproszono do składania wniosków związanych z projektami mającymi na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji w państwach członkowskich o łącznej wartości 2,2 mln EUR¹³.

Obszary najbardziej narażone w Polsce na korupcję przedstawia rysunek 2. Zidentyfikowano także typy zamówień publicznych, w przypadku których identyfikuje się najwięcej nadużyć. Zostały przedstawione w tabeli 6.

12 European Commission, Brussels, 3.02.2014, COM (2014) 38 final, Report from the Commission to the Council and the European Parliament Anti-Corruption Report, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.

13 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.), s. 13, ISFP-2017-AG-CORRUPT, COM (2018) 553 final.



Rysunek 2. Obszary najbardziej narażone w Polsce na korupcję

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Tabela 6. Typy zamówień publicznych, w przypadku których identyfikuje się najczęściej nadużyć

| Typ zamówienia | Uwagi |
|--|---|
| Zamówienia infrastrukturalne | Zamówienia dotyczą budowy dróg, autostrad, linii kolejowych. |
| Zamówienia dotyczące informatyzacji administracji publicznej | Efektom działań korupcyjnych jest najczęściej preferowanie określonego dostawcy. |
| Zamówienia finansowane ze środków unijnych | Korupcja może obejmować wszystkie fazy i etapy udzielania zamówień, może ponadto dotyczyć zarówno beneficjentów programów pomocowych, jak i urzędników. |
| Zamówienia w dziedzinie ochrony zdrowia | W tym obszarze zagrożone korupcją są m.in. zamówienia na zakup sprzętu, aparatury medycznej, jak również badania. |
| Zamówienia udzielane przez sektor obronny | Zagrożenie dla tego obszaru wynika z ograniczonej transparentności postępowań, uzasadnianej koniecznością ochrony informacji. |
| Zamówienia w energetyce | Ze względu na wysoką wartość udzielanych zamówień niebezpieczeństwo zachowań korupcyjnych istnieje niemal w każdym postępowaniu. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Z występowaniem zjawisk niepożądanych związane są mechanizmy korupcjogenne, wśród których najczęściej występujące w Polsce zaprezentowano na rysunku 3 i opisano w tabeli 7.



Rysunek 3. Najczęściej występujące w Polsce mechanizmy korupcyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Tabela 7. Najczęściej występujące w Polsce mechanizmy korupcyjne

| Mechanizm korupcyjny | Opis |
|---|--|
| Nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa | Naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych poprzez dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych, wydawanie aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem, pozostawianie luk i niejednoznaczności, co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów, niespójne nowelizowanie ustaw, nadregulacja. |
| Dowolność postępowania | Sprzyja jej głównie brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość wydawania pozytywnych decyzji pomimo negatywnej opinii organów opiniujących, co nie opiera się na ustalonych regułach, lecz na ich własnym uznaniu. Dowolność wynika z nieprzejrzystości i nieprecyzyjności przepisów prawa, a także z jego zbyt częstych zmian. |
| Konflikt interesów | Powstaje, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w interesie osobistym, lecz także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o dobro publiczne. |
| Brak jawności postępowania | Możliwość korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym. Dane te są udostępniane jedynie wybiórczo. |
| Słabość systemu kontroli i nadzoru | Wyraża się w brakach organizacyjnych i kadrowych jednostek właściwych do spraw kontroli wewnętrznej oraz ich nastawieniu przede wszystkim na działania doraźne, a nie na profilaktykę i działania systemowe. Taki stan rzeczy powoduje, że tylko pewna część decyzji wydawanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co zmniejsza szanse na ujawnianie decyzji wadliwych lub niekorzystnych dla interesu publicznego. |

| Mechanizm korupcyjny | Opis |
|---|--|
| Kumulowanie uprawnień | Nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności podejmowanych w ramach jednej sprawy pomiędzy różnych urzędników. |
| Lekceważenie obowiązku sporządzenia dokumentacji i sprawozdawczości | Przyjmowanie dokumentacji niespełniającej wymogów formalnych, bez wszystkich wymaganych procedurą dowodów lub załączników, odstępowanie od obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadnienia. |
| Brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia | W wewnętrznych przepisach regulaminowych i statutowych podmiotów publicznych nie zawsze precyzyjnie przypisana jest odpowiedzialność za określone decyzje. |
| Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa | Nadużywanie korzystania przez administrację publiczną z usług doradczych i eksperckich świadczonych przez podmioty zewnętrzne na skalę, która powoduje, że są zastępowane czynności należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danego podmiotu. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Zasadność podejmowania działań antykorupcyjnych potwierdza tendencja spadkowa w zakresie występowania zachowań korupcyjnych. W bazach Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych¹⁴ było zarejestrowanych w 2017 r. nieco ponad 36 tys. przestępstw korupcyjnych, tj. o ponad 28% więcej w porównaniu z 2016 r. Najczęściej rejestrowane przestępstwa zaprezentowano na rysunku 4.



Rysunek 4. Najczęściej rejestrowane przestępstwa w 2017 r.

Źródło: raport „Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2017 r.”.

14 Raport „Zwalczanie przestępczości w korupcyjnej w Polsce w 2017 r.”.

Najwięcej przestępstw korupcyjnych zarejestrowała policja (96,9%), a następnie prokuratura oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Najwyższy wskaźnik odnotowanej przestępczości korupcyjnej odnotowano w województwach śląskim oraz małopolskim. Przy czym w województwie małopolskim wykryto najwięcej przypadków korupcji w przeliczeniu na milion mieszkańców¹⁵.

W raporcie z 2020 r. dotyczącym danych o korupcji z 2018 r. wskazano, jakie instytucje – ile wykryły przestępstw. Dane te zaprezentowano w tabeli 8.

Tabela 8. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2018 r.

| KWALIFIKACJA PRAWNA (artykuł) | Policja | ABW | CBA | Prokuratura | SG | ŻW | RAZEM |
|-------------------------------|---------------|-----------|------------|-------------|-----------|-----------|---------------|
| 228 kk | 5 262 | 5 | 154 | 123 | 10 | 6 | 5 560 |
| 229 kk | 1 789 | 3 | 39 | 108 | 48 | 4 | 1 991 |
| 230 kk | 297 | 0 | 31 | 22 | 1 | 3 | 354 |
| 230a kk | 124 | 0 | 23 | 4 | 0 | 1 | 152 |
| 231 § 2 kk | 1 137 | 0 | 113 | 90 | 0 | 12 | 1 352 |
| 250a kk | 38 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 38 |
| 271 § 3 kk | 22 348 | 29 | 29 | 24 | 1 | 0 | 22 431 |
| 296a kk | 125 | 0 | 20 | 4 | 0 | 0 | 149 |
| 296b kk (uchylony) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 305 § 1 kk | 235 | 1 | 33 | 4 | 2 | 1 | 276 |
| 46 ustawy o sporcie | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| 47 ustawy o sporcie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 54 ustawy refundacyjnej | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| RAZEM | 31 359 | 38 | 442 | 381 | 62 | 27 | 32 309 |

Źródło: raport „Zwalczanie korupcji w Polsce w 2018 r.”, Centralne Biuro Antykorupcyjne, 03.2020 r., https://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Zwalczanie_przestepczosci_korupcyjnej_w_Polsce_w_2018_r_.pdf, s. 6.

Dane dotyczące prawomocnie skazanych na grzywnę, obok pozbawienia wolności za przestępstwa korupcyjne w 2018 r., według kwalifikacji prawnej czynu głównego zostały zaprezentowane w tabeli 9.

¹⁵ Raport „Zwalczanie przestępczości w korupcyjnej w Polsce w 2017 r.”, https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Zwalczanie%20przestepczosci%20korupcyjnej%20w%20Polsce%20w%202017%20r_.pdf.

Tabela 9. Prawomocnie skazani na grzywnę obok pozbawienia wolności za przestępstwa korupcyjne w 2018 r. według kwalifikacji prawnej czynu głównego

| KWALIFIKACJA PRAWNA (artykuł) | Kara grzywny obok pozbawienia wolności | | | |
|-------------------------------------|--|----------------|--------------|----------------|
| | 2017 r. | | 2018 r. | |
| | ogółem | z zawieszeniem | ogółem | z zawieszeniem |
| 228 kk | 237 | 226 | 218 | 198 |
| 229 kk | 463 | 452 | 378 | 358 |
| 230 kk | 46 | 42 | 55 | 46 |
| 230a kk | 49 | 48 | 44 | 44 |
| 231 § 2 kk | 65 | 59 | 74 | 70 |
| 250a kk | 5 | 4 | 2 | 2 |
| 271 § 3 kk | 270 | 242 | 333 | 291 |
| 296a kk | 8 | 8 | 11 | 11 |
| 296b kk | 25 | 25 | 11 | 11 |
| 305 kk | 4 | 4 | 8 | 8 |
| 46 ustawy o sporcie | 0 | 0 | 2 | 2 |
| 47 ustawy o sporcie | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 48 ustawy o sporcie | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 54 ustawy refundacyjnej | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RAZEM | 1 172 | 1 110 | 1 136 | 1 041 |

Źródło: raport „Zwalczanie korupcji w Polsce w 2018 r.”, Centralne Biuro Antykorupcyjne, 03.2020 r., https://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Zwalczanie_przestepczosci_korupcyjnej_w_Polsce_w_2018_r_.pdf, s. 25.

W 2018 r., podobnie jak w roku 2017, najwięcej osób prawomocnie skazano za popełnienie przestępstw na terenie województwa śląskiego – 342. Następnym województwem z największą ilością osób prawomocnie skazanych jest mazowieckie – 336. Istotne jest jednak, że wartości te zmalały w porównaniu do 2017 r. Niemniej, najwięcej skazań w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców w 2018 r. miało miejsce w województwie lubelskim – 101.

Najmniej osób prawomocnie skazano w 2018 r. za przestępstwa popełnione na terenie województw: opolskiego – 34 oraz podlaskiego – 39. Natomiast najmniej skazań w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców w 2018 r. miało miejsce w województwie warmińsko-mazurskim – 31.

Identyfikacja niepożądanych zachowań oraz mechanizmów, które im sprzyjają, umożliwiły postawienie celów głównych oraz szczegółowych Programu Przeciwdziałania Korupcji oraz określenie jego mierników, które zaprezentowano w tabeli 10 oraz tabeli 11.

Tabela 10. Cele główne Programu oraz jego mierniki

| Cel główny Programu | Nazwa miernika | Opis miernika |
|--|-----------------------------------|---|
| Ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym | Mierniki podstawowe celu głównego | Wartość Indeksu Percepcji Korupcji (IPK). Zakłada się wzrost wartości IPK do 2020 r. o 3% do poziomu 65 punktów. Wzrost wskaźnika oszacowano na podstawie danych IPK za 2016 r., który wyniósł 62 punkty. Przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przeglądownym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści). |
| | Mierniki pomocnicze celu głównego | Pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą. Realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu. Rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Tabela 11. Cele szczegółowe Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji

| Cele szczegółowe Programu | Nazwa miernika | Opis miernika |
|--|---|--|
| Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej: zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania | Mierniki podstawowe celów szczegółowych | Przeprowadzenie pilotażu co najmniej jednego wdrożonego instrumentu lub narzędzia informatycznego przeznaczonego do prowadzenia działań edukacyjnych o profilu antykorupcyjnym, do końca pierwszego roku wdrożenia Programu. Przedstawienie do uzgodnień lub konsultacji społecznych projektów dokumentów rządowych, w rozumieniu przepisów odrębnych, w co najmniej dwóch przypadkach zadań o profilu legislacyjnym, w pierwszym roku wdrożenia Programu. Porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na koniec każdego roku wdrożenia Programu. |
| | Mierniki pomocnicze celów szczegółowych | Odsetek i liczba skazanych za przestępstwa korupcyjne na koniec każdego roku wdrożenia Programu. Rok 2015: 2,499 – zakłada się tendencję rosnącą wartości. Realizacja co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu. Dokonanie oceny 10% (w odniesieniu do całkowitej rocznej liczby) projektów regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celów o profilu legislacyjnym, w drugim i trzecim roku wdrożenia Programu. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Do poszczególnych obszarów tematycznych nie zostały jednak przypisane zadania i działania określone w Planie działań. Uniemożliwia to wielopłaszczyznowość i wielowymiarowość przewidzianych zadań, wymienionych w tabeli 12.

Tabela 12. Plan działań z zadaniami i działaniami

| Zadanie | Działanie |
|---|--|
| Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego | <ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych oraz po jej zaprzestaniu, z jednoczesnym opracowaniem skutecznego systemu sankcji za naruszenie tych ograniczeń. 2. Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne. 3. Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu. 4. Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych. 5. Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne. 6. Ocena i zaproponowanie zmian w celu wzmocnienia roli przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych. 7. Stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydatkujących środki publiczne. |
| Wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki | <ol style="list-style-type: none"> 1. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych. 2. Opracowanie projektu wytycznych dot. wdrożenia mechanizmu określonego w pkt 2.1. 3. Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań dot. monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE (program „Osłona Antykorupcyjna”). 4. Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program „Osłona Antykorupcyjna”). |
| Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych | <ol style="list-style-type: none"> 1. Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania. 2. Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. 3. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy. 4. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie objętym art. 4 pkt 8 ustawy. 5. Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. |
| Wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym | <ol style="list-style-type: none"> 1. Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów. 2. Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym. 3. Opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji. 4. Opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik – klient. |
| Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne | <ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie projektu wytycznych w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych. 2. Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów. 3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych. |

| Zadanie | Działanie |
|--|--|
| Kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną | <ol style="list-style-type: none"> 1. Wspieranie edukacji antykorupcyjnej, zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego. 2. Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji. 3. Wspieranie edukacji antykorupcyjnej w środowisku sportowym. |
| Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji | <ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. 2. Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej. 3. Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie. 4. Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej. 5. Organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. |
| Wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji | <ol style="list-style-type: none"> 1. Wzmocnienie efektywności współpracy operacyjnej z wykorzystaniem międzynarodowych kanałów wymiany informacji (OLAF, Interpol, Europol). 2. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

W prawodawstwie polskim funkcjonuje także ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹⁶. Ustawa ta umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności nie tylko osoby fizycznej, ale także podmiotów zbiorowych, które dopuszczają się nadużyć finansowych.

Przykładowe rozwiązania przyjęte przez wybrane instytucje publiczne w zakresie postępowania w przypadku zidentyfikowania nadużyć finansowych

Rozwiązania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych zostały sformalizowane i przyjęte przez wiele instytucji publicznych w ramach aktualnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. W tabeli 13 przedstawiono wybrane rozwiązania przyjęte przez instytucje wybrane do analizy.

¹⁶ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tj. z 2020 r., poz. 358).

Tabela 13. Zakres regulacji wewnętrznych wybranych instytucji w zakresie polityki antykorupcyjnej, przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych

| Instytucja | Zakres regulacji |
|--|---|
| Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy | <ol style="list-style-type: none"> 1. Deklaracja w zakresie przeciwdziałania, wykrywania i zwalczania w DWUP nadużyć finansowych i/lub korupcji. 2. Zwalczanie nadużyć finansowych i/lub korupcji: <ol style="list-style-type: none"> a) Zapobieganie (przykład nadawany z góry, kultura etyczna, system zarządzania i kontroli (system kontroli wewnętrznej, system zarządzania, podział obowiązków i odpowiedzialności, szkolenie i zwiększanie świadomości, stanowiska wrażliwe, przyjmowanie prezentów lub innych korzyści – propozycja korupcyjna, wykrywanie). b) Wykrywanie. c) Postępowanie w przypadku podejrzenia wykrycia nadużycia finansowego i/lub korupcji (zgłoszenie pracownika, zgłoszenie anonimowe, np.: przez pracownika lub osobę trzecią, zgłoszenie przez DWUP, pozostałe źródła zewnętrzne). 3. Rekomendacje. |
| Ministerstwo Sprawiedliwości | <ol style="list-style-type: none"> 1. Zgłaszanie i gromadzenie informacji. 2. Postępowanie z informacją o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji dotyczącą Ministerstwa. 3. Postępowanie z informacją o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji dotyczącą jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych. 4. Prowadzenie analizy ryzyk korupcyjnych, diagnoz w zakresie zagrożeń korupcyjnych, wykazu stanowisk pracy objętych zagrożeniem korupcyjnym oraz profilaktyki antykorupcyjnej. 5. Koordynacja działań związanych z osłoną antykorupcyjną. 6. Koordynacja działań związanych z wdrażaniem Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. |
| Urząd Miasta Jeleniej Góry w związku z wdrażaniem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Jeleniogórskiej | <ol style="list-style-type: none"> 1. Deklaracja w zakresie przeciwdziałania, wykrywania i zwalczania z ZIT AJ nadużyć finansowych i/lub korupcji. 2. Zwalczanie nadużyć finansowych i/lub korupcji: <ol style="list-style-type: none"> a) Zapobieganie (przykład z góry, kultura etyczna, system zarządzania i kontroli [system kontroli wewnętrznej, system zarządzania, podział obowiązków i odpowiedzialności, szkolenie i zwiększanie świadomości, stanowiska wrażliwe, przyjmowanie prezentów lub innych korzyści – propozycja korupcyjna]). b) Wykrywanie. c) Postępowanie w przypadku podejrzenia wykrycia nadużycia finansowego i/lub korupcji (zgłoszenie pracownika, zgłoszenie anonimowe, np.: przez pracownika lub osobę trzecią, pozostałe źródła zewnętrzne). 3. Rekomendacje. |
| Ministerstwo Edukacji Narodowej pełniące funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Deklaracja instytucji. 2. Procedury IP PO WER w obszarze nadużyć finansowych: <ol style="list-style-type: none"> a) Procedura identyfikacji i zarządzania ryzykiem wystąpienia nadużyć finansowych/korupcji. b) Procedura postępowania w zakresie wykrywania, informowania i zwalczania oszustw finansowych i korupcji (dotyczy również sytuacji otrzymywania od podmiotów zewnętrznych informacji o podejrzeniu wystąpienia/wystąpieniu nadużycia finansowego lub korupcji). c) Procedura rozpowszechniania wiedzy w zakresie występowania i zwalczania oszustw finansowych i/lub korupcji. 3. Przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. 4. Identyfikowanie zwalczania nadużyć finansowych. 5. Zgłaszanie nadużyć finansowych. 6. Konflikt interesów. |

| Instytucja | Zakres regulacji |
|--|---|
| Zarząd Województwa Podkarpackiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego | <ol style="list-style-type: none"> 1. Rozdział i założenia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w ramach RPO WP 2014–2020 (w tym zasady przewodnie). 2. Najczęściej występujące nadużycia finansowe w wykorzystaniu środków unijnych. 3. Środki mające na celu zapobieganie nadużyciom finansowym oraz korupcji: <ol style="list-style-type: none"> a) Ocena ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego w jednostce. b) Kultura etyczna. c) Organizacja wewnętrzna instytucji i sposób realizacji zadań (system zarządzania i kontroli, system kontroli wewnętrznej). d) Działania o charakterze informacyjnym w zakresie zapobiegania nadużyciom i korupcji na poziomie IŻ RPO WP/ IP RPO WP/ Beneficjent. 4. Identyfikowanie przypadków nadużyć finansowych i korupcji: <ol style="list-style-type: none"> a) System kontroli funduszy strukturalnych. b) Analiza dostępnych danych. c) Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych i korupcji. d) Działania w zakresie najbardziej prawdopodobnych przypadków nadużyć finansowych oraz korupcji. 5. Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego lub korupcji: <ol style="list-style-type: none"> a) Źródła informacji o potencjalnych nadużyciach finansowych występujących w ramach RPO WP 2014–2020. b) Opis zasad postępowania ISW z pozyskaną informacją o możliwych nadużyciach finansowych. c) Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego w ramach RPO WP 2014–2020. d) Opis zasad współpracy ISW z organami ścigania i UOKiK w zakresie postępowań prowadzonych przez te organy w odniesieniu do potencjalnych nadużyć finansowych w ramach RPO WP 2014–2020. e) Nakładanie korekt finansowych i wstrzymywanie płatności. f) Zgłaszanie do KE podejrzeń o nadużyciach finansowych. |
| Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Jadwigi Dziubińskiej w Zduńskiej Dąbrowie | <ol style="list-style-type: none"> 1. Deklaracja w zakresie przeciwdziałania, wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji w czasie realizacji Projektu: Termomodernizacja budynków z wykorzystaniem OZE w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Jadwigi Dziubińskiej w Zduńskiej Dąbrowie. 2. Zwalczanie nadużyć finansowych i/lub korupcji: <ol style="list-style-type: none"> a) Zapobieganie (przykład nadawany z góry, kultura etyczna, system zarządzania i kontroli [system kontroli wewnętrznej, system zarządzania, podział obowiązków i odpowiedzialności, szkolenie i zwiększanie świadomości, stanowiska wrażliwe, przyjmowanie prezentów lub innych korzyści – propozycja korupcyjna]). b) Wykrywanie: Postępowanie w przypadku podejrzenia wykrycia nadużycia finansowego i/lub korupcji (zgłoszenie pracownika, zgłoszenie anonimowe, np.: przez pracownika lub osobę trzecią, pozostałe źródła zewnętrzne). |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 33/2015 z dnia 07.10.2015 r. Dyrektora Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w sprawie: wprowadzenia Polityki przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji w Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędzie Pracy, Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r.

w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości, Załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 0050.393.2015.VII z dnia 28.10.2015 r. stanowiącego Politykę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji na stanowiskach związanych z wdrażaniem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Jeleniogórskiej, Polityki przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych Instytucji Pośredniczącej dla Działań 2.10, 2.13, 2.14, 2.15 w ramach Osi Priorytetowej II Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 ze stycznia 2016 r., Wytucznych w zakresie przypadków nadużyć finansowych i korupcji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 z sierpnia 2017 r. stanowiących załącznik nr 1 do Uchwały nr 330/707/17 w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2017 r., załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 7 z dnia 10.11.2017 r. stanowiącego Politykę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji na stanowiskach związanych z realizacją Projektu: Termomodernizacja budynków z wykorzystaniem OZE w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Jadwigi Dziubińskiej w Zduńskiej Dąbrowie.

Wybrane instytucje prowadzą politykę w sprawie postępowania z nadużyciami finansowymi, szczególnie w odniesieniu do zjawiska korupcji. Regulacje dotyczące postępowania z nadużyciami finansowymi przyjęły przede wszystkim te instytucje, które są związane z wdrażaniem programów bądź projektów (współ) finansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Posiadają one zbliżony zakres tematyczny, co świadczy o ujednoliconym podejściu do definiowania nadużyć finansowych oraz zaangażowania podobnych mechanizmów do przeciwdziałania im i eliminowania nieprawidłowych zachowań. Analizowane dokumenty przywołują także te same dokumenty ogólnodostępne oraz instytucje powołane do walki z nadużyciami finansowymi.

Podsumowanie

Zbliżająca się nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2021–2027, w której budżet Unii będzie mniejszy o wpływy wynikające ze składki członkowskiej uiszczanej dotychczas przez Wielką Brytanię, co skutkuje koniecznością jego uszczelnienia, związana jest z koniecznością wprowadzenia odpowiednich mechanizmów mających na celu przeciwdziałanie i zwalczanie nadużyć finansowych. Pomimo stosowanych rozwiązań w tym zakresie w poprzedniej (2007–2013) i aktualnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020, Polska plasuje się na 6. pozycji spośród 29 państw w zestawieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego sporządzonego na podstawie sprawozdań PIF za 2017 r., dotyczącego wykrytych i zgłoszonych przypadków nadużyć finansowych wyrażonych jako odsetek środków w ramach polityki spójności otrzymanych przez państwa członkowskie UE w okresie programowania 2007–2013. Oznacza to, że wciąż możliwe jest usprawnienie systemu zwalczania i przeciwdziałania nadużyciom

finansowym, a poszukiwanie skutecznych rozwiązań wiąże się z koniecznością poznania wymogów prawnych oraz zaleceń Komisji wynikających z wieloletnich doświadczeń związanych z identyfikacją i rozliczaniem nieprawidłowości.

Bibliografia

Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r.

Polityka przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych Instytucji Pośredniczącej dla Działań 2.10, 2.13, 2.14, 2.15 w ramach Osi Priorytetowej II Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 ze stycznia 2016 r.

Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r.

Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r.

Raport „Zwalczanie przestępczości w korupcyjnej w Polsce w 2017 r.”

Raport „Zwalczanie korupcji w Polsce w 2018 r.”, Centralne Biuro Antykorupcyjne, 03.2020 r.

Report from the Commission to the Council and the European Parliament Anti-Corruption Report, European Commission, Brussels, 3.02.2014, COM (2014) 38 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 312 z 23.12.1995, s. 1).

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.), Bruksela, 3.09.2018 r., COM (2018) 553 final.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.), s. 13, ISFP-2017-AG-CORRUPT, COM (2018) 553 final.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 326 z 26.10.2012, s. 47).

Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 z załącznikiem.

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tj. z 2020 r. poz. 358).

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, COM (2018) 386 final.

Wytyczne w zakresie przypadków nadużyć finansowych i korupcji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 z sierpnia 2017 r. stanowiących załącznik nr 1 do Uchwały nr 330/707/17 w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2017 r.

Załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 0050.393.2015.VII z dnia 28.10.2015 r. stanowiącego Politykę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji na stanowiskach związanych z wdrażaniem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Jeleniogórskiej.

Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 7 z dnia 10.11.2017 r. stanowiącego Politykę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji na stanowiskach związanych z realizacją Projektu: Termomodernizacja budynków z wykorzystaniem OZE w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Jadwigi Dziubińskiej w Zduńskiej Dąbrowie.

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Zarządzenie nr 33/2015 z dnia 07.10.2015 r. Dyrektora Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w sprawie: wprowadzenia Polityki przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych i/lub korupcji w Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędzie Pracy.

Małgorzata Wardęcka
Politechnika Poznańska

Niepowodzenia w działalności gospodarczej wśród małych i średnich firm powiatu konińskiego

Failures in economic activity in small and medium-sized companies in the Konin County

Zarys treści: W artykule przedstawiono problematykę niepowodzeń gospodarczych przedsiębiorstw sektora MSP w odniesieniu do powiatu konińskiego. Zbadano strukturę mikro, małych i średnich przedsiębiorstw regionu oraz zanalizowano dane dotyczące wyrejestrowań przedsiębiorstw wpisanych do rejestru REGON. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są najczęstsze przyczyny niepowodzeń gospodarczych w przedsiębiorstwach sektora MSP.

Słowa kluczowe: niepowodzenie gospodarcze, upadłość, likwidacja, MSP.

Abstract: The article presents the problems of economic failures of enterprises from the SME sector in relation to the Konin poviat. The structure of micro, small and medium-sized enterprises in the region was examined and the data on deregistrations of enterprises entered in the REGON register were analyzed. An attempt was made to answer the question what are the most common causes of economic failures in enterprises from the SME sector.

Keywords: economic failure, bankruptcy, liquidation, MSP.

Wstęp

Niepowodzenie przedsiębiorstw jest wpisane w ryzyko i stanowi nieodłączny element prowadzenia każdej działalności gospodarczej. Burzliwe przemiany gospodarcze, a także globalizacja gospodarki oraz rosnąca niepewność, jaka wiąże się z funkcjonowaniem firmy sprawiają, że przewidywanie upadłości bądź likwidacji jest coraz bardziej istotnym komponentem funkcjonowania biznesu na rynku.

Ważną częścią zmian w mechanizmach funkcjonowania przedsiębiorstw sektora MSP na rynku jest zjawisko niepowodzeń gospodarczych. Towarzyszy

ono podejmowanym przedsięwzięciom bez względu na jego zakres działalności i profil. Dlatego istotne jest w szczególności, aby zredukować zagrożenia, które prowadzą do porażek biznesowych, a w efekcie do upadłości czy likwidacji firmy. Finansowe trudności, będące następstwem bieżących problemów działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, zagrażają jego wypłacalności. Jeżeli odpowiednia diagnoza sytuacji finansowej podmiotu zostanie sporządzona z wyprzedzeniem, a cykl działań naprawczych wdrożony odpowiednio wcześniej, może to uchronić przed tragicznymi konsekwencjami.

Uwarunkowania wyznaczające zjawisko niepowodzenia sprawiają, że jest ono wieloelementowe i wielowymiarowe. Przyczyna tych trudności tkwi często w nieprzewidywalnej naturze wzajemnych relacji między czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi określającymi konkretne przedsiębiorstwo.

Ryzyko niepowodzeń gospodarczych

Niepowodzenie w działalności gospodarczej może skutkować zakończeniem funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz wyjściem z biznesu. Zdaniem Wickhama niepowodzenie można rozpatrywać jako brak sukcesu w relacji z celami i oczekiwaniami przedsiębiorcy. Pojawia się ono, gdy przedsięwzięcie nie spełnia zakładanych przez przedsiębiorcę oczekiwań [Wickham 2006].

Niepowodzenie następuje, gdy firma niecelowo staje się niezdolna do pozyskania nowych funduszy lub zadłużenia się w celu zawrócenia z drogi upadku; nie może zatem kontynuować działalności pod kierunkiem obecnych właścicieli lub zarządzających. Niepowodzenie jest ostatnim punktem zaprzestania działalności (wyrejestrowania) lub upadłości [Ropęga 2013, s. 33].

Może się ono odbyć zarówno przez likwidację, jak i upadłość. Decyzję o likwidacji podejmuje sam właściciel i ma ona na celu zakończenie działalności, która jest jednoznaczna z wykreśleniem z podmiotu rejestru. Likwidacja może też być następstwem ogłoszenia upadłości. Upadłość natomiast jest sytuacją prawną. Podmiot gospodarczy po spełnieniu pewnych warunków musi być uznany za upadłego na wniosek wierzycieli, współników lub samego dłużnika. Małe firmy rzadko wybierają drogę formalnej procedury upadłościowej, która jest czasochłonna i pracochłonna oraz wiąże się z dużymi dodatkowymi kosztami całego postępowania. Wiele firm, szczególnie małych, po prostu zamyka działalność, nie przeprowadzając procesu upadłościowego przed sądem [Ropęga 2011, s. 170].

Upadłość przedsiębiorstwa jest wpisana w ryzyko jego prowadzenia. Zdaniem A. Pyka upadłość jest to możliwość zaistnienia określonych zdarzeń, na które

jednostka nie ma wpływu, niezależnych od niego, dlatego nie jest w stanie im zapobiec, co całkowicie lub częściowo odbiera korzystność, skuteczność i ekonomiczność działań przedsiębiorstwa. Upadłość jest to ryzyko związane z koniecznością zaprzestania działalności gospodarczej w wyniku wystąpienia okoliczności, które uniemożliwiają jej dalsze prowadzenie [Pyka 2004, s. 55].

Zgodnie z ustawą o prawie upadłościowym i naprawczym okolicznością taką jest niewypłacalność dłużnika. Artykuł 11 ustawy stanowi, że dłużnika uznaje się za niewypłacalnego, gdy „utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli opóźnienie w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące”, a także: „Dłużnik jest niewypłacalny, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający dwadzieścia cztery miesiące” [Ustawa Prawo upadłościowe i naprawcze z dnia 28 lutego 2003 r., Dz. U. z 2003 r. nr 60, poz. 535].

Zdaniem Ł. Wilmińskiego, rozpatrując pojęcie upadłości, należy również zwrócić uwagę na termin likwidacji działalności gospodarczej. Istnieje znacząca różnica między tymi pojęciami. W przypadku likwidacji przedsiębiorstwa nie mamy do czynienia z postawieniem go w stan upadłości. Likwidacja wynika bowiem z zatwierdzenia uchwały o rozwiązaniu przez wspólników przedsiębiorstwa i prowadzi ona do zakończenia bieżących działalności po uprzednim zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli. Likwidator wyznaczany jest przez zgromadzenie wspólników. Z kolei w postępowaniu upadłościowym syndyk i zarządca sądowy powoływani są przez sąd, ponieważ upadłość przeprowadzana jest drogą legislacyjną. Likwidacja natomiast tylko w szczególnych sytuacjach wstępuje na drogę prawną [Wilmiński 2016].

Istotne dla utrzymania zdrowej kondycji przedsiębiorstwa, jak podkreśla A. Pyka, jest to, iż upadek przedsiębiorstwa nie jest nagłym zjawiskiem, ale efektem długofalowym. Odpowiednio szybkie zdiagnozowanie kryzysu, prowadzącego do pogarszania się sytuacji finansowo-ekonomicznej oraz wdrożenie odpowiednich działań naprawczych, mogłoby uchronić przedsiębiorstwo od upadłości [Pyka 2004, s. 55].

A. Tokarski wyodrębnił aż 9 kryteriów klasyfikacyjnych tego zjawiska:

- 1) sfera prawna i sfera ekonomiczna;
- 2) podmiot, wobec którego ogłaszana jest upadłość;
- 3) zasięg, którego dotyczy postępowanie upadłościowe;
- 4) zasięg skutków upadłości oraz ich oddziaływanie na społeczeństwo;

- 5) interesy stron biorących udział w postępowaniu upadłościowym;
- 6) aspekt finansowy;
- 7) determinanty kryzysu w przedsiębiorstwach;
- 8) tempo zmiany przychodów w branży;
- 9) pozostałe [Tokarski 2012, s. 172].

W sferze prawnej i ekonomicznej ważne jest, aby odróżnić pojęcie upadłości oraz bankructwa. ‘Upadłość’ to termin prawny, a ‘bankructwo’ – ekonomiczny. Używanie zastępcze obu terminów jest uzasadnione, jeżeli upadłość ta jest zawiniona i podlega karze współmiernej do winy. Natomiast w sytuacji, gdy dłużnik nie ponosi winy za upadek przedsiębiorstwa, nie jest ono bankrutem w sensie ekonomicznym [Tokarski 2012, s. 173].

W aspekcie prawnym upadłość związana jest także z następującymi czynnikami:

- 1) instytucją, której celem jest wstrzymanie eskalacji długów oraz ich skutków;
- 2) odebraniem kierownictwu przedsiębiorstwa prawa do zarządzania i gospodarowania majątkiem jednostki na rzecz syndyka powołanego przez sąd;
- 3) „egzekucją” przedsiębiorstwa [Hamrol, Chodakowski 2008, s. 19].

Upadłość ekonomiczna to sytuacja, gdy przedsiębiorstwo nie może samodzielnie kontynuować działalności oraz nie ma możliwości przywrócenia mu rentowności, płynności, a także wypłacalności [Tokarski 2012, s. 174].

Biorąc pod uwagę podmiot, wobec którego można ogłosić upadłość, możemy wyróżnić:

- 1) upadłość biznesową, dotyczącą tych firm, które w prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio angażują swój majątek. W tej sytuacji upadłość jest głównie ogłaszana wobec jednostek gospodarczych [Tokarski 2012, s. 177];
- 2) upadłość niebiznesową (konsumencką) związaną z dochodzeniem roszczeń pożyczkodawców od niewypłacalnych dłużników, będących osobami fizycznymi, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej [Kabza 2010, s. 121].

Biorąc pod uwagę zasięg skutków upadłości oraz wpływ na społeczeństwo, można wyodrębnić upadłość odizolowaną, której wpływ na społeczeństwo lokalne, krajowe czy międzynarodowe jest niewielki [Tokarski 2012, s. 177]. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na upadłość systemową, która silnie oddziałuje na społeczność. Ten rodzaj nazywany jest również przez teoretyków „wirusem” bankructwa, który jest tym bardziej agresywny, im więcej powiązań ma niewypłacalna jednostka z innym przedsiębiorstwami [Mączyńska, Zawadzki 2006, s. 206].

Ze względu na interesy stron biorących udział w postępowaniu upadłościowym, uwzględnić można upadłość uzasadnioną, która polega na wypychaniu z rynku nieefektywnych i niewypłacalnych przedsiębiorstw. Dotyczy firm bankrutujących w wyniku nieudolnego zarządzania lub przez gwałtowne zmiany na rynku. Upadłość symulowana dotyczy takich przedsiębiorstw, z których zarząd wyprowadził kapitał lub majątek, by następnie umyślnie doprowadzić do jego upadku [Tokarski 2010, s. 101].

Aby móc odpowiedzieć na pytanie, jakie popełniono błędy, które przyczyniły się do upadku firmy, należy dokładnie prześledzić etapy kryzysu w przedsiębiorstwie. W większości przypadków bowiem upadłość jest procesem ciągłym, w którym wyróżnić można kilka etapów. Od pojawienia się pierwszych oznak, poprzez ignorowanie finansowych i niefinansowych symptomów, podejmowanie błędnych działań, które w końcowej fazie kryzysu prowadzą jednostkę do upadłości [Korol 2010, s. 25].

Kondycja finansowa przedsiębiorstwa pogarsza się na skutek oddziaływania kilku czynników jednocześnie, między którymi zachodzi tzw. efekt domina, zgodnie z którym jedne problemy generują kolejne, pogłębiając tym samym kryzys [Pierzchalska 2014, s. 35].

Wśród czynników mających wpływ na powstanie kryzysu w przedsiębiorstwie, a w najgorszym przypadku prowadzących do jego upadku, wyróżnia się dwa rodzaje przyczyn:

- 1) egzogeniczne (zewnętrzne) przyczyny upadłości są niezależne od jednostki, nie ma ona zatem wpływu na ich występowanie, a w ramach tych czynników wyróżnia się czynniki zewnętrzne makroekonomiczne oraz mikroekonomiczne;
- 2) endogeniczne (wewnętrzne) przyczyny upadłości, które swoje źródło mają w procesach zachodzących w samym przedsiębiorstwie i kierownictwo ma na nie bezpośredni wpływ. Wynikają przede

wszystkim z nieumiejętnego zarządzania i mogą występować w takich obszarach funkcjonowania, jak: strategia, ludzie, finanse, struktura organizacyjna i technika [Grądzki, Zakrzewska-Bielawska 2009, s. 13-14].

Firmy sektora MSP mają ograniczone zasoby i kompetencje, często związane jedynie z osobą właściciela. Brak decyzji co do potrzeby ich powiększenia przez samego przedsiębiorcę, czy też pozyskania z otoczenia poprzez zatrudnienie specjalistów, powoduje wejście firmy na ścieżkę niepowodzenia gospodarczego. W szczególności gwałtowne i nagłe sytuacje w działalności firmy, które mają charakter negatywny, mogą zapoczątkować kryzys, a to z kolei, zwłaszcza w ostatniej fazie, oznacza nieuchronność wystąpienia porażki w prowadzonym biznesie [Ropęga 2013, s. 29].

Przedsiębiorstwa MSP powiatu konińskiego

Główną cechą gospodarki rynkowej jest znaczący udział małych i średnich firm w tworzeniu produkcji i usług. O sile i konkurencyjności tych gospodarek stanowią głównie firmy z sektora MSP. Duże przedsiębiorstwa, w związku z procesem globalizacji, decydują się na przenoszenie swojej produkcji do krajów oferujących lepsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym bardzo ważne jest zwrócenie uwagi na rozwój małych i średnich firm wśród społeczności lokalnych. Państwowe jednostki samorządu terytorialnego, zarówno na szczeblu województwa, powiatu czy gminy, mają potencjał, który należy wykorzystać, aby wspierać powstawanie i rozwój przedsiębiorstw sektora MSP, a także przeciwdziałać ich likwidacji. Rozwój lokalnej przedsiębiorczości może pomóc w rozwiązaniu problemu, jakim jest bezrobocie (MSP-24, 03.11.2019).

Aby zwrócić uwagę na rolę, jaką pełnią przedsiębiorstwa MSP w gospodarce lokalnej powiatu konińskiego, należy przyrzeć się ogólnej strukturze przedsiębiorstw w regionie.

Tabela 1. Struktura przedsiębiorstw powiatu konińskiego według liczby pracujących w latach 2013–2018

| Lata | Małe i średnie przedsiębiorstwa w % | Małe i średnie przedsiębiorstwa o liczbie pracujących w % | | |
|------|-------------------------------------|---|---------|-----------|
| | | [0-9] | [10-49] | [50- 249] |
| 2013 | 99,82 | 95,52 | 3,35 | 0,95 |
| 2014 | 99,81 | 95,67 | 3,22 | 0,92 |
| 2015 | 99,80 | 95,94 | 2,96 | 0,90 |
| 2016 | 99,81 | 96,07 | 2,91 | 0,83 |
| 2017 | 99,81 | 96,35 | 2,65 | 0,81 |
| 2018 | 99,96 | 96,67 | 2,88 | 0,41 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z powyższych danych przedsiębiorstwa, które zatrudniają do 9 pracowników, czyli przedsiębiorstwa skali mikro, stanowią powyżej 95% wszystkich firm zarejestrowanych w powiecie konińskim. Analizując dane w okresie od 2013 do 2018 r., możemy zaobserwować tendencje wzrostu, co świadczy o jeszcze większym zdominowaniu lokalnej gospodarki przez mikroprzedsiębiorstwa. Podmioty zatrudniające do 49 pracowników stanowią w roku 2018 w regionie konińskim 2,88% i wykazują w badanym okresie 6 lat tendencję spadkową. Z kolei średnie firmy, tj. zatrudniające do 249 osób, stanowią niespełna 1% – w 2018 r. było to 0,41% i w rozważanym okresie także zanotowały spadek.

Z powyższych danych wynika, że w powiecie konińskim przedsiębiorstwa sektora MSP stanowią aż 99,9% wszystkich przedsiębiorstw. W analizowanym okresie liczba ta wykazuje minimalne odchylenie, tj. o 0,1 punktu procentowego, co oznacza, że liczba przedsiębiorstw sektora MSP utrzymuje się na bardzo wysokim i stabilnym poziomie w stosunku do liczby przedsiębiorstw ogółem. Należy natomiast zauważyć, że zmienia się struktura wewnętrzna w sektorze. Wzrasta liczba mikroprzedsiębiorstw, kosztem małych i średnich firm w regionie.

Znaczenie sektora MSP dla lokalnej społeczności jest ogromne, dlatego ważnym aspektem jest również trwanie tych przedsiębiorstw na rynku oraz niwelowanie barier, które przyczyniałyby się do niepowodzeń gospodarczych i ostatecznie do upadku firm.

Z raportu PARP wynika, że pierwszy rok działalności przeżywają w Polsce nieco ponad dwie na trzy firmy. Wskaźnik przeżywalności jest wyższy w przypadku większych podmiotów – 92,4% średnich i 94,7% dużych przedsiębiorstw powsta-

łych w 2016 r. prowadziło działalność w 2017 r. Wskaźnik małych firm z kolei wynosił 80,5%. Natomiast mikroprzedsiębiorstwa cechuje najniższa przeżywalność i wynosi poniżej 70% [Łapiński 2018, s. 15].

Wśród wykreślonych podmiotów gospodarczych według stanu na 31 grudnia 2018 r. przeważały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (84,3%), a spółki handlowe stanowiły 8,3% wyrejestrowanych podmiotów. Podobnie jak w przypadku nowo zakładanych firm, podmioty wyrejestrowane prowadziły działalność głównie w ramach: handlu, naprawy pojazdów samochodowych (28,3% ogółu wykreślonych jednostek w analizowanym okresie), budownictwa (16,0%), działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (8,1%) oraz przetwórstwa przemysłowego (7,6%) [Olbrot-Brzezińska, Nowara, Kowalka 2019, s. 29].

Aby otrzymać obraz skali problemu niepowodzeń w działalności gospodarczej, należy przeanalizować dane z regionu dotyczące wyrejestrowań przedsiębiorstw wpisanych do rejestru REGON. Poniżej przedstawiono dane dotyczące wyrejestrowań z rejestru REGON dla regionu konińskiego, województwa wielkopolskiego, a także całej Polski.

Tabela 2. Stosunek liczby podmiotów wyrejestrowanych do ogólnej liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON w % w mieście Konin, powiecie konińskim, województwie wielkopolskim oraz w całej Polsce w latach 2013–2018

| Lata | Stosunek liczby podmiotów wyrejestrowanych do ogólnej liczby przedsiębiorstw w % | | | |
|------|--|-----------------|---------------------------|--------|
| | Miasto Konin | Powiat koniński | Województwo wielkopolskie | Polska |
| 2013 | 8,4 | 8,0 | 6,5 | 6,6 |
| 2014 | 8,7 | 8,4 | 7,1 | 7,4 |
| 2015 | 8,9 | 9,1 | 7,3 | 7 |
| 2016 | 8,1 | 8,1 | 6,9 | 6,9 |
| 2017 | 7,6 | 8,3 | 6,4 | 6,7 |
| 2018 | 9,9 | 6,6 | 7,1 | 7,6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W powyższej tabeli przedstawiono wskaźnik wyrejestrowań, tj. stosunek liczby przedsiębiorstw wyrejestrowanych do liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w latach 2013–2018 dla miasta Konin, powiatu konińskiego, województwa wielkopolskiego i dla Polski.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że wartość wskaźnika wyrejestrowań zarówno dla miasta Konina, jak i całego powiatu konińskiego w latach

2013–2016 wykazuje jedynie nieznaczne wahania. W roku 2017 liczba wyrejestrowań była większa w powiecie konińskim o 0,7 punktu procentowego. Największą dysproporcję możemy zauważyć w 2018 r., gdzie miasto Konin odnotowało wzrost w porównaniu do powiatu o 3,3 punktu procentowego. W tym właśnie okresie powiat koniński pierwszy raz odnotował spadek udziału wyrejestrowań w porównaniu do średniej krajowej oraz wojewódzkiej i osiągnął poziom 6,6 punktu procentowego. W skali całego kraju oraz województwa wielkopolskiego możemy mówić o nieznaczających zmianach wahających się maksymalnie o 0,5 punktu procentowego. Może to świadczyć o większej rotacji przedsiębiorstw na rynku lokalnym.

W Polsce możemy zaobserwować tendencje do zakładania firm. Od 2014 r. rośnie liczba mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. Wzrasta także udział sektora MSP w tworzeniu PKB. Firmy te wykazują trend wzrostowy, jeśli chodzi o liczbę miejsc pracy, produktywność oraz nakłady inwestycyjne [Pałasz, www.rp.pl].

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, w 2018 r. – podobnie jak w poprzednich latach – zdecydowana większość podmiotów powiatu konińskiego należała do sektora prywatnego. W grudniu 2018 r. było to 96,7% ogółu przedsiębiorstw. Ponad $\frac{3}{4}$ podmiotów tego sektora stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą przede wszystkim w zakresie: handlu, naprawy pojazdów samochodowych (25%), budownictwa (14,3%) oraz działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (11,3%) [Olbrót-Brzezińska, Nowara, Kowalka 2019, s. 24].

Jednak, jak wynika z badania „Bezpieczeństwo małych firm w Polsce”, SMEO i ERIF BIG, mali przedsiębiorcy przyzwyczaili się do zaciągania długów, co wpływa na wystąpienie trudności z zabezpieczeniem gotówki dla firmy. Jedna trzecia podmiotów narzeka na niespłacane w terminie faktury. W ciągu ostatnich dwóch lat aż 63% firm nie uzyskało należności za wykonaną usługę. To z kolei prowadzi do niepowodzeń gospodarczych [Chełchowski, Rakowski www.media.smeo.pl]. Dlatego ważne jest, aby jednostki te jak najdłużej utrzymywały się w dobrej kondycji i prowadziły działalność gospodarczą, co pozytywnie wpłynie na rozwój lokalnego rynku. Aby sprawdzić, jak kształtuje się sytuacja na rynku konińskim, należy rozważyć, jaka jest tendencja w wyrejestrowaniach przedsiębiorstw w porównaniu do lat ubiegłych w poszczególnych gminach powiatu konińskiego. W tym celu zestawiono udział podmiotów wyrejestrowanych w ogólnej liczbie podmiotów wpisanych do rejestru REGON w % w Polsce, województwie, powiecie oraz we wszystkich gminach powiatu w 2015 i 2018 r.

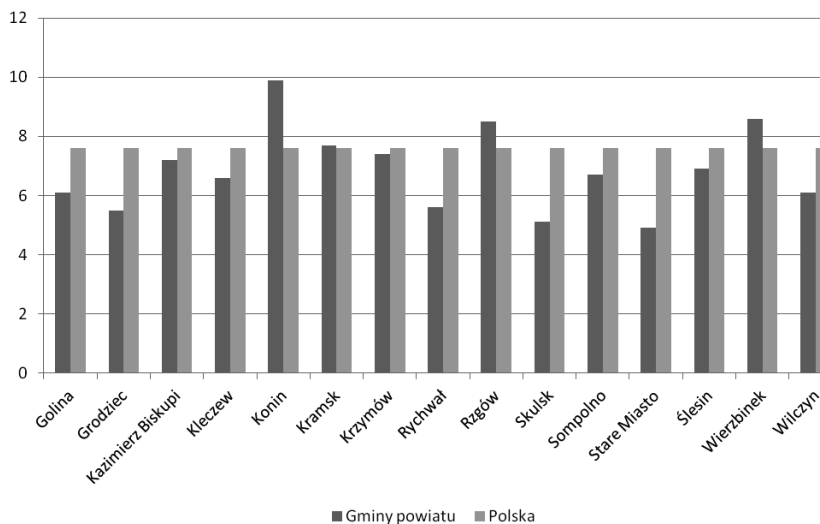
Tabela 3. Podmioty gospodarcze powiatu konińskiego – stosunek liczby podmiotów wyrejestrowanych do liczby przedsiębiorstw wpisanych do rejestru REGON w %

| Jednostki terytorialne | Stosunek liczby podmiotów wyrejestrowanych do liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON w % | |
|----------------------------------|--|---------------|
| | 31.12.2015 r. | 31.12.2018 r. |
| Polska | 7,0 | 7,6 |
| Województwo wielkopolskie | 7,3 | 7,1 |
| Powiat koniński | 9,1 | 6,6 |
| Golina | 12,3 | 6,1 |
| Grodzic | 10,2 | 5,5 |
| Kazimierz Biskupi | 9 | 7,2 |
| Kleczew | 8,1 | 6,6 |
| Konin | 7,8 | 9,9 |
| Kramsk | 12,4 | 7,7 |
| Krzymów | 8,5 | 7,4 |
| Rychwał | 7,3 | 5,6 |
| Rzgów | 7,9 | 8,5 |
| Skulsk | 9,2 | 5,1 |
| Sompolno | 7,8 | 6,7 |
| Stare Miasto | 8,3 | 4,9 |
| Ślesin | 8,8 | 6,9 |
| Wierzbinek | 7,4 | 8,6 |
| Wilczyn | 8,1 | 6,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z powyższych danych, sytuacja w poszczególnych gminach powiatu jest zmienna. Jednak w porównaniu do roku 2015 większość gmin w 2018 r. zanotowała zmniejszenie udziału firm wyrejestrowanych. Tylko dwie gminy powiatu, tj. Rzgów (8,5%) i Wierzbinek (8,6%) oraz miasto Konin (9,9%) odnotowały wyższy wskaźnik wyrejestrowań w porównaniu do roku 2015. Optymistycznie również wygląda wskaźnik całego powiatu na dzień 31 grudnia 2018 r., który kształtuje się na poziomie 6,6% i jest niższy od wyniku województwa o 0,5% oraz od wskaźnika krajowego o 1%. Z powyższych danych można wnioskować, że przedsiębiorstwa w gminach powiatu konińskiego zaczynają osiągać większą stabilizację, dłużej utrzymują się na rynku, a także w mniejszym stopniu doznają niepowodzeń gospodarczych, które kończą się likwidacją działalności.

Porównanie wskaźnika wyrejestrowanych przedsiębiorstw w poszczególnych gminach powiatu konińskiego do wskaźnika krajowego w 2018 r. przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Wskaźnik wyrejestrowań przedsiębiorstw w poszczególnych gminach powiatu konińskiego i w Polsce w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kolejnym istotnym aspektem z punktu widzenia niepowodzeń jednostek gospodarczych w powiecie konińskim jest ocena liczby nowo powstałych przedsiębiorstw do liczby wyrejestrowań.

Tabela 4. Bilans podmiotów nowo zarejestrowanych i wykreślonych z rejestru REGON w 2018 r.

| Gminy powiatu konińskiego | Podmioty nowo zarejestrowane wg grup sekcji PKD 2007 31.12.2018 r. | Przedsiębiorstwa wykreślone z REGON wg grup sekcji PKD 2007 31.12.2018 r. | Bilans |
|---------------------------|--|---|--------|
| Golina | 143 | 70 | 73 |
| Grodziec | 57 | 22 | 35 |
| Kazimierz Biskupi | 97 | 72 | 25 |
| Kleczew | 103 | 49 | 54 |
| Konin | 788 | 812 | -24 |
| Kramsk | 144 | 72 | 72 |
| Krzyków | 91 | 53 | 38 |
| Rychwał | 106 | 41 | 65 |

| Gminy powiatu konińskiego | Podmioty nowo zarejestrowane wg grup sekcji PKD 2007 31.12.2018 r. | Przedsiębiorstwa wykreślone z REGON wg grup sekcji PKD 2007 31.12.2018 r. | Bilans |
|---------------------------|--|---|--------|
| Rzgów | 95 | 47 | 48 |
| Skulsk | 76 | 22 | 54 |
| Sompolno | 109 | 57 | 52 |
| Stare Miasto | 155 | 73 | 82 |
| Ślesin | 187 | 94 | 93 |
| Wierzbinek | 63 | 32 | 31 |
| Wilczyn | 47 | 26 | 21 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując bilans nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów w 2018 r., należy zauważyć, że we wszystkich gminach liczba nowo powstałych podmiotów przewyższała liczbę wyrejestrowanych. Najkorzystniejszy bilans zanotowano w gminie Ślesin, osiągając liczbę (93), Stare Miasto (82), Golina (73) oraz Kramsk (72). Jedynie w mieście Konin liczba wyrejestrowań w 2018 r. przewyższyła liczbę nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw i osiągnęła wynik ujemny na poziomie – 24.

Zdecydowanie mniej podmiotów gospodarczych, zwłaszcza z sektora MSP, decyduje się na sądowe postępowanie upadłościowe. Analiza struktury liczby postępowań upadłościowych według klas wielkości pokazuje, że najwięcej upadłości w zarówno w 2014 r., jak i 2015 r. ogłoszono wobec małych przedsiębiorstw, a następnie wobec mikro i średnich. Udział małych i średnich przedsiębiorstw w sądowym postępowaniu upadłościowym ogółem zmniejszył się w 2015 r. odpowiednio do poziomu 43% i 23%. W małych przedsiębiorstwach, odmiennie niż miało to miejsce wśród ogółu przedsiębiorstw, najmniej upadłości odnotowano w przedsiębiorstwach zajmujących się działalnością produkcyjną. Liczba ogłoszonych upadłości w produkcji wzrosła w 2015 r. Najwięcej upadłości odnotowano w działalności usługowej, a ich liczba w porównaniu do 2014 r. wzrosła. Odnotowano bardzo duży udział (29% w 2014 r. i 25% w 2015 r.) upadłości małych przedsiębiorstw budowlanych. Wśród średnich przedsiębiorstw najmniej upadłości ogłoszono w działalności handlowej. We wszystkich rodzajach działalności średnich przedsiębiorstw w 2015 r. zmniejszyła się liczba upadłości. W handlu zmniejszyła się w 2015 r. aż o 60 punktów procentowych. Ponownie uwagę zwraca duży udział (znacznie wyższy niż w małych przedsiębiorstwach) upadłości

średnich przedsiębiorstw budowlanych. Najwięcej postępowań upadłościowych w 2014 r. ogłoszono w działalności usługowej, natomiast w 2015 r. była to już ze znaczną przewagą działalność produkcyjna [Kaczmarek, Kolegowicz, Krzemiński 2016, s. 9].

Ogromnym problemem, z jakim borykają się również firmy sektora MSP, są zatory płatnicze. Stanowią one częstą przyczynę likwidacji firm. Z dotychczasowych badań wynika, że aż 80-90% przedsiębiorców dotykają opóźnienia w otrzymywaniu zapłaty od kontrahentów [Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii 2018, s. 8]. Skutki zatorów najbardziej odczuwają mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa, które – jako słabsi uczestnicy rynku – są zmuszone do akceptowania braku zapłaty w terminie czy absurdalnie długich terminów płatności narzucanych przez kluczowych, dużych klientów.

Aby przeciwdziałać zatorom płatniczym, wprowadzono rozwiązania prawne Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. 2019.1649). Najszerze zmiany dotyczą Ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, w której, oprócz gruntownej nowelizacji przepisów dotyczących terminów zapłaty, odsetek i rekompensat, dodano zupełnie nowe regulacje o charakterze administracyjno-prawnym, wprowadzające kary finansowe za nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych oraz obowiązek ujawniania przez największe firmy informacji o ich praktykach płatniczych. W związku z poszerzeniem zakresu regulacji zmianie uległ również tytuł ustawy, któremu nadano brzmienie „ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych”. Ustawa nowelizująca zawiera także zmiany w procedurze cywilnej, obejmujące uproszczenie postępowania zabezpieczającego w zakresie roszczeń pieniężnych wynikających z transakcji handlowych o wartości nieprzekraczającej 75 tys. zł. Ponadto wprowadza w podatkach dochodowych instytucję analogiczną do „ulgi na złe długi” stosowanej w podatku VAT, jak również rozszerza katalog czynów nieuczciwej konkurencji o nieuzasadnione wydłużanie terminów zapłaty [www.parp.gov.pl, 2019, dostęp: 10.01.2020 r.].

Zakończenie

Upadłość lub likwidacja przedsiębiorstwa oznacza najczęściej koniec jego działalności. Analizując upadek przedsiębiorstwa, należy odróżnić przyczyny upadku od objawów pogarszającej się kondycji, zakończonej upadłością. Objawy mówią o przyczynach kryzysu, dlatego w porę zdiagnozowana sytuacja i podjęte

odpowiednie działania zaradcze mogą zapobiec upadłości. Istnieje wiele symptomów przemawiających za tym, że egzystencja danego podmiotu jest zagrożona. Przyczyny pogarszającej się kondycji finansowej, a w konsekwencji upadłości, mogą być różne. Jednak najczęstszą przyczyną, na którą najczęściej wskazują przedsiębiorstwa z sektora MSP, jest brak płynności finansowej rozumiany jako brak zdolności płatniczej. Najpoważniejszym problemem są opóźnienia w zapłatach za transakcje handlowe. Dłużnicy, którzy popadają w problemy finansowe, decydują się na zaciąganie kolejnych kredytów, które wpędzają firmę w spiralę zadłużenia. Z kolei brak płynności finansowej przekłada się na opóźnienia w wypłatach dla pracowników, które na dalszych etapach mogą skutkować opóźnieniami w zapłacie za podstawowe zobowiązania przedsiębiorstwa, jak również zwolnieniami wśród pracujących osób. Utrata kontrahentów i pracowników w szybkim czasie przyczynia się do upadku przedsiębiorstwa.

Bibliografia

Grądzki R., Zakrzewska-Bielawska A., *Przyczyny i objawy kryzysu w polskich przedsiębiorstwach*, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, t. 2, nr 3, Gdańsk 2009, s. 13.

Hamrol M., Chodakowski J., *Prognozowanie zagrożenia finansowego przedsiębiorstwa. Wartość predykcyjna polskich modeli analizy dyskryminacyjnej*, Badania Operacyjne i Decyzje, nr 3/2008, s. 18-19.

Kabza E., *Wybrane problemy upadłości konsumenckiej w świetle nowej regulacji*, [w:] Studia Iuridica Toruniensia (praca zbiorowa), t. 5, Toruń 2010, s. 121.

Kaczmarek J., Kolegowicz K., Krzemiński P., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce wobec zagrożenia upadłością. Analiza lat 2014–2015*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2016, s. 9.

Korol T., *Systemy ostrzegania przedsiębiorstw przed ryzykiem upadłością*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 25.

Lapiński J., *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2018, s. 15.

Mączyńska E., Zawadzki M., *Dyskryminacyjne modele predykcji bankructwa przedsiębiorstw*, „*Ekonomista*”, nr 2/2006, s. 206.

Olbrot-Brzezińska A., Nowara W., Kowalka E., *Analiza statystyczna na potrzeby Programu Wspierania Przedsiębiorczości w Koninie na lata 2020–2024*, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Poznań 2019, s. 24, 29.

Pierzchalska B., *Analiza finansowa oraz modele przewidywania upadłości jako narzędzie oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa*, „*Finanse i Prawo Finansowe*”, t. 1, nr 1/2014, s. 35.

Pyka A., *Sekurytyzacja wobec ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 49, Poznań 2004, s. 55.

Ropęga J., *Proces niepowodzeń gospodarczych sektora MSP*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 653, „*Ekonomiczne Problemy Usług*”, nr 69, „Strategiczne podstawy przedsiębiorczości opartej na wiedzy”, Szczecin 2011, s. 170.

Ropęga J., *Ścieżki niepowodzeń gospodarczych. Redukcja zagrożenia niepowodzeniem jako element strategii małej firmy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 33.

Tokarski A., *Charakterystyka podstawowych rodzajów upadłości firm w edukacji przedsiębiorczości*, „*Przedsiębiorczość — Edukacja*”, nr 8/2012, s. 173-177.

Tokarski A., *Upadłość przedsiębiorstwa jako naturalny regulator konkurencji i przedsiębiorczości w gospodarce rynkowej na przykładzie gospodarki polskiej*, „*Przedsiębiorczość — Edukacja*”, nr 6/2010, s. 101.

Wilmiński Ł., *Likwidacja spółki to nie upadłość*, „*Rzeczpospolita*”, gofin.pl, dostęp: 08.11.2016.

Wickham P.A., *Strategic Entrepreneurship: A Decision-Making Approach to New Venture Creation and Management*, 4th edition, Pearson Education Ltd., Essex 2006.

Wpływ sektora MSP na rozwój gospodarki lokalnej, Portal Polskich Przedsiębiorców MSP-24 (03.11.2019).

Ustawa Prawo upadłościowe i naprawcze z dnia 28 lutego 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. nr 60, poz. 535).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U.2019.1649).

<https://www.rp.pl/ForumMSP/305229958-Male-i-srednie-firmy-to-glowna-sila-polskiej-gospodarki.html>, A. Pałasz, dostęp: 07.11.2019 r.

<http://media.smeo.pl/46826-male-firmy-w-2019-rok-wchodza-z-nadzieja-i-z-problemami-raport>, P. Chełchowski, M. Rakowski, dostęp: 07.11.2019 r.

<https://www.gov.pl/web/rozwoj/zielona-ksiega-nt-zatorow-platniczych>, Zatory płatnicze w Polsce. Zielona Księga, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, kwiecień 2018 r., s. 8, dostęp: 07.11.2019 r.

<https://www.parp.gov.pl/component/content/article/57873:ograniczenie-zatorow-platniczych-nowe-instrumenty-dyscyplinowania-niesolidnych-dluznikow>, dostęp: 10.01.2020 r.

Danyila Olijnyk

Doctor of Economics, Professor, Senior Researcher
Department of Economic Strategy and Economic Security
of the National Institute for Strategic Studies

Olha Ilyash

Doctor of Economics, Professor
Theoretical and Applied Economics Department,
National Technical University of Ukraine “Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”,
University of Economy in Bydgoszcz (WSG)

Yurii Konizhai

Student at University of Applied Sciences Salzburg

Security aspects of strategic co-operation of Ukraine and EU with regard to network and information systems

Aspekty bezpieczeństwa strategicznej współpracy Ukrainy i UE w odniesieniu do sieciowych i informatycznych systemów

Abstract: On the basis of an analysis of the EU regulatory framework on network and information systems security, the authors share the opinion that the geopolitical and economic factors of development, Ukraine may apply for inclusion in the global information infrastructure intended to connect all telecommunication and computer networks in globally, and is emerging to address complex issues such as security, privacy, hardware and software compatibility, identity management, digital rights management, and more. It is a European vector of integration of Ukraine for the creation of next-generation digital networks. However, it requires not only the proclamation of these directions as a priority but also the political will of the authorities and the establishment of a mechanism of interaction between public authorities and civil society institutions with the involvement of Ukraine's strategic partners. The development of balanced interaction with the global digital infrastructure, strategic programming of digital preservation development and data processing, including energy and telecommunications infrastructure, creation and implementation of macro models inclusive development of Ukraine as a guarantee of information security.

Keywords: security of network and information systems, global information infrastructure, electronic communications, Internet of Things, next generation networks, broadband, 5G.

Zarys treści: Na podstawie analizy ram regulacyjnych UE dotyczących bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych autorzy podzielają opinię, że geopolityczne i ekonomiczne czynniki rozwoju Ukrainy mogą ubiegać się o włączenie do globalnej infrastruktury informacyjnej, mającej na celu połączenie wszystkich telekomunikacyjnych i komputerowych sieci w skali globalnej i coraz częściej pojawia się ten postulat w celu rozwiązania takich problemów, jak bezpieczeństwo, prywatność, zgodność sprzętu i oprogramowania, zarządzanie prawami cyfrowymi. Europejski wektor integracji Ukrainy został wybrany w celu tworzenia sieci cyfrowych nowej generacji. Wymaga to jednak nie tylko ogłoszenia tych priorytetowych kierunków, ale także woli politycznej władz i wyboru mechanizmu interakcji między władzami publicznymi a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego przy zaangażowaniu strategicznych partnerów Ukrainy. Rozwój zrównoważonej interakcji z globalną infrastrukturą cyfrową, strategiczne programowanie rozwoju ochrony zasobów cyfrowych i przetwarzania danych, w tym infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej, tworzenie i wdrażanie makropoleceń – stanowią gwarancję bezpieczeństwa informacyjnego Ukrainy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych, globalna infrastruktura informacyjna, komunikacja elektroniczna, internet rzeczy, sieci nowej generacji, internet szerokopasmowy, 5G.

The future of humanity is being promoted today as a high-tech society that promotes inclusive, sustainable, secure, secure and innovative growth through digital transformation through the convergence of the physical and virtual worlds. On this basis, the reproduction system of a new technological system is being formed, at the core of which is digital infrastructure, which is considered as a complex of technologies, products and processes that will determine global economic development in the next decade. The main criterion for the development of digital infrastructure in the modified concept of such technological determinism is considered not so much the level of technological development as the level of use of external energy (energy not consumed by man in the form of man-hours, but received and consumed by machines in the form of kilowatt-hours). This approach, proposed by Nobel laureate in the field of physical chemistry, Frederick Soddy in "Wealth, Virtual Wealth and Debt"¹, is the basis for the formation of a digital network infrastructure that is resistant to space weather.

Developed countries such as the US, UK, Japan are now implementing Next Generation Converged Digital Infrastructure (NG-CDI) programs with a fundamentally new architecture for the Internet of Things and Telecommunications Infrastructure that can predict changes in demand for digital networks, accordingly configuring the infrastructure with the minimal human intervention². As a result,

1 Wealth Virtual Wealth and Debt by Frederick Soddy (n. d.). www.ru.scribd.com. Retrieved from <https://ru.scribd.com/doc/95145241/Wealth-Virtual-Wealth-and-Debt-by-Frederick-Soddy> (viewed 25.07.2019) [in English].

2 NG-CDI: Next Generation Converged Digital infrastructure (n. d.). www.ifm.eng.cam.ac.uk Retrieved from <https://www.ifm.eng.cam.ac.uk/research/asset-management/research-projects/next-generation-converged-digital-infrastructure> (viewed 25.07.2019) [in English].

new functions of accelerating communications and payments, a new level of comfort, increasing the speed and standardization of services, “uberization” of medicine, education, transport, the sphere of services with simultaneous digital transmission of voice, video, data and other network services under the traditional schemes of the public telephone network are emerging switching.

The G20 Ministerial Declaration on the Digital Economy identified the need for all countries to accelerate access to a modern and secure digital infrastructure as a prerequisite for the development of the digital economy and regards it as a powerful driver of inclusive growth and sustainable development³. The convergence of the telecommunications, media and information technology sectors mean that all electronic communications networks and services must be covered by a common regulatory system for electronic communications networks and services⁴ and harmonized regulatory use of the radio frequency spectrum by all electronic communications networks⁵.

Ukraine can confidently claim a modern place in the global information infrastructure, which can occupy, apart from existing three main goals – to promote competition, internal market development and end-user interests, but also to pursue an additional objective formulated in terms of wide access to very high-value networks capacity and their use on the basis of reasonable price, effective and fair competition, open innovation, efficient use of the radio spectrum, general rules and predictable regulations arable approaches domestically.

The plan for the implementation of the measures set out in the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, regulates the fulfilment of obligations to promote the development of proper infrastructure and the enhancement of market integration. In recent years, Ukraine has made a number of steps towards regulatory convergence, but it is not keeping pace with the pace of updating EU legislation to develop strategic goals where the

3 G20 Digital Economy Ministerial Declaration (n. d.). www.g20.utoronto.ca Retrieved from <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-08-24-digital.html> (viewed 06.08.2019) [in English].

4 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> (viewed 17.07.2019) [in English].

5 Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast) Text with EEA relevance. (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2018.321.01.0036.01.ENG (viewed 07.08.2019) [in English].

availability and use of very high-power digital networks make it possible to make extensive use of products, services and programs in the digital single market.

At present, Ukraine is lagging behind European and international competition in the deployment of digital infrastructure, which in the future may lead to even more lagging behind the leading countries of the world and the ultimate loss of opportunity to change the economic situation in the country. The individual structural elements of digital infrastructure available in Ukraine and the legal and regulatory field of their functioning are not integrated into a single system, so the results of these elements have no synergistic effect, which should be an initiative to build a digital infrastructure aimed at a new transformation into a global information infrastructure.

The creation and development of digital infrastructures, as a basis for harnessing the benefits of the digital world and a platform for achieving economic efficiency in Ukraine, is stated in the Concept of Development of the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018–2020 and the approved plan of measures for its implementation⁶. Researches conducted by domestic scientists to build a low-orbital telecommunications satellite system to provide the Internet of Things, indicate a significant high-tech potential in Ukraine to increase the capacity of domestic telecommunications systems. However, in the domestic discourse on this issue, to some extent, only the updating of certain neologisms is observed, and terms appearing that relate to new generation networks and the formation of digital infrastructures. However, these neologisms do not reflect world trends and the need for Ukraine to fulfil important economic and social tasks.

Ukraine's transport telecommunication network is now formed from a multitude of digital networks that differ in purpose, type and characteristics, which are being developed on technologies, taking into account the prospects of development of mobile communication and the Internet. The development of domestic telecommunication networks is conditioned by the rapid development of the element-technological base thanks to which the high speeds of information transmission in digital packet form. The multiservice communication network is successfully implemented, which allows forming common system solutions ensuring compatibility and interaction of existing digital networks. However, the significant increase in the functionality of information devices and the ability

6 Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України № 67-2018-р від 17.01.2018 [E-source]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

to generate and receive high-speed digital signals from such devices necessitates the formation of a next-generation digital network infrastructure, which requires:

- development and implementation of the general scheme of long-term development of communication networks;
- identifying the needs of the digital economy for domestic electronic services and storage and processing technologies;
- identifying the needs of public authorities and local governments in digital infrastructure for data storage and processing, as well as in system and application services;
- ensuring the availability of electronic data storage and processing services throughout the territory for citizens, businesses and authorities;
- providing broadband access to the Internet to the executive authorities and local self-government, population and business, taking into account the technical requirements of digital technologies;
- adopting regulations to create a Wi-Fi network, including simplifying the procedure for registering low power access points;
- creation of mechanisms for stimulating the investment activity of telecommunication operators for the development of digital infrastructures of communication networks on the basis of advanced technologies, including payment for the use of the radio frequency spectrum.

The European regulatory framework in this area of legal regulation forms a considerable array of directive and regulatory documents that regulate:

- common legal frameworks for electronic communications networks and services⁷;
- authorization of electronic communications networks and services⁸ [3];

7 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) (n. d.). [www. eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> (viewed 17.07.2019) [in English].

8 Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive) (n. d.). [www. eur-lex.europa. eu](https://eur-lex.europa.eu) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020> (viewed 12.07.2019) [in English].

- access and connection of electronic communications networks and related equipment⁹;
- universal services and user rights related to electronic communications networks and services¹⁰;
- security issues of network and information systems¹¹ and others.

Accordingly, each European country undertakes to ensure that providers of publicly available electronic communications networks or publicly available electronic communications services take appropriate and proportionate technical and organizational measures to properly manage the security risks of network and information systems and electronic services. Enhancing cybersecurity and protecting the digital economy and society from the increasingly negative effects of cyberattacks and other cyber incidents in EU countries. That should be a requirement for all businesses operating in industries that are vital to the economy and society, largely deployed on digital infrastructure.

The key principles that underpin Europe's next-generation digital infrastructure are gigabit connectivity for all major socio-economic programs, uninterrupted 5G coverage for all urban areas and major land routes, and access to at least 100 Mbps connectivity/s for all households. These principles are being implemented at various stages of broadband policy implementation, which include a series of interrelated steps:

9 Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0019> (viewed 25.07.2019) [in English].

10 Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32002L0022> (viewed 30.07.2019) [in English].

11 Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (viewed 25.07.2019) [in English].

- implementation of the European Electronic Communications Code in accordance with the Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 to achieve the investment goals of the gigabit society¹²;
- the implementation of a European action plan for fifth-generation telecommunications systems¹³;
- WiFi4EU initiatives to support free Wi-Fi in public buildings, medical centres, parks, squares, public buildings, libraries and museums in European cities;
- initiatives to support the financing of broadband infrastructure by Connecting Europe to Broadband Fund;
- creation of a European network of national offices for broadband competence;
- initiating public-private partnerships for the development of next-generation infrastructure and joint decision-making on architecture, technology and standards;
- implementation of the technological foundations of mobile Internet and high-capacity networks for the data-driven economy;
- measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks¹⁴;
- RF spectrum policy development and the like.

According to the definition of Norwegian scientists O. Henfridsson and B. Bygstad, digital infrastructure is interpreted as “a set of technological and human components of networks, systems and processes that contribute to the functioning

12 Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast)Text with EEA relevance. (n. d.). [www.eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu) Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2018.321.01.0036.01.ENG (viewed 07.08.2019) [in English].

13 Communication – 5G for Europe An Action Plan and accompanying Staff Working Document (n. d.). [www.eur-lex.europa.eu](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-5g-europe-action-plan-and-accompanying-staff-working-document) Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-5g-europe-action-plan-and-accompanying-staff-working-document> (viewed 25.07.2019) [in English].

14 Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks Text with EEA relevance (n. d.). [www.eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=cele-x%3A32014L0061> (viewed 15.08.2019) [in English].

of the social and technical elements of information systems that focus on the development of modern communication infrastructure” and information technology¹⁵.

Simplified Global Digital Infrastructure Model, as defined by Rob Van Kranenburg, founder of the European Council on the Internet of Things, is a unification of:

- objects (things) at the hardware level with their own data collection and processing functions and identification means;
- customer service systems – the integration of objects at the network and application level, allowing remote management, data analysis and information processing;
- ecosystems of the Internet of Things, either locally or nationwide, that give new opportunities to local systems, and
- the global ecosystem of the Internet of Things.

Common requirements for implementing digital network infrastructure in Europe are:

- recognition of digital infrastructure as a separate industry;
- promoting broadband communication;
- strengthening Europe as a strategic data centre;
- development of easier and more efficient administration processes;
- implementation of national strategies, etc.

The most common examples of internationally developed digital infrastructure in international practice are¹⁶:

- Internet networks for the interconnection of continents, nations and regions;
- Broadband fixed telecommunication infrastructures;

15 The Generative Mechanisms of Digital Infrastructure Evolution (n. d.). www.olahenfridsson.com
Retrieved from http://www.olahenfridsson.com/Ola/Publications_files/Henfridsson%20and%20Bygstad_accepted_late%20version.pdf (viewed 14.08.2019) [in English].

16 13 Examples Digital Infrastructure (n. d.). [www.simplicable.com](https://simplicable.com) <https://simplicable.com/new/digital-infrastructure> (viewed 12.08.2019) [in English].

- mobile telecommunication infrastructures;
- digital television, radio and technological infrastructures;
- network infrastructures, such as Wi-Fi networks, data centres, cloud computing, virtualization;
- platforms for the development, deployment and operation of cloud-based software services;
- software systems related to process automation;
- software with mobile applications for users;
- application interfaces for information exchange;
- end-user devices such as mobile phones and laptops;
- Internet of Things (robots, machines, sensors, objects, infrastructure, products, vehicles, and environments) that are operated through an Internet connection and more.

According to Y.S. Kravtsov¹⁷ on the basis of such network infrastructure there is another, more sophisticated “kind of virtual reality – network reality in the form of an interactive environment”, based on the network and information systems to which they refer¹⁸:

- a) electronic communications networks – systems and, where appropriate, switching or routing equipment and other resources that allow the transmission of signals by wire, radio, optical or other electromagnetic means, including fixed satellite networks (switching and packet channels, including the Internet); and mobile global networks, electrical cable networks within which they are used¹⁹;

17 Суб’єктивні підстави події як інтенційні основи дискурсивної моделі комунікації [E-source]. Available at: <https://grani.org.ua/index.php/journal/article/view/374> [in Ukrainian].

18 Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.194.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:194:TOC (viewed 05.08.2019) [in English].

19 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> (viewed 17.07.2019) [in English].

- b) devices that perform automatic processing of digital data;
- c) stored digital data that is processed or transmitted by the elements for the purpose of their exploitation, use, protection and maintenance.

This kind of network-oriented approach reflects the system of interconnected and dynamic network and information systems by which business entities interact, collaborate and create value.

For EU digital infrastructure operators, which identify the main service providers and digital service providers, the security requirements for network and information systems are defined by a basic European regulatory document – the Network and Information Systems Security Directive²⁰. It is envisaged that the regulation of the activities of digital infrastructure operators is carried out by the relevant industry competent authorities involved in the security of network and information systems. Criteria for identifying essential service providers are identifiable economic entities that provide services that are essential to critical social and/or economic activities (Annex 1).

The Directive also provides for the establishment in each country of a contact centre for the security of energy and telecommunications infrastructures to ensure strategic trans-regional cooperation and exchange of information with other countries and the EU Cyber Security Network and Information Security Collaboration Group.

This model of global digital infrastructure requires the adaptation of the national legislative and regulatory framework to the European one, namely:

- 1) Identification of the main directions of digital infrastructure formation and:
 - eliminating differences in access to digital infrastructure between geographical areas and major digital services;
 - Initiation of scientific researches on the development of models of the formation of the digital infrastructure of the new generation.
- 2) Consideration of individual aspects of the institutional and regulatory framework regarding:

²⁰ Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.194.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:194:TOC (viewed 05.08.2019) [in English].

- digital reach of end users in different sectors of the economy;
 - developing and implementing a methodology for estimating the demand for digital services and connected devices;
 - coordinating efforts across sectors to integrate digital services provided with the latest digital infrastructure;
 - joint planning with digital organizations of projects for creation of digital infrastructure value chains, which include a wide range of assets and connection of domestic infrastructure to the global digital infrastructure. International initiatives, such as the Global Infrastructure Connection Alliance, endorsed by G20 leaders, are designed to foster synergies and collaboration between infrastructure connectivity programs;
 - cross-sectoral coordination for the deployment of digital infrastructure to save capital costs, increase labor productivity, also by avoiding duplication, limiting potential adverse environmental and social impacts;
 - introducing mechanisms for the use of international practices and ensuring the sustainability of digital infrastructure;
 - developing technical standards of interoperability based on the principles of openness, transparency, coherence, interoperability and consensus to foster innovation and deploy digital infrastructure;
 - international coordination of the exchange of information on incident response, enhancement of protection of digital infrastructure and related services.
- 3) Promoting investment and creating a competitive environment:
- stimulating private sector investment to accelerate the deployment of digital infrastructure and improve the availability and quality of telecommunications services;
 - establishing a mechanism for interaction between public authorities, the private sector, civil society institutions, with the involvement of representatives of international organizations and strategic partners of Ukraine, to expand the geographical area

to attract investments in digital infrastructure to less attractive areas;

- efficient use of radio frequency spectrum;
- developing and adopting a national strategy for critical infrastructure protection and provision of essential services;
- developing a legislative and regulatory framework for the development of a single digital policy.

As broadband electronic communications networks become more diverse in terms of technology, topology, uses and ownership, regulatory regulation must rely on detailed network deployment information to be effective and target areas where is a need. Nowadays, new ICTs have created unprecedented opportunities to aggregate and combine information (content) from various sources and provide digital services across a comprehensive digital infrastructure. As digital services depend on digital infrastructure, universal and global access to communications becomes a prerequisite for social inclusion and reducing disparities in access to and use between geographical areas, age, income levels and the specific needs of citizens. It is about supporting enhanced broadband, infrastructure sharing models and expanding networks in areas such as:

- mobile networks that include the development of high-speed broadband 3G (UMTS), 4G (LTE) and 5G access networks;
- fixed broadband networks (fixed network infrastructures in terms of cable and fibre networks);
- transmission networks providing national or international communications through fibre-optic cables or high-capacity satellites, as well as transmission networks for digital terrestrial television;
- provision of services in the public sector (e-governance, e-health, e-business) and in various industries (automotive, electricity, healthcare) supported by the ICT infrastructure;
- Broadband infrastructure for next-generation networks and satellites, etc.

Many countries around the world are now working to create the Next Generation Network (NGN), a Global Information Infrastructure (GII) that is designed to connect all telecommunications and computer networks around

the world and is being designed to solve complex issues such as security, privacy, compatibility of identification and management hardware and software, digital rights management, and more. Convergence Based²¹ on fixed and mobile communication in GII, there are opportunities to provide services to end users regardless of the technologies used.

In Ukraine, there is an urgent need for targeted implementation of smart and interconnected digital network infrastructure. Understanding these processes is extremely important, since Ukraine's competitiveness depends heavily on the stability and security of the network and information systems. Given the rapid development of technology, the exponential growth rates of broadband traffic and the increasing demand for electronic services, the objectives outlined in the Action Plan for the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018–2020²² and measures to improve access to the mobile Internet²³ should be considered at this stage of development as an absolute minimum, and Ukraine should strive to set more ambitious goals to ensure maximum coverage of the territory of Ukraine by rolling networks (the fifth generation), providing broadband Internet access, gaining the benefits and opportunities of the digital world everywhere for Ukrainian citizens, especially in the fields of education, medicine, e-commerce, administrative services, and the development of e-democracy.

The main priority areas for network and information systems security include the following:

- concluding a cooperation agreement on cyber crisis management with the European Network and Information Security Agency (ENISA);
- creation of the National Committee of Strategic Initiatives for the Development of Network and Information Systems;
- improvement of the legislative base in terms of the regulatory definition of the legal status of the state information cloud platform, as well as the composition, rights and responsibilities of participants in its creation and operation;

21 Addition. Network convergence is called the movement of heterogeneous networks and systems to a single environment where next-generation networks (NGNs) are the final stages of such a movement.

22 On Approval of the Digital Economy and Society Development Concept of Ukraine for 2018-2020 and Approval of the Action Plan for its Implementation: Order to the Cabinet of Ministers of Ukraine № 67-2018-p від 17.01.2018 [E-source]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> [in English].

23 About some directions of improvement of the mobile Internet access [E-source]. Available at: <https://www.president.gov.ua/documents/4972019-27953> [in English].

- introduction of regulatory acts and conceptual provisions on the introduction and development of telecommunication operators in Ukraine by 5G mobile radio networks, including radio frequency spectrum conversions according to the IMC-2020 international mobile communication standard²⁴;
- coverage by the Internet of the needs of the economy and society for the interconnection of regions and the transfer of citizens data, businesses and authorities exposed by digital technologies;
- implementation of a unified national storage and data processing infrastructure to provide citizens, business and government throughout the country with affordable, sustainable, secure and cost-effective services;
- ensuring interoperability and standards to improve regulatory procedures and enhance interoperability with the seamless interoperability of multiple IT devices, data warehouses and services;
- development of trust and security of online user transactions (reduction of threats from malware, coordinated response to cyber-attacks, strengthened rules on the protection of personal data);
- use of information and communication technologies for solving social problems (reduction of energy consumption, support of vital activity of the population, reform of medical services, improvement of quality of public services, digitization of cultural heritage), etc.

²⁴ 5G and “IMT for 2020 and beyond” [Spectrum Policy and Regulatory Issues] (n. d.). ieeexplore.ieee.org Retrieved from <https://ieeexplore.ieee.org/document/7224717> (viewed 15.08.2019) [in English].

Bibliography

1. Communication – 5G for Europe An Action Plan and accompanying Staff Working Document (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-5g-europe-action-plan-and-accompanying-staff-working-document> (viewed 25.07.2019) [in English].
2. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> (viewed 17.07.2019) [in English].
3. Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020> (viewed 12.07.2019) [in English].
4. Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0019> (viewed 25.07.2019) [in English].
5. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive) (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32002L0022> (viewed 30.07.2019) [in English].
6. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.194.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:194:TOC (viewed 05.08.2019) [in English].
7. Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast)

Text with EEA relevance. (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.321.01.0036.01.ENG (viewed 07.08.2019) [in English].

8. Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks Text with EEA relevance (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32014L0061> (viewed 15.08.2019) [in English].

9. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (n. d.). www.eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (viewed 25.07.2019) [in English].

10. G20 Digital Economy Ministerial Declaration (n. d.). www.g20.utoronto.ca Retrieved from <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-08-24-digital.html> (viewed 06.08.2019) [in English].

11. NG-CDI: Next Generation Converged Digital infrastructure (n. d.). www.ifm.eng.cam.ac.uk Retrieved from <https://www.ifm.eng.cam.ac.uk/research/asset-management/research-projects/next-generation-converged-digital-infrastructure> (viewed 25.07.2019) [in English].

12. The Generative Mechanisms of Digital Infrastructure Evolution (n. d.). www.olahenfridsson.com Retrieved from http://www.olahenfridsson.com/Ola/Publications_files/Henfridsson%20and%20Bygstad_accepted_late%20version.pdf (viewed 14.08.2019) [in English].

13. Wealth Virtual Wealth and Debt by Frederick Soddy (n. d.). www.ru.scribd.com. Retrieved from <https://ru.scribd.com/doc/95145241/Wealth-Virtual-Wealth-and-Debt-by-Frederick-Soddy> (viewed 25.07.2019) [in English].

14. 5G and “IMT for 2020 and beyond” [Spectrum Policy and Regulatory Issues] (n. d.). ieeexplore.ieee.org Retrieved from <https://ieeexplore.ieee.org/document/7224717> (viewed 15.08.2019) [in English].

15. Examples Digital Infrastructure (n. d.). www.simplicable.com <https://simplicable.com/new/digital-infrastructure> (viewed 12.08.2019) [in English].

16. About some directions of improvement of the mobile Internet access [E-source]. Available at: <https://www.president.gov.ua/documents/4972019-27953>[in English].

17. On Approval of the Digital Economy and Society Development Concept of Ukraine for 2018-2020 and Approval of the Action Plan for its Implementation: Order to the Cabinet of Ministers of Ukraine № 67-2018-p від 17.01.2018 [E-source]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> [in English].

18. The subjective grounds for the event as intentional foundations of the discursive communication model [E-source]. Available at: <https://grani.org.ua/index.php/journal/article/view/374> [in English].

Addition 1

List of operators of essential services by type of economic activity in the EU, that have an important meaning of ensuring critical social and economic activity

| № | Sector | Subsector | Entity |
|----|---|--|---|
| 1. | Energy | a) electric | Electricity companies that carry out the function of supplying electricity Distribution system operators Transmission System Operators |
| | | b) oil | Oil pipeline operators Extraction, processing and purification operators Oil pipeline operators |
| | | c) gas | Supply companies Distribution system operators Transmission System Operators Storage system operators Operators of LPG systems Natural gas companies Wastewater treatment plant operators |
| 2. | Transportation | a) air transport | Carriers Airport management bodies Traffic control operators |
| | | b) railroad transport | Infrastructure managers Railway enterprises |
| | | c) maritime transport | Inland, sea and coastal passenger and freight water transport companies designated for maritime transport Port management authorities Operators of shipping services |
| | | d) road transport | Road authorities Intelligent transport systems operators |
| 3. | Banking | | Credit institutions |
| 4. | Financial market infrastructure | | Operators of trading floor Central counterparties |
| 5. | Health Care | Healthcare systems (including hospitals and private clinics) | Healthcare professionals |
| 6. | Supply and distribution of drinking water | | Water Suppliers and Distributors |
| 7. | Digital infrastructure | | Internet traffic exchange points Domain name system service providers Top-level domain name registers |

Source: based on [6, 7, 9].

David Sharangabo

University of Economy in Bydgoszcz (WSG)

Małgorzata Szczepaniak

Nicolaus Copernicus University in Toruń

Economic Development in Rwanda – Institutional Perspective

Abstract: Rwanda is particularly interesting example of the economic success from the perspective of institutional development. It significantly improved the conditions of doing business during the last decade and is one of the most free countries across Sub-Saharan Africa (Heritage Foundation, 2019). In the article main institutional reforms are analyzed and compared to the other East African Community member states. The main aim is to identify the factors (institutional reforms) that helped Rwandan economy to transform and develop quickly during the last decade. The article focuses on the role of Rwandan Development Board in creating the conditions encouraging the inflow of FDI. The institutional reform analyses is based mostly on Doing Business Reports..

Keywords: economic development, Rwanda, institutions.

I. Introduction

Rwanda's economy was one of the fastest growing economies in the East African Community (EAC)¹ member states in the last past decade. The average annual growth rate of GDP was 6.06 percent between 2007 and 2017, exceeding 4.9 percent GDP growth rates in Africa. This phenomenon was globally recognized among others by World Bank papers (Economic Update Report, 2017; Future Drivers for Economic Growth in Rwanda, 2018). The registered economic growth coupled with growth in employment opportunities for its people. As a result, Rwanda has also made impressive progress to rehabilitate and stabilize its economy to exceed pre-1994 levels.

¹ Rwanda is a member of East African Community (EAC) that is comprised of: Tanzania, Kenya, Uganda, and Burundi.

This paper is motivated by the nature of work done by Re-establishment of ministry of finance and planning and introduction of Rwanda Development Board that resulted in the observed high economic growth translating into meaningful economic transformation that comes with more jobs and improved incomes of people in Rwanda, relative to other regions other regional Countries.

The paper aims at bringing the subject of new institutional development as a backbone of the private sector driven economy through promoting the focus of policy in Rwanda on economic transformation, and comparing countries along various dimensions of economic development in order to generate competitive action by well-organized or structured institutions.

Thus, this paper attempts to provide answers to questions about the examination of the effects of institutional reforms on investment and economic growth in Rwanda. Specifically, this paper attempts to: (1) identify major reforms in institutions in Rwanda and examine their relationships on investment and growth; (2) investigate the doing business performance over the past decade in comparison to the selected East African Community member countries.

II. Literature Review

The relationship between institutional reforms and economic performance is now the subject of several studies that analyze empirically [Djankov et al. 2006] or theoretically [Antunes et al. 2008] the impact of reforms on the indicators of economic performance of countries, especially on their private sector. Often defined as all private enterprise, whose capital is majority-owned by private individuals or private companies, the private sector investment in gross domestic product (GDP), changes in foreign direct investment (FDI), exports, and the evolution of domestic credit to private sector [Ruhashyankiko and Yehoue 2006]. Other studies incorporate into the private sector analysis, entrepreneurship, and the creation of small and medium sized enterprises (SMEs) and the informal sector.

Therefore, institutional brakes to these indicators of dynamism of the private sector can give a fatal blow to a country's economic performance [Andrews 2013]. Through the analysis of doing business work, the World Bank provides a quantification assessment of regulations that apply to Private sector performance in many ways, particularly in the regulations for dealing with construction permits, starting a business, arranging credit, employing workers, paying taxes, protecting investors, enforcing contracts, trading across borders and closing a business, registering property. These indicators are vital in showing how institutional reforms become fundamental to economic development of a country.

Denoting to North (1990), institutions can be defined as the rules of society, the combination of constraints that shape Human interaction between people. As a result, they determine the structure of exchange stimuli in the political, social and economic spheres. In this aspect, institutions are rules of the game (formal: legal and informal norms: customs, trust), and organizations are players whose mutual influence affects the character of institutional change. In relation to economic development, the rule of the game is a system of institutional conditions (the legal system, conditions of doing business). Only the cohesion, efficiency and high effectiveness of institutions allow to create a stable institutional environment that inspires trust of entities participating in the market game and to reduce uncertainty [North 1990; 1997; 2008].

Succeeding North (1990), several studies, remarkably Acemoglu et al. (2001), Djankov et al. (2006), and Antunes et al. (2008), have explored the concepts of institutions and institutional reforms and their relationship with economic performance. A review of research on this issue has shown that there is a positive impact of institutions on economic growth and development. However, the authors draw attention to various elements of the institutional system. M. Nougier and M. Siscart argue that actions that favour the opening up of the economy are important determinants of income per capita [Nougier, Siscart 2005]. Economic freedom has a positive impact on economic growth, according to authors such as Weede and Kampf [Weede, Kampf 2002]. The positive influence of institutional factors on development is confirmed in study Acemoglu, Johnson and Robinson [Acemoglu, Johnson, Robinson 2002]. According to such authors as Rodrik, Subramanian and Trebbi, institutional conditions create a system of stimuli shaping individual behaviours and influence development processes to a large extent [Rodrik, Subramanian, Trebbi 2002].

III. Overview of Rwanda's Historical Economic Development

Close to 20 years after Rwanda experienced one of the most horrific genocides in history, the country has since transformed. Presently the country's capital city is witnessing high rises, Rwanda Stock Exchange is attracting investors, and the economy is gradually shifting to information & communication technology away from subsistence farming.

In Rwanda, the period between 1990 and 1994 was marked by civil war and political instability. The country experienced economic depression, or breakdown to state it well (Graph 1). From 1995 to 2000 the aid from UN agencies and donors

helped with the restoration of the country. Basing on GNI per capita, steady GDP growth and security ensued and stability experienced constantly.

After the 1994 genocide, Rwanda embarked on ambitious journey of national reconciliation, reconstruction and most importantly, economic reforms. While the country has continued to make significant progress, a key focus has been on building a foundation on which sustainable economic growth, national reconciliation and human resource development can be achieved. In the 1990s, Rwanda's development can be attributed to several factors that entails the institutional, macroeconomic and the structural reforms the government has embarked on [Storey 2001].

Some of the structural reforms implemented in Rwanda focused on enhancing the country's regulatory and economic environment to spur activities in the private sector besides opening up the economy. Other reforms included trade liberalization such as the reduction of tariff rates and removal of export tax on commodities such as coffee. To encourage investments and business development, the government also embarked on a mission to provide an enabling business environment through the removal of restrictions on movement of labor investment and simplifying business licensing requirements. Between 1995 and 1997, Rwanda also established reforms in trade and exchange regimes including streamlining of exchange regulations, liberalizing interest rates and enhancing its monetary policy. The country also enacted the Investment Promotion Act which say the establishment of single center that could promote enterprise development, exports and private investments.

In terms of microeconomic reforms between 1995 and 1997, a major focus was on restoring and revising microeconomic stability of the country. This included putting back Ministry of Finance and Economic Planning back to operations. Other changes included removal of surrender requirement for tea and coffee export, liberalization of trade and exchange regimes, reduction of tariff rates, privatization of some state-owned enterprises. Other visible changes that propelled the economy of Rwanda in this decade includes improved tax administration by RRA and the improvement in budget and treasury management

This endorsed Rwanda to start its ambitious campaign in 2000 to rebuild and considerably reduce poverty. The country gave priority to health, education, infrastructure, and private sector and financial sector development, with a commitment to improve the citizen's living conditions and building a solid foundation for business environment.

The Rwandan Gross Domestic Product grew by 4.5% per year between 2005 and 2011. The growth of the GDP was a reflection of the sustained export expansion as well as domestic investment. There was also an inflow of direct foreign investment that increased substantially. The Rwandan government in addition strengthened the stability of macroeconomic foundations through the implementation of the cautious fiscal policies and this gained support of the several institutional and structural reforms. Besides, the strong and sustained commitment of the national authorities was an underpinning to the police stances towards the private sector.

The country decided to build on a two year process of consultation, through designing of a long-term development strategy “The Rwanda Vision 2020,” whose mandate was to transform Rwanda into a middle-income economy and its embarked on a journey to raise the income per capita from \$290 to \$900 by 2020. The vision 2020 strategy was introduced in 2000, and it recognized the multiple development challenges like the past civil war, poor infrastructure, poor governance, underdeveloped private and financial sectors, overwhelming public debt, underemployment, poor education system rapid growth of population and increasing HIV cases but sought to overcome them. The rapidly increasing Rwandan population was expected to reach 13 million by 2020.

Rwanda’s Ministry of finance and planning together with other stakeholders put in place implementation mechanisms to rapidly achieve its long-term goals. Over the last 10 years, Rwanda implemented two; five-year Economic Development and Poverty Reduction Strategies—EDPRS (2008–12) and EDPRS-2 (2013–18)—both designed to help the country realize its Vision 2020 development plan. Nested sector-specific strategies and district development plans reflecting Rwanda’s well-advanced decentralization drive helped guide EDPRS implementation. Rwanda is finalizing the National Strategy for Transformation (NST 1), the planned successor to EDPRS-2 covering the period of 2018–2024. Rwanda’s NST1 focuses on economic, social, and governance transformation toward the aspiration of Vision 2050.

IV. Rwanda Institutional Reforms

Institutional reforms played a very significant role in the process of transformation of the Rwandan economy. The particularly important in the process of implementation of these reforms were the introduction of the Rwanda Development Board (RDB) that was created in 2008 to bring together all the

government agencies deal with the investors. The RDB includes Office of Rwanda Tourism and National Parks (ORTPN), Rwanda Commercial Registration Services Agency (RCRSA), Rwanda Investment and Export Promotion Agency (RIEPA), Rwanda Information Technology Authority (RITA), Centre for Support to Small and Medium Enterprise in Rwanda (CAPMER), Human Resource and Institutional Capacity Development Agency (HIDA) and the Privatisation Secretariat. The emerging of the seven agencies was to fast track the development activities by both the government and the private sector.

RDB overall was established to coordinate and promote national economic development through investment promotion and marketing, tourism marketing and regulation, Development of Private sector, RDB Offices include, Office of register general, Chief Tourism Office, Chief Investment office, Chief Skills Office these offices are responsible for Business registration, Investment Promotion, Human Capacity Development, Tourism Promotion and Specialist departments which Support Privatization, Priority Sectors of ICT and SMEs.

RDB measures its achievements in three key areas: direct foreign and domestic investments, increased exports and number of jobs created. RDB's main role is attracting foreign investors, acceleration and support of transactions and negotiation, however. The activity of RDB would not be so successful if there were no significant improvements in institutions quality which is assessed by international organisations: World Bank and The Heritage Foundation.

Rwanda made a tremendous progress from the perspective of institutional reforms and changed the perspective from mostly unfree to moderately free group in the last decade. Its economy was the 39th freest in the 2017 ranking of Index of Economic Freedom. Rwanda made significant improvements in government integrity, judicial effectiveness, and property rights outpacing declines for the tax burden, business freedom, and monetary freedom indicators. Rwanda was ranked 3rd among 47 countries in the Sub-Saharan Africa region, and its overall score was above the regional and world averages. The progress toward greater economic freedom, however, is hindered by some institutional weaknesses. The judicial system lacks independence and transparency, and foreign investment is deterred by ongoing political instability. Taking the continuing progress in the institutional framework in this country, the position of Rwanda will improve to mostly free in the future [Heritage Foundation 2019).

Regarding the country's reform campaign, Rwanda has implemented many business-regulation reforms which were evaluated by the World Bank. The Doing

Business reforms particularly focus on 10 main areas that affect businesses which include, the ease of starting a business, obtaining construction permits, paying taxes, getting electricity, resolving insolvency, registering property, protecting minority investors, getting electricity, enforcing contracts, trading across borders and getting credit.

The most important reforms that Rwanda has implemented in different sectors in the last decade are presented in the Table 1. These institutional changes were crucial for economic transformation of this country.

Table 1. Rwanda's doing business Major reforms since 2007–2018

| Area of doing business | Reforms – Rwanda made doing business in particular areas easier by: |
|--|---|
| Starting a Business | 2008 – Removal of the notarization requirement; putting publication online, introducing standardized MOA 2009 – Consolidating business registration, name checking and tax registration. Other reforms included: 2010 – Reduced time in processing business applications 2012 – Lowering business registration fees 2014 – Shorter period of obtaining registration certificate 2016 – Eliminating the requirement for a bank account while applying for VAT 2017 – Online registration enhancement |
| Dealing with Construction Permits | 2008 – Reduced time in obtain electricity connection 2009 – Streamlined project clearance for sewerage, water and electricity connection 2010 – New building regulations making construction permits easier 2011 – New time limits for providing different permits 2014 – Reduced building permit fees and the introduction of an electronic platform for permits 2015 – Streamlined process for obtaining occupancy permit 2016 – New urban planning regulations and new building code 2018 – Introduction of risk-based inspection enhancing quality control |
| Registering Property | 2009 – Introduction of a flat rate registration fee reducing cost and time of registration 2010 – Enhanced property registration process reducing the time needed for transfer 2014 – Implementation of an online-based Land administration information system 2017 – Enhanced transparency making registration of property easier 2018 – Implementation of online services enhancing registration process |
| Trading across Borders | 2008 – Liberalization of warehouse services market making trade easier 2009 – Increased hours of custom points and adoption of electronic data interchange 2010 – Elimination of documentation requirement and enhanced border cooperation 2011 – Enhanced joint border management 2014 – Introduction of electronic single-window system 2017 – Removal of mandatory pre-shipment requirement |
| Paying Taxes | 2012 – VAT filings were made quarterly rather than monthly 2014 – Reduced property tax rate and trading license fee as well as the introduction of an online filing system 2016 – Compulsory use of electronic filing introduced 2018 – Introduction of an online system for filing taxes and payments |
| Resolving Insolvency | 2010 – New laws to streamline reorganization procedures 2014 – New laws setting time limits for reorganization plan submission; preventing separation of assets from the debtor during reorganization process; implementation of an automatic stay 2015 – Enhanced insolvency system and introduction of more safeguards for creditors |
| Enforcing Contracts | 2009 – Introduction of three new commercial courts 2013 – Electronic filing system was introduced for initial complaints 2017 – Implementation of electronic case management systems for lawyers and judges 2018 – Publication of commercial cases on the website of the judiciary |

Source: own preparation on the basis of Doing Business Reports 2008–2019, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>.

Other additional changes enabled the streamlining of the regulatory processes. For instance, starting a business was made faster through the introduction of new hundreds of notaries where only one notary was available in the whole country previously. Rwanda introduced an online system for the publication of the registration notice and this replaced the need for physical publication. Online businesses were started as well and the number of days required to start business was reduced from 18 days to 3 days only. The cost of starting business was as well reduced from 235% of the per capita to 4%.

This helped the country not only to make the doing business easier, but also improved the trust to, which was fundamental for foreign investors' decision about locating their business in Rwanda. For example; Unilever, Motorola, Marriot, Kenya Commercial Bank, iSON, C&H not forgetting the regional known financial Institutions; Access Bank, Equity Bank, Volkswagen and PRG Plc. that established a first tantalum refinery in Rwanda, Rwanda, Investing over \$12M in its first Phase as key transformative investments made in 2017.

Rwanda has taken an ambitious and a bold approach to transform its business environment and more improvements are underway to help realize the vision of a private sector-led economic transformation (RDB 2017).

Talking of ambitious approach, Rwanda has managed to bring on board World known Universities; Like Carnegie Mellon University Africa (CMU-Africa) that is located at Kigali Innovation City, The University came to address the serious shortage of high-quality engineering talent required to accelerate development in Africa. The visionary president of Rwanda H.E Paul Kagame visions CMU as fundamental establishment to bring emerging knowledge based economy in the country and on continent by providing world-class education in Rwanda to young Africans.

Africa's graduate programs are educating future leaders who will use their hands-on, experiential learning to advance technology innovation and grow the businesses that will transform Africa. CMU-Africa is the first center of excellence to be located in Kigali Innovation City, whose goal is to promote and drive Rwanda's economic growth through digital transformation (CMU 2019).

Kigali Innovation City serves game changer innovation to create Rwanda's Silicon Valley version that is home of world-class learning institutions, technology companies and innovation friendly financing allowing them to maximize their synergies and develop a thriving tech sector in Rwanda. With committed partners like: Carnegie Melon University, African Leadership University, African Institute

for Math Science, L.E.AF. Pharma and Cooper Pharma (RDB, 2017). All the mentioned innovations were accompanied by establishment of ministry of ICT and Innovation together with regulating institutions like Rwanda information Society Authority (RISA) to spearhead the Policy formulation of the sector. Such IT innovation has led to roll out of Broadband fiber optic across and has increase Internet penetration in the country.

More regarding positioning the country in the course of becoming knowledge based Economy, the country continued to attract talents back home through partner institute Bridge2Rwanda Career center that was established by presidential scholars that were studying in USA universities with the aim of bringing back others with special set of skills to fill the gap at the labor market in the country due to the high demand of registered Multi-national Companies.

Table 2. Summary of Rwanda's Doing Business Ranking in comparison to East African Member States

| Indicator | Lowest Regional Performance | Best Regional Performance | Regional Average | Best Global Performance |
|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|
| Starting a Business | 151 (Uganda) | 9 (Rwanda) | 88 | 1 (New Zealand) |
| Procedures (number) | 15 (Uganda) | 2 (Rwanda) | 8 | 1 (New Zealand)* |
| Time (days) | 32.0 (Uganda) | 2.0 (Rwanda) | 19.4 | 1.0 (New Zealand) |
| Cost (% of income per capita) | 78.3 (Uganda) | 4.4 (Rwanda) | 33.2 | 0.0 (Slovenia) |
| Getting Electricity (rank) | 178 (Uganda) | 53 (Rwanda) | 132 | 1 (Iceland) |
| Procedures (number) | 6 (Kenya)* | 4 (Rwanda)* | 5 | 3 (10 Economies*) |
| Time (days) | 158 (Burundi)* | 30 (Rwanda) | 117 | 17 (Germany) |
| Cost (% of income percapita) | 20,509.0 (Burundi) | 1,090.7 (Kenya) | 8,153.1 | 0.0 (Japan) |
| Registering Property | 163 (Kenya) | 8 (Rwanda) | 99 | 1 (Georgia) (rank) |
| Procedures (number) | 11 (Uganda) | 3 (Rwanda) | 7 | 1 (4 Economies*) |
| Time (days) | 73.0 (Kenya) | 12.0 (Rwanda) | 45.2 | 1.0 (New Zealand)* |
| Cost (% of property value) | 4.5 (Tanzania) | 0.2 (Rwanda) | 3.0 | 0.0 (5 Economies*) |
| Paying Taxes (rank) | 166 (Kenya) | 22 (Rwanda) | 114 | 1 (United Arab Emirates) |
| Payments (number per year) | 48 (Tanzania) | 17 (Rwanda) | 32 | 3 (Hong Kong SAR, China)* |
| Time (hours per year) | 308 (Kenya) | 113 (Rwanda) | 216 | 12 (United Arab Emirates) |
| Enforcing Contracts (rank) | 177 (Burundi) | 40 (Rwanda) | 105 | 1 (Luxembourg) |
| Time (days) | 832 (Burundi) | 230 (Rwanda) | 506 | 150 (Singapore) |
| Cost (% of claim) | 78.7 (Rwanda) | 14.3 (Tanzania) | 44.7 | 0.1 (Bhutan) |
| Procedures (number) | 44 (Burundi)* | 23 (Rwanda) | 37 | 21 (Singapore)* |

Source: own preparation on the basis of Doing Business Reports 2008–2019, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>.

Note: According to doing business methodology *means that two or more economies share the top ranking on this indicator. A number shown in place of an economy's name indicates the number of economies that share the top ranking on the indicator. For a list of these economies and other indicators not shown on the table, see the Doing Business website (<http://www.doingbusiness.org>).

Conferring to RDB, 2013-EAC, in improving business regulatory practices since 2005, the EAC has achieved greater convergence in the complexity and cost of regulatory processes than in the strength of legal institutions relevant to business regulation. Of the 74 institutional or regulatory reforms implemented by EAC economies in the past 8 years, the largest numbers were in the areas of starting a business (11), registering property (9) and dealing with construction permits (8). These efforts have led to clear results. In 2005 starting a business in the EAC took 29 days on average; today it takes 20. But the time needed to register property had the biggest reduction, dropping from an average of 140 days in 2005 to 56 days today.

Over the past 8 years the 5 members of the East African Community (EAC)—Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania and Uganda—have continued to take steps to make it easier for local firms to start up and Operate. Rwanda, the number 2 improver globally since 2005 and the top improver in the EAC, has reduced the gap with the frontier by almost half—26.5 percentage points.

In RDB, 2017, Rwanda and Kenya made notable changes to improve doing business in the region, moving more than ten places up globally (RDB 2018). Rwanda remained the easiest place to conduct business and ranked 41 in 2017 from 56 in 2016. Kenya, East Africa's largest economy, moved 12 places up to position 80 from 92 from 2016. DB, 2018, Rwanda has implemented the highest number of reforms in sub-Saharan Africa in the past 15 years totalling 52, followed by Kenya (32) and Mauritius (31), which gives the country the a manner of consistency in reformation process.

Development of the internal organization, the government supplementary enacted other extra reforms. Since 2005, Rwanda implemented 26 additional reforms in business as recorded by Doing Business. Further Rwanda improved the access to credit of all the sectors all round through a series of changes that were meant to increase the conditions of getting credit. The public registry credit in 2005 expanded its financial institutions database and also improved credit report system content. A new law for secured transaction was introduced in 2009 that allowed for use of a wider range of assets as collateral and enabled for enforcement of proceedings out of court. A law for regulation of information distribution from credit bureaus was enacted in 2010, and it led to the creation of the first credit bureau in the country.

V. Economic Development of Rwanda in Period of Institutional Reforms

In 2007, Rwanda adopted the Economic Development, and Poverty Reduction Strategy that emphasized on the development of the private sector just like Rwanda's Vision 2020. The emphasis on the private sector was essential towards the creation of jobs, to bring peace, generate wealth and eliminate poverty. Due to its landlocked nature, Rwanda emphasized on the need for business regulation reforms for foreign investment attraction. The Economist dubbed Rwanda as the new Singapore due to its positive economic reforms. The success stories from countries like Singapore have been motivating fact for the success of Rwanda. Like Singapore, in 2007 Rwanda adopted the Doing Business report. The tool enabled it to learn from the best practices in regulation of business and also to monitor improvement.

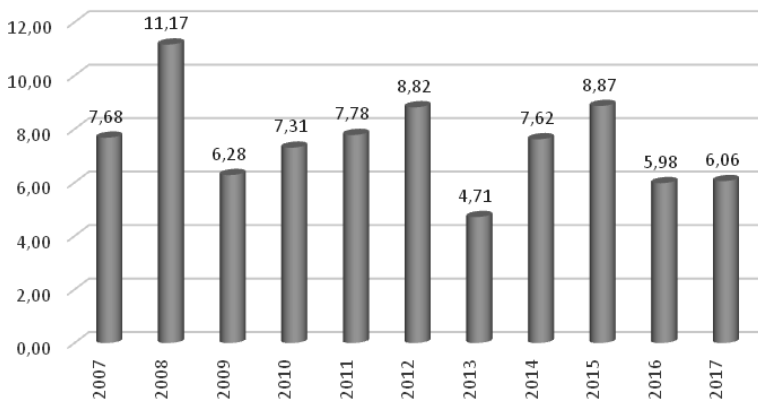


Figure 1. GDP growth rates in Rwanda between 2007–2017 (%)

Source: own preparation on the basis of World Bank data.

Rwanda made a bigger progress in comparison to other EAC member states. Economic growth among the different EAC members varied in 2017. Burundi economy grew an estimated 1.3 percent in 2017 down from 1.7 percent in 2016, Kenya growth fell to 4.9 compared to 5.9 percent in 2016, and economic performance in Uganda mostly continued resilient despite the recent slowdown in real GDP growth, which grew at 4.8 percent in 2017 from 2.3 percent in 2016. Rwanda's economy grew 6.2 percent in 2017, up from 5.9 percent in 2016. Economic growth was mainly supported by growth in the agricultural sector which grew

by 7 percent and one cannot resist to acknowledge the Land consolidation program that was in forgetting that Tanzania was the fastest growing economy among the Partner states registering growth of 7.1 percent in 2017 compared to 7.0 percent in 2016, But the growth was principally supported by infrastructure development and mining and Quarrying. Where Mining grew at 17.7 percent (EAC 2017).

The institutional reforms have enabled different businesses and investors (FDI and Local investors) to invest their money in the country's different economic sectors. Fast economic growth was both the determinant but also the result of the increased dynamics of inflow of FDI.

Foreign direct investments have been established as a critical tool of spurring economic development, especially in developing countries. In particular, foreign direct investments contributes to economic growth in terms of providing capital needed for economic development, enhancing balance of payments, promoting exports, increasing employment as well as cultivating a competitive business environment in the domestic market [Carkovic & Levine 2005]. As such, Rwanda has been among the leading African countries in search for FDIs in line with the New Partnership for Africa's Development goal of attracting foreign investments in Africa.

One of the ways Rwanda has managed to attract FDIs is through the enactment of the investment law of 2006 which saw the establishment of the Rwanda Development Board. This government body was formed as a result of the consolidation of previously existing agencies such as Rwanda commercial registration service Agency, Rwanda office of tourism and national parks, Rwanda investment and export promotion Agency, and the Human and institutional capacity development agency. The core mandate of RDB was to facilitate new investments and fast track development projects in the country. Replacing the investment law enacted in 2005, Rwanda launched a new law in 2015 that was drafted in a manner that would enable the country to be more accessible to foreign investments. These reforms have had a tremendous impact on the FDI inflows that Rwanda has reported in the recent years.

Given the phases that the economy of Rwanda has gone through in the past two decade, characterized by the struggle to restore the social and economic stability of the country, it is clear that the country has adopted some effective strategies that have spurred the current economic growth rate in the country. In relations to FDI, Rwanda currently stands at a good level, with its FDI inflow having increased tremendously. According to Global Investment Trend Monitor, the FDI

inflow in Rwanda increased by 8% whereas 16 African Landlocked Developing countries reported a 14% decline in their FDI inflow. While foreign investments form the principle source of capital required to drive growth in most developing countries, a decline in the inflow of FDI spells a major challenge for such LLDCs.

Rwanda registered investments worth 1.675 billion dollars in 2017, both from local and foreign investors, compared to 1.160 billion dollars in 2016. The increase in investments is majorly attributed to the country's continued effort to provide a conducive environment to investors. According to RDB, the investments registered in Rwanda have increased from \$800 million to over \$1.675 billion between 2007 and 2017. With the foreign direct investments more than doubling in a span of 10 years, this serves as an indication that indeed Rwanda has become a favorite investment destination to many investors (RDB 2017).

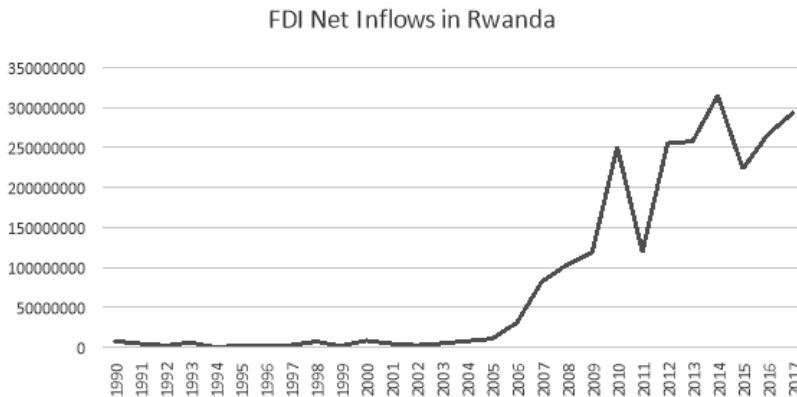


Figure 2. FDI Inflows from 1990 to 2017

Source: own calculation on basis of WorldBankData.

As indicated in the above figure, it is evident that that the FDI inflows between year 1990 and 2002 had stagnated. Nonetheless, a rising line of FDI inflows is evident from year 2003 and particularly in year 2005 when there was a sharp increase in the foreign investments received by Rwanda. This increment coincides with the enactment of the investment law that sought to attract foreign investments [Ocaya, Ruranga & Kaberuka 2013].

Between 2008 and 2017, there has been a tremendous improvement in the FDI inflows reported by Rwanda, a factor that is attributable to the Rwanda Development Board, the institution responsible for promoting investments in the country.

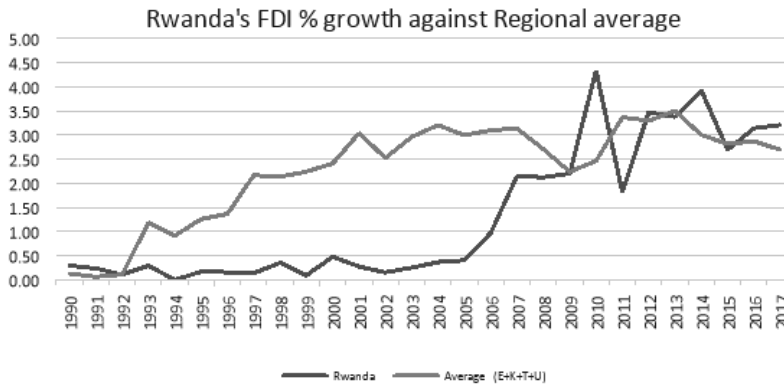


Figure 3. Rwanda's FDI Percentage Growth relative to Regional average

Source: own calculation on basis of WorldBankData.

While Rwanda has managed to attract more foreign investments, the average FDI in East Africa continued to decline due to countries like Uganda, Kenya and Tanzania. In 2017, the FDI inflows plummeted from \$8.8 billion in 2016 to \$6.6 billion in 2017, representing a 25.3% decline. The decline has been attributed to the failure of the East African Community member states to promote and position the region as a single investment destination. Besides, differences in implementation of tax exemptions and other forms of incentives have prompted the lack of transparency that would have been critical in enhancing investments in the region. For instance, the highest decline in FDI inflows was recorded in Kenya, with FDI inflows dropping from \$1.8 billion to \$717.7 million, representing a 60.6% decline. Uganda reported a decline of 14.2% on its FDI inflows from \$1.5 billion to \$1.3 billion, whereas FDI inflows in Tanzania dropped by 7% from \$4.8 billion to \$3.3 billion.

VI. Conclusions

The civil war and the genocide experienced in Rwanda in the 1990s had an adverse impact on the overall stability of the country. Besides the social disruption and the displacement of citizens, Rwanda experienced one of the worst economic turmoil. While the journey of restoring and growing the economy is characterized with challenges, Rwanda has since made tremendous in this regard. Presently, the country is among the economies with a high economic growth rates, a factor that has been attributed to the reforms the Rwandese government has undertaken over

the last few years. As discussed in this paper, after the genocide, the government embarked on structural, institutional and microeconomic reforms which spurred economic growth.

Therefore as a result of analysis the institutional reforms were found particularly important for the economic development in Rwanda. One of the most significant moves, closely related to institutional reforms' role, that have contributed to immense change in the country is the establishment of Rwanda Development Board through the investment law enactment. This Agency has been instrumental in promoting Rwanda as an investment destination, coupled with other government actions to create an enabling business environment for both foreign and local investors. As demonstrated, institutional reforms have indeed played a major role in driving economic growth in Rwanda which remains on top of its neighboring East African countries in terms of growth. It is recommended that Rwanda should continue to attract foreign investors especially by creating more investment opportunities in industries such as tourism, mining, agriculture, infrastructure, education, renewable energy and ICT.

How the game is actually played depends not only on the formal rules defining the incentive structure for the players and the strength of the informal norms but also on the effectiveness of enforcement of the rules. The intensive research on role of effectiveness and ligament of the rules governing provision of incentives to attracted investors. Institutions are the structure that humans impose on human interaction and therefore define the incentives that (together with the other constraints (budget, technology, etc.) determine the choices that individuals make that shape the performance of societies and economies over time [North 1990]. Therefore Rwanda Development Board should evaluated if the incentives provided are the result of structures that govern people of Rwanda not the interest of investors.

Bibliography

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A. (2002). *Reversals of fortunes: Geography and institutions in the making of the modern world income distributions*. Quarterly Journal of Economics, No. 117.

Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press.

Carkovic, M., & Levine, R. (2005). *Does foreign direct investment accelerate economic growth?* Does foreign direct investment promote development, 195, ed. T. H. Moran, E.M. Graham, and M. Blomström, Washington, DC: Institute for International Economics.

Hackenesch, C. (2018). *Rwanda*. In *The EU and China in African Authoritarian Regimes* (pp. 49-97). Palgrave Macmillan, Cham.

Heritage Foundation, 2019 (<https://www.heritage.org/index/country/rwanda>) – accessed 12.12.2019.

Jean-Eric, A. (2018). *Rwanda's innovation challenges and policies – lessons for Africa*. Journal of Intellectual Capital, 19 (3), 550-561. doi:<http://dx.doi.org/10.1108/JIC-01-2017-0018>.

Joshi, A. & Carter, B. (2015). *Public Sector Institutional Reform: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

Lopez, H., & Wodon, Q. (2005). *The economic impact of armed conflict in Rwanda*. Journal of African Economies, 14 (4), 586-6.

North, D. (1997). *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*. WIDER Annual Lectures, United Nations University, World Institute for Development Economic Research, Helsinki.

North, D., Acemoglu, D., Fukuyama, F., Rodrik, D. (2008). *Governance, growth, and development decision-making*. World Bank Working Paper, No. 44186.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 3.

Nouger, M., Siscart, M. (2005). *Trade rises income: A precise and robust result*. International Journal of Economics, Vol. 65, No. 2.

Ocaya, B., Ruranga, C., & Kaberuka, W. (2013). *Foreign direct investment and economic growth in Rwanda: A time series analysis*. Journal of Business Management and Corporate Affairs, 2 (1), 11-18.

Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, E. (2002). *Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development*. Journal of Economic Growth, No. 2.

Rwanda: Country Struggles on Insolvency Law. East African Business Week, May 13, 2012, <http://allafrica.com>

Rwanda: Future drivers of growth in Rwanda – innovation, integration, agglomeration, and competition. (2019, May 13). Asia News Monitor Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/2223309162?accountid=45049>.

Storey, A. (2001). *Structural adjustment, state power & genocide: the World Bank & Rwanda*. Review of African Political Economy, 28 (89), 365-385.

Streeter, R., & McNaught, M. (2008). *Prospects for Prosperity: Rwanda and the Entrepreneurial Society*. Civic Enterprises.

Weede, E., Kampf, S. (2002). *The impact of intelligence and institutional improvements on economic growth*. Kyklos 2002, Vol. 55, issue 3.

World Bank, Doing Business Reports 2008–2019, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> (accessed 09.11.2019).

Yehoue, M.E.B., Hammami, M., & Ruhashyankiko, J.F. (2006). *Determinants of public-private partnerships in infrastructure* (No. 6-99). International Monetary Fund.

Александр Владимирович Козлов, Ксения Сергеевна Копейкина
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,
Санкт-Петербург, Россия

Aleksandr Vladimirovich Kozlov, Ksenia Sergeevna Kopeykina
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University St. Petersburg, Russia

Исследование проблем экологической безопасности Санкт-Петербурга на примере отрасли переработки пластиковых отходов

Study of environmental safety problems in St. Petersburg: case of the plastic waste processing industry

Аннотация: В Санкт-Петербурге существует система сбора пластиковых отходов, но существующие мощности используются далеко не полностью, что во многом обусловлено отношением населения города к раздельному сбору. Поэтому целью данной статьи явился анализ проблемы экологической безопасности Санкт-Петербурга, изучение отношения населения к раздельному сбору и разработка предложений по формированию стратегии ее обеспечения на примере отрасли переработки пластиковых отходов. Опрос, проведенный среди населения города по разработанному авторами опросному листу, позволил выявить что большинство жителей города осознают важность проблемы пластиковых отходов, и они пытаются сократить объем такого мусора, но есть и значительная часть жителей, которые осознают эту проблему, но до сих пор ничего не делают. На основе анализа барьеров для формирования осознанного отношения к раздельному сбору пластиковых отходов были предложены меры по использованию нескольких каналов общественных коммуникаций, с помощью которых можно увеличить осведомленность жителей о проблеме пластиковых отходов и объяснить важность подобных мероприятий.

Ключевые слова: экологическая безопасность, пластиковые отходы, отрасль переработки, проблемы развития, Санкт-Петербург.

Abstract: In St. Petersburg, there is a system for collecting plastic waste, but the existing capacity is not fully used, which is largely due to the attitude of the city's population to separate collection. Therefore, the purpose of this article is to analyze the problem of environmental safety in St. Petersburg, study the attitude of the population to separate collection and develop proposals for the formation of a strategy for

its provision on the example of the plastic waste processing industry. A survey conducted among the city's population based on the questionnaire developed by the authors revealed that the majority of city residents are aware of the importance of the problem of plastic waste, and they are trying to reduce the amount of such garbage, but there is also a significant part of residents who are aware of this problem, but still do nothing. Based on the analysis of barriers to the formation of a conscious attitude to the separate collection of plastic waste, measures were proposed to use several channels of public communication, which can help increase awareness of the problem of plastic waste and explain the importance of such actions.

Keywords: environmental safety, plastic waste, processing industry, development problems, Saint-Petersburg.

Введение

Экологическая безопасность уже давно является частью национальной безопасности на законодательном уровне, но отрасли переработке пластика не отводится должного внимания – что становится масштабной проблемой регионов России. На территории России находится примерно 60 млрд. тонн отходов, занимая территории, равные по площади Нидерландам или Швейцарии. Инвестиций в строительство перерабатывающих заводов нет, хотя повторная переработка хотя бы пластиковых отходов сократила бы выброс мусора в разы. Ведь он легко подвергается вторичной переработке. На данный момент в России перерабатывается лишь 8% всех отходов. По существующей статистике 2016 года в России уже накопилось 5 миллиардов 441,3 миллиона тонн различных отходов. И только 4-5% переработали или сожгли, остальные 35 миллионов тонн было вывезено на легальные мусорные полигоны и несанкционированные стихийные свалки, где пройдет несколько сотен лет прежде, чем отходы разложатся [1].

1 человек в год производит около 500 кг мусора в России. Если умножить это число на количество человек, проживающих в Санкт-Петербурге (на 2019 год – это 5 383 968 человек), то получится примерно 2,7 миллиона тонн мусора. Пластик из этого немаленького числа составляет примерно 13% – то есть примерно 350 тысяч тонн. На одно только производство такого количества пластика требуется около 24 миллионов галлонов нефти. А разлагаться он будет более 400 лет [1].

Пластик – важный и уже неотъемлемый материал в нашей экономике и повседневной жизни. Он обладает рядом таких свойств, которые помогают решать ряд проблем, стоящие перед нашим обществом. Инновационные решения в вопросах освещения или использования материалов для автомобильной промышленности или самолетах экономят топливо и сокращают выбросы CO². Также высокая производительность изоляционных материалов помогают нам

экономить энергию. С помощью пластика еда может храниться дольше, что сокращает объем пищевых отходов. В сочетании с 3D-печатью биосовместимые пластиковые материалы могут спасти человеческие жизни благодаря медицинским инновациям.

Однако то, как производят, используют и утилизируют пластик, в настоящее время не позволяет реализовать экономический потенциал и более того, это наносит вред окружающей среде. Ежедневные пластиковые отходы формируют потенциально опасные зоны для населения, уничтожая биосферу, загрязняя не только почву, но и водоёмы, сокращая зоопопуляцию. Особенно важной эта проблема является для крупных городских агломераций, таких как Санкт-Петербург. Идентификация проблем, выявление отношения жителей города к проблеме переработки пластиковых отходов поможет найти решения сложных экологических проблем.

Таким образом, целью статьи является изучение отношения граждан Санкт-Петербурга к проблеме экологической безопасности и разработка предложений по решению этой проблемы на примере отрасли переработки пластиковых отходов.

Постановка проблемы

Экологическая безопасность является составной и неотъемлемой частью концепции устойчивого развития. В частности, среди 17 целей, принятых странами-членами ООН в 2015 г. и на достижение которых должно быть направлено устойчивое развитие, сформулирована цель «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства», направленная «на то, чтобы «делать больше и лучше меньшими средствами», наращивая чистую выгоду от экономической деятельности для поддержания уровня благополучия за счет сокращения объема использования ресурсов, уменьшения деградации и загрязнения в течение всего жизненного цикла» [2].

Экологическая безопасность это – комплекс мер направленных на снижении вредных последствий современного промышленного производства и выбросов в атмосферу. Экологическая безопасность входит в функции государства, является частью государственной политики. Именно этот вид безопасности разработан наиболее полно и широко. Если рассматривать экологическую безопасность с правовой точки зрения, то это «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности,

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий» [3].

Можно отметить несколько причин, по которым реализация государственной политики в сфере переработки отходов затруднена, среди которых можно выделить:

- нормативно-правовая база далека от совершенства;
- отсутствует единая база данных, где бы указывались виды отходов для правильной сортировки;
- недостаточно информации поступает в массы для переубеждения населения;
- халатное исполнение действующих законов, отсутствие контроля и штрафов;
- финансирования работ по переработке практически нет [4].

Пластик в основном производится из синтетических смол, выделяемых из нефтяных веществ. В смолах пластиковые мономеры изготавливаются путем сочетания аммиака и бензола. Пластик содержит молекулы хлора, фтора, углерода, водорода, азота, кислорода и серы.

Из-за предприятий, которые производят, а не перерабатывают пластик, дальнейшее его складирования на полигонах и как итог сжигание этих отходов экологически негативно влияют на почву и воздух. При сжигании мусора вредные вещества попадают в почву из атмосферы. Из-за того, что мусор не сортируют, происходят вредные химические реакции, что также отравляет грунт. Из-за отсутствия четкой системы деления отходов, на свалку попадают тяжелые металлы: ртуть, цинк, свинец и пр. Период, за который они могут разложиться хотя бы на половину, составляет сотни и тысячи лет. Санкт-Петербург – один из лидеров по плотности населения городов в России, что только усугубляет проблему экологической безопасности.

Как отмечено выше, одним из барьеров для расширения объемов переработки пластиковых отходов, является отношение населения города к раздельному сбору. В Санкт-Петербурге существует система сбора пластиковых отходов.

Ниже представлена таблица 1. по районам с количеством пунктов сбора пластиковых отходов [5]. Почти все эти пункты сбора рассчитаны только на пластиковые бутылки и канистры 1/PET, 2/HDPE из полипропилена

5/РР/ПП. Что же касается пластиковой упаковки, с которой мы встречаемся каждый день с маркировкой 5/РР/ПП, то ее в такой пункт сбора не сдашь – ее принимают в основном только на специальных акциях сбора, устраиваемых раз в месяц.

Таблица 1. Перечень районов с указанным количеством установленных пунктов сбора пластиковых отходов

| Район | Примерное количество пунктов сбора (шт.) |
|-------------------|--|
| Василеостровский | 6 |
| Курортный | 8 |
| Фрунзенский | 10 |
| Адмиралтейский | 15 |
| Кронштадтский | 15 |
| Петроградский | 15 |
| Колпинский | 20 |
| Московский | 20 |
| Пушкинский | 20 |
| Кировский | 25 |
| Красносельский | 30 |
| Центральный | 30 |
| Калининский | 40 |
| Красногвардейский | 40 |
| Невский | 40 |
| Петродворцовый | 82 |
| Выборгский | Свыше 100 |
| Приморский | Свыше 100 |

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

Количество указано, как примерное в связи с тем, что некоторые пункты сбора хоть и указаны на карте, но могут не функционировать.

Таким образом, можно убедиться, что проблема не только в том, что пунктов недостаточно, но и в том, что малое количество людей знает об их существовании, так как большинство пунктов находится в плохо доступных местах, дворах, закоулках. В некоторых пунктах даже идет расчет по килограммам [5]. Поэтому тема исследования барьеров на пути развития системы переработки пластиковых отходов подтверждает свою актуальность.

Обзор литературы по теме исследования

Достаточно большой опыт успешного решения проблем экологического характера вообще и переработки пластиковых отходов, в частности, накоплен в странах Скандинавии и Финляндии.

За последние 20 лет в Финляндии вывоз бытовых отходов на полигоны сократился на 99%. В целом цифра достигает 2,7 миллионов тонн, но только 1% отправляется на свалку. Такие данные опубликовал Статистический центр страны 9 января 2019 года [7]. Большая доля отходов (60%) сжигается, превращаясь в энергию и отапливая целые небольшие города. Другая часть перерабатывается [7]. В настоящее время в Финляндии действует 9 мусоросжигательных заводов – их суммарная «заполняемость» составляет 1,5 миллиона тонн отходов.

Во многих странах Евросоюза, в том числе и в Финляндии, существует система залоговой стоимости упаковки. Покупатель, приобретая товар, платит не только за товар, но и упаковку. Чтобы вернуть эту стоимость обратно, тару можно вернуть в магазин. Для этого в магазинах установлены специальные аппараты. Стоимость же упаковки указывается на продукте. Сдавая тару, получаешь чек на скидку эквивалентную стоимости сдаваемой упаковки. Получить скидку можно только в том магазине, где была сдана упаковка. За пластиковую бутылку, в зависимости от ее вместимости, можно получить: 0,10 евро за 0,35; 0,20 евро до 1 литра; более 1 литра – 0,40.

В Финляндии такой деятельностью занимается компания Suomen Palautusprakraus (сокращенно Palpa). На их официальном сайте www.palpa.fi можно найти все необходимую информацию об их работе. Стоит уточнить, что пока что эта система распространяется только на тару из-под напитков.

Еще один ближайший сосед России, который далеко ушел в сфере переработки мусора, и пластика в том числе – Швеция. В этой стране утилизируется 99% мусора. В этой стране находится 32 мусороперерабатывающих завода. EсоEnergy – это один из самых крупных и мощных заводов. Он расположен в городе Eggsала в 70 км от Стокгольма [8]. Швеция настолько хорошо справляется с задачей утилизации, что импортирует мусор с других стран (например, из Финляндии в зимние, особенно загруженные туристами, периоды). В Швецию ввозится около 1,3-1,5 млн. тонн ТБО, включая пластик. Самые крупные экспортеры Норвегия, Ирландия и Великобритания.

Но и в Швеции есть проблемы с вторичной переработкой пластика. Перерабатывается лишь 40-50%, сжигается 50-60%, на захоронение идет

меньше 1% – лишь в том случае, если первые 2 варианта не возможны. Суть проблемы остается всё та же: мягкую пластмассу часто производят из разного сырья, и сдаётся она часто в нечистом виде. Но некоторые виды пластмасс шведы перерабатывают до 7 раз. Такой большой процент переработки мусора можно добиться только качественным раздельным сбором: в каждой семье имеется по 6 или 7 ведер для разного мусора: пластика, бумаги, стекла, картона, металла и другого. Учить детей начинают с детского сада – ведь за неправильную сортировку можно получить серьезный штраф.

В России также предлагаются различные подходы к управлению экологической безопасностью. Так в работе [9] рассмотрен региональный механизм экологического менеджмента на основе концепции комплекса региональных индикаторов. Однако механизм описан как система индикаторов без конкретных мер по стимулированию процессов формирования экологической безопасности. Таким образом, опыт передовых в отношении степени решённости задач переработки пластика и отечественный опыт свидетельствуют, что одним из барьеров на пути формирования системы раздельного сбора мусора является отношение граждан к этому вопросу. Поэтому исследование готовности жителей Санкт-Петербурга к раздельному сбору мусора и барьеров на этом пути может послужить основой для разработки предложений по совершенствованию системы раздельного сбора мусора.

Методология

Исследование, в соответствии с общепринятой методикой проведения интернет-опросов [10, 11] выполнялось в четыре этапа.

- 1) Постановка цели, формирование опросного листа и формулировка вопросов. Всего было предложено 13 вопросов, три из которых демографические параметры респондентов, 10 – содержательные вопросы.
- 2) Проведение опроса.

Опрос выполнялся с использованием инструментов глобальной сети Интернет, Яндекс.Взгляд. Заполнили опросные листы 326 жителей Санкт-Петербурга. Среди всех отвечавших женщины составили 82,9%, мужчины – 17,1% соответственно. Сразу же можно сделать вывод, что женщины больше интересуются экологическими проблемами.

- 3) Анализ результатов опроса.
- 4) Формулирование рекомендаций по совершенствованию системы продвижения раздельного сбора мусора среди жителей Санкт-Петербурга.

Результаты

В целом, на самый главный вопрос, занимаются ли люди раздельным сбором, ответ был положительный: 34,7% ответили «да», 38,8% частично ведут раздельный сбор (бумаги, бутылок) и только 26,6% ответили «нет».

Задача состоит в том, чтобы понять, в чем именно заключается проблема тех, кто ведет только частичный сбор и тех, кто его вообще не ведет. Разъяснение такого вопроса покажет, что именно должно быть сделано для того, что процент людей, разделяющих отходы, увеличивался.

Среди всех ответивших, преобладают респонденты в возрасте от 25 до 40, что показывает их интерес к проблеме утилизации отходов, это также подтверждает тем, что они все прошли опрос полностью и более того, именно эти респонденты более всего поддерживают движение раздельного сбора: среди всех, кто ответил, что занимается раздельным сбором (111 человек из 326 – это 34,7%), большинство, а именно 73 человека, из этой группы.

Включив вопрос о том, как долго респондент проживает в городе Санкт-Петербург, была сделана попытка понять, на сколько образ жизни родившихся в этом городе может отличаться от тех, кто переехал из других городов и стран. Но согласно ответам, коренной это житель или приезжий, — это не влияет на их отношение к раздельному сбору.

Из вопроса 4, где респондентов просили проанализировать их отношение к экологической проблеме, 54,2% респондентов указали, что проблема их очень беспокоит (см. рисунок 1).

Оцените, в какой степени Вас беспокоит проблема отходов по 5-ти бальной шкале (где 1 - совсем не беспокоит, 5 - очень беспокоит)

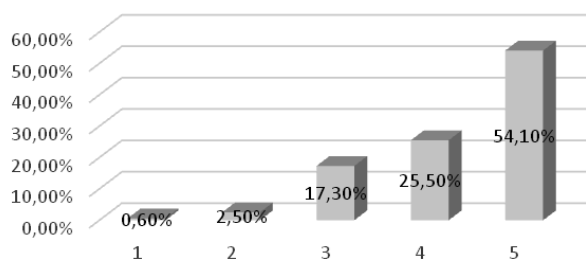


Рисунок 1. Распределение ответов респондентов на 4 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

Некоторым респондентам, ответившим 4,3 и 2 был задан устный вопрос: почему они не выбрали «5». В целом причина состояла в том, что некоторые пытаются об этом не думать, так как считают, что они не смогут ничем помочь; для некоторых это является далеко не первостепенной проблемой или же это не является проблемой, последствия которой, их могут коснуться; многие пытаются избежать мыслей об этом, так как по их словам «им становится страшно».

Обращаясь к одному из ключевых вопросов, по каким причинам люди не занимаются сортировкой, из представленных ответов более всего выбор пал на «поблизости нет контейнеров для раздельного сбора» – 80,8%. Другие указывали свои собственные варианты, такие как: много других забот; нет уверенности, что всё попадёт на переработку, а не общий полигон; кто-то не уверен, что вообще есть заводы переработчики; кому-то просто не хочется этим заниматься, так как это требует дополнительных усилий.

И ты это при том, что 94,4% понимают, насколько важен раздельный сбор. 14 людей никогда не задумывались об этом, а четверых это просто не интересует.

Изучив перед анкетированием информацию о том, как утилизируют отходы в Европе, а в Финляндии, Швеции, Норвегии преимущественно, можно увидеть, что в основном на этих территориях присутствуют мусоросжигательные заводы. Этот способ даже популярнее переработки. Отчасти это связано с тем, что многие виды пластика переработать невозможно,

отчасти с тем, что перерабатывать пластик можно все равно только конечное количество раз – далее его все равно придется утилизировать другим способом. В анкете у респондентов уточняется, насколько они понимают, какой способ является наиболее экологичным, и какому они бы отдали предпочтение.

313 респондентов проголосовали за «вторичную переработку», как за самый безопасный и экологичный способ (см. рисунок 2).

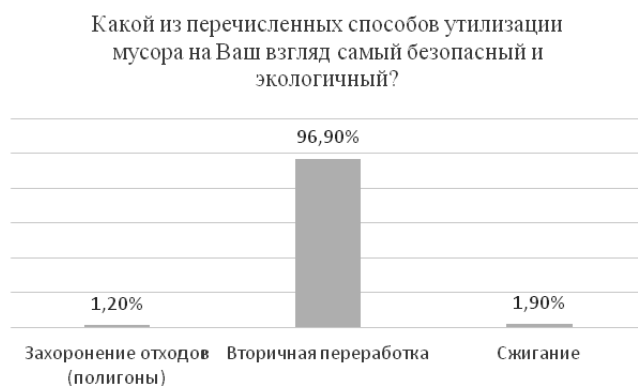


Рисунок 2. Распределение ответов респондентов на 5 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

А что касается самого опасного и неэкологичного, то респонденты почти поровну разделились между захоронением и сжиганием отходов (см. рисунок 3) 185 и 135 людей соответственно.

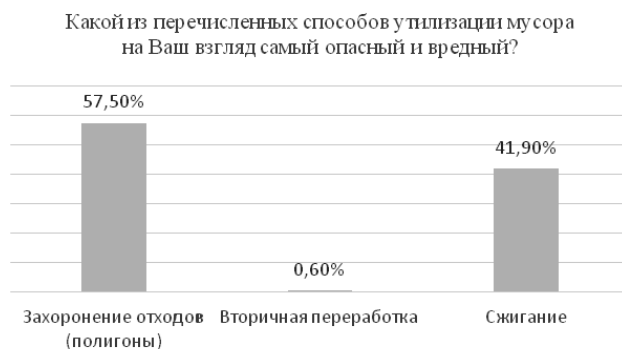


Рисунок 3. Распределение ответов респондентов на 6 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

Сразу же делаем вывод, что жители также не проинформированы, что сжигание может быть экологичным способом и даже весьма эффективным для экономики, если сжигают отсортированный мусор и используют экологичные технологии. Выбросы CO² могут быть минимальными. Более того в городах Финляндии и Швеции, топливо, получаемое от сжигания, идет на обогрев целых городов и используется для электричества – об этом говорилось во второй главе.

Отказываются ли жители от приобретения каких-либо продуктов из-за пластиковой упаковки? Опрос показал, что 30,7% могут действительно отказаться от приобретения какого-либо продукта из-за упаковки (см. рисунок 4).



Рисунок 4. Распределение ответов респондентов на 10 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

Большая часть людей не отказывается вообще или в крайних случаях, когда скорее всего есть выбор между стеклянной упаковкой и пластиковой. Люди, готовые отказаться от приобретения продукта из-за пластиковой упаковки в основном находятся в возрастном диапазоне 25-40 лет – их количество составило 77,5% из всех, кто выбрал первый вариант ответа.

Следующий вопрос о том, используют ли респонденты собственную тару для упаковки. 52,7% ответили положительно, но стоит отметить, что под собственной тарой многие понимают лишь пакет, который можно носить всегда с собой. Но как раз 37,9% опрошенных ответили, что берут с собой тару, когда не забудут взять с собой (см. рисунок 5).

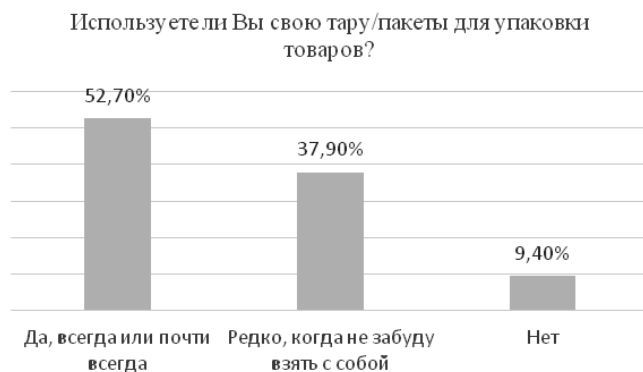


Рисунок 5. Распределение ответов респондентов на 11 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

К сожалению, встретить покупателей в магазине, которые используют свои мешочки для овощей или фруктов, для мяса почти невозможно. Продуктовые магазины не только не предоставляют альтернативный выбор упаковки, но активно пропагандируют использование пластиковых пакетов, упаковывая товары в несколько пластиковых мешочков. Более того, часто в зоне овощей и фруктов можно встретить одноразовые пластиковые перчатки для картофеля, моркови и пр.

Еще один часто распространённый пластиковый продукт – это бахилы. Даже если человек и берет с собой собственный пакет в магазин, скорее всего он не пользуется многоразовыми бахилами. А это тот же самый одноразовый пластик наподобие пластикового пакета.

Лишь 17,6% отвечают, что никогда не берут бесплатные пластиковые пакеты. Такие пакеты выдаются не только в продуктовых магазинах, но и повсеместно в магазинах с одеждой, обувью и пр. (см. рисунок 6).



Рисунок 6. Распределение ответов респондентов на 12 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

Самый последний вопрос является не менее важным: разделяют ли люди отходы на работе. Данный вопрос был включен в анкету, так как многие проводят почти весь свой день вне дома, где у них уже возможно установился какой-то порядок деления, а скорее всего на работе. Также отметим, что множество офисов и бизнес центров находится именно в центральной части города.

Также в центральной части города большой поток людей, транспорта и туристов соответственно. Поэтому крайне важно понять, как люди относятся к отходам на работе (см. рисунок 7).



Рисунок 7. Распределение ответов респондентов на 13 вопрос

Источник: рассчитано авторами на основе данных опроса.

Только 8,50% ответивших сортируют всегда. Стоит отметить, что в Швеции муниципалитеты занимаются не только вывозом ТКО, но также они ответственны за отходы от кафе/ресторанов и прочего. Отметим, что как раз таких отходов получается далеко не меньше, чем от жилых домов, даже если не больше, но этот мусор никто не сортирует, а ведь какое количество одноразовой посуды используется в торговых центрах – это гигантское количество.

Проведение опроса позволило ответить на все вопросы, которые ставились в начале.

Анкетирование показало, что большинство жителей города осознают важность проблемы пластиковых отходов, и они пытаются сократить объем такого мусора, но есть и такие, которые осознают эту проблему, но до сих пор ничего не делают.

После анализа ответов респондентов стало ясно, на какие моменты стоит обращать больше внимания при проведении маркетинговых кампаний. Ведь чтобы добиться загрузки и эффективной работы мусоросжигающих и мусороперерабатывающих предприятий необходимо обеспечить их загрузку.

Проанализировав все ответы респондентов, их можно разделить на некоторые сегменты/кластеры, которые могут помочь выбрать правильное влияние относительно того, как развивать пропаганду раздельного сбора, ведь для любой рекламной кампании требуется понять свою целевую аудиторию:

- 1) Жители города, которые не думают о последствиях. Отсутствие какой-либо пропаганды эффективной утилизации пластиковых отходов дают о себе знать.
- 2) Часть населения, которая сортирует только частично или не сортирует из-за недоверия к тому, куда попадет ими рассортированные отходы. Так как уже не раз жители были свидетелями, как наполненные контейнеры рассортированных отходов опустошались в кузов одной машины.
- 3) Жители, которые не сортируют отходы из-за отсутствия в шаговой доступности контейнеров раздельного сбора во многих районах города.
- 4) Часть населения, которое понимает проблемы пластикового мусора, но не ставит их во главу ежедневных проблем. В их установленном ежедневном порядке пластиковые отходы далеко не приоритет, поэтому решение этого вопроса они оставляют «на потом».

Ниже предложено несколько каналов общественных коммуникаций, с помощью которых можно увеличить осведомленность жителей о проблеме пластиковых отходов и объяснить важность подобных мероприятий:

- Реклама в метро с плакатами об отказе от пластика и наглядной статистикой;
- Реклама в интернете, например, в youtube, которую нельзя переключить;
- Информационные стенды в жилых домах в лифтовой зоне, общественных местах, автобусных остановках;
- Рекламные баннеры вдоль дорог.

Такая реклама должна содержать в себе информацию о том, сколько каждый после себя оставляет пластиковых отходов, какой объем они занимают, оставаясь на полигонах; сколько вырабатывается CO² при производстве пластика, сколько затрачивается ресурсов; сколько еще мы сможем прожить на свободных землях, отправляя отходы на полигоны.

Заключение

Тот факт, что изменение политики обращения с отходами потребует достаточно много времени, доказывает актуальность рассматриваемой проблемы и то, что необходимо начинать заниматься этим уже сейчас. А начать необходимо с изменения отношения населения к технологии сбора отходов, так как выполненный в ходе исследования опрос и ответы на него показали, что, несмотря на то, что многие жители города Санкт-Петербурга положительно относятся, а многие уже и занимаются (хотя и частично), отдельным сбором отходов, есть также и значительная доля тех граждан, кто не видит в этом смысла или просто не придает этому значения.

Поэтому итоги опроса подтвердили гипотезу о том, что следует обратить внимание на продвижение (пропагандирование) идеи о необходимости отдельного сбора.

Благодаря волонтерскому движению «Раздельный сбор» в городе уже есть достаточное количество пунктов раздельного сбора – проблема в том, что рассредоточены они не равномерно по районам. Крайне важно призвать к ответственности производителей пластиковой упаковки и продуктов. В этом г. Санкт-Петербург может преуспеть, как никто другой, сделав выводы из опыта

других стран и регионов. Многие производители находятся на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, поэтому контролировать их деятельность вполне возможно.

Направлением дальнейшего исследования может быть расширение выборки для проведения более глубокого исследования и получения более обоснованных выводов и предложений, а также разработка мер по практическому применению выработанных предложений.

Библиография

1. Агентство ТАСС. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <https://tass.ru/info/4517967>. Дата обращения: 15.01.2020.
2. United Nations. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>. Дата обращения: 14.01.2020.
3. Об охране окружающей среды. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.
4. Переработка пластика в России // ZTBO.RU: сайт компании по переработки ТБО. [Электронный ресурс] URL: <https://ztbo.ru> (дата обращения: 03.05.2019).
5. Карта пунктов сбора ТБО // RECYCLEMAP.RU. – Россия. [Электронный ресурс] URL: <https://recyclemap.ru/spb> (дата обращения: 03.05.2019).
6. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: http://www.stat.fi/til/jate/2017/13/jate_2017_13_2019-01-09_tie_001_en.html. Дата обращения: 15.01.2020.
7. Информационный портал Фонтанка. [Электронный ресурс] URL: <https://www.fontanka.ru/2019/01/09/043/>. Дата обращения: 15.01.2020.
8. Мусорные истории: способы переработки и утилизации отходов в России и мире. [Электронный ресурс] URL: <https://robo-hunter.com/news/musornie-istorii-sposobi-pererabotki-i-utilizacii-othodov-v-rossii-i-mire10570>. Дата обращения: 15.01.2020.

9. Kozlov, A., Gutman, S., Zaychenko, I., Rytova, E., Nijinskaya, P., Environmental management on the basis of Complex Regional Indicators Concept: case of the Murmansk region. IOP Conference Series: Materials Science and Engineering 6. Сер. "6th International Scientific Practical Conference on Innovative Technologies and Economics in Engineering", 2015, Vol. 91 (1), 012073.
10. Alreck, P.L., Settle, R.B., The Survey Research Handbook. Chicago: Irwin, 1995.
11. Kozlov, A.V., Tan Ch., Important factors of the working conditions for recruitment of university graduates. Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 8-1 (50). С. 50-53.

Dariia Doroshkevych

University of Economy in Bydgoszcz (WSG)

Oleg Venger

International University of Finance in Kyiv

Evaluation of Digital Advertising Effectiveness on Social Media

Abstract: With the advancement of information technology and the Internet, new and promising ways of promoting products and services are emerging for modern businesses. Successful promotion and positioning of an enterprise on the Internet is the key to success of its activity. At the same time, the lack of information about a company on the Internet today can even lead to the loss of a regular customer and, as a consequence, the effectiveness of an organization's activity.

Important innovative tools for advertising products and services of modern businesses online are the use of social media. In a broad sense, social media are an Internet service that is intended to disseminate certain information created by users, whereas any consumer of the service may be the author of such information.

The emergence and rapid development of social media is due to the fact that the modern consumer is gradually losing confidence in traditional media and is ignoring them. Social media, as a new space for consumers, have their own features that differentiate them from the rest of the media, and accordingly their methods of work are also different from traditional ones. Therefore, the questions of the features of advertising on social media and the evaluation of its effectiveness are relevant and important in the organization of an enterprise's marketing and in the process of promoting its products or services.

The evolution of social media in the modern world has reached such a level that millions of people around the world create, disseminate and promote information about themselves, or about certain things. The concept of customers creating their own content on the Internet has become commonplace today. This has provided new opportunities for researchers to observe, communicate and collect information

Keywords: Social Media, Digital Advertising, Effectiveness of Advertising, Criteria of Effectiveness.

Literature survey

The term "social media" is used by modern researchers [Stokes 2013, Van Dijck 2013, Sajid 2016] to mean web-based services the content of which is created by users and they are intended for mass distribution of their content.

Social media are the complete opposite of traditional media in which content is created by selected authors, that is, a limited number of people.

Social media have become such an important platform that almost every business uses it to market and promote their business, products and services. Social media are also used to exchange information and connect with customers and the public in general.

Social media sites have made communication with an audience so easy that different companies can interact with their customers and know their preferences, which are then employed offline to develop an appropriate brand promotion strategy.

The table below shows the comparative capabilities of traditional media and social media (Table 1).

Table 1. The comparative characteristics of traditional and social media

| Criteria | Traditional Media | Social Media |
|-------------|--|--------------------------------------|
| Flexibility | Fixed, unchangeable | Instantly updateable |
| Commentary | Commentary limited and not real-time | Unlimited real-time commentary |
| Products | Limited, time-delayed bestseller lists | Instant popularity gauge |
| Archives | Archives poorly accessible | Archives accessible |
| Media mix | Limited media mix | All media can be mixed |
| Publishers | Committee publishers | Individual publishers |
| Lifetime | Finite | Infinite |
| Sharing | Sharing not encouraged | Sharing and participation encouraged |
| Control | Total control | Freedom |

Source: compiled by the authors on the basis of Stokes, 2013.

Comparing traditional and social media, one can see that social media have more advantages. After all, they can always be updated, mixed with other media content, have an endless effect (because everything that goes to the Internet stays there forever). We also see the possibility of free sharing, which allows disseminating and exchanging advertising information on social media without restrictions. Social media can generally be defined as a group of Internet applications and platforms that are based on the ideological and technological foundations of Web 2.0 and they allow creating and sharing user-generated content [Voorveld et al. 2018].

We want to add that social media are interactive, digital means of creating and disseminating information content, as well as a means of communication

between users on the Internet, which facilitates business communication in both B2C and B2B space.

There are many variations and types of social media, including Facebook, Snapchat, Instagram, Twitter, YouTube, LinkedIn, and Pinterest. Each of them is individual and has its own ideology for a specific target audience. Therefore, each brand adapts its offer to the features and characteristics of the social network so that users really pay attention to their brand and ultimately either prefer it in the form of “likes” or purchase the product or service offered. In general, all social media can be divided into 4 categories [Voorveld et al. 2018]:

- 1) Social media platforms that show the relationship that they want to build with their audience. They are based on their own profile and are mostly made up of individual messages. Platforms like Facebook and LinkedIn belong to this category.
- 2) Self-media platforms are also profile-based, but offer people the ability to manage their own channels of communication on social media. A typical example is Twitter.
- 3) Creative outlets are content-based platforms that allow users to share their interests and creativity, such as YouTube and Instagram.
- 4) Collaborative platforms are also content-based, but allow people to ask questions, get tips, or find the most exciting news and content of the day.

Having considered the concepts of social media, we can summarize and conclude that they are a very powerful means of influencing people. Through communication, a person can solve any problem. That is why it is so important to build the right connections on social media platforms when developing your business.

Next, we are going to discuss the concept of SMM (Social Media Marketing), which today has captured the attention of all business entities that are focused on the development and long-term existence of their brand in the market. Promoting your business through social media consists in using social networks to convince a wide or target audience that your product or service is worth their attention. That is, everything works according to the principles of traditional media with a difference in the channels of promotion. It all depends on the internet space, which is many times more responsive and has a much higher priority in “consumption” of certain content by the audience. Table 2 lists the major benefits of social media marketing.

Table 2. The benefits of marketing on social media

| № | Name of a benefit | Description of a benefit |
|----|--------------------------------------|---|
| 1. | Easy reach | <ul style="list-style-type: none"> • Registration, creation and maintenance of pages on social networks today is possible not only with the help of computers, but also of mobile applications on tablets and smartphones. • The number of social media services, available on different devices, is increasing. • The ease of communication and connection with other people. • Ability to make purchases, while doing something else. |
| 2. | A variety of platforms | Variable advertising opportunities (different forms of advertising layout or video, different sites and placements, different methods of influence). |
| 3. | A convenient way to find information | <ul style="list-style-type: none"> • Convenient search engine • Various social networks are different in the way they search for information • The presence of hashtags on some of the social networks that are used to find information • Search by geolocation |
| 4. | Interactivity | Information about a product or service on social networks not only tells the audience about the product, but also makes contact with it. On social media, one can ask people questions or answer their questions. People love when brands interact with them and most importantly hear them on social networks. SMM provides an opportunity to understand the wishes of consumers, as well as to hear their complaints or suggestions. |
| 5. | Measurability of efficiency | A feature of social media marketing is clear and understandable metrics that are statistically measurable. Unlike traditional media, every iteration with a potential customer is accountable and truthful. |

Source: compiled by the authors on the basis of Chmielecki 2014; Gray and Fox 2018; Facebook for Business.

In fact, the purpose of this type of marketing is consumer interest, creating a positive brand image, positioning a company for which the primary task is not to profit, but meet the needs of consumers, gaining their trust and loyalty.

It seems that internet space can offer users far more opportunities than traditional mass media. After all, first, it is a choice. A choice between a range of social networks that match one's brand characteristics and target audience. Secondly, it is the optimization of the content necessary for the selected product (video, photo, text etc.). Thirdly, it is a cheaper channel of promotion than other ways of popularization. That is, it becomes clear that in our time of active virtual life, the Internet, namely social media, are coming to the fore for developing and supporting the brand image, increasing its recognition and so on. Functionality offered by social networks cannot be offered by any ordinary channel of communication.

Methods and results

Placing advertising messages on social networks is the norm in modern life. First, it helps the social networks to grow themselves, using the money they receive from advertisers, and secondly, it is a space with millions of users, which allows the advertising customer to achieve their goals: to sell the product, introduce the brand, enhance the image etc. Social Media Advertising (SMA) includes the following advertising tools that use: banner ads, embedded videos, animation, brand profiles to enhance the company image, various surveys, classified and sponsored advertisements to promote their products and services on the web platforms. All this branding activity is used on Facebook to drive sales, on Twitter to generate trends (such as launching hashtags), to upload videos about a launch of a new product on YouTube, attract potential customers to Instagram photos, and so on [Qazi and Raziq 2018].

Measuring social media performance is a difficult process, but computerization simplifies this activity every day. If we take into account the Instagram and Facebook networks, the measurement of the efficiency of the advertised products on these networks is calculated automatically. First of all, when setting up an advertisement at the beginning of its launch, the system itself adapts to the type of product (service) brand that is being promoted, and also helps to set the targeting, the most rational publication time, ways/ methods and other important points for conducting online business effectively.

Secondly, during and after the advertised period, the system automatically produces performance results that reflect the number of users attracted, the number of times people followed the profile, liked it or forwarded to others, etc. That is, on such primitive, and at the moment, the most popular social networks, advertising creation and tracking its effectiveness is so simplified that anyone can maintain accounts on social networks as well as advertise profiles. Thus, this is a way to more significant progress, which in turn can lead to even larger reduction of prices for traditional advertising as such and loss of interest in it. At the same time, for entrepreneurs, it is a way to manage their own brand personally, which enables them to respond instantly to the urgent needs of consumers.

Based on the analysis of scientific literature and practitioners' research [Raudeliuniene et al. 2018, Sobowale 2018, We are social 2019], 39 factors have been identified that affect the efficiency of advertising campaigns on social networks. These include: growth of audience, sales, content reach, website traffic, demonstrations of certain material, frequency of visits, relevancy, the number

of potential customers, feedback, value of potential customers, relative market share, determination of mood/feeling concerning certain posts, time on site, managing relationships with mobile phone users, the number of new users, revenue growth rate, audience profiles, the number of views, the number of clicks on social networks, the reputation of a company, hashtag usage, target audience engagement, conversion, content type engagement, the number of posts per day, cost per specific action on a post (e.g., like), clickthrough rate, the number of orders, cost per thousand views / visits, profitability assessment, the period of social media visits, the quality and quantity of the response (when surveyed), the conversation on the topic of a publication, the number of comments, the potential of the customer, the return on investment, gross figures, the number of repeat visitors [14].

That is, we see that there are many ways to measure the effectiveness of a promotional message on social media. Most of these metrics are embedded in social media systems and do not require additional actions to calculate a particular indicator. However, at the same time, all performance indicators are presented without classifications and groupings, and each author singles out his or her own metrics of efficiency, which they regard as the most meaningful.

If we analyse the data by Slack, 2012 and HootSuite, 2018, we can identify the following methods for measuring the effectiveness of advertising on social media:

- 1) **Mention.** It determines the number of mentions of a brand or company on social networks over a period of time established by the company. There are two ways to measure this indicator: to pay some money to the social network and it will automatically calculate this indicator; to personally count the number of publications mentioning the company.
- 2) **Mood.** A way to measure the emotions that a user is experiencing during the interaction, when a brand is mentioned on social media. They can also be measured personally, by reading and classifying references as positive, negative, or neutral. However, there are also free platforms that track and measure mood, and as a result, provide an automatic analysis. In addition, the analysis helps to determine the perception of the brand by the audience in comparison with its competitors.
- 3) **Engagement.** Engagement measures how and how often users interact with the brand content on social networks. When someone finds time

to “like”, add to favourites, or comment on the content, they actively engage with the company’s content. Engagement metrics are important to show the success of the content, as they expand the content of the publication beyond its own audience. Almost every social network lets people measure engagement with an advertising post for free.

- 4) Share of Voice + Audience Growth Rate. Share of Voice indicators help you to understand how your business operates compared to competitors’ one. The metrics show what percentage of mentions relate to the advertised brand and its rival. To measure your share of voice, you need to calculate all the mentions of the company over a period of time, as well as count the mentions of a competitor. To get the result of the share of voice, you need to divide the mentions of the company by the mentions of a competitor. Audience growth measures the changes related to social media followers. When tracking each social network where the company operates, you can determine the average rate of increase or decrease in the number of followers. To measure this, you need to calculate the number of new followers of each social network every day / month.
- 5) Influence. There are digital tools that measure impact, assessing activity and engagement on social media. Each company uses its own methodology for determining influence, giving different estimates of indicators such as reach, comments, likes, etc. to formulate a number that will show overall social and media influence. This can be reflected in thoughts of influencers who speak of the brand in a positive or negative light. These include opinions of bloggers and celebrities who are integral parts of social media advertising that cover certain brand information.

Based on this data, we can conclude that the existing criteria for evaluating the effectiveness of digital advertising on social media are not adequate. The generalization presented here has made it clear that most indicators are interdependent, which means that it is not possible to evaluate some indicators without parallel or sequential evaluation of others. That is why, we have created a new classification of criteria for evaluating efficiency (Figure 1) and proposed a methodology for carrying out an assessment presented in the form of the PDCA cycle [Shewhart 1980, Deming 1986] (Figure 2).

The figure shows that all the criteria are divided into 4 groups, each of which presents interrelated metrics with common characteristics. At the same time, it is shown that it is impossible not to evaluate one of the criteria groups, as they consistently affect one another. Thus, for example, if you ignore the Demographic characteristics criterion, then inefficient advertising will be launched, which will affect the Number of subscribers, which in turn will affect the cost of lead and, as a consequence, the retention rate.

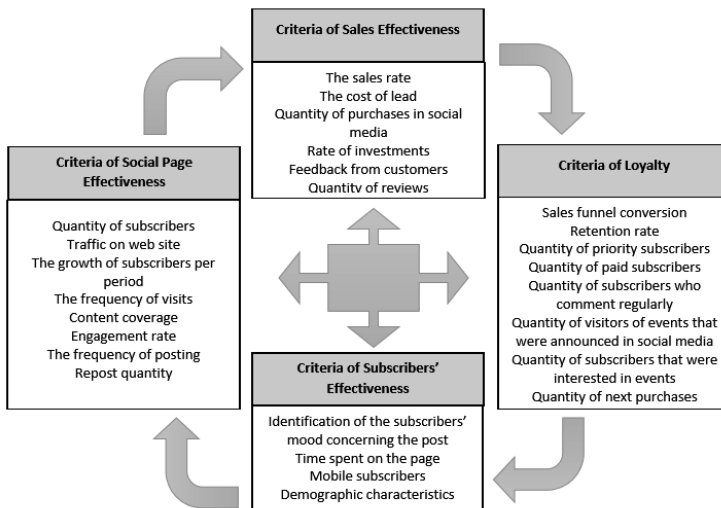


Figure 1. Classification of criteria for evaluating the digital advertising effectiveness

Source: compiled by the authors.

For efficient business in the online space, we offer the following methodology for evaluating the effectiveness of digital advertising on social media, which involves a two-phase assessment:

- A. "Plan" Stage – Planning the relationship between the criteria for a specific digital advertising campaign and establishing a basic level for measuring effectiveness. The company must take into account all the data that need to be measured to get the efficiency indicators for their product. For example, sales volume, brand mention frequency, the number of views, and so on. This will allow you to see the work of the company «before» and «after» in order to understand whether the social media, which were used for promoting, are effective.

- B. “Do” Stage – a test run of digital advertising. The effectiveness of digital advertising is not immediately apparent, but one can notice it within a minimum of 50 first responses. This is the basis of the principle of advertising on all social media. Therefore, the second stage should be a test launch of the campaign and its efficiency will be tested in 100-150 advertising responses (the figure depends on the advertising budget of the campaign).

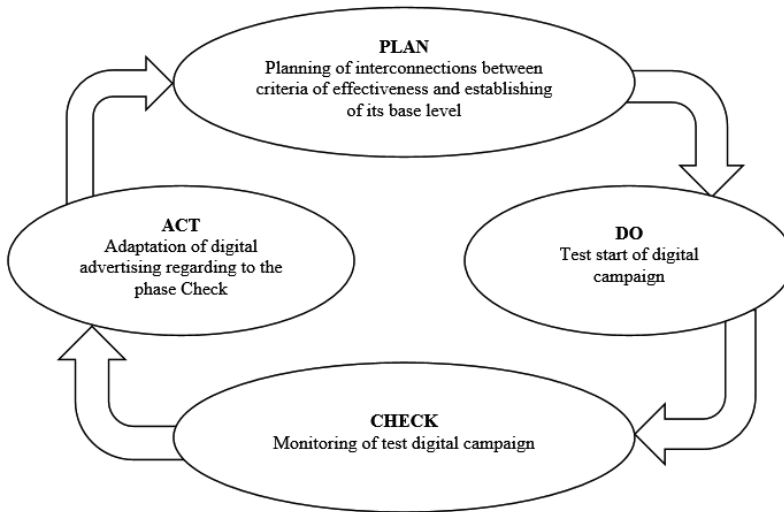


Figure 2. PDCA-methodology for evaluating the effectiveness of digital advertising on social media

Source: compiled by the authors.

- C. “Check” Stage – Monitoring your test digital campaign. All social networks provide relevant online statistics at the time when digital advertising is being viewed.
- D. “Act” Stage – Adaptation of digital advertising in accordance with the statistics obtained during the monitoring. Since removing all statistics from digital advertising is much easier than from traditional advertising, the process of customizing an advertisement is also simple. In this way, we can optimize an advertising campaign and increase its effectiveness by reducing its cost.

Hence, by analysing the ways to measure the effectiveness of advertising on social media, we can conclude that social networks are interested in providing information to users about the efficiency of their online business. After all, advertisers are the money, through which networks are being developed. Therefore, both social network owners and their users have advantages.

Conclusions

Thus, it can be concluded that the issue of evaluating the effectiveness of digital advertising on social media is important and timely. The analysis of the definitions of social media and their main characteristics made it clear that social media have more advantages over traditional ones, especially, when it comes to criteria and metrics used for evaluating the efficiency. This means that the number of advertising campaigns that use social media as their primary advertising channel will increase.

However, the existing criteria are mostly regarded by scientists as disparate indicators that do not have strong cross-links. Thus, we have suggested the original classification of indicators to evaluate the effectiveness of digital advertising on social media, and offered a two-phase methodology for evaluating the effectiveness based on the PDCA-cycle.

It can be argued that further scientific developments in this field are of great importance for small, medium and large businesses and will help to evaluate the effectiveness of digital advertising realistically and in the current time.

Bibliography

Beginner's guide: Social Media Metrics (2018). HootSuite. Available at Internet: <http://socialbusiness.hootsuite.com/rs/hootsuitemediainc/images/uberVU%20via%20HootSuite%27s%20Beginner%27s%20Guide%20to%20Social%20Media%20Metrics.pdf>.

Chmielecki, M. (2014). *The use of Facebook for marketing purposes among SMEs as a modern marketing method – research results from Poland*. Academy of management in Lodz. 11 p.

Deming, W.E. (1986). *Out of the Crisis*. MIT Center for Advanced Engineering Study. ISBN 0-911379-01-0.

- Gray, N., Fox, M. (2018). *Social Media Marketing*. Second edition. San Bernardino, USA. 384 p.
- Lakshmanan, D., Rabiyyathul Basariya, S. (2017). *The Role of Social Media On Enhancing Advertising Effectiveness*. International Journal of Civil Engineering and Technology. Vol. 8, Issue 9, pp. 1042–1047. ISSN Online: 0976-6316.
- Qazi, M., Raziq, M. (2018). *The Social Media Advertising Model (SMAM): A Theoretical Framework*. Journal of Managerial Sciences.
- Raudeliuniene, J., Davidavičienė, V., Tvaronavičienė, M., Jonuška, L. (2018). *Evaluation of Advertising Campaigns on Social Media Networks*. Sustainability. Issue 10., 14 p.
- Reddy, M., Kumar, Dr., Kuladeep, L. (2016). *A Study on Effectiveness of Social Media Advertising in India*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2751745>.
- Sajid, S. (2016). *Social Media and Its Role in Marketing*. Business and Economics Journal. Volume 7, issue 1. ISSN: 2151-6219 BEJ.
- Shewhart, W.A. (1980). *Economic Control of Quality of Manufactured Product/50th Anniversary Commemorative Issue*. American Society for Quality. ISBN 0-87389-076-0.
- Slack, P. (2012). *Social Rules for entrepreneurs and small business*. Wheatmark. 344 p. ISBN: 978-1-60494-798-4.
- Sobowale, V. (2018). *Is social media advertising more effective than traditional advertising?* Academia. March Issue, 11 p.
- Stokes, R. (2013). *eMarketing: The essential guide to marketing in a digital world*. Fifth edition. Quirk eMarketing (Pty) Ltd. 305 p.
- The global state of digital in October 2019*. (2019). We are social. Available at Internet: <https://wearesocial.com/blog/2019/10/the-global-state-of-digital-in-october-2019>.
- Types of Facebook Ad Formats* [Electronic resource]. Facebook for business. Available at Internet: <https://www.facebook.com/business/help/1263626780415224?id=802745156580214>.
- Van Dijck, J. (2013). *The Culture of Connectivity – A Critical History of Social Media*. Oxford University Press, New York, 239 p.

Voorveld, H., van Noort, G., Muntinga, D.G., Bronner, F. (2018). *Engagement with Social Media and Social Media Advertising: The Differentiating Role of Platform Type*. *Journal of Advertising*, 47:1, 38-54, DOI: 10.1080/00913367.2017.1405754.

Janusz Marczewski

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Zastosowanie ekologicznych rozwiązań w kompletacji i załadunku przesyłek metodą optymalizacji kosztów w transporcie międzynarodowym

Application of ecological solutions in picking and loading shipments by means of cost optimization in international transport

Zarys treści: Coraz większy nacisk na ekologię oraz świadomość zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów skłaniają do szukania nowych rozwiązań, aby spełniać nie tylko wymagania środowiskowe, ale także potrzeby klientów. Celem artykułu jest wykazanie, że stosując rozwiązania przyjazne środowisku, można nie tylko wprowadzić zmiany przynoszące efekty środowiskowe, lecz również wpływające na realne zmniejszenie kosztów w procesach logistycznych. Praca przedstawia analizę części procesów magazynowych i transportowych w Firmie X oraz zastosowane rozwiązania.

Słowa kluczowe: ekologia w logistyce, koszty logistyczne, procesy magazynowe, optymalizacja.

Abstract: The increasing emphasis on ecology, the awareness of both entrepreneurs and consumers tends to look for new solutions to meet not only environmental requirements, but also the needs of customers. The aim of the article is to show that using environmentally friendly solutions can not only introduce changes that bring environmental effects, but also have a real impact on reducing costs in logistics processes. The work presents an analysis of some of the warehouse and transport processes in Company X and the solutions used.

Keywords: ecology in Logistics, logistical costs, storage processes, optimization.

Wprowadzenie

Praca zawiera zbiór analiz procesowych i rozwiązań w zakresie logistyki kompletacji i dystrybucji towarów w jednym z największych przedsiębiorstw

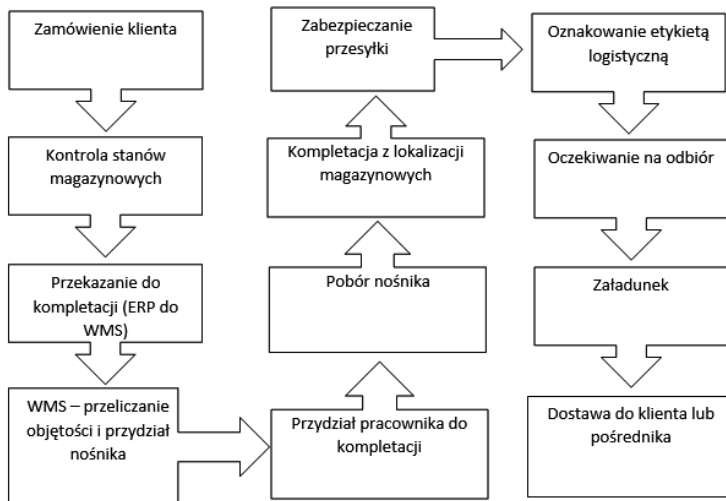
produkcyjnych na terenie kraju, produkujących artykuły chemiczne. Analizowane przedsiębiorstwo, ze względu na brak zgody związanej z wykorzystaniem nazwy przedsiębiorstwa w publikacji, będzie nazwane Firmą X.

Rozwiązania zawarte w pracy funkcjonują w polskiej logistyce, dokładniej w obszarze magazynowania i kompletacji przesyłek dla odbiorcy. Odpowiadają one na nowe trendy w ekologii oraz optymalizacji kosztów logistycznych. Intencją autora pracy jest zainteresowanie i zachęcenie czytelnika do aktywnego poszukiwania coraz lepszych rozwiązań i optymalizacji w obszarze dystrybucji towarów.

2. Proces kompletacji zleceń i dobór opakowania

Na polskim rynku logistycznym funkcjonuje bardzo dużo firm, poczynając od jednoosobowych działalności gospodarczych, gdzie ich założyciele skupiają się na usługach spedycyjnych, doradczych, szkoleniowych lub transportowych, po bardzo duże przedsiębiorstwa oferujące bardzo szeroki wachlarz usług logistycznych. Usługi, jakie świadczą najwięksi operatorzy logistyczni, to m.in.: magazynowanie kompletacja towarów, usługi dodane zwane VAS (*Value Added Services*), usługi spedycyjno-transportowe oraz doradztwo.

Początkowy proces obsługi klienta jest analogiczny w każdej firmie, która zajmuje się sprzedażą i dystrybucją towaru.



Rysunek 1. Uproszczony schemat procesu

Źródło: opracowanie własne.

Klient składa zamówienie w formie telefonicznej lub mailowej u opiekuna klienta przydzielonego przez sprzedawcę, sklep internetowy, komunikat EDI i osobiście u przedstawiciela handlowego. Jeżeli zamówienie spełnia wszystkie kryteria ilościowe, materiałowe czy też finansowe, jest potwierdzane w systemie ERP (*Enterprise Resource Planning*). Kolejnym krokiem jest przekazanie zlecenia do systemu magazynowego WMS (*Warehouse Management System*). W zależności od systemu, jaki posiada firma, może się to odbywać komunikatem wewnętrznym lub zewnętrznym, jeżeli WMS funkcjonuje niezależnie od ERP, czyli nie jest integralnym modulem systemu.

Systemy klasy WMS posiadają bardzo dokładne algorytmy do obliczania ilości, objętości oraz wagi. Na podstawie danych zapisanych w systemie WMS, takich jak wymiary jednostkowego opakowania oraz waga, WMS jest w stanie precyzyjnie dobrać nośnik do zlecenia. Kolejnym krokiem jest przydzielenie pracownika do zlecenia, co również może odbywać się automatycznie. System automatycznie wyśle komunikat z zadaniem kompletacji do odpowiedniego urządzenia, jakim posługuje się pracownik, który zakończył poprzednie zadanie. Zatwierdzając podjęcie zlecenia, pracownik uzyska informację o nośniku, jaki musi pobrać. Po tej operacji system oblicza najkrótszą drogę w magazynie, aby pobranie towaru zajęło pracownikowi jak najmniej czasu. Każdy etap kompletacji zlecenia znajduje swoje odzwierciedlenie w systemie poprzez nadanie zleceniu odpowiedniego statusu. Skompletowany towar jest zabezpieczony, aby nie doszło do jego uszkodzenia podczas ruchów magazynowych czy też innych operacji, takich jak załadunek, transport i rozładunek. Czynnością poprzedzającą załadunek towaru jest oznakowanie przesyłki etykietą logistyczną. Etykiety w dużych zakładach są przeważnie w standardzie GS1, mniejsze firmy stosują własny format etykiet. Etykieta ma funkcję identyfikacyjną, widnieją na niej takie informacje, jak: nazwa i adres nadawcy, nazwa i adres odbiorcy, zawartość nośnika, w przypadku etykiety GS1 znajduje się na niej numer SSCC i kod kreskowy pozwalający na jego odczyt oraz identyfikację w skali globalnej. Szczególnie ważny jest tu numer SSCC, który nadawany jest jednostce logistycznej niezależnie od jej rodzaju czy wielkości. Kolejny etap, po oczekiwaniu na transport to załadunek i dostawa do klienta. Jest kilka wariantów, aby klient otrzymał zamawiany towar, w zależności od umowy zawartej pomiędzy kupującym i sprzedającym oraz zawartych w tej umowie warunkach Incoterms. Przykładowo możliwe jest rozwiązanie, w którym klient odbiera towar z magazynu własnym środkiem transportu – wtedy rola sprzedającego kończy się na operacji załadunku oraz wydaniu dokumentów transportowych kierowcy.

3. Identyfikacja przyczyn powstawania kosztów w dystrybucji towarów

W Firmie X, która jest liderem na rynku w produkcji artykułów chemicznych wskutek dużych kosztów dystrybucji dóbr na rynek europejski, przeprowadzone zostały badania wraz z mapowaniem całego procesu. Wyszczególniono jeden obszar, którego polscy przedsiębiorcy nie optymalizują, a ma on bardzo duży udział w kosztach logistycznych. W przedsiębiorstwach, które dystrybuują swoje dobra do odbiorców na terenie kraju, można zauważyć niezmienną tendencję do dystrybucji towaru tylko i wyłącznie na paletach euro lub paletach CHEP o wymiarach palet euro. Często siła nabywczą odbiorców, groźby zerwania współpracy, brak świadomości kosztów wymuszają na dostawcy używanie nośników wymaganych przez odbiorcę, a w szczególnych przypadkach odbiorca ma wpływ i wymusza na dostawcy bardzo nieefektywny sposób kompletacji i ułożenie towaru na nośniku. Wskutek przeprowadzenia szeregu analiz procesowych i finansowych wyszczególniono poniższe procesy, które przyczyniają się do występowania wysokich kosztów w kompletacji i transporcie towarów:

- dobór nośnika do towaru;
- niestosowanie różnorodnych nośników;
- nieoptymalne wykorzystanie przestrzeni ładunkowej i nieodpowiedni dobór pojazdów;
- brak odpowiednich rozwiązań w zabezpieczaniu przesyłek;
- koszty administracji sald paletowych.

Analizy porównawcze, opierające się na koszcie dostawy względem wartości przesyłki, wskazały na bardzo duży udział wartościowo małych zleceń w dystrybucji towarów, co w korelacji z niewłaściwie dobranym nośnikiem, którym w większości przypadków jest paleta euro, generuje bardzo duże koszty logistyczne. Do analizy wybrano cztery zlecenia, z których dwa pierwsze są pełnopaletowe, a kolejne dwa, niewypełniające w pełni nośnika, są najczęściej spotykanymi zleceniami w Firmie X.

Nośnikiem w fabrycznie szykowanych towarach jest paleta euro o wymiarach 1200 x 800 mm i nieprzekraczająca wysokości 1750 mm, co daje maksymalną objętość 1,68 m³. Porównanie zamówień A, B, C i D wykonano na zleceniach jednego z klientów, który ma swoją siedzibę w odległości 270 km od centrum dystrybucyjnego.

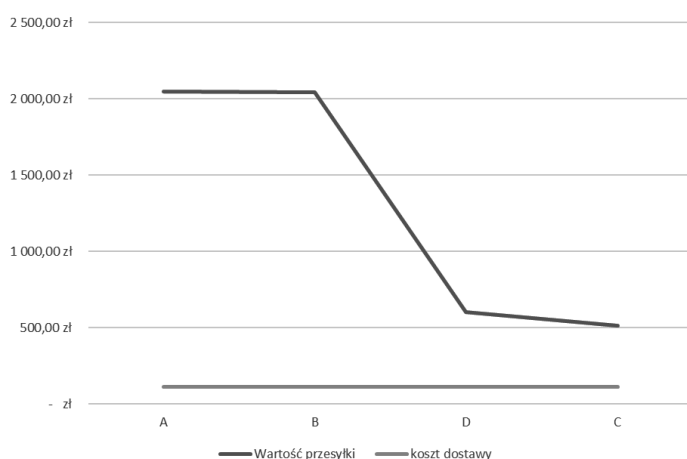
Zamówienie A – jest to fabrycznie skompletowana pełna paleta towaru. Liczba pojedynczych opakowań z towarem na nośniku równa jest 240 sztuk, ułożonych na ośmiu warstwach. Każda warstwa ma wysokość 19 cm. Cena jednostkowa za pojedyncze opakowanie wynosi 8,54 zł netto, cena za tę usługę transportu to 114 zł netto w dystrybucji drobnicowej (do 6 nośników w jednym zleceniu). Wartość towaru na nośniku wynosi 2049,60 zł. Cena za usługę transportu towaru stanowi 5,56% wartości przesyłki.

W skład zamówienia B wchodzi towar niejednorodny, kompletowany w magazynie. Ilość pobranego towaru do zamówienia równa jest 197 sztuk o łącznej wartości 2042,47 zł netto, wysłane do tego samego klienta. Cena za transport wynosi 114 zł netto, w tym przypadku udział kosztów transportu w zleceniu wynosi 5,58%.

W zamówieniu C, którego objętość wynosi 0,36 m³, składającym się z dwóch warstw towaru złożonych na palecie euro, analogicznie jak w przypadku A, cena jednostkowa towaru równa jest 8,54 zł netto. Wartość przesyłki równa jest 512,40 zł netto, cena za transport wynosi 114 zł netto. Udział kosztu transportu stanowi 22,25% wartości zlecenia.

Ostatnie analizowane zlecenie D składa się z różnorodnych artykułów w liczbie 72 sztuk. Kompletacja wykonywana jest przez pracownika na palecie euro. Objętość całości zlecenia nie przekracza 0,48 m³, a jego wartość wynosi 601,76 zł netto przy udziale kosztów transportu na poziomie 18,94%.

Na wykresie 1 przedstawiono udział kosztu transportu w stosunku do wartości towaru.



Wykres 1. Udział kosztów dostawy w zleceniach

Źródło: opracowanie własne.

Ukazana została prawidłowość, z której wynika, że przy zachowaniu jednakowych kosztów dostawy jednostek logistycznych zysk ze sprzedaży towarów maleje wraz ze spadkiem wartości badanych przesyłek.

W badanym przedsiębiorstwie, na podstawie wyników przeprowadzonej analizy, podjęto decyzje o znaczeniu strategicznym. Mogły się one wiązać z możliwością utraty klientów, aczkolwiek zaproponowane rozwiązanie nie będzie miało wpływu na cenę towaru, poziom obsługi zamówienie i jednocześnie obniży koszty dystrybucji towarów. Rozwiązaniem najbardziej oczywistym z finansowego punktu widzenia jest podniesienie ceny sprzedawanego towaru lub poinformowanie klienta o konieczności zwiększenia MOQ (*minimum order quantity*) minimalnej liczby sztuk towaru, którą musi zamówić, aby zrównoważyć koszty dostawy. Powyższe rozwiązanie jest bardzo często używane w dystrybucji dóbr na terenie Polski. Analizę przeprowadzono na przykładzie przesyłek krajowych, jednak analogicznie wygląda analiza dotycząca rynków europejskich, pomimo że na przykładzie badanego przedsiębiorstwa jednostkowa cena towaru jest trzykrotnie wyższa w porównaniu do cen jednakowych towarów oferowanych na terenie Polski, zależność jest identyczna. Mając na uwadze dystrybucję międzynarodową, gdzie koszty transportu są dużo wyższe w porównaniu do dystrybucji krajowej, rozwiązanie finansowe jest jedynym z kilku istniejących, a nie jedynym możliwym rozwiązaniem. Badania przeprowadzone dla jednego z czołowych dostawców tektury falistej na świecie wykazały, że 62% odbiorców jest skłonna przyjmować dostawy na innych nośnikach niż palety euro. Wyniki badań pokazują również, że odbiorcy skłonni są do zmiany nośnika pod warunkiem używania materiałów niezawierających tworzyw sztucznych. Mając na uwadze względy środowiskowe, zastosowano daleko bardziej idące rozwiązanie. Zamiast zwiększać poziom zamówień czy podwyższać jednostkową cenę towaru, proces został uzupełniony o nośniki transportowe posiadające wymiary 800 mm x 600 mm, 400 mm x 600 mm oraz przesyłki paczkowe. Do algorytmów systemu WMS wprowadzono korekty i uzupełniono listę opakowań, aby prawidłowo dobierane były odpowiednie nośniki do liczby zamówionego towaru.

Budowa algorytmu opiera się na dwóch kluczowych informacjach w każdym zleceniu. Waga i objętość zlecenia są determinującymi danymi przy doborze nośnika. Przeprowadzone badania wskazały, że najlepszym rozwiązaniem jest, kiedy algorytm dobiera:

- nośnik 800 mm x 600 mm, jeżeli waga towaru nie jest większa niż 200 kg i objętość sztuk w zleceniu zawiera się w przedziale od 0,13 m³ do 0,53 m³;

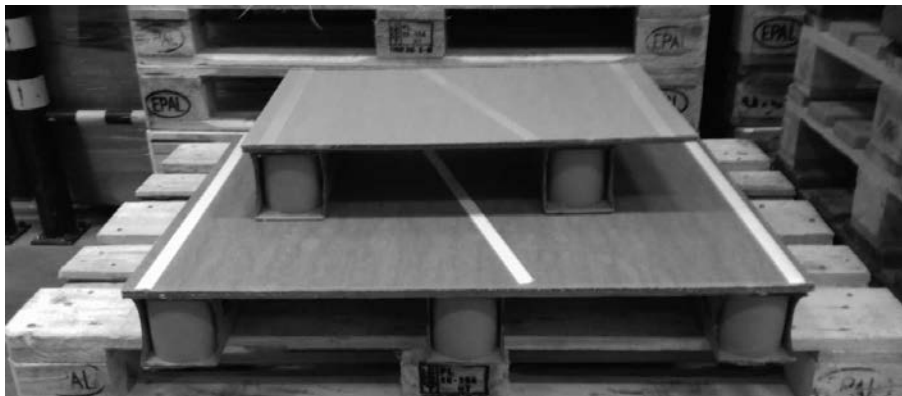
- nośnik 400 mm x 600 mm, jeżeli waga towaru mieści się w przedziale do 55,1 kg do 199 kg i objętość towaru nie przekracza 0,13 m³;
- zlecenia zawierające towary, których łączna waga nie przekracza 55 kg, definiowane są jako paczka. Biorąc pod uwagę, iż firmy transportowe określają dopuszczalną wagę jednej paczki na 30 kg, system WMS (*Warehouse Management System*) automatycznie dzieli takie zlecenie na dwie paczki;
- paleta euro, w każdym przypadku, w którym waga towaru przekracza 200 kg.

Analizując koszty i nakład pracy potrzebny do administrowania saldami paletowymi, zastosowano rozwiązanie, które oszczędza czas i jednocześnie nie wymaga od nadawcy i odbiorcy zarządzania opakowaniem, jakim jest nośnik. Wytyczną przy doborze nośnika była jakość jego wykonania i wytrzymałość, gdyż Firma X, produkująca świece o bardzo wysokiej jakości, kładzie duży nacisk na satysfakcję klienta. Mając to na uwadze, skorzystano z palet spełniających kryteria jakościowe i wytrzymałościowe, produkowanych w całości z tektury falistej przez firmę DS SMITH. Dodatkowo zastosowano wyprodukowane przez firmę KO-BOX opakowanie (pudło), wykonanego z pięciu warstw tektury falistej o gramaturze 640 g/m², co zabezpiecza towar przed przemieszczeniem i uszkodzeniem w czasie transportu. Przeprowadzone testy wykazały, że zabezpieczenie w postaci tekturowego opakowania jest dużo bardziej odporne na działanie sił zewnętrznych i ma zdecydowanie większą udatność niż standardowo stosowana folia do zabezpieczenia palety z towarem w badanym przedsiębiorstwie.



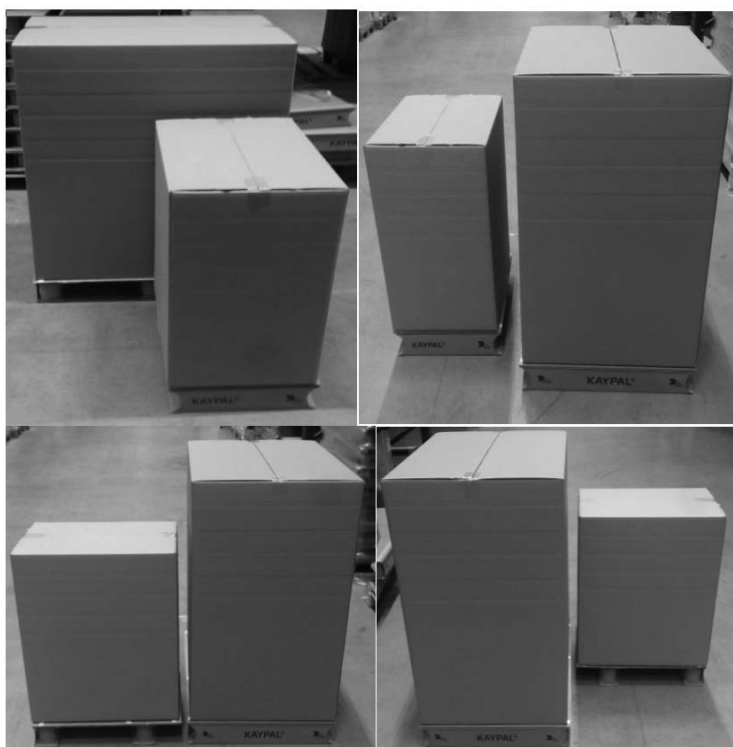
Fotografia 1.
Nośniki 800 mm x 600 mm
oraz 400 mm x 600 mm

Źródło: opracowanie własne.



Fotografia 2. Nośniki 800 mm x 600 mm oraz 400 mm x 600 mm

Źródło: opracowanie własne.



Fotografia 3. Nośniki 800 mm x 600 mm oraz 400 mm x 600 mm z zabezpieczeniem

Źródło: opracowanie własne.

4. Analiza kosztu dystrybucji towarów

Do przeprowadzenia analizy wybrano jeden z krajów graniczących z Polską. Aby zapewnić miarodajność analizy, wybrano trzy stawki cennikowe za transport, najwyższą, średnią i minimalną w danym kraju. Tabela zawiera wszystkie wdrożone nośniki, począwszy od najmniejszego do największego. Wszystkie ceny są cenami netto i podane są w walucie euro.

Tabela 1. Zestawienie cen w stosunku do nośnika

| | | | |
|---------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Paczka | ¼ (400x600) | ½ (800x600) | Paleta |
| 11,74 | 22,00 | 33,00 | 42,99 |
| Paczka | ¼ (400x600) | ½ (800x600) | Paleta |
| 11,74 | 25,26 | 37,88 | 57,47 |
| Paczka | ¼ (400x600) | ½ (800x600) | Paleta |
| 11,74 | 27,72 | 41,58 | 66,70 |

Źródło: cennik usług dystrybucyjnych Firmy X.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 przeliczono procentowe oszczędności względem wysyłki kompletowanej na palecie euro. Dla zobrazowania wielkości oszczędności wyniki przedstawiono w skali procentowej przy założeniu, że koszt wysłania palety jest kosztem całkowitym równym 100%.

Tabela 2. Procentowe zestawienie oszczędności względem stosowanego nośnika

| | | | |
|---------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Paczka | ¼ (400x600) | ½ (800x600) | Paleta |
| 73% | 49% | 23% | 0% |
| Paczka | ¼ (400x600) | ½ (800x600) | Paleta |
| 80% | 56% | 34% | 0% |
| Paczka | ¼ (400x600) | ½ (800x600) | Paleta |
| 82% | 58% | 38% | 0% |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki zgromadzone w tabeli 2 pokazują skalę oszczędności przy stosowaniu różnorodnych nośników. Ukazana jest również zależność, z której wynika, że dalszy kierunek odwzorowany wielkością stawki za transport tym większe

oszczędności. I tak przy nośniku 800 x 600 skala oszczędności jest od 23% do 38%, przy nośniku 400 x 600 od 49% do 58%, największe oszczędności przynoszą nadania paczkowe od 73% do 82% ceny palety.

5. Analiza liczby kompletowanych przesyłek

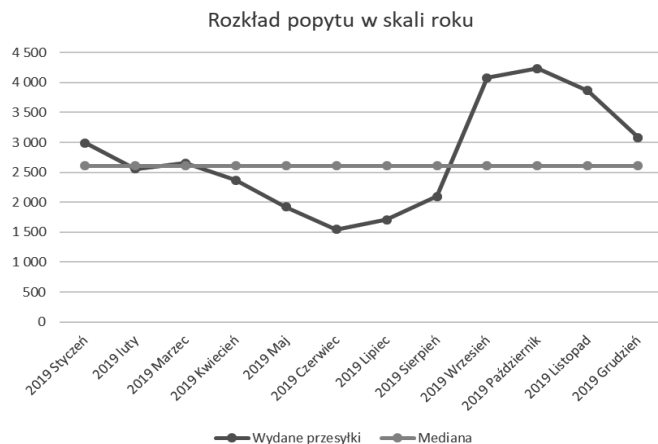
Do zbadania zasadności podjętych działań po wprowadzeniu nowych nośników przeanalizowano cały rok kalendarzowy wydań przesyłek z magazynu. Liczbę przesyłek obrazuje poniższa tabela.

Tabela 3. Roczne zestawienie wysłanych zleceń

| Miesiąc | Paczki | 400 x 600 (1/4 palety) | 800 x 600 (1/2 palety) | Palety |
|------------------|--------|------------------------|------------------------|--------|
| 2019 Styczeń | 275 | 53 | 1094 | 1570 |
| 2019 Luty | 231 | 33 | 824 | 1470 |
| 2019 Marzec | 148 | 49 | 859 | 1597 |
| 2019 Kwiecień | 134 | 32 | 777 | 1428 |
| 2019 Maj | 90 | 21 | 620 | 1188 |
| 2019 Czerwiec | 94 | 29 | 469 | 953 |
| 2019 Lipiec | 96 | 20 | 543 | 1050 |
| 2019 Sierpień | 92 | 15 | 657 | 1336 |
| 2019 Wrzesień | 200 | 27 | 965 | 2887 |
| 2019 Październik | 176 | 48 | 1285 | 2727 |
| 2019 Listopad | 157 | 77 | 1611 | 2019 |
| 2019 Grudzień | 114 | 56 | 1033 | 1881 |

Źródło: zestawienie systemowe Firmy X.

W tabeli 3 przedstawiono zróżnicowanie popytu (sezonowość) na towary oferowane przez analizowane przedsiębiorstwo. Można zaobserwować zwiększoną liczbę wydań towarów w kilku miesiącach roku. Tabela 3 zawiera tylko liczbę zleceń, co w przypadku paczek oraz palet nie jest równoznaczne z liczbą nośników użytych w celach transportowych. Zlecenie zakwalifikowane jako paczka może składać się z jednej lub dwóch paczek w zależności od wagi zlecenia. W kolumnie „Palety” każde zlecenie może zawierać od jednej do trzydziestu trzech palet euro. W przypadku zleceń kompletowanych na nośnikach 800 mm x 600 mm i 400 mm x 600 mm jedno zlecenie jest równe jednemu nośnikowi w transporcie. Rozkład ilościowy ukazuje bardzo dobrze sezonowość przedstawioną na wykresie 2. Do ukazania średniej zleceń w skali roku użyto mediany jako wyznacznika najbardziej zbliżonego rzeczywistej średniej.

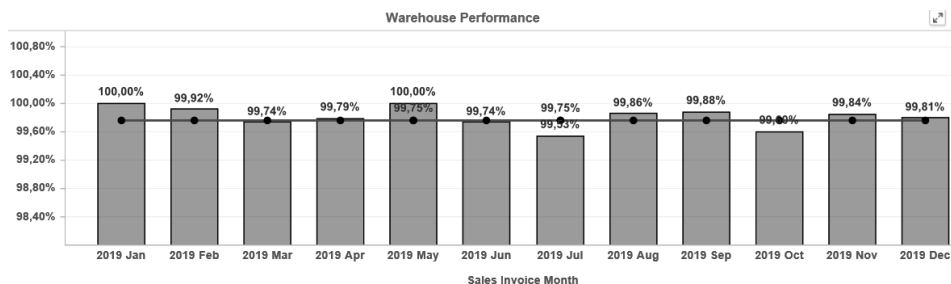


Wykres 2. Zestawienie popytu w roku 2019

Źródło: opracowanie własne.

Wykres ukazał nierównomierny rozkład popytu na towary oferowane przez Firmę X. Jak można zauważyć, ilość kompletowanego towaru wzrasta już w sierpniu i utrzymuje się aż do stycznia. Biorąc pod uwagę takie rozłożenie popytu, które przekłada się na liczbę wydawanych nośników w każdym miesiącu, zaplanowanie pracy magazynu sprawia duże trudności. Wahanie wydań jest na tak dużym poziomie, że obsłudze klienta o takim rozkładzie popytu mogą się podjąć tylko największy operatorzy logistyczni, posiadający kilka magazynów w jednej lokalizacji i mogący przesuwac pracowników pomiędzy halami magazynowymi w celu uzupełnienia niedoboru pracowników lub zapewnienia pracy w miesiącach poniżej mediany. Ze względu na brak zgody użycia nazwy firmy, operatora logistycznego, który zapewnił oczekiwany poziom obsługi klienta (Firmy X), powyżej 99,85% w skali roku, będzie nazywaną Firmą OL.

Miesięczny poziom KPI (Key Performance Indicators) przedstawia wykres 3., będący odwzorowaniem jakości kompletowanych przesyłek.



Wykres 3. Terminowość pracy magazynu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Firmy X.

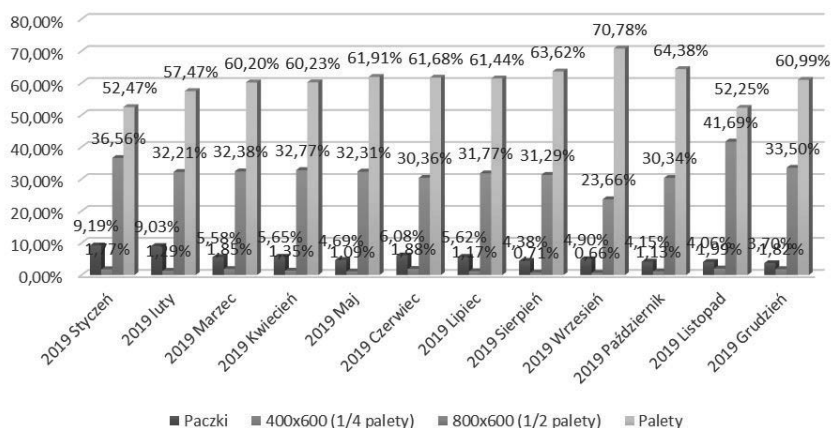
Biorąc pod uwagę zróżnicowanie ilościowe używanych opakowań, należy stwierdzić, że osiągnięty wynik 99,85% jest bardzo dobry. Udział używanych nośników przedstawiają wykresy 4 i 5 w ujęciu liczbowym i procentowym. Przedstawione wartości obrazują całość wydanych zleceń w roku 2019.



Wykres 4. Liczbowy udział zleceń z podziałem na nośnik

Źródło: opracowanie własne.

Procentowy udział zleceń ze względu na nośnik w roku 2019



Wykres 5. Procentowy udział zleceń z podziałem na nośnik

Źródło: opracowanie własne.

6. Analiza transportowa

Do analizy wykorzystano propozycje rozwiązań uwzględnionych m.in. w opracowaniu Ilony Urbanyi-Popiołek¹ oraz dane widoczne na wykresie 4, wykresie 5, cennik i liczbę wysłanych nośników w skali miesiąca. Na wstępie należy zaznaczyć, że używane nośniki z tektury falistej są średnio o 21 kg lżejsze w stosunku do wagi palety euro. Analizując towar wydany na 33 miejscach paletowych przy użyciu palet z tektury falistej, stwierdza się, że ogólna waga wraz z nośnikami transportowanych dóbr będzie mniejsza o 700 kg. Taka różnica wagi przekłada się na mniejsze zużycie paliwa przez środki transportu i jest dobrą bazą do negocjacji cenowych z firmami transportowymi. Kolejnym istotnym czynnikiem jest to, że zlecenia w zależności od rodzaju zastosowanego nośnika możemy grupować na jednym miejscu paletowym:

1 miejsce paletowe = 1 paleta euro;

1 miejsce paletowe = 2 palety 800 mm x 600 mm;

1 miejsce paletowe = 1 paleta 800 mm x 600 mm
i 2 palety 400 mm x 600 mm;

1 miejsce paletowe = 4 palety 400 mm x 600 mm;

1 miejsce paletowe = 16 do 18 paczek.

Oznacza to, że na jednym miejscu paletowym możemy przetransportować nawet 4 zlecenia klienta, a w przypadku paczek do 18 zleceń. W praktyce oznacza to lepsze grupowanie zleceń na jednym środku transportu, umożliwia efektywniejsze wypełnienie przestrzeni ładunkowej. Przykładowo, do transportu 132 małych zleceń skompletowanych na paletach euro potrzebne są cztery pojazdy mogące zabrać po 33 palety, jednak, jeżeli każde z tych zleceń zgodnie z algorytmem objętościowo zostanie złożone na nośnik 400 mm x 600 mm, to potrzebny będzie tylko jeden pojazd, aby zabrać wszystkie zlecenia.

Ograniczenie objętości w algorytmie, na podstawie którego WMS (*Warehouse Management System*) przydziela nośniki do zleceń, pozwoliło na jeszcze większe wypełnienie przestrzeni ładunkowej. Dodatkową przestrzeń uzyskano również przez zastosowanie belek w kontenerach transportowych.

¹ I. Urbanyi-Popiołek, *Logistyczne aspekty obsługi ładunków skonteneryzowanych*, [w:] A. Montwiłł (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu transportu i logistyki*, Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2013.



Fotografia 4. Belki do piętrowania nośników w kontenerze

Źródło: opracowanie własne.



Fotografia 5. Widok kontenera przed wypełnieniem towarem

Źródło: opracowanie własne.

W badanym przedsiębiorstwie na jeden kontener transportowy ładowane jest 18 palet euro; zestaw, jaki porusza się po drogach, to ciągnik siodłowy z dwiema przyczepami, na których zamocowane są kontenery transportowe, czyli łącznie 36 miejsc na palety euro. Przy zastosowaniu nośników z tektury falistej możliwe jest pełne wykorzystanie przestrzeni ładunkowej kontenera przy założeniu, że nośniki z 800 mm x 600 mm oraz 400 mm x 600 mm z ich maksymalną wysokością 110 cm ładowane są na podłogę kontenera, a palety spoczywać będą na belkach. Ten sposób zagospodarowania przestrzeni ładunkowej daje możliwość transportu jednocześnie 72 nośników. Szczególną uwagę przy takim rozwiązaniu trzeba zwrócić na ścisłą kontrolę wagi każdego zlecenia, aby nie przekroczyć dopuszczalnej ładowności oraz dopuszczalnego nacisku na osie pojazdu.

Analizując najbardziej pesymistycznym przypadek, można stwierdzić, że pojemność kontenera równa jest od 1 do 18 zleceń kompletowanych na paletach euro. Równocześnie, poddając analizie rozwiązanie optymistyczne, stwierdza się, że pojemność kontenera może osiągnąć 36 zleceń skompletowanych na nośnikach 800 mm x 600 mm lub nawet 72 zlecenia na nośnikach 400 mm x 600 mm z dodatkowymi 18 paletami, jakie można ułożyć na belkach. Takie rozwiązanie pozwala na transport 90 przesyłek z towarem.

Kolejnym atutem korzystania z nośników tekturowych jest brak potrzeby administracji saldami paletowymi. Nie ma również potrzeby odbioru palet z rynku, pozwala to znacząco obniżyć koszty, co jest bardzo istotne, jeżeli firma posiada rozproszoną sieć klientów. Do prowadzenia odpowiedzialnej i pełnej gospodarki opakowaniami zwrotnymi, jakimi są palety euro, potrzebne są zasoby w postaci wydzielonego miejsca w magazynie lub przeznaczenie na ten cel osobnego magazynu półotwartego oraz zapewnienie obsługi administracyjnej i procesowej. Nie wszyscy klienci mają świadomość, iż paleta euro jest opakowaniem zwrotnym i musi spełniać określone wymogi zawarte w karcie oceny palet. Problemem na rynku nie są duże sieci handlowe, które same też administrują saldami paletowymi. Zdecydowana większość małych odbiorców, jak hurtownie czy klienci prowadzący jednoosobowe działalności gospodarcze, często nie mają świadomości prawidłowego procesu przechowywania palet euro, a przy próbie windykacji palet, braku możliwości windykacji lub zmiany kwalifikacji palet i naliczeniu opłaty następuje pogorszenie relacji sprzedający – kupujący. Ponadto w większości przedsiębiorstw założony jest procent ubytku na salda paletowe, co oznacza w praktyce, że na 10 wysłanych palet powinno wrócić minimum 8, co jest już akceptacją strat. Przy zastosowaniu nośników tekturowych nie ma potrzeby

ich zwrotu czy saldowania, gdyż są bardzo łatwe do utylizacji. Klient musi tylko wyrzucić taki nośnik do kontenera na makulaturę.

7. Podsumowanie

Praca ukazuje możliwości, jakie daje stosowanie ekologicznych nośników w procesie kompletacji i dystrybucji dóbr. Obecnie widoczny brak kierowców na polskim rynku pracy wpływa na dostępność środków transportu, można próbować to równoważyć bardziej optymalnymi rozwiązaniami wypełnienia dostępnej przestrzeni ładunkowej. Stosując opisane w pracy rozwiązania, można obsłużyć nieporównywalnie większą liczbę klientów niż w przypadku tradycyjnej dystrybucji na zwykłych paletach euro.

Bardzo dobra wytrzymałość, lepsze wypełnienie przestrzeni ładunkowej pojazdów przy równoczesnym zmniejszeniu wagi nośnika są atutami rozwiązań, jakie funkcjonują w Firmie X. Tabele i wykresy ukazujące zależności procentowe oraz liczbowe wydań zleceń z towarem bardzo łatwo przełożyć na korzystniejszy wynik finansowy i zmniejszenie kosztów, jakie generują procesy logistyczne. Środki zaoszczędzone w procesie dystrybucji dają możliwości na dalsze prowadzenie analiz, badań lub wdrożeń nowych technologii.

Bibliografia

Łacny J., *Bezpieczeństwo w transporcie i logistyce*, Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2012.

Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), *Podręcznik spedytora*, PISIL, Gdynia 2009.

Urbanyi-Popiołek I., *Logistyczne aspekty obsługi ładunków skonteneryzowanych*, [w:] A. Montwiłł (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu transportu i logistyki*, Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2013.

Starkowski D., Bieńczak K., Zwierzycki W., *Samochodowy transport krajowy i międzynarodowy*, SYSTHERM D. Gazińska s.j., Poznań 2015.

Andrzej Potoczek

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Koncepcja zarządzania zintegrowanego jednostką terytorialną

The concept of integrated management of a territorial unit

Zarys treści: Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju istotne staje się współcześnie wzmocnienie oraz lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityk publicznych skierowanych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Stąd konieczność zintegrowanego podejścia do procesu rozwoju lokalnego i regionalnego, a następnie wykreowania modelowych rozwiązań w tym zakresie. Dlatego zasadne wydaje się systematyczne wzmocnianie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu analizy sytuacji i planowania przedsięwzięć na wszystkich poziomach zarządzania.

Słowa kluczowe: rozwój, zarządzanie, samorząd terytorialny, koordynacja, integracja, polityka publiczna.

Abstract: In order to increase the effectiveness of development policy, it is nowadays important to strengthen and better use the institutional potential of entities involved in the implementation of territorially oriented public policies. This requires defining and adjusting the framework of public policies addressed to individual areas, which will enable effective implementation of development projects. Hence the need for an integrated approach to the process of local and regional development and then creating model solutions in this field. Therefore, it seems justified to systematically strengthen the coordination in the process of managing public policies, and it is necessary to integrate the system of analyzing the situation and planning projects at all levels of management.

Keywords: development, management, local government, coordination, integration, public policy.

1. Zintegrowane podejście do procesu rozwoju lokalnego

Skuteczne osiągnięcie celów rozwojowych wymaga stworzenia i wdrożenia nowych mechanizmów i instrumentów o charakterze terytorialnym, zapewniających optymalną skuteczność i selektywność działań, integrujących wiązki

interwencji publicznych dedykowane terytoriom będącym adresatami polityki rozwoju. W celu lepszej koordynacji działań prorozwojowych niezbędne jest tworzenie zachęt dla nawiązywania trwałej współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi, co pozwoli rozwiązywać problemy rozwojowe oraz realizować cele polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie. Ważną kwestią jest również poprawa jakości zarządzania rozwojem i zdolności samorządów do partnerstwa, dialogu oraz współpracy z podmiotami społeczno-gospodarczymi. Podejmowane w tym zakresie działania powinny mieć charakter zindywidualizowany, właściwy dla danego obszaru. Główne cele polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie powinny obejmować pobudzanie rozwoju i zwiększenie możliwości inwestycyjnych, mobilizowanie aktywności zawodowej i społecznej ich mieszkańców, poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza w zakresie związanym z planowaniem i realizacją zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych oraz bardziej efektywne wykorzystanie istniejących instrumentów wsparcia, a także zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania. Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju w tym zakresie istotne jest wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Będzie to sprzyjać wzmocnieniu potencjału konkurencyjnego poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji w relacjach z obywatelami i podmiotami gospodarczymi, a także poprzez poprawę sprawności działań i niezawodność podejmowanych przez poszczególne instytucje działań decyzyjnych programowo-koordynacyjnych¹. Chodzi tutaj o instytucje publiczne oraz administrację, które poprzez swoją aktywność stanowią ważny element kapitału terytorialnego.

Zakładane efekty w wymiarze terytorialnym będą możliwe poprzez wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju uwzględniającego powiązania funkcjonalne ponad podziałami administracyjnymi, co pozwoli odpowiednio ukierunkować polityki horyzontalne na poziomie lokalnym i regionalnym. Trzeba pamiętać, że o skuteczności polityki rozwoju decyduje właściwie funkcjonujący, zintegrowany system zarządzania strategicznego, co stwarza możliwość właściwego uwzględnienia roli przestrzeni w procesach rozwojowych i łączenia działań z zakresu poszczególnych polityk w różnych przekrojach terytorialnych. Wzmocnienie wykorzystania planowania przestrzennego w programowaniu i realizacji polityki rozwoju powinno zwiększyć efektywność wydatków związanych z rozwojem przestrzennym oraz skoordynować kluczowe dla gospodarki lokalnej

¹ *Polityka regionalna – zintegrowane podejście*, „Panorama Inforegio”, nr 34/2010, s. 4-9.

i regionalnej inwestycje celu publicznego. Przypuszcza się, że oczekiwanym rezultatem będzie utworzenie jednolitego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe, w tym skonsolidowanie instytucji zaangażowanych w procesy zarządzania rozwojem oraz wzmocnienie ich potencjału, uporządkowanie przestrzeni oraz zmniejszenie konfliktów przestrzennych. Przyczyni się to do poprawy efektywności funkcjonowania polityk publicznych oraz wzrostu poziomu zaufania społecznego w układzie terytorialnym. Zakładanym w przyszłości efektem powinna być integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego, tak aby planowanie przestrzenne w większym stopniu służyło osiągnięciu celów rozwojowych. W praktyce powinno to sprzyjać strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi poprzez realizację wielowymiarowej strategii rozwoju określającej cele i procesy działań w obszarach społeczno-gospodarczych. Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, tak by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery, a także proponować odpowiednie rozwiązania. W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, uwzględniające zróżnicowane terytorialnie, oznaczające jednocześnie koncentrację różnych działań, podejmowanych wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów będą wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Ważne jest tutaj precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy wszystkie podmioty odpowiedzialne za rozwój. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych, finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami. Daje to szanse dla kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza

rozwój wszystkich terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe. Wskazując na integrację różnych wymiarów polityki rozwoju, niezbędne jest zapewnienie spójności polityk sektorowych, jak też uwzględnienie specyfiki danego terytorium. Integralne podejście do rozwoju regionalnego i przestrzennego powinno uwzględniać miasta jako ważne obiekty polityki rozwoju, z zachowaniem należytej troski o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie². Prowadzenie polityki rozwoju wymaga zbudowania jednolitego systemu realizacji, w tym monitorowania i ewaluacji oraz wprowadzenia jednolitych standardów strategicznego zarządzania rozwojem. Przyczyni się to do poprawy skuteczności i efektywności interwencji publicznych w przypadku polityki regionalnej, dzięki czemu zarządzanie środkami publicznymi będzie bardziej efektywne, a skutki tego procesu zostaną społecznie zaakceptowane. Z kolei z punktu widzenia polityki przestrzennej istnieje potrzeba wypracowania mechanizmu pozwalającego przenosić na poziom lokalny ustalenia dotyczące przedsięwzięć publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, co będzie gwarancją zabezpieczenia określonej geograficznie przestrzeni przed użytkowaniem niezgodnym z celami wskazanymi w polityce przestrzennej. Wiąże się z tym konieczność wypracowania wspólnych definicji pojęć istotnych dla realizacji strategicznych celów rozwojowych w wymiarze strategicznym i przestrzennym poprzez określenie jednoznacznych definicji dla pojęć z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego kraju. Umożliwi to efektywne działania w zakresie kształtowania spójności terytorialnej oraz konkretyzację najważniejszych kierunków polityki oraz zadań samorządów regionalnych i lokalnych w dostosowaniu do specyfiki przyrodniczej, społecznej i gospodarczej, jak też uwarunkowań historycznych danego obszaru. Pozwoli to również na osiągnięcie spójności terytorialnej postrzeganej jako zapewnienie harmonijnego, zrównoważonego i policentrycznego rozwoju różnego rodzaju terytoriów³. Jest to także eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, ograniczających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej⁴. Tak więc należy przyjąć, że najważniejszymi jej elementami jest poprawne zagospodarowanie

2 Zob. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR, Warszawa 2009.

3 *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Wprowadzenie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 10-23.

4 G. Gorzelak, *Uwagi nt. dokumentu UE Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 64-69.

przestrzenne, harmonijność rozwoju, policentryczność i rozwój zrównoważony. Spójność terytorialna jako cel polityki regionalnej obejmuje także politykę lokalną, co zakłada konieczność identyfikowania kierunków polityki lokalnej i polityki spójności terytorialnej. Polityka ta oznacza zespół wzajemnie powiązanych ze sobą działań, które są podejmowane i realizowane celem zapewnienia trwałego oraz zrównoważonego rozwoju danego obszaru, a także spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, jak też podnoszenia konkurencyjności gospodarki w skali regionalnej i lokalnej. Wiąże się z tym system zarządzania rozwojem, postrzegany jako zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych, na zasadzie partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów⁵. Zatem niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Wyzwaniem jest także konieczność zwiększenia uczestnictwa społecznego w procesie podejmowania decyzji rozwojowych dzięki włączaniu szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmocnienie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność, a jednocześnie dbającego o zapewnienie całej społeczności wysokiej jakości życia. Efektywność działań jest uwarunkowana dostosowaniem sposobu i zakresu podejmowanych działań do specyfiki poszczególnych obszarów. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę struktur samorządowych, podejmujących przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym na rzecz systematycznej poprawy jakości usług publicznych. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityk publicznych skierowanych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych prowadzi tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie⁶. Zasadne zatem staje się kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach terytorialnych, co wymaga

5 S. Pangsy-Kania, *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, Studia z Polityki Publicznej, nr 3 (7) 2015, s. 123.

6 Zob. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2017.

większego niż dotychczas rozwijania instrumentów skierowanych obszarowo, jak też premiowania partnerstw wielosektorowych. Polityka rozwoju w układzie terytorialnym powinna być, w większym niż dotychczas stopniu, realizowana w sposób zintegrowany, wiążąc ze sobą różnego rodzaju przedsięwzięcia dostosowane do specyfiki danego obszaru. Ważne jest tutaj uzgadnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, co pozwoli na kształtowanie się poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terytorium oraz przyczyni się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych. Polityka rozwoju musi zatem dążyć do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

Takie podejście wymaga aktywności zarówno ze strony lokalnego, jak i włączenia władz publicznych, gotowych do współorganizowania działań na rzecz rozwoju szeroko pojmowanej przedsiębiorczości. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania. System zarządzania w sektorze publicznym powinien uwzględniać współpracę z partnerami ze świata nauki, gospodarki, organizacji społecznych oraz umiejętnie angażować ich w realizację strategii rozwoju. Zarządzanie rozwojem wymaga nie tylko determinacji władzy publicznej, lecz także partnerskiego zaangażowania ze strony uczestników, społeczeństwa obywatelskiego i większego otwarcia się instytucji publicznych na idee i rozwiązania płynące od obywateli. Rozwój społeczny nie polega bowiem jedynie na rozwoju świadczeń i usług społecznych, lecz jest zjawiskiem znacznie szerszym, obejmującym społeczne wartości, normy zachowań, praktyki i kody umożliwiające porozumiewanie się. Determinuje to gotowość do podejmowania ryzyka oraz działań twórczych i innowacyjnych oraz ma istotny wpływ na zdolność do współdziałania i tworzenia kapitału społecznego. Wartości społeczne nadają sens działaniom indywidualnym i zbiorowym, stają się przestrzenią innowacji, w której poszukiwane i testowane są nowe formy podmiotowości, uczestnictwa, konsumpcji i wytwarzania wartości. Wywierają też bezpośredni oraz pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy⁷.

7 Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

W zintegrowanym podejściu do zarządzania terytorium ważną rolę odgrywa poszukiwanie partnerów i wspólne rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów. Partnerami tymi mogą być inne samorządy, aktorzy społeczni, przedstawiciele biznesu, a przede wszystkim członkowie społeczności lokalnej. Dlatego w praktyce związanej z realizacją polityki rozwoju pojawia się coraz więcej inicjatyw włączających mieszkańców w proces planowania i zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Takie rozwiązanie sprzyja współodpowiedzialności za dobro wspólne i zacieśnia więzi z miejscem zamieszkania. Partnerzy poprzez dyskusję, wymianę pomysłów i uzgadnianie wspólnego stanowiska wypracowują koncepcję rozwoju oraz sposoby wykorzystania istniejących potencjałów. Należy podkreślić, że współczesny rozwój lokalny i regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych, co pozwala na optymalną identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń. Podejście takie zakłada aktywny udział środowisk społeczno-zawodowych, gospodarczych, naukowych i samorządowych w szeroko pojętym procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym poprzez współuczestnictwo w doborze instrumentów zarządzania, a następnie w analizie i ocenie stopnia realizacji przyjętych celów, jak też w procesach związanych z aktualizacją przyjętych założeń rozwojowych. Kolejne ważne zagadnienie to tworzenie warunków dla wzmocnienia potencjału konkurencyjnego oraz poziomu innowacyjności regionu. Wydaje się, że we współczesnych warunkach niezwykle istotną kwestią jest integracja wewnętrzna oraz budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów i wartości. Konieczne jest zatem zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych do aktywnego udziału w budowaniu potencjału rozwojowego regionu oraz tworzeniu silnych podstaw regionalnej i lokalnej samorządności. Najważniejszym instrumentem dla tak postawionego celu jest debata publiczna, pozwalająca na wymianę poglądów, kreowanie nowych rozwiązań oraz stwarzanie warunków do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie i odpowiedzialnie uczestniczącego w tworzeniu warunków dla przygotowania przestrzeni i środowiska społecznego regionu do funkcjonowania w nowych warunkach. W tym kontekście niezwykle ważne, a zarazem absorbujące będą działania zmierzające do modernizacji regionu poprzez skoncentrowanie się na zidentyfikowaniu i wspieraniu działań kluczowych dla rozwoju województwa. Istotne stanie się tutaj zbudowanie nowoczesnego modelu rozwoju regionu opartego na strategii, partycypacji, refleksji, umiejętności łączenia oraz na systematycznych przekształ-

ceniał z aktywnym udziałem władz publicznych oraz przedstawicieli społeczeństwa. W procesie rozwoju jednostki terytorialnej zasadne wydaje się wzmocnienie roli podejścia systemowego poprzez kształtowanie zintegrowanego systemu zarządzania. System ten powinien uwzględniać pełną realizację głównych obszarów aktywności poziomu lokalnego i regionalnego. Koncepcja systemowego zarządzania powinna być oparta na znormalizowanych wymaganiach, odnoszących się do specyfiki układu terytorialnego i zapewniających poprawę relacji pomiędzy efektami działalności człowieka a stanem środowiska społeczno-gospodarczego. Systemowe podejście do procesu rozwoju może stanowić skuteczny sposób na poprawę jakości życia i jest szczególnie pożądane ze względu na oczekiwania społeczne, jak i możliwość uzyskania przewag konkurencyjnych danego obszaru⁸. Integracja zarządzania rozwojem jest możliwa z punktu widzenia formalnego oraz merytorycznego. Wymaga to jednak umiejętności identyfikowania tych obszarów, które winny podlegać integracji oraz wypracowania mierników ilościowych i jakościowych w podejmowanych działaniach. Istotnym warunkiem powodzenia w tym zakresie jest pełne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów w proces tworzenia systemu.

W świetle zaprezentowanych zagadnień niezwykle potrzebne wydaje się zapewnienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego, terytorialnego i przestrzennego dla zapewnienia spójności wszystkich polityk publicznych. Wymiar przestrzenny polityki rozwoju może być płaszczyzną koordynacji wyznaczania celów i działań podejmowanych częściowo w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin oraz może sprzyjać lepszemu wykorzystaniu specyficznego potencjału poszczególnych obszarów. Skoro mowa o integracji wymiarów polityki rozwoju, istotne jest zapewnienie, aby wszystkie polityki publiczne były spójne względem siebie, a kierunki rozwoju uwzględniały aspekty terytorialne. Ponadto jest wskazane, aby integralne podejście do rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego uwzględniało specyfikę miast, przy jednoczesnej trosce o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie. Polityka rozwoju powinna być rozumiana jako element kreujący rozwój poszczególnych obszarów i ich konkurencyjność oraz łączący i koordynujący szereg działań na poziomie regionalnym i lokalnym. W ramach systemu strategicznego zarządzania rozwojem należy zatem m.in. zbudować skuteczny model powiązań między politykami lokalnymi, w tym między polityką bezpieczeństwa a innymi politykami

⁸ D. Podgórski, *Przegląd wytycznych dotyczących zintegrowanych systemów zarządzania. Materiały konferencji: Zintegrowane systemy zarządzania*, Polanica Zdrój, 21-23 września 1998.

publicznymi. Ukształtowanie sprawnego modelu zarządzania rozwojem wymaga określenia wzajemnych relacji uczestniczących w nim podmiotów w zakresie spójności działań i osiągnięcia rezultatów polityki rozwoju.

Staje się to szczególnie istotne z punktu widzenia zarządzania wielopoziomowego, które stanowi współcześnie szczególnie ważny instrument oddziaływania na szeroko pojmowany proces rozwoju, jak też jest swoistym wyzwaniem stojącym przed podmiotami władzy publicznej, odpowiedzialnej za inicjowanie i koordynowanie przekształceń społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Zarazem odnosimy się tutaj do wdrażanej przez samorządy lokalne i regionalne polityki terytorialnej, uwzględniającej specyfikę poszczególnych obszarów wraz z występującymi uwarunkowaniami oraz ich wzajemnymi interakcjami. Znajduje to również swoje odzwierciedlenie w proponowanym podejściu zakładającym powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, co będzie miało swój wyraz w procesie zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, determinując nowe formy i metody działań władz publicznych w odniesieniu do kształtowania układu terytorialnego oraz związanej z nim przestrzeni publicznej.

2. Model i uwarunkowania procesu zarządzania zintegrowanego w wymiarze lokalnym i regionalnym

Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, tak by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery, a także proponować odpowiednie rozwiązania. Istotne jest również zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Istnieją zatem przesłanki dla odpowiedzialnego rozwoju, w którym bieżące potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Ważne jest także odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli. Odpowiedzialność w kontekście procesów rozwojowych polega na tworzeniu warunków, które pozwolą na wykorzystanie zidentyfikowanego potencjału oraz realizowanie polityki budowania i mobilizowania kapitału społecznego; prowadzi ona też do podwyższenia pozycji konkurencyjnej regionu oraz planowania i

realizacji działań rozwojowych na rzecz poprawy jakości życia. Jest to także wspomaganie rozwoju obszarów wsi i miast, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego. Należy zwrócić uwagę na sposób zarządzania procesami rozwojowymi oraz skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania. Rozwój odpowiedzialny to rozwój, w którym potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania przyszłych szans rozwojowych. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia.

Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmocnienie fundamentów społeczno-gospodarczych oraz kontynuowanie przekształceń w kierunku zwiększenia roli innowacyjności w procesach rozwojowych. Stabilne, oparte na innowacyjności podstawy nowoczesnej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki to kapitał do wykorzystania w układzie regionalnym. Dzięki temu pojawia się możliwość rozwijania konkurencyjnej gospodarki, która jest efektywna, lepiej wykorzystująca kreatywność ludzi, stwarzająca rozwiązania bardziej innowacyjne i przyjazne dla środowiska, które skutecznie konkurują w układzie krajowym i międzynarodowym. Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych obszarów wiejskich i miast dla kreowania wzrostu i lepszych miejsc pracy dla wszystkich mieszkańców regionu. To wspomaganie rozwoju tych obszarów i miast, które – jak już wcześniej wspomniano – mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego ze względu na ukształtowaną historycznie zależność gospodarczą od dominujących branż i sektorów lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze. Rodzaj interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych. Wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój przedsiębiorczości i mobilizacja istniejących zasobów kapitału finansowego, środowiskowego, ludzkiego oraz społecznego, to czynniki kluczowe dla wzmocnienia procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów⁹. W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, zróżnicowane terytorialnie, oznaczające koncentrację różnych działań wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać. Oznacza to koordynację już na etapie programowania,

9 Zob. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR, Warszawa 2016.

a następnie na etapie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Ważne jest precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy wszystkie podmioty odpowiedzialne za rozwój. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych, finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami. Stąd też istotna staje się polityka oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów, stanowiących barierę rozwojową dla danego terytorium, dzięki wykorzystaniu endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy, umożliwiającą realizację interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe, przy jednoczesnym dostosowaniu ich do specyfiki lokalnych lub ponadlokalnych uwarunkowań. Zgodnie z jej założeniami należy dążyć do bardziej efektywnej i skutecznej koordynacji różnych polityk publicznych, oddziałujących terytorialnie przy jednoczesnej systematycznej ocenie ich wpływu na obszary, w których są wdrażane. Pojawia się w związku z tym możliwość wspólnej odpowiedzialności władz lokalnych i regionalnych, koncentrujących się na wewnątrzregionalnych zróżnicowaniach w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, będących konsekwencją różnorodnych wyzwań rozwojowych, charakteryzujących się terytorialną koncentracją. Istotą takiego podejścia jest zwiększenie efektywności i skuteczności wsparcia kierowanego do obszarów zagrożonych marginalizacją lub tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze. Wsparciem w tym zakresie będzie mechanizm służący terytorialnemu ukierunkowaniu procesu planowania i wdrażania prorozwojowej interwencji publicznej i prywatnej w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym, który zorientowany jest na:¹⁰

- 1) aktywizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i kreowanie trwałych miejsc pracy;

10 Pilotaż mechanizmu Zintegrowanych Programów Rozwoju. Sposób podejścia i sekwencja działań, MR, Warszawa 2016.

- 2) zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszaru;
- 3) pobudzanie i rozwój przedsiębiorczości z wykorzystaniem lokalnych zasobów;
- 4) promowanie zmian struktury gospodarki lokalnej w kierunku zwiększenia jej możliwości eksportowych, w tym poprzez włączanie w łańcuchy kooperacyjne firm operujących na rynkach regionalnym, krajowym i europejskim;
- 5) rozwój zasobów ludzkich;
- 6) poprawę jakości instytucji publicznych, ich zdolności do zarządzania rozwojem i zawiązywania skutecznych form partnerstwa na rzecz rozwoju i sieciowej współpracy, także z lokalnymi społecznościami;
- 7) poprawę jakości procesów przygotowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

Daje to szansę dla kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza rozwój wszystkich terytoriów przez wzmocnienie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe. Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców, czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak również własnych zasobów. W wymiarze instytucjonalnym konieczne będzie dalsze wzmocnienie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Istotne jest też podjęcie wielu działań, których celem jest uwolnienie potencjału regionalnego, co może przynieść korzyści społeczno-gospodarcze dostępne dla wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania.

W wielu regionach występują zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, które w znacznej mierze są uwarunkowane historycznie, jak też są wynikiem długotrwałych procesów społeczno-gospodarczych. Wyraźne dysproporcje wewnątrzregionalne widoczne są pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, a dodatkowo nasilają je procesy depopulacyjne. Znaczący wpływ na pogłębianie się dysproporcji rozwojowych wywierają także regionalne różnice w wydajności pracy oraz terytorialne niezrównoważenie zasobów. Zróżnicowaniu poziomemu rozwojowi sprzyja także niski poziom innowacyjności,

mający wymiar regionalny, na co wpływa niski poziom zaufania społecznego oraz brak faktycznego partnerstwa między administracją, nauką i biznesem. Kolejnym czynnikiem różnicującym przestrzeń regionów i wpływającym na perspektywy rozwojowe poszczególnych terytoriów, jest zróżnicowany poziom dostępności transportowej i komunikacyjnej. Dostępność i sprawność transportowa oraz komunikacyjna ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej, dojazdów do pracy i dostępności do usług publicznych. Zachodzące procesy społeczno-gospodarcze nie pozostają bez wpływu na perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów, które cechuje duże zróżnicowanie w zakresie charakterystyki zamieszkującej je ludności, poziom rozwoju, funkcji oraz potencjałów endogenicznych i egzogenicznych. W szczególności odnosi się to do obszarów wiejskich które, mimo toczącego się procesu intensywnej modernizacji, nadal doświadczają wielu problemów rozwojowych. Pomimo wyższego poziomu rozwoju miast w stosunku do obszarów wiejskich, również na terenie wielu z nich istnieją obszary kumulacji problemów rozwojowych, będących m.in. skutkiem transformacji ustrojowej oraz zachodzących przemian technologicznych i organizacyjnych. Wyzwaniem dla miast jest także niekontrolowana suburbanizacja, wzrost ruchu ulicznego, eliminowanie terenów zieleni oraz potrzeba modernizacji infrastruktury. Sporym problemem o charakterze horyzontalnym, negatywnie wpływającym na perspektywy rozwojowe zarówno miast, jak i obszarów wiejskich, jest niewystarczająca jakość działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Problemy w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem za pomocą modelu wieloszczeblowego współdecydowania, angażującego różne podmioty publiczne, społeczne, prywatne oraz z sektora nauki, ujawniają się zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Bariery dla efektywnego zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym to przede wszystkim: ograniczony budżet na działania rozwojowe, dodatkowo w znacznej mierze uzależniony od środków unijnej polityki spójności, niewystarczająca komplementarność i koordynacja działań, niedostateczny poziom partnerskiej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, niewielka partycypacja społeczna w tworzeniu wizji strategicznej, niedobory kadr, a niekiedy także niezadawalający poziom ich kompetencji i profesjonalizmu¹¹. Należy też zwrócić uwagę na zjawiska obniżające efektywność i skuteczność prorozwojowych interwencji publicznych, jakie obserwowane są na poziomie regionalnym w zakresie ograniczonej skuteczności niektórych narzędzi polityki rozwoju, braku możliwości uwzględniania terytorialnej specyfiki

11 Według badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Skuteczny urząd samorządowy (z 2016 r.).

rozwojowej, jak też funkcjonowania różnorodnych i często bardzo skomplikowanych mechanizmów wdrożeniowych.

Osiągnięcie ambitnych celów w obszarze rozwoju, zwiększenie spójności terytorialnej, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie wymagają wzmocnienia i wykorzystania kapitału terytorialnego, w który wyposażone są różne typy obszarów do zbudowania trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców. Polityka regionalna musi zatem trafnie rozpoznawać i respektować specyfikę terytorialną, dostrzegać rozwojowe atuty i deficyty różnych terytoriów oraz ich funkcjonalne zależności i na tej podstawie oferować adekwatne instrumenty wsparcia. W związku z tym zakres i sposób wsparcia powinien być uzależniony od specyfiki danego terytorium i obejmować działania służące aktywizacji gospodarczej i społecznej. Niezbędna jest również kontynuacja działań o charakterze horyzontalnym, skierowanych do wszystkich miast, przy czym interwencje będą zmierzały do wykorzystania potencjału istniejących aglomeracji dla utrzymania i zintensyfikowania ich dalszego dynamicznego rozwoju, oddziałującego na otoczenie funkcjonalne i wzmacniającego regionalną konkurencyjność. Realizowane muszą być także działania skierowane do wszystkich obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi. Z kolei w wymiarze instytucjonalnym rozwijane powinny być zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Niezbędne są działania służące wzmocnieniu potencjału administracyjnego, w szczególności słabszych samorządów terytorialnych oraz poprawa systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych na wszystkich poziomach polityki terytorialnej. Istotnym czynnikiem, mogącym wpływać na procesy rozwojowe, a tym samym budowanie przewagi konkurencyjnej regionu na podstawie istniejących potencjałów rozwojowych, są regionalne inteligentne specjalizacje.

Aktualnie niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Dlatego też uzasadnione wydaje się systematyczne wzmacnianie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność oraz wzmocnienia efektywności działań poprzez dostosowanie ich charakteru i zakresu do specyfiki poszczególnych obszarów. Wymaga to

określenia i dostosowania ram polityk publicznych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym.

3. Zarządzanie zintegrowane w procesie kształtowania i wdrażania polityki rozwoju

Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, tak by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery i proponować odpowiednie rozwiązania. Potrzebne jest także zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Pojawiają się zatem przesłanki dla odpowiedzialnego rozwoju, w którym bieżące potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Ważne jest też odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub pojedynczych obywateli. Odpowiedzialność w kontekście procesów rozwojowych polega na tworzeniu warunków, które pozwolą na wykorzystanie zidentyfikowanego potencjału oraz realizowanie polityki budowania i mobilizowania kapitału społecznego. Dzięki temu możliwe jest wzmacnianie atrakcyjności jednostki terytorialnej oraz planowanie i realizacja działań rozwojowych na rzecz poprawy jakości życia. Stwarza to także szansę na wspomaganie rozwoju obszarów wsi i miast, które mają – jak wcześniej wspomniano – mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego. W tym przypadku konieczne jest zwrócenie uwagi na sposób zarządzania procesami rozwojowymi oraz skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania zgodnie z zasadami rozwoju odpowiedzialnego, w którym potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania przyszłych szans rozwojowych. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością jednostki terytorialnej, dbałością o środowisko oraz jakością życia postrzeganą w ścisłym powiązaniu z poczuciem bezpieczeństwa. Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmacnianie fundamentów społeczno-gospodarczych oraz kontynuowanie przekształceń przestrzeni publicznej w kierunku zwiększenia roli bezpieczeństwa w procesie zarządzania publicznego. Stabilne, oparte na innowacyjności, podstawy nowoczesnej,

konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki – to kapitał do wykorzystania w układzie regionalnym. Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych dla kreowania wzrostu oraz wspomaganie rozwoju poszczególnych obszarów. Rodzaj podejmowanych interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych, a wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój i mobilizacja istniejących zasobów, to czynniki kluczowe dla wzmocnienia procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów¹². W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, zróżnicowane terytorialnie, oznaczające koncentrację różnych działań podejmowanych wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów i uwarunkowań terytorialnych, wpływających na kierunki rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, i wiązki interwencji odpowiednio dopasowanych do potrzeb i możliwości obszarów będących adresatami polityki rozwoju, uwzględniającej aspekty szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz poszczególnymi mieszkańcami. Stąd też tak ważna staje się polityka publiczna, oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów rozwoju w kontekście specyfiki lokalnych lub ponadlokalnych uwarunkowań. Zgodnie z tym należy dążyć do efektywnej i skutecznej koordynacji różnych polityk publicznych, oddziałujących terytorialnie przy jednoczesnej systematycznej ocenie ich wpływu na obszary, w których są wdrażane. Pojawia się w związku z tym obszar wspólnej odpowiedzialności władz publicznych za efektywność i skuteczność wsparcia umożliwiającego realizację wizji rozwojowej i przełożenie jej na konkretne i mierzalne cele. Aktualnie niezwykle potrzebna jest integracja polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmocnienie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu analizy sytuacji i planowania

12 Zob. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR, Warszawa 2016.

przedsięwzięć na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność, a jednocześnie dbającego o zapewnienie całej społeczności poczucia bezpieczeństwa, wpisane go w obszar wysokiej jakości życia. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę struktur samorządowych, podejmujących przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym na rzecz systematycznej poprawy jakości usług publicznych. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityk publicznych, skierowanych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Należy też zwrócić uwagę, że spodziewane kierunki zmian w polityce regionalnej UE po roku 2020 oraz zmieniające się wyzwania rozwojowe wymagają bardziej trafnego dopasowania zakresu interwencji polityk publicznych do potencjałów i wyzwań rozwojowych różnych typów obszarów oraz udoskonalenia i poprawy skuteczności mechanizmów i instrumentów wykorzystywanych w tych politykach. Zrównoważony terytorialnie rozwój polega zatem na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów, w celu dopasowania interwencji polityk do potrzeb poszczególnych obszarów i przezwyciężenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityk, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji, przekłada się na zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie¹³. Niezbędne staje się także wzmocnienie systemu współzarządzania procesami rozwojowymi tak, aby włączyć się w kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach terytorialnych. Ważne jest tutaj uzgadnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, co pozwoli na kształtowanie się poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terytorium oraz przyczyni się do zwiększenia efektywności stosowanych instrumentów. Polityka rozwoju będzie zatem dążyła do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i potencjalnych zagrożeniach oraz konfliktach. Powinno to doprowadzić do znaczących zmian struktury

13 Zob. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

społeczno-gospodarczej, wzrostu aktywności, poprawy jakości życia mieszkańców jak też doskonalenia systemu zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie. Polityka rozwoju musi zatem z jednej strony wzmocniać te czynniki rozwojowe, które decydują o konkurencyjności, jak też podejmować działania w zakresie tworzenia warunków dla stabilnego i bezkonfliktowego rozwoju. Takie podejście wymaga aktywności w zakresie wspierania rozwoju w wymiarze terytorialnym, celem zwiększenia efektywności wykorzystania dostępnych instrumentów rozwoju. Zastosowanie instrumentów rozwoju terytorialnego powinno służyć przede wszystkim wzmocnieniu zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepszemu dostosowaniu interwencji do potrzeb i potencjałów określonych typów obszarów oraz wsparciu rozwoju lokalnego. Dzięki temu uzyskujemy określoną spójność terytorialną pojmowaną jako docelowy stan rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywne oraz w pełni bezpieczne funkcjonowanie danej społeczności. Tak więc spójność terytorialna staje się uniwersalnym, a zarazem nadrzędnym celem polityki rozwoju, a terytorialne ujęcie procesów rozwoju postrzegane jest jako nowy paradygmat polityki rozwoju. Umożliwi to podjęcie działań w zakresie szeroko pojmowanej modernizacji poprzez skuteczne działanie w bezpiecznym środowisku oraz budowanie przewag i poprawę efektywności gospodarowania. Konieczne jest w związku z tym wypracowanie nowych form i metod działania oraz podjęcia wysiłku modernizacji i oparcia aktywności na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań w procesie zarządzania rozwojem. Szanse i możliwości owej modernizacji zależą będą zarówno od zdolności adaptacyjnej, a także determinacji władzy publicznej, możliwości współdziałania partnerskiego oraz kultury promującej wartości i praktyki społeczne sprzyjające rozwojowi. Sprostanie rosnącym wymaganiom modernizującego się społeczeństwa staje się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Będzie to wymagało aktywnej polityki publicznej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów społeczno-gospodarczych i zdolności organizacyjnych. Jednym z warunków realizacji celów rozwojowych jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz utrwalenie ładu przestrzennego, uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Uporządkowana, zintegrowana i bezpieczna przestrzeń ułatwia bowiem funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki poprzez tworzenie warunków dla sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie dla poprawy jakości życia. Wydaje się, że

dla wzmocnienia potencjału rozwojowego konieczne będą działania na rzecz usprawnienia sfery instytucjonalnej i organizacyjnej, rozwijanie form partycypacji społecznej, a przede wszystkim zdecydowane przechodzenie od modelu administrowania do zarządzania rozwojem układu terytorialnego. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania¹⁴.

Wiąże się z tym proces modernizacji, mający stanowić główny obszar działań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, przy czym pojęcie modernizacji należy tu rozumieć jako przebudowę i zasadnicze przyspieszenie, które mogą być związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego układu terytorialnego, wydobyciem walorów dotąd słabo eksponowanych, względnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych walorów oraz wizerunku danego obszaru. Warto w tym miejscu nawiązać do prognoz rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i Europy oraz do uwarunkowań wynikających z planów rozwoju innych układów terytorialnych, tak by z jednej strony wyprzedzająco przygotować przestrzeń do nadchodzących zmian, a z drugiej rozpoznać nisze rozwojowe, niedostrzegane w polityce rozwoju innych obszarów. Wyznacznikiem podejmowanych działań jest więc zidentyfikowanie zagadnień, które będą podstawą modernizacji, nadanie im priorytetowego znaczenia jako swoistym czynnikom rozwoju, obudowanie ich ustaleniami dla pozostałych zagadnień kluczowych dla rozwoju oraz skoncentrowanie na nich aktywności promocyjnej. Wydaje się, iż konieczna będzie większa niż do tej pory koncentracja i selektywność interwencji, zwłaszcza w zakresie obszarów specjalizacji rozwoju, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego, co wymagać będzie silniejszego ich wyeksponowania w układzie przyjętych celów. Efektem powinien być trwały, dynamiczny, równomierny i bezpieczny rozwój, przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno to być także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego, włączanego w realizację polityk publicznych, mających charakter innowacyjny oraz kształtowanych przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym. Wskazane jest, aby powstały warunki dla optymalnego wykorzystywania uwarunkowań i czynników rozwoju, a zachodzące przemiany były ukierunkowane na przekształcenia kulturowe, wzrost otwartości i bezpieczeństwa układu terytorialnego oraz rozwijanie nowych form współpracy, która może stać się jednym ze źródeł sukcesu. Tak więc

14 Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

w rozumieniu procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym niezbędne staje się podejście zintegrowane. W praktyce jednak teoria i praktyka myślenia i działania zintegrowanego w odniesieniu do zarządzania rozwojem napotyka na liczne bariery¹⁵. Współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Funkcjonujący system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności między nim a sferą planowania przestrzennego, ściśle związanego z interesem publicznym. Jednocześnie zmiany w działalności wytwórczej i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶.

Rozwijające się oddzielnie planowanie społeczno-gospodarcze traktuje zagadnienia przestrzenne marginesowo, a czynniki przestrzenne traktowane są jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju.

Istota zintegrowanego zarządzania rozwojem leży zatem w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do osiągania celów zgodnych z koncepcją rozwoju zrównoważonego. W związku z tym wyspecjalizowane planowanie publiczne powinno być pod względem metodologicznym planowaniem zintegrowanym. Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyraża się w integracji rozumianej jako koordynacja procesu tworzenia strategii z uwzględnieniem szerokiego aspektu uwarunkowań przestrzennych, celem uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania rezultatów w postaci zintegrowanego procesu rozwoju. To oznacza konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na eliminowanie sprzeczności pomiędzy wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej¹⁷.

W praktyce działań na rzecz rozwoju podejście zintegrowane pokrywa się z polityką o charakterze terytorialnym ze względu na potrzebę współpracy pomiędzy szczeblami zarządzania. Prowadząc bliską współpracę na szczeblu krajowym,

15 T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, nr 161/2015.

16 T. Markowski, *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013.

17 T. Markowski, M. Turała, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 4-6.

regionalnym i lokalnym, polityka publiczna może w istotnej mierze zwiększyć spójność i synergię pomiędzy różnymi obszarami rozwoju. Podejście terytorialne zwraca także uwagę na potrzebę prowadzenia działań z większą elastycznością w stosunku do wielkości i specyfiki obszaru geograficznego. Odpowiedzialność i główna rola w tym zakresie przypada władzom publicznym, które stanowią ośrodek decyzji, realizując określone funkcje regulacyjne i koordynacyjne. Podejmują one też wysiłek w zakresie poszukiwania i wyboru właściwych, efektywnych metod realizacji zadań publicznych, jak też rozwijają umiejętności koncentracji zasobów i sposobów działania w celu poprawy pozycji konkurencyjnej oraz podniesienia poziomu jakości życia¹⁸.

Wszystko to wymaga podjęcia szeregu działań oraz zintegrowanego planowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jako holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju, będącego równocześnie planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty oraz uwzględniającego silne i złożone współzależności, powiązania, a także zasoby możliwe do wykorzystania w procesach rozwojowych. Planowanie zintegrowane opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między systemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem. Jest też procesem opartym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju. Ten rodzaj planowania wykorzystuje realizację projektów zintegrowanych, odznaczających się konsolidacją różnych wymiarów rozwoju, uczestnictwem kilku podmiotów w ich realizacji, uzyskiwaniem efektów synergicznych oraz długofalową użytecznością. Ten typ planowania staje się ważnym elementem sprawnego i skutecznego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej w wymiarze zintegrowanym¹⁹. Zintegrowane planowanie rozwoju wskazuje na konieczność uwzględnienia relacji zachodzących między różnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami i grupami społecznymi, zaangażowanymi w kreowanie procesów rozwojowych. Podejście to eksponuje konieczność współdziałania i budowania partnerstwa, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji²⁰. Praktyczną

18 D. Fleszer, *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, ZS WSH Zarządzanie 2014 (1), s. 308.

19 A. Nowakowska, M. Sokołowicz, *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 91-92.

20 J. Danielewicz, M. Sokołowicz, M. Żak-Skwierczyńska, *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 122.

egzemplifikacją tego rodzaju planowania są projekty zintegrowane, jako przedsięwzięcia kompleksowe i wewnętrznie złożone, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. Projekty zintegrowane realizowane są dzięki współpracy kilku jednostek terytorialnych. Osiągnięcie w tym zakresie efektów wiąże się z komunikacją społeczną, pojmowaną jako utrzymywanie w sposób ciągły relacji ze społeczeństwem dla ukształtowania sprawnego systemu zarządzania sprawami publicznymi, zgodnie z koncepcją współzrządzenia²¹.

W odniesieniu do terytorialnego wymiaru wsparcia należy koncentrować się na działaniach o charakterze prorozwojowym, wspieranych dostępnymi instrumentami finansowymi lub organizacyjnymi. W odniesieniu do danego obszaru warto wskazać na główne problemy rozwojowe (obszary interwencji), które staną się przedmiotem zainteresowania samorządów uczestniczących w procesie rozwoju. Może to dotyczyć rozwoju gospodarczego, problemów społecznych, przedsiębiorczości, infrastruktury komunalnej czy ochrony środowiska. Konieczne jest tutaj uwzględnienie cech danego obszaru w odniesieniu do uwarunkowań, możliwości, zasobów, potencjałów oraz położenia geograficznego. Uzyskamy dzięki temu swoisty obraz specyfiki społeczno-gospodarczej oraz funkcjonalno-przestrzennej danego obszaru i odpowiadające temu cele, zadania i środki realizacji. Jednocześnie stworzone zostaną podstawy umożliwiające podjęcie zintegrowanych działań na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych współpracujących miast i gmin. Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w poszczególnych dziedzinach, a polityka rozwoju, oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych, widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym. Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaka przypisana jest do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych i jest związany z koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Tak więc współczesny samorząd terytorialny na poziomie lokalnym i regionalnym prowadzi politykę rozwoju, rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej oraz podnoszenia konkurencyjności

21 D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UE, Łódź 2015, s. 205.

gospodarki w skali regionalnej lub lokalnej²². W związku z tym muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele będące przedmiotem realizacji. Dysponowanie zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, prospektywnego widzenia terytorium oznacza, że pojawia się proces współzarządzania, w którym – oprócz podmiotów władzy publicznej – uczestniczy szerokie grono partnerów społeczno-gospodarczych. Kluczowe staje się zatem wykreowanie sieci rozwoju, które mogą mieć charakter horyzontalny, a wskutek tego terytorium staje się obszarem rozwoju zintegrowanego, gdzie istotną rolę odgrywa proces budowania przewagi konkurencyjnej, będącej zdolnością rozpoznania, waloryzowania i pomnażania własnych zasobów w taki sposób, aby można było przyciągać i pozyskiwać nowe zasoby²³. Należy zwrócić uwagę na terytorialny wymiar polityki rozwoju, która powinna być oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, co oznacza konieczność ujęcia w procesie programowania i wdrażania działań rozwojowych wymiaru terytorialnego dla zachowania spójności celów i podejmowanych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych. Niezwykle ważne staje się tutaj wykreowanie i zachowanie systemu skutecznej koordynacji, która wzmacnia komplementarność procesu zarządzania, realizowanych przedsięwzięć oraz zapobiega konfliktom przestrzennym. Zintegrowane podejście może też nieść ze sobą oszczędności finansowe, a integracja elementów przestrzennych i społeczno-gospodarczych daje politykom publicznym większą elastyczność wobec zachodzących zmian w krótkim horyzoncie czasowym, co w dalekiej perspektywie zapewnia większą stabilność rozwoju układu terytorialnego. Z punktu widzenia praktyki bardzo istotne staje się odniesienie do spójności terytorialnej, którą należy postrzegać jako stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów, a także jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych. Osiągnięcie spójności terytorialnej oznacza zapewnienie najlepszego rozwoju całości terytorium i poprawę życia mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie

22 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz. U. nr 277, poz. 1658 z późn. zm.

23 Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.

rozwój konkurencyjności na podstawie potencjału endogenicznego oraz przepływu i absorpcji innowacji. Cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać także z analizy układów funkcjonalnych, dążąc do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. W procesie wdrażania polityki rozwoju zintegrowanego szczególnie liczyć się będą obszary aktywności, związane z koordynacją polityk publicznych na różnych poziomach zarządzania rozwojem, poprawą wielopoziomowego zarządzania dla poprawy efektywności zaspokajania potrzeb poszczególnych obszarów, szczególnie w obliczu rosnącej roli regionalnych i lokalnych aktorów, jak również sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego. Kolejna sprawa to promowanie podejścia funkcjonalnego z uwagi na to, iż problemy i wyzwania rozwojowe przekraczają granice administracyjne, co generuje potrzebę większej elastyczności działań.

Pojawia się w związku z tym konieczność praktycznego wdrażania koncepcji rozwoju funkcjonalno-przestrzennego jednostki terytorialnej, co pozwoli na wskazanie sposobu jej funkcjonowania i rozwoju poprzez zbiór zasadniczych założeń, zasad i relacji. Wdrażanie idei zarządzania zintegrowanego w procesie kształtowania polityki rozwoju pozwala na podjęcie niezbędnych działań w przestrzeni społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym wraz z możliwością kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej. Identyfikacja występujących i prognozowanych uwarunkowań oraz pojawiających się zależności wraz ze zidentyfikowanymi aspiracjami umożliwi formułowanie optymalnej koncepcji rozwoju w ujęciu społeczno-gospodarczym i przestrzennym. W praktyce działań władz samorządowych istotne staje się zatem:

- odnoszenie się do zagadnień stosunkowo trwałych i mających fundamentalne znaczenie dla procesu rozwoju;
- całościowe spojrzenie na problematykę rozwoju, co w konsekwencji umożliwi osiągnięcie optymalnych efektów, znacznie większych niż miałyby to miejsce poprzez kreowanie pojedynczych działań, podejmowanych dla poszczególnych zagadnień;
- oparcie modelu rozwoju na systemach, które w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym są ze sobą połączone, a prawidłowe ich funkcjonowanie jest od siebie uzależnione. Pozwala to na budowanie przewag konkurencyjnych oraz kształtowanie cech potencjalnie wyróżniających układ terytorialny.

W praktyce funkcjonowania wspólnot terytorialnych można zwrócić uwagę na takie elementy wymagające zintegrowanego podejścia w procesie zarządzania, jak:

- system przyrodniczy, z którego wynika rozmieszczenie obszarów kluczowych ze względu na charakter walorów środowiskowych;
- system osadniczy, z którego wynika hierarchia sieci osadniczej, a więc także będąca jej bezpośrednią konsekwencją odpowiedzialność poszczególnych ośrodków za stymulowanie rozwoju określonych terytorialnie obszarów i określonych dziedzin funkcjonowania życia społecznego i gospodarczego;
- system transportowy, z którego wynikają relacje transportowe o znaczeniu międzyregionalnym, międzynarodowym (zapewniające dostępność i powiązania zewnętrzne) oraz sposób organizacji relacji zapewniających spójność wewnętrzną;
- kluczowe elementy budujące potencjał i przewagi konkurencyjne, na bazie których możliwe będzie uruchomienie nowych procesów rozwojowych, istotnie zwiększających możliwości rozwoju;
- zidentyfikowane obszary wymagające rozwiązania sytuacji problemowej – obszary, w których stwierdza się obecność ograniczeń rozwojowych na tyle istotnych, że mogą zagrażać prawidłowemu rozwojowi jako spójnemu systemowi społeczno-gospodarczemu i przestrzennemu;
- założenia polityki terytorialnej, stanowiące zbiór zasad, dotyczących świadomego różnicowania polityki rozwoju w ujęciu terytorialnym w powiązaniu z hierarchią sieci osadniczej i uwarunkowaniami o charakterze endogenicznym.

Bibliografia

Fleszer D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, ZS WSH Zarządzanie 2014 (1).

Gorzela G., *Uwagi nt. dokumentu UE Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013.

Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk nr 161/2015.

Markowski T., Turała M. (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015.

Nowakowska A., Sokołowicz M., *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015.

Pangsy-Kania S., *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, Studia z Polityki Publicznej, nr 3 (7) 2015.

Podgórski D., *Przegląd wytycznych dotyczących zintegrowanych systemów zarządzania. Materiały konferencji Zintegrowane systemy zarządzania*, Polanica Zdrój, 21-23 września 1998.

Polityka regionalna – zintegrowane podejście, „Panorama Inforegio”, nr 34/2010.

Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.

Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Wprowadzenie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz. U. nr 277, poz. 1658 z późn. zm.

Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, MRR, Warszawa 2009.

