



Kolegium Nauk Ekonomicznych
i Społecznych w Płocku
Politechnika Warszawska

Współczesne problemy gospodarcze

Zarządzanie i finanse sektora publicznego

Redakcja naukowa
Anna StępniaK - Kucharska
Magdalena Kapela

TOM I



Płock 2023



Politechnika Warszawska
Filia w Płocku



Kolegium Nauk Ekonomicznych
i Społecznych w Płocku
Politechnika Warszawska

Politechnika Warszawska
Kolegium Nauk Ekonomiczno-Społecznych

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY GOSPODARCZE.
ZARZĄDZANIE I FINANSE SEKTORA PUBLICZNEGO
Tom 1

Redakcja naukowa

Anna Stępnia-Kucharska
Magdalena Kapela

Płock 2023

**Współczesne problemy gospodarcze - Zarządzanie i finanse
sektora publicznego. Tom 1**

**Contemporary problems of economic development -
Management and finance of the public sector. Vol. 1**

Sponsorzy



Platinum
sponsor



Silver
sponsor

Redakcja naukowa

Dr Anna Stępnia-Kucharska

Dr Magdalena Kapela

Recenzenci

Prof. dr hab. Katarzyna Duczkowska-Małysz

Prof. dr hab. Małgorzata Duczkowska-Piasecka

Dr hab. Stanisław Szukalski, prof. PW

Dr hab. Piotr Urbanek, prof. PW

ISBN 978-83-959294-7-2

Projekt okładki

Kamil Kruszewski

© Copyright by Politechnika Warszawska,
Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych w Płocku
2023

<http://www.pw.plock.pl/>

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział I. Impact of fiscal indiscipline on economic growth of Nigeria: a trend analysis (<i>Kassim Akani, Olatokunbo Osinowo, Maria Ogunnaike, Mobolaji Osunmakinde</i>).....	13
Rozdział II. Development and regulation of the inclusive labor market in Ukraine: the role of public administration (<i>Nataliia Antoniuk, Natalia Pavlikha, Iryna Tsymbaliuk</i>).....	25
Rozdział III. Wpływ polskiej tożsamości na styl zarządzania małą firmą kontraktorską w USA - studium przypadku polskiej firmy kontraktorskiej w USA (<i>Renata Walczak, Krzysztof Cygan</i>).....	37
Rozdział IV. Zjawisko inwestycji fantomowych w międzynarodowych przepływach kapitałowych (<i>Barbara Felic, Robert Felic</i>).....	53
Rozdział V. Gig economy a sektor publiczny. Wyzwania i możliwości z punktu widzenia państwa (<i>Emil Zelma</i>).....	67
Rozdział VI. Wybrane problemy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia (<i>Iwona Kukulak-Dolata</i>).....	77
Rozdział VII. Zróżnicowanie wieku emerytalnego jako możliwa przyczyna dyskryminacji ze względu na płeć w polskim systemie emerytalnym (<i>Anna Rutkowska</i>).....	89
Rozdział VIII. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce w kontekście zmian demograficznych (<i>Marta Stasiak, Jacek Stasiak</i>).....	101
Rozdział IX. Pomiar dokonań szkół wyższych oraz pracowników naukowych w kontekście rachunkowości dla interesariuszy (<i>Marta Nowak</i>)	113
Rozdział X. Jakość kształcenia akademickiego. Perspektywa studentów kierunków medycznych (<i>Wioletta Pomaranik</i>).....	123

Rozdział XI. Budżet obywatelski jako forma kształtowania wydatków publicznych na przykładzie bydgoskiego budżetu obywatelskiego (<i>Piotr Kica</i>).....	137
Rozdział XII. Wybrane problemy jakości życia mieszkańców miasta Łodzi poniżej 30. roku życia (<i>Katarzyna Himstedt</i>).....	149
Rozdział XIII. „Ulga językowa” jako uproszczenie specjalistycznego języka w Krajowej Administracji Skarbowej (<i>Monika Jarzębska</i>).....	163

WSTĘP

Sektor publiczny stanowi nieodłączną część życia społecznego, gospodarczego i politycznego naszych społeczeństw. Sektor ten odgrywa we współczesnych gospodarkach bardzo dużą (i ciągle rosnącą) rolę. Świadczy o tym zarówno jego udział w tworzeniu PKB (42,1% w roku 2021), jak i relacja zadłużenia sektora finansów publicznych do PKB (43,8% w roku 2021) czy udział dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB (53,8% w roku 2021).

To w nim realizowane są fundamentalne funkcje państwa takie jak edukacja, opieka zdrowotna, infrastruktura, bezpieczeństwo publiczne i wiele innych. Realizacja wymienionych funkcji wynika z istoty państwa jako organizacji społecznej i ma na celu eliminowanie negatywnych skutków działania sektora rynkowego (komercyjnego) oraz umożliwia osiągnięcie celów politycznych przez rząd.

Wszystkie te działania wymagają skoordynowanego i efektywnego zarządzania zasobami finansowymi, które pochodzą z podatków i innych źródeł finansowania publicznego. Sprawność instytucji i jednostek sektora publicznego w znacznym stopniu determinują efektywność i dynamikę rozwoju całej gospodarki.

Celem monografii jest zgłębienie tego ważnego tematu i przedstawienie złożoności wyzwań i możliwości, jakie stoją przed liderami i pracownikami sektora publicznego w zakresie zarządzania finansami. Efektywne zarządzanie finansami publicznymi ma wpływ nie tylko na stabilność gospodarczą, ale również na jakość życia obywateli oraz zdolność państwa do realizacji swoich celów politycznych. Zarządzanie finansami w sektorze publicznym to dziedzina, która nieustannie ewoluuje i dostosowuje się do zmieniającego się otoczenia. Dlatego też, ta książka ma na celu dostarczyć czytelnikowi nie tylko teoretycznych podstaw, ale także praktycznych wskazówek i studiów przypadków, które pomogą lepiej zrozumieć, jak skutecznie zarządzać finansami w sektorze publicznym. Tematyka monografii obejmuje różnorodne aspekty ekonomii, zarządzania oraz polityki publicznej. Skupiając się na przypadkach Nigerii, Ukrainy, Polski, a także globalnych wyzwań, rozważa różne konteksty i wyzwania, przed jakimi stoją te kraje.

Monografia pt. „Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego. Tom 1” składa się z trzynastu rozdziałów, których autorami są pracownicy naukowcy z różnych ośrodków akademickich w Polsce. Książka ta rzuca światło na różnorodne wyzwania, przed jakimi stoją kraje i społeczności na całym świecie, wskazując na konieczność skutecznej polityki, zarządzania, oraz współpracy międzynarodowej.

Rozdział pierwszy koncentruje się na Nigerii i problemie braku dyscypliny podatkowej, który wpłynął na rozwój gospodarczy tego kraju w latach 2006–2021.

Przypadki sprzeniewierzenia, niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania i defraudacji środków publicznych są bowiem powszechne, zwłaszcza wśród osób zajmujących najwyższe stanowiska. W rozdziale Autorzy przedstawiają również rekomendacje dotyczące poprawy skuteczności agencji antykorupcyjnych i sądownictwa w walce z nadużyciami finansowymi. Pracownicy agencji antykorupcyjnych aby osiągnąć wyznaczone cele powinni zostać odpowiednio przeszkoleni i wyposażeni, zgodnie z międzynarodowymi najlepszymi praktykami, a sądownictwo powinno zminimalizować niepotrzebne opóźnienia w rozpatrywaniu i wydawaniu wyroków w sprawach dotyczących oszustw finansowych w Nigerii.

Rozdział drugi przenosi nas do Ukrainy, gdzie analizowana jest koncepcja rynku pracy opartego na równości. Autorzy omawiają w nim rolę administracji publicznej w tworzeniu takiego rynku pracy oraz konieczność partnerstwa społecznego w jego wspieraniu. Rynekowi pracy w warunkach wojny na pełną skalę na Ukrainie towarzyszą negatywne procesy, a rozwój rynku pracy jest jedną z pierwszych potrzeb powojennej odbudowy i musi stanowić integralną część polityki społecznej.

Przeprowadzone analizy pokazały, że rozwój włączającego rynku pracy na Ukrainie wymaga skutecznej administracji publicznej, która przyczynia się do tworzenia równych warunków zatrudnienia i zapewnienia sprawiedliwości społecznej. Właściwa koordynacja polityki zatrudnienia, płac, migracji i innych jest ważnym czynnikiem w osiągnięciu tych celów.

Rozdział trzeci przybliży wpływ kultury polskiej na zarządzanie małymi firmami w Stanach Zjednoczonych, ukazując, jak polska tożsamość wpływa na funkcjonowanie tych przedsiębiorstw. Autorzy uważają, że polska tożsamość i język mają znaczący wpływ na funkcjonowanie tych firm. Ułatwiają one komunikację i podejmowanie decyzji, a także prowadzą do zatrudnienia pracowników o polskich lub słowiańskich korzeniach. Polska tożsamość wyraża się również poprzez celebrowanie polskich świąt, utrzymanie polskich tradycji, a także sponsorowanie polskich placówek kulturalnych. Rozdział podkreśla znaczenie zrozumienia lokalnych uwarunkowań kulturowych w zarządzaniu. Polska tożsamość może stanowić unikalny atut dla polskich firm na amerykańskim rynku.

W rozdziale czwartym Autorzy skupiają się na międzynarodowych inwestycjach oraz zjawisku "inwestycji fantomowych" w kontekście globalnych wydarzeń takich jak pandemia i konflikt w Ukrainie. Szacunki międzynarodowych organizacji gospodarczych pokazują, że w wyniku następstw światowej pandemii w 2021 r. oraz wojny w Ukrainie może nastąpić kolejny spadek strumieni inwestycji. BIZ są uznawane za najbardziej zaawansowany sposób wejścia przedsiębiorstwa na rynki obce, a firmy które są eksporterami tej formy kapitału to w przeważającej mierze korporacje transnarodowe. Na międzynarodowym rynku inwestycji zagranicznych

obserwowane jest zjawisko tzw. inwestycji fantomowych (phantom investments), które nie wykazują cech charakterystycznych dla inwestycji bezpośredniej zagranicznej. Ich celem jest chęć optymalizacji zobowiązań podatkowych, a nie finansowanie realnej działalności produkcyjnej.

Przeprowadzone analizy wskazują, że bezpośrednio inwestycje zagraniczne postrzegane w minionych dekadach za względnie stabilne i znane źródło pozyskania kapitału w coraz większym stopniu stają się odzwierciedleniem skomplikowanych transakcji wewnątrz korporacji transnarodowych, które nie znajdują realnego przełożenia w zmianie rzeczywistej działalności w zakresie produkcji dóbr lub usług.

Rozdział piąty obejmuje zagadnienia dotyczące gig economy i jej wpływ na rynek pracy, wskazując na wyzwania i potrzebę regulacji sektora publicznego. Gig economy to koncepcja, która z uwagi na swoje liczne atuty może być rozpatrywana jako poważna alternatywa dla tradycyjnego, opartego na zatrudnieniu etatowym rynku pracy. Taki model pracy, który oparty jest przede wszystkim na elastyczności i niezależności gigerów (wolnych strzelców, freelancerów), cieszy się coraz większym zainteresowaniem zarówno w przypadku pracowników, jak i przedsiębiorców. Należy się również spodziewać, że dalej będzie on zyskiwał na znaczeniu, co w dużej mierze wynika z dynamicznego rozwoju technologii cyfrowych. Jednak równocześnie wraz z rozwojem gig economy pojawiają się nowe wyzwania. Niektóre aspekty gig economy – w tym przede wszystkim nieregularność pracy oraz wynikające z tego zagrożenia dla freelancerów – stanowią potencjalny kierunek dla interwencji i regulacji ze strony sektora publicznego. Niezbędne może okazać się prawne określenie statusu wolnego strzelca jako podmiotu „pośredniego” pomiędzy pracownikiem etatowym, zleceniobiorcą oraz przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą.

W rozdziale szóstym Autorka skupiła na znaczeniu aktywizacji zawodowej osób starszych, szczególnie w kontekście starzenia się społeczeństwa. W Polsce, podobnie jak w wielu krajach europejskich, obserwuje się zjawisko starzenia społeczeństwa. Ponadto statystyki wskazują na niskie wskaźniki zatrudnienia dla osób ze starszych grup wiekowych oraz niską średnią wieku przechodzenia na emeryturę. Prowadzi to do powstawania deficytów pracowniczych w ujęciu ilościowym i jakościowym. Włączenie osób starszych do rynku pracy pozwoli więc pracodawcom wyeliminować luki kadrowe, co może implikować wzrost produktywności ich firm.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że potencjał kwalifikacyjny osób starszych nie jest wykorzystany na polskim rynku pracy. Przyczyn tego stanu jest wiele, ale uwagę zwraca niedostosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do potrzeb opisywanej kategorii.

Polityka przeciwdziałania bezrobociu wobec tej grupy społecznej powinna być aktywna i silnie zindywidualizowana. Wymagać to będzie wykorzystania doradztwa

zawodowego w szerokim zakresie. Oferta ich powinna być rozbudowana o działania i instrumenty niestandardowe, innowacyjne. W działaniach kierowanych do osób 50+ należy w szerszym zakresie wykorzystać instrumenty rynku pracy, które przyczynią się do podniesienia ich kompetencji, czyniąc ich bardziej konkurencyjnymi na rynku pracy. Istotne dla nich są szkolenia zawodowe umożliwiające uzupełnienie deficytów kwalifikacyjnych i tworzenie nowych umiejętności, pozwalających sprostać oczekiwaniom pracodawców. W celu przełamania barier w kształceniu osób 50+ należy szkolenia stricte zawodowe poprzedzić organizacją warsztatów z zakresu umiejętności interpersonalnych i psychologicznych.

Rozdział siódmy obejmuje analizę zagadnień dotyczących różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w polskim systemie emerytalnym oraz możliwość dyskryminacji ze względu na płeć. Zróznicowanie wieku emerytalnego według płci ma wieloletnią tradycję, a jego przyczyny mają głównie charakter społeczny. Różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn uznawany jest za przejaw uprzywilejowania wyrównawczego kobiet i ma na celu zmniejszenie nierówności, które wynikają z naturalnego oraz utrwalonego społecznie nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, w tym również z obciążenia kobiet zarówno obowiązkami rodzinnymi, jak i pracą zawodową. Jednak w przypadku nowego systemu emerytalnego niższy wiek emerytalny dla kobiet może stanowić „dyskryminujący przywilej”, zamiast „wyrównawczego uprzywilejowania”, co wynika ze sposobu wyznaczania wysokości emerytury. Wysokość świadczenia zależy bowiem od wysokości zgromadzonych składek i dalszego trwania życia.

Przeprowadzone analizy wykazały, że w latach 2012-2022 tempo wzrostu wysokości emerytur mężczyzn było większe niż w przypadku kobiet, a luka emerytalna według płci wynosiła średnio 30%. Wśród przyczyn występowania różnic w wysokości świadczeń emerytalnych wypłacanych kobietom i mężczyznom można wymienić m.in. niższe zarobki kobiet, a w konsekwencji niższe składki emerytalne, częstsze w przypadku kobiet przerwy w zatrudnieniu, a tym samym krótszy okres gromadzenia kapitału, jak również niższy o pięć lat wiek emerytalny i niższy minimalny staż pracy, który daje uprawnienie do najniższej emerytury. Niższa wysokość świadczeń w połączeniu z dłuższą przeciętną długością życia pogłębiają problem ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród kobiet po 60 roku życia.

Rozdział ósmy dotyczy finansowania opieki zdrowotnej w Polsce i w innych krajach europejskich. Ochrona zdrowia jest kluczowym zadaniem dla polityki społecznej, ponieważ zdrowie społeczeństwa stanowi podstawę rozwoju i dobrobytu. W większości rozwiniętych państw wydatki na ochronę zdrowia rosną zdecydowanie szybciej niż PKB ich gospodarek, co w znacznej mierze wynika z procesu starzenia się społeczeństwa. Systemy ochrony zdrowia coraz bardziej odczuwają skutki starzenia się populacji, a skutki te mają nawet podwójny wymiar. Po pierwsze – przez

wzrastające wydatki na opiekę zdrowotną dla starszych pokoleń i po drugie – przez rosnące obciążenie młodszych pokoleń kosztami utrzymania osób starszych, wynikające z zastosowania repartycyjnej metody finansowania ochrony zdrowia.

Ekonomiści proponują różne sposoby radzenia sobie z finansowymi skutkami omówionych procesów. Zespół ekspertów pracujący w ramach projektu Polskie Zdrowie 2.0, który powstał z inicjatywy Komitetu Zdrowia Publicznego PAN, przygotował wiosną tego roku pięć rekomendacji dla poprawy stanu finansowania ochrony zdrowia w Polsce: rekonstrukcję składki zdrowotnej (wzmocnienie zasady solidaryzmu dochodowego), wprowadzenie wyodrębnionego systemu opieki długoterminowej, opodatkowanie niezdrowej żywności, współpłacenie za usługi kompensowane przez ubezpieczenie zdrowotne oraz recykling odpadów medycznych.

W rozdziale dziewiątym Autorka analizuje pomiar dokonań szkół wyższych oraz kadry naukowej. Celem rozdziału jest dokonanie oceny, czy pomiar dokonań szkół wyższych oraz pracowników naukowych spełnia postulat stawiany przez autora teorii interesariuszy, wskazujący na konieczność, by rachunkowość jednostek odpowiadała potrzebom informacyjnym interesariuszy. W rozdziale przedstawiono teorię interesariuszy oraz różne trendy występujące w jej ramach, a następnie, w oparciu o nią, wskazano grupę najważniejszych interesariuszy uczelni wyższych. Ponadto przedstawiono koncepcję rachunkowości dla interesariuszy oraz przeprowadzono dyskusję dotyczącą tego, czy i w jaki sposób pomiar dokonań szkół wyższych oraz ich pracowników odpowiada postulatowi sformułowanemu w ramach koncepcji rachunkowości dla interesariuszy. Autorka wskazała również wady i zalety pomiaru dokonań uniwersytetów i pracowników naukowych dla najważniejszych grup interesariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem państwa, uczelni i ich władz oraz kadry naukowej.

Rozdział dziesiąty obejmuje zagadnienia dotyczące problemu braku równowagi między popytem a podażą w sektorze zdrowia i oczekiwaniach przyszłych absolwentów kierunków medycznych. Od lat obserwuje się problem braku równowagi między stale rosnącym popytem na usługi zdrowotne a podażą zasobów ludzkich niezbędnych do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Niewystarczająca liczba młodych lekarzy wchodzących na polski rynek pracy jest spowodowana m. in. ograniczeniami w przyjmowaniu na uczelnie medyczne oraz trudnym dostępem do specjalizacji.

Autorka na podstawie badań ankietowych obejmujących 408-iu studentów kierunków medycznych z całej Polski stwierdza, że studenci kierunków medycznych lepiej postrzegają jakość kształcenia akademickiego, jeśli ich motywacja do studiowania, posiadane kompetencje społeczne i nastawienie na rozwój własny znajdują się na wyższym poziomie. Ich opinia na temat metod i form kształcenia,

systemów wsparcia w procesie uczenia oraz zajęć dydaktycznych i nauczycieli akademickich, którzy je prowadzą pozwala władzom uczelni na osiągnięcie istotnych informacyjnych korzyści, które mogą wpłynąć na poprawę niezadowolającego poziomu satysfakcji studentów. To obecnie niezbędny warunek zbudowania pozytywnego wizerunku i pozycji uczelni na trudnym rynku usług edukacyjnych.

Rozdział jedenasty koncentruje się na budżecie obywatelskim i promocji jego uczestnictwa wśród mieszkańców miasta Bydgoszczy. Budżet partycypacyjny to taki plan wydatków, w stosunku do którego obywatele mają możliwość decydowania o przeznaczeniu części budżetu publicznego.

Przeprowadzone badania pozwoliły na powiązanie liczby mieszkańców głosujących nad budżetem obywatelskim z ilością oddawanych inwestycji. Pozytywne rezultaty wcześniejszych inwestycji wpływają na wzrost zainteresowania budżetem obywatelskim i w konsekwencji wpływają na zwiększenie się liczby mieszkańców biorących udział w głosowaniu. Aby zachęcić jeszcze więcej mieszkańców do uczestniczenia w głosowaniu władze miasta mogą prowadzić szeroko zakrojone kampanie informacyjne, organizować spotkania i konsultacje społeczne oraz ułatwiać proces zgłaszania i oceny projektów. Utwierdzi to mieszkańców w poczuciu, że mają wpływ na decyzje dotyczące ich najbliższego otoczenia. Warto zauważyć, że rosnąca liczba głosujących mieszkańców może wpłynąć na dalsze wzrosty inwestycji, ponieważ więcej osób będzie chciało przedstawić swoje propozycje i przekonać innych do oddania głosu na ich projekty. W rezultacie, zauważalny wzrost liczby mieszkańców biorących udział w głosowaniu może prowadzić do realizacji większej liczby lokalnych inwestycji, co przyczynia się do pozytywnego cyklu zwiększonej aktywności obywatelskiej i rozwoju miasta.

Realizacja budżetu obywatelskiego może jednak przebiegać w sposób nie do końca prawidłowy. Wskazywać na to może niska frekwencja, możliwość manipulacji wynikami przez grupy o silnych interesach, podział społeczny (zamożniejsze i bardziej zorganizowane grupy są bardziej skłonne do uczestnictwa w procesie), nadmierna biurokracja opóźniająca realizację projektów i zwiększając koszty administracyjne, krótkowzroczność (koncentracja na projektach przynoszących natychmiastowe korzyści, kosztem długoterminowych inwestycji).

W rozdziale dwunastym Autorka skupia się na jakości życia mieszkańców Łodzi poniżej 30. roku życia, analizując opinie młodych ludzi na temat przestrzeni miejskiej. Rozwój nowoczesnych miast wywarł ogromny wpływ na zwyczaje, wzory zachowań oraz styl życia. Liczne badania nad przestrzenią miejską miasta wskazują przede wszystkim na to, że miasta oferują ogromne szanse rozwoju gospodarczego oraz tworzą warunki do wygodnego i dostatniego życia. Jednak ogromne szanse i możliwości rozwoju mogą być blokowane przez czynniki społeczne, ekonomiczne czy demograficzne.

Specyficzna sytuacja Łodzi jako miasta, wraz z takimi atrybutami jak starzejące się społeczeństwo, wzrastające bezrobocie czy feminizacja, stawia przed władzami szczególne wyzwania, zaś od podjętych działań będą zależały przyszłe losy miasta i szanse na jego rozwój. Na podstawie uzyskanych wyników badań, można sformułować kilka rekomendacji pod adresem tych gremiów, które w znaczący sposób oddziałują na rzeczywistość mieszkańców Łodzi. Wśród najważniejszych wydają się być takie, jak: dalsze rozwiązania dla ludzi młodych, aktywizacja seniorów poprzez organizowanie życia kulturalnego, rozbudowywanie sieci placówek służby zdrowia oraz placówek edukacyjnych, poprawianie jakości usług społecznych dla wszystkich kategorii wiekowych mieszkańców Łodzi, dalsza poprawa infrastruktury dla użytkowników dróg i chodników, w tym tras rowerowych. Należy przede wszystkim skoncentrować się na eksponowaniu i wykorzystywaniu wielu zasobów i atutów, które Łódź jako miasto posiada.

W rozdziale trzynastym Autorka opisała "ulgę językową" jako uproszczenie specjalistycznego języka w krajowej administracji skarbowej. Społeczeństwo uznaje polskie teksty publiczne za trudne, zbyt formalne i nieprzyjazne. Na taką jakość komunikacji urzędowej wpływają czynniki globalne (ogólnoświatowe), ale też lokalne – historyczne (polskie). Skuteczne porozumiewanie się instytucji i obywateli utrudniają bowiem zmiany cywilizacyjne. W tym globalnym kontekście jednak musimy w Polsce komunikować się za pomocą stylu, który nie przeszedł naturalnych (powolnych) zmian adaptacyjnych. Wobec tego wyzwania Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) nie pozostaje objęta. Od 2020 roku trwa reforma stylu pisania, komunikacji pisemnej zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej; trwa reforma „zmiany mentalności” korpusu pracowników i funkcjonariuszy KAS.

Wprowadzane zmiany mają doprowadzić do tego, aby jasny, poprawny i zrozumiały styl pisania był standardem komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w administracji. Tekst musi być bowiem dostosowany do potrzeb i kompetencji językowych każdego obywatela. Prosta i przejrzysta komunikacja kształtuje pozytywny wizerunek służby cywilnej, pozwala oszczędzić czas urzędników i obywateli oraz poprawia jakość usług publicznych. Stosując zasady prostego języka KAS może skuteczniej zarządzać ludźmi, procesami, projektami czy ryzykiem. Dzięki temu urzędy administracji skarbowej będą funkcjonować sprawniej. Przekłada się to również na atmosferę pracy i wydajność pracowników.

Rozdział I.

IMPACT OF FISCAL INDISCIPLINE ON ECONOMIC GROWTH OF NIGERIA: A TREND ANALYSIS

*Kassim Akanni, Olatokunbo Osinowo, Maria Ogunnaike,
Mobolaji Osunmakinde**

Streszczenie

Brak dyscypliny podatkowej był zmorą zrównoważonego rozwoju gospodarczego w Nigerii. Przypadki sprzeniewierzenia, niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania i defraudacji środków publicznych są powszechne, zwłaszcza wśród osób zajmujących najwyższe stanowiska. Wiele z tych osób unika odpowiedzialności. W niniejszym opracowaniu zaprezentowano wyniki badania wpływu braku dyscypliny finansowej na rozwój gospodarczy Nigerii w latach 2006–2021. Zarekomendowano, aby pracownicy agencji antykorupcyjnych zostali odpowiednio przeszkoleni i wyposażeni, zgodnie z międzynarodowymi najlepszymi praktykami, aby osiągnąć wyznaczone cele. Dla tych agencji powinny zostać zamówione sprzęt i materiały, które pomogą w terminowym wykrywaniu przypadków nadużyć finansowych, podczas gdy sądownictwo powinno zminimalizować niepotrzebne opóźnienia w rozpatrywaniu i wydawaniu wyroków w sprawach dotyczących oszustw finansowych w Nigerii.

Słowa kluczowe: wskaźnik postrzegania korupcji; rozwój gospodarczy; brak dyscypliny fiskalnej; Nigeria; sektor publiczny; analiza trendów

Summary

Fiscal indiscipline has been the bane of sustainable economic development in Nigeria over time. Cases of misappropriation, diversion, and embezzlement of public funds are rampant especially among top office holders and many of them escape sanctions. This study therefore investigated the impact of financial indiscipline on the Nigeria's economic development between 2006 and 2021. It was recommended that the personnel of the anti-corruption agencies be properly trained and upgraded in line with the international best practices to achieve the set goals. Equipment and materials that will aid timely detection of fraud cases should be procured for these agencies while the judiciary should minimize unnecessary delay in hearing and dispensing fraud-related cases in Nigeria.

Key words: Corruption perception index; Economic development; Fiscal Indiscipline; Nigeria; Public Sector; Trend Analysis

JEL: H3.

* Olabisi Onabanjo University, Department of Agricultural Economics & Farm Management, Ago-Iwoye, Nigeria; akannikunle2003@yahoo.co.uk.

Introduction

Adequate financing plays critical roles in the economic development of Sub-Saharan countries and indeed in the global economy. Thus, financial studies have often generated a huge interest among practitioners, policy makers, and handlers of States' treasuries to ensure that funds are judiciously and efficiently appropriated to all sectors of the economy [Ahmed, Wahid 2011: 331-357; Durusu-ciftci *et al.* 2017: 290-306]. Apart from middle-income countries of the global south, the banking sector accounts for the biggest share of assets in most African countries. For instance, non-bank assets account for more than 50 percent of financial sector assets in Lesotho, Namibia, Swaziland, and South Africa. Within the banking system, foreign-owned subsidiaries account for the major share of assets across all country groups, particularly in some fragile countries such as Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, São Tomé, and Príncipe. State-owned banks' assets are sizeable in places like Ethiopia, Rwanda, Seychelles, and Sierra Leone. Within the non-bank financial sector, pension funds contribute most significantly to the systems' assets, while stock exchanges are generally under-developed and relatively insufficient.

However, financial discipline refers to how well a country can conform their spending and saving to the plans that was set to achieve their monetary goals. Discipline is especially important if countries, "industrialized" as well as "developing", are to successfully meet the challenges, and reap the benefits, of economic and financial globalization. There is financial indiscipline, when firms and/ or government corporations delay payments to suppliers, banks, employees, and the government. Sadly, this is often the case in Nigeria and indeed, many sub-Saharan African countries.

Presently, many public enterprises are making heavy losses despite huge budgetary allocations by government on annual basis. These losses are financed to a great extent at the expense of their suppliers, banks, and taxpayers. Thus, many of these enterprises are often unable to repay their debts either in the short- or the long- term. In a fully functional market economy, these debts would be repaid during a process of re-organization or liquidation. In transforming economies, this is not the case because bankruptcy laws or restructuring mechanisms are often inefficient. The question now is how can small businesses survive in such an environment? If buyers do not pay on time, the enterprises initially face liquidity crises and eventually go bankrupt. The additional problem is that small businesses have restricted access to financial markets [Bach 2003: 47-74], among other teething challenges. This study therefore examined the trend in economic growth, captured by the real Gross Domestic Product, and the impact of fiscal indiscipline on economic growth of Nigeria between 2006 and 2021.

1. Literature Review

The relationship between financial indiscipline and economic development has been extensively analyzed [Samargandi et. al 2015: 66-81; Fetai 2018: 426-435; Khan et.al 2018; Madsen et al 2018: 605-624]. However, there were diverse findings with regards to causal directions. For example, Fetai [2018: 426-435] showed a positive relationship between financial development and real GDP *per capita* growth, thus supporting the hypothesis that finance leads economic growth. Samargandi *et al* [2015: 66-81] studied the relationship between financial development and economic growth in a panel of 52 middle-income countries. They showed that there is an inverted U-shaped relationship between finance and growth in the long run. In the short run, the relationship is insignificant.

Helena [2021: 11-18] examined the effect of financial stability on the economic growth of countries in SSA using the World Development Indicators Data. The findings showed that financial stability accounted for 71.8% of the variation of a country's economic growth. It was thus recommended that SSA government should provide financial control systems that will reduce operational risks and achieve a high economic development for the SSA countries. Similarly, Li *et al.* [2000: 155-185] investigated the effects of corruption on income and the *Gini* coefficient of income distribution using data from Asian, the Organization for Economic Co-operation and Development, and Latin American countries. Their findings confirmed that corruption increased the *Gini* coefficient in a quadratic way; the *Gini* coefficient is higher for countries with intermediate level of corruption while it is low for countries with high or low levels of corruption. Gupta *et al.* [1998: 26-28] noted that corruption increased the income inequality in a sample of developing countries and that increased corruption was associated with decreases in the share of government expenditures devoted to education and health care.

Again, in the Corruption Perception Index [CPI 2017: 7-9]. Transparency International conducted a survey of 180 countries, and the results revealed that Africa had half of the bottom 25 nations in terms of heavily corrupt nations in the world! Financial indiscipline in Nigeria is often characterized by corruption, embezzlement, mismanagement of funds, and other unethical practices. The country has been plagued by these issues for decades, and they have significantly hindered its economic growth and development. Moyosore [2015: 8-10] noted that the earliest examples of financial indiscipline in Nigeria was traced back to the period of military rule whereby some public officers siphoned large sums of money from the national treasury with brazen audacity. These actions no doubt, negatively impacted the economic growth profile of the nation even till the present times. Largely, there is the lack of transparency in government procurement processes. This has led to inflated contract prices, budget padding, and the award of contracts to incompetent firms, which in turn leads to poor

execution of projects and frauds. This is often a major cause of the poor state of infrastructure in Nigeria [Okotie, Tafamel 2020: 41-48; Igwe et al. 2021: 17].

In addition, Okotie and Tafamel [2020: 41-48] noted that the financial indiscipline in Nigeria has been fueled by lack of accountability. In many cases, corrupt public officials are rarely brought to justice, which sends the message that it is acceptable to engage in financial malpractice without facing appropriate sanctions. This has led to a culture of impunity among a section of public servants in the country. Financial indiscipline has led to a loss of investor confidence, and reduced foreign direct investments, thus hindering economic growth and development, high levels of unemployment, poverty, and inequality in Nigeria. Furthermore, the poor state of infrastructure has hindered businesses' ability to operate effectively, leading to low productivity and competitiveness. One of the most significant steps was the establishment of the Economic and Financial Crimes Commission in 2003. Oboya [2010: 27-53] noted that the EFCC has been tasked with investigating and prosecuting cases of financial malpractices. The agency has had some successes, as it has been able to secure several high-profile convictions, including those of former governors, ministers, and other public officials.

Furthermore, the government has implemented several reforms aimed at improving transparency and accountability in public finances. For example, the introduction of the Treasury Single Account (TSA) has helped to streamline government financial operations to reduce leakages. The government has also introduced the Whistleblower Policy, which encourages citizens to report financial malpractice and corruption at anytime and anywhere. However, despite these efforts, financial indiscipline remains a significant challenge in Nigeria. Corruption and mismanagement of funds continue to pervade the public and private sectors with reckless abandon! All these actions have far-reaching effects on the rate of economic development of the nation. Additionally, there is a need for the government to ensure that public officials are held accountable for their actions, and that there are consequences for financial malpractices, no matter the magnitudes.

2. Methodology

The study used a 15-year data sourced from Central Bank of Nigeria (CBN) statistical bulletin, International Budget Partnership database, Transparency International database, and Penn World Table online database. The data contained information on Real Gross Domestic Product (RGDP), Financial Indiscipline proxy by Open Budget Index (FIN), Corruption Perceptions Index (COR), inflation rate (INF), Foreign Direct Investment (FDI), interest rate (INT) and trade openness (TRADE). Graphical method was adopted to evaluate the trend of economic growth and fiscal indiscipline in Nigeria between 2006 and 2021. To establish the impact

of fiscal indiscipline on economic growth, the Autoregressive Distributed Lag (ARDL) approach to co-integration and the Error Correction Model (ECM) was adopted. The equation is specified thus:

$$\begin{aligned} \Delta I_n RGDP_t = & \varphi_0 + \sum_{i=1}^p \varphi_1 \Delta I_n RGDP_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_2 \Delta I_n FIN_{t-1} + \\ & \sum_{i=1}^p \varphi_3 \Delta I_n COR_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_4 \Delta I_n INF_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_5 \Delta I_n FDI_{t-1} + \\ & \sum_{i=1}^p \varphi_6 \Delta I_n INT_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_7 \Delta I_n TRADE_{t-1} + \beta_1 I_n RGDP_{t-1} + \beta_2 I_n FIN_{t-1} + \\ & \beta_3 I_n COR_{t-1} + \beta_4 I_n INF_{t-1} + \beta_5 I_n FDI_{t-1} + \beta_6 I_n INT_{t-1} + \beta_7 I_n TRADE_{t-1} + U_t \quad (i) \end{aligned}$$

Where:

$RGDP_t$	=	Real Gross Domestic Product
FIN_t	=	Financial Indiscipline (proxied by Open Budget Index)
COR_t	=	Corruption Perceptions Index
INF_t	=	Inflation rate
FDI_t	=	Foreign Direct Investment
INT_t	=	Interest rate
$TRADE_t$	=	Trade openness
U_t	=	Error term; all in time t.
Δ	=	first difference operator
φ_0	=	drift component / constant
p	=	optimal lag length
U_t	=	error term assumed to be distributed as white noise

The equations containing summation signs depict the error correction dynamics, whereas the portion of the equations containing β_i represents the long-run relationship. To determine the short-run relationship between the variables, the corresponding error correction equation was formulated as follows:

$$\begin{aligned} \Delta I_n RGDP_t = & \varphi_0 + \sum_{i=1}^p \varphi_1 \Delta I_n RGDP_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_2 \Delta I_n FIN_{t-1} + \\ & \sum_{i=1}^p \varphi_3 \Delta I_n COR_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_4 \Delta I_n INF_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_5 \Delta I_n FDI_{t-1} + \\ & \sum_{i=1}^p \varphi_6 \Delta I_n INT_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_7 \Delta I_n TRADE_{t-1} + \phi ECM_{t-1} + U_t \quad \dots \quad (ii) \end{aligned}$$

The error correction coefficients are referred to as φ_i , while the error correction model is represented by ECM_{t-1} . ECM aims to capture the effect of short-run fluctuations in empirical models by transitioning from over parameterization modeling to parsimonious model. The short-run dynamics are represented by an error correction model (ECM) that includes a lagged residual from the static regression. Initially, an over-parameterized equation (representing the long run) was obtained using the regressive distributed lag technique. The model was then simplified through

sequential reduction guided by the Akaike Information Criterion (AIC), resulting in a more parsimonious representation.

3. Results and Discussion

3.1. Trend Analysis of Real Gross Domestic Product

The Real Gross Domestic Product (GDP) is a measure of the value of all goods and services produced within a country's borders, adjusted for inflation. In Nigeria, the Real GDP has been a significant indicator of the country's economic growth and development. Between 2006 and 2010, Nigeria experienced steady economic growth, with Real GDP growing at an average annual rate of 6.6% . This growth was largely due to an increase in oil production, which is Nigeria's main source of revenue. Additionally, there was an increase in foreign investment, which helped to boost the country's economy. The global financial crisis of 2008 had minimal impact on Nigeria's economy due to the relatively low level of integration with the global financial system.

However, between 2011 and 2015, Nigeria experienced a slowdown in economic growth. Real GDP growth averaged 4.8% during this period. One of the factors that contributed to this was a decline in oil prices. This led to a decline in government revenue, which in turn led to reduced spending on public projects. Additionally, there was an increase in political instability, which led to a decline in investor confidence. Between 2016 and 2017, Nigeria experienced a recession, with Real GDP declining by 1.6% in 2016 and 0.9% in 2017. This was largely due to a decline in oil prices, which led to a decline in government revenue.

In addition, there were foreign exchange shortages, which led to a decline in imports and reduced economic activity. The recession had a significant impact on the country, leading to high levels of inflation, unemployment, and poverty. However, between 2018 and 2019, Nigeria experienced a recovery in economic growth, with Real GDP growing at an average annual rate of 2.3%. This growth was largely due to an increase in oil prices, which led to an increase in government revenue. Additionally, there was an increase in foreign investment, which helped to boost the country's economy. In 2020, Nigeria's economy was impacted by the COVID-19 pandemic, which led to a decline in economic activity. Real GDP declined by 1.92% in 2020. This was largely due to a decline in oil prices, which led to a decline in government revenue.

3.2. Unit Root Tests of Stationary of the Variables

Although the ARDL bounds testing procedure does not require the pre-testing of the variables included in the model for unit roots owing to its suitability irrespective

of whether the regressors in the model are of the same order or not. Besides, ARDL procedure is more robust when there is a single long run relationship between the underlying variables in a small sample size. However, this technique may crash in the presence of integrated stochastic trend of I (2). To forestall effort in futility, it may be advisable to test for unit roots, though not as a necessary condition. Based on forecast and policy stance, there is need to explore the necessary conditions that give rise to ARDL cointegration technique to avoid its wrongful application, estimation, and interpretation.

If the conditions are not followed, it may lead to model misspecification and inconsistent and unrealistic estimates with its implication on forecast and policy. All the variables in the model are subjected to stationary test using Augmented Dickey Fuller (ADF) Unit Root Tests. The results of these tests (reported in Tab. 1) showed that some variables are stationary at their levels, while others at their first difference. This implied that the variables could not be appropriately included in their levels in least square regression, thus, the appropriate modeling technique would be Autoregressive Distributed Lag (ARDL) model bound testing approach.

Table1. Unit Root Test Using Augmented Dickey Fuller Test

Variables	Level	First Difference	Order of Integration
RGDP _t	1.051230	-4.783523***	I (1)
FIN _t	-1.114391	-8.432251***	I (1)
COR _t	0.807231	-3.395640***	I(1)
INF _t	-0.912342	-5.678421***	I (1)
FDI _t	-4.673421***	-	I (0)
INT _t	-1.44370	-2.843997***	I (1)
TRADE _t	-2.324188**	-	I (0)

NB: (***) and (**) denote statistical significance at 1% and 5% level respectively.

Source: Authors' Computation (2023)

3.3. Tests for Co-integration

To determine the existence of a long-run relationship between the variables being studied, the Bound F-statistic (also known as the bound test for cointegration) is estimated. This statistical test is performed on each variable individually as the endogenous variable, while the others are considered exogenous variables. By examining the relationship between the forcing variable(s) in the ARDL model, we can test the hypothesis of a long-run relationship among the underlying variables. In summary, the Bound F-statistic was utilized to establish a long-run relationship between the variables; with each variable being assessed as an endogenous variable while the others are treated as exogenous variables. The F-statistic (Wald test) was employed to test the hypothesis in equations (i) and (ii).

However, the distribution of the F-statistics is not standard regardless of whether the variables in the system I (0) or I (1) are. Table 2 presents the estimation of the ARDL bounds test approach to cointegration. Based on the ARDL bounds test, it has been confirmed that there exists a long-term relationship between the variables, as the calculated F-statistic exceeds the critical value for I(1) at a 5% significance level. Consequently, the null hypothesis that there is no long-term relationship among the variables was rejected at a 5% significance level.

Table 2. ARDL Bounds Test

Null Hypothesis: No long-run relationship exists		
	Value	K
<i>F-Statistics</i>	8.109310	5
<i>Critical Value Bounds</i>		
Significance	I (0)	I (1)
10%	2.31	3.66
5%	2.55	3.91
2.5%	2.81	4.20
1%	4.71	5.16

Source: Authors' Computation (2023)

3.4 Impact of Fiscal Indiscipline on Economic Growth in Nigeria

3.4.1. Long Run Regression Results

From Table 3, the co-efficient of determination (R^2) indicated that about 68.6% of the variation in economic growth (RGDP) was explained by the model. The R^2 confirmed the goodness of fit of the model. The Durbin Watson statistics of 2.11 suggested the absence of serial correlation. This indicates that there is no correlation among the error term of each of the variables. The closer this value is to 2, the better and more reliable is the model. By implication, the power of a reliable forecasting had increased. The F-statistics is highly significant at 1 percent significance level. All these confirmed high predictive ability and usefulness of the model. Table 3 revealed that FIN and COR significantly and negatively impacted Nigeria economic in the long run.

The coefficient associated with FIN is -0.340851 and significant at 1% levels of significance with a t-statistics value of -3.139211. The results conform to *a priori* expectation. The coefficient of COR is also negative (-0.090467) and significant at 5% significance level. This suggests that an increase in the level of corruption will reduce the economic growth by 0.09%. Thus, this finding is in-line with *a priori* expectation as it is expected that an increase in corruption level will negatively affect the growth of an economy. Again, from Table 3, we can observe that the coefficient

of TRADE is positive and statistically significant at 5% significance level. From the long run analysis, it can be deduced that a one percent increase in the level of TRADE will increase Nigeria economic growth by around 0.025 percent in Nigeria.

Table 3. Impact of Fiscal Indiscipline on Economic Growth in Nigeria

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.
LOGFIN	-0.340851***	-3.139211	0.0016
LOGCOR	-0.090467**	-1.988441	0.0511
LOGINF	0.356123	1.181980	0.2366
LOGFDI	0.207308	0.300125	0.78372
LOGINT	1.043211	0.711123	0.4664
LOGTRADE	-0.025101**	-2.266659	0.0352
C	1.301234	0.712913	0.3321
R-squared: 0.686042		Akaike info Criterion: -3.791643	
F-Statistic: 80.27969		Durbin-Watson Stats: 2.114617	
Prob (F-Statistics): 0.000000			

NB: (***) and (**) denote statistical significance at 1% and 5% level respectively.

Source: Authors' Computation (2023).

3.4.2 Error Correction Model

The significance of an Error Correction Model (ECM) implies the presence of causality in at least one direction between the variables. In Table 4, the lagged error term (ECMt-1) is displayed, and it was observed that the ECM is negative and significant at a 1% level. The ECM coefficient (0.891821) indicates a high rate of convergence to equilibrium. This suggests that the speed at which the variation of economic growth at time t adjusts to the single long-run co-integrating relationship is not equal to zero. The coefficient of the ECM indicates that the system is adjusting towards long-run equilibrium at a rate of 89.1%. This suggests that any deviations from the long-run equilibrium could be corrected at a relatively rapid pace, as the system seeks to return to its equilibrium state. Overall, these results indicate a strong relationship between the variables and provide evidence of causality in at least one direction.

The results of the long run analysis (see Tab. 4) indicated that FIN and COR have significantly decreased the rate of economic growth in Nigeria. These variables have negative coefficients in both the long and short run models, suggesting that they play an important role in promoting retarding the growth of Nigeria economy. Furthermore, the coefficient associated with FDI and TRADE is positive indicating that an increase in these variables will positively influence the economic growth in Nigeria. A closer look at the four significant variables (FIN, COR, FDI and

TRADE) in the parsimonious model indicated that FIN and COR had a negative coefficient. By implication, it means that a percentage increase in FIN and COR will retard economic growth by 0.069% and 0.437% respectively. The FDI and the lagged value of TRADE had a positive coefficient and significant at 5% and 1% level respectively. This implies that one percent rise FDI and immediate past value of TRADE could boost the level of Nigeria economy by 0.026% and 2.130% respectively.

Table 4. Parsimonious Model (ECM)

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.
D(LOGFIN)	-0.069104**	-2.368140	0.0300
D(LOGCOR)	-0.437760**	-2.214038	0.0408
D(LOGINF)	0.001361	0.181143	0.8584
D(LOGFDI)	0.026245**	2.426722	0.0266
D(LOGINT)	0.920382	1.175237	0.1136
D(LOGTRADE)	0.225838	0.328884	0.7463
D(LOGTRADE (-1))	2.130552***	3.003941	0.0080
ECM	-0.891821***	-5.440511	0.0000
R-squared: 0.810601			
Durbin-Watson Stats: 2.436461		Akaike info Criterion: -3.567754	
Prob (F-Statistics): 0.000000		F-Statistic: 79.96118	

NB: (***) and (**) denote statistical significance at 1% and 5% level respectively.

Source: Authors' Computation (2023).

Conclusions

Between 2006 and 2010, Nigeria experienced steady economic growth, with Real GDP growing at an average annual rate of 6.6%. This growth was largely due to an increase in oil production, as the major source of the nation's revenue. However, between 2011 and 2015, Nigeria experienced a slowdown in economic growth. Real GDP growth averaged 4.8% during this period due to a sharp decline in international oil prices. The economic recovery between 2018 and 2019 was due to an increase in oil prices, increased inflow from non-oil sector, and foreign direct investments. Finally, the decline in economic growth in 2020 was due to the COVID-19 pandemic, which caused a big wane in economic activities. To ensure a sustained economic growth and development, there is a need for Nigeria to diversify its economy and reduce its dependence on oil revenue.

Additionally, there was the need for the government to implement policies that promote investor confidence and encourage foreign investment. Findings also confirmed that financial indiscipline (proxied by Open budget) index and corruption perceptions index significantly and negatively impacted Nigeria's economy on the

long-run. These parameters respectively had coefficient values of -0.340851 and -3.139211 which were significant at 1% levels. The results conformed with the *a priori* expectations of the two parameters. The co-efficient of corruption perception index was also negative (-0.090467) and significant at 5 % level. This suggests that a unit increase in the corruption index could the economic growth by 0.09%. Thus, this finding agreed with *a priori* expectation that an increase in corruption level will negatively affect the growth of an economy. Finally, it is recommended that the Nigerian government should further strengthen the Economic and Financial Crimes Commission (EFCC), the Independent Corrupt Practices, and related offences Commission (ICPC), through timely training/upgrading of their personnel, adequate budgetary allocations to procure essential equipment and materials for financial crimes detection, intelligence gathering and surveillance activities. Unnecessary delay in court processes on finance-related crimes must also be minimized to ensure timely dispensation of cases of fraud. There must not be any sacred cows in the dispensation of justice by the judiciary arm of government. If these recommendations are adopted and maintained over time, the rates of corruption will decline, and sustainable economic growth rates can be realized in Nigeria.

Bibliography

Ahmed A. D., Wahid A. N. M. (2011), Financial structure and economic growth link in African countries: A panel cointegration analysis. *Journal of Economic Studies* No 38(3), <https://doi.org/10.1108/01443581111152436>.

Corruption Perception Index (CPI) (2017), Transparency International -the global coalition against corruption, www.transparency.org.

Bach M.P (2003), Surviving in an environment of financial indiscipline: A case study from a transition country. *January 2003 System Dynamics Review* No 19(1), DOI: 10.1002/sdr.253.

Durusu-ciftci D., Ispir M. S., Yetkiner H. (2017), Financial development and economic growth: Some theory and more evidence. *Journal of Policy Modeling* No 39(2), <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2016.08.001>.

Fetai B. T. (2018), Does financial development accelerate economic growth? An empirical analysis of European countries in transition. *Journal of Financial Economic Policy* No 10(3).

Helena A., John M., Paul M (2021), Financial Stability and Economic Growth Nexus: Evidence from Sub-Saharan Africa using Panel Data, Vol. II, No 4.

Igwe N.N., Ude A.O., Chuckwu C.U. (2021), Public Procurement, Transparency and Accountability in Nigeria: Dissecting the Benefits and Challenges to Anti-Corruption War, *International Journal of Economics, Commerce and Management* No 9(1).

Khan A., Ahmed M., Bibi S. (2018), Financial development and economic growth nexus for Pakistan: a revisit using maximum entropy bootstrap approach, *Empirical Economics* No 1-13.

Li H., Xu L.C., Zou H. (2000), Corruption, Income Distribution and Growth, *Economics and Politics* No 12(2).

Madsen J. B., Islam M. R., Doucouliagos H. (2018), Inequality, financial development, and economic growth in the OECD, 1870–2011, *European Economic Review* No 101.

Moyosore S.O.(2015), Corruption in Nigeria: Causes, Effects and Probable Solutions, *Journal of Political Science and Leadership Research* No 1(8).

Samargandi N., Fidrmuc J., Ghosh S. (2015), Is the relationship between financial development and economic growth monotonic? Evidence from a sample of middle-income countries, *World Development* No 68.

Obuah E. (2010), Combating Corruption in a “Failed” State: The Nigerian Economic and Financial Crimes Commission (EFCC), *Journal of Sustainable Development in Africa* Volume 12, No.1.

Okotie W., Tafamel E.A. (2021), Transparency and Public Procurement Practices in the Nigerian Civil Service, *Journal of Business Management* No15(1).

Antoniuk N., Pavlikha N, Tsymbaliuk I. (2023), *Development and regulation of the inclusive labor market in Ukraine: the role of public administration* [w:] Stępnia-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s. 25-35.

Rozdział II.

DEVELOPMENT AND REGULATION OF THE INCLUSIVE LABOR MARKET IN UKRAINE: THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Nataliia Antoniuk**, *Natalia Pavlikha***, *Tsymbaliuk Iryna****

Streszczenie

W rozdziale tym rozważana jest koncepcja inkluzywnego rynku pracy na Ukrainie oraz rola administracji publicznej w jego rozwoju. Rynekowi pracy w warunkach wojny na pełną skalę na Ukrainie towarzyszą negatywne procesy, a rozwój rynku pracy jest jedną z pierwszych potrzeb powojennej odbudowy i musi stanowić integralną część polityki społecznej.

Celem opracowania jest zbadanie roli administracji publicznej w ułatwianiu i kontrolowaniu procesów włączających na rynku pracy na Ukrainie. Analizy pokazały, że rozwój włączającego rynku pracy na Ukrainie wymaga skutecznej administracji publicznej, która przyczynia się do tworzenia równych warunków zatrudnienia i zapewnienia sprawiedliwości społecznej. Właściwa koordynacja polityki zatrudnienia, płac, migracji i innych jest ważnym czynnikiem w osiągnięciu tych celów.

Słowa kluczowe: inkluzywny rynek pracy, zarządzanie publiczne, możliwości zatrudnienia, nierówności społeczne, warunki zatrudnienia, grupy społeczne.

Summary

In this chapter is considered the concept of an inclusive labor market in Ukraine and the role of public administration in its development. The labor market in the conditions of a full-scale war in Ukraine is accompanied by manifestations of negative processes, and the development of the labor market is one of the first needs of post-war reconstruction, and it must be an integral part of the social policy.

The study aims to examine the role of public administration in facilitating and controlling inclusive labor market processes in Ukraine. Analysis has shown that developing an inclusive labor market in Ukraine requires effective public administration that contributes to creating equal employment conditions and ensuring social justice. Proper coordination of employment, wage, migration and other policies is an important factor in achieving these goals.

Key words: inclusive market labor, public management, levels opportunities employment, social inequalities, levels conditions, mechanism of public administration.

JEL: J08; J21; J45; J58.

* KEDGE Business School, Marseille, France; nataliia.antoniuk@kedgebs.com.

** Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, Ukraine; nataliia.pavlikha@vnu.edu.ua.

*** Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, Ukraine; tsymbaliuk.iren@vnu.edu.ua.

Introduction

The labor market in the conditions of a full-scale war in Ukraine is accompanied by manifestations of negative processes, such as a professional and qualification imbalance of supply and demand in the national labor market, the spread of non-standard and shadow employment, a decrease in labor productivity, and an increase in the load on regional labor markets. The domestic resources of the domestic economy are at the extremely low.

According to the National Bank of Ukraine, the unemployment rate in Ukraine, due to the full-scale military invasion of the Russian Federation, has reached a maximum of 35%. However, thanks to the high level of migration of Ukrainians abroad and rapid mobilization, the level of unemployment was somewhat contained and evened out. The National Bank notes that without these two factors the situation would be much worse. The National Bank of Ukraine predicts that even after the end of active hostilities, unemployment will decrease slowly and remain at higher levels than before due to the long-term consequences of the war [bank.gov.ua]. According to the State Employment Service of Ukraine, the number has decreased by 20 times compared to pre-war times [www.dcz.gov.ua]. As noted by Mantur-Chubata Olena, “the development of the labor market is one of the first needs of post-war reconstruction, and the provision of work is an integral part of the social policy of post-war reconstruction” [Mantur-Chubata, Vaganova 2022: 81]. The researcher attributed to the measures of this policy: increasing the level of employment; reduction of the unemployment rate and stabilization of the labor market; redistribution of the labor force between sectors of the economy, which will allow to increase the level of its productivity; job creation.

It should be noted that a feature of modern scientific research in the field of labor market regulation is that scientists have mostly revealed separate institutional, organizational, economic, and informational levers for increasing population employment and labor productivity.

When studying the development and regulation of the inclusive labor market in Ukraine, this article aims to explore the important role of public administration in facilitating and controlling these processes. By analyzing the policies, programs and tools used to promote inclusiveness in the labor market, we will be able to identify potential ways to improve public administration and achieve the set goals.

1. The role of public administration in the development of an inclusive labor market

The analysis of the research results, highlighted in the works of domestic and foreign scientists, shows that there are currently no comprehensive studies on the development and regulation of the inclusive labor market and the role of public administration.

It should be noted that O. Yu. Obolensky [Obolenskyy, Borisevych, Konyk 2011: 48] considers public administration as “the practical organizing and regulatory influence of the state on the social viability of people with the aim of its order, preservation or transformation, based on the power of authority, which is limited by effective public control as the main factor of planning in a society of the rule of law”.

A group of scientists considers the main task of public administration in the field of population employment, which should be to ensure the reorientation of the direction of solving socio-economic problems to the expansion of the labor market. For this purpose, it is necessary to clearly organize assistance in the provision of quality services in the field of employment. And only by comprehensively solving such problems can they be successfully solved. The whole essence of the activity of public bodies that implement policy in the sphere of population employment should reflect the full range of measures implemented by the state in the labor market and use the most effective methods and methods of public management [Voytovych, Dubych 2020: 25].

Public administration plays a key role in regulating the development of an inclusive labor market, which is due, first of all, to the need to balance the labor market by increasing the level and quality of employment of the population, increasing competitiveness and expanding the possibility of employment of the workforce, as well as increasing the level of social integration in the labor market, especially for socially vulnerable groups.

Revealing the role of public administration in the process of inclusive development, Ksendzuk, V., Voitsitska, K., Orel, V. and Serhiienko, I. note that local executive bodies and local self-government perform an administrative function, which consists in the development and adoption of new normative legal acts, including those aimed at inclusive development. The economic function consists in the formation of local budgets; management of trade, transport, etc. The political function consists in granting local self-government bodies the right to adopt certain normative and executive acts valid within the territories under their jurisdiction. The social function is carried out by regulating the labor market, providing the population with social infrastructure facilities. It is this function that best allows local authorities to stimulate inclusive development by ensuring equal access for all citizens, which is manifested

in the creation of comfortable and safe living conditions [Ksendzuk, Voitsitska, Orel, Serhiienko 2019: 87].

In Ukraine, the subjects of public management of the processes of regulating the development of the inclusive labor market are state and local self-government bodies that influence the creation of favorable conditions for employment, ensuring social protection of employees, and ensuring workplace safety. Moreover, this influence is indirect and consists in creating a mechanism for regulating the development of the labor market on the basis of inclusive growth, stimulating employment, developing the skills and abilities of employees, and improving working conditions. However, this task of public administration is becoming more and more difficult, and on the contrary, the processes of differentiation of the population, the scale of its resettlement due to the full-scale war in Ukraine are increasing, but the resources for the implementation of the policy of public administration continue to remain limited.

This requires the introduction in Ukraine of progressive world practices in public administration to solve labor market problems based on an inclusive approach. The application of the principles of inclusive growth involves the maximum inclusion of the population in socially beneficial activities, the creation of equal conditions for personal growth, the reduction of the differentiation of the population's incomes on the basis of the activation of business in the conditions of relocation due to the full-scale war in Ukraine.

2. The development of an inclusive labor market in the conditions of war

The scientific research conducted by both domestic and foreign scholars supports the definition of an inclusive labor market as a system of social and labor relations involving employers, the population, the state, trade unions, and other stakeholders. Its purpose is to harmonize interests and establish a balance based on the laws of labor supply and demand, while ensuring equal opportunities for all segments of the population and combating discrimination. In an inclusive labor market, individuals are afforded equal opportunities for decent work, regardless of personal characteristics such as gender, race, ethnicity, age, disability, or social background.

Public administration of the inclusive labor market encompasses anti-discrimination policies. Public authorities develop and implement measures to prevent workplace discrimination, including legislation that prohibits discrimination based on various grounds such as sex, race, ethnic origin, age, and disability. These authorities also enforce oversight and controls to ensure compliance with these provisions.

The Ukrainian labor market is characterized by significant constraints. The number of active working-age citizens has significantly decreased, and the declining fertility rate and the growth of the elderly population pose challenges for the future labor market. Projections indicate that in the coming years, the number of retirees may

surpass the number of people in the workforce. This demographic disparity threatens the stability of the country's economy and social development, both during wartime and in the post-war period.

The full-scale war with the Russian aggressor has had a profound impact on Ukraine's labor market, leading to increased unemployment and changes in the population and workforce structure. Reduction in the labor force, job losses, and unregulated migration have become factors that complicate the situation in the labor market and have long-term consequences. Population decline, a decrease in the number of job opportunities, and the inadequacy of the pension system necessitate the development of effective strategies in public management to ensure the stability of the labor market and the country's socio-economic development.

Developing an inclusive labor market becomes even more challenging during times of war. Nevertheless, public management measures can be implemented to foster inclusivity and employment opportunities for all population groups, with a primary focus on security. Creating safe living and working conditions, including providing basic necessities such as food, water, shelter, and medical care, is crucial. Protecting the civilian population and ensuring their safety are prerequisites for furthering the development of an inclusive labor market.

Supporting small entrepreneurship and self-employment is also essential, particularly in war conditions where traditional workplaces may be destroyed. Creating an environment conducive to the development of small entrepreneurship and self-employment can be achieved through financial support, training, and consulting services on entrepreneurship and entrepreneurial experiences.

Another vital aspect is professional training and education. Access to vocational training and education significantly enhances employment opportunities, even in times of war. The development of educational programs tailored to the labor market's needs contributes to acquiring the skills necessary for employment in new circumstances.

In times of war, many people may lose their jobs and income, making social protection a key focus of public management. Measures such as providing unemployment benefits, social benefits, and insurance aim to mitigate the impact of war on the population's livelihoods and working capacity.

Infrastructure plays a pivotal role in job creation and economic development. In the face of a full-scale invasion, an important aspect of public administration is to prioritize efforts toward the restoration and development of critical infrastructure facilities such as roads, energy systems, and telecommunications networks. This provides the necessary foundation for economic recovery and the creation of new employment opportunities. Partnership and cooperation among the government, the public, enterprises, and international organizations are essential in public management's priority of inclusive labor market development during times of war.

In summary, the development of an inclusive labor market necessitates a comprehensive approach that justifies strategies to increase employment levels, adapt the education system to new challenges, and reduce income inequality amid business relocation and forced migration resulting from a full-scale war in Ukraine.

3. Research methodology of the role of public management of the inclusive labor market

The research methodology for examining the role of public management in the inclusive labor market encompasses a comprehensive set of measures aimed at ensuring equal opportunities for all segments of the population and achieving labor market equilibrium. These measures include promoting formal employment, enhancing workforce competitiveness, expanding employment possibilities, aligning the education system with labor market requirements to elevate qualifications and competencies, and effectively utilizing the labor potential of different regions.

The scientific substantiation and conceptual foundations of public management in regulating the development of an inclusive labor market are rooted in various principles and laws. These encompass human-centered development, equitable resource utilization, open system development, progressive and productive growth, and economic laws governing human system formations. Moreover, the principles of complexity, systematicity, inclusiveness, and balance between education, employment, and income within the labor market are fundamental to this approach. The inclusive labor market regulation processes are facilitated by an efficient system of public administration, wherein public authorities employ political, legal, economic, and organizational measures to address strategic and current tasks in balancing state labor market regulation, democratic freedom, and population protection.

The primary objectives of public management in regulating the inclusive labor market involve ensuring fair economic opportunities for participants and equality across economic sectors and population strata. It also emphasizes labor market equilibrium through increasing the level and quality of productive employment, expanding employment opportunities for the workforce, and enhancing social integration within the labor market, particularly for socially vulnerable groups in temporarily occupied territories.

To foster the development of an inclusive labor market, the foremost priority of public administration is to promote formal employment, enhance workforce competitiveness, and align the education system with labor market requirements to achieve higher qualifications and competencies.

Public management entities establish key priorities and objectives related to employment, develop programs for labor market regulation, stimulate employment, enhance employee skills and capabilities, and improve working conditions. They collect, analyze, and monitor labor market development, including unemployment

rates, wages, employment structures, and other relevant indicators. This enables the government to assess the labor market situation and make informed decisions to maintain labor supply and demand balance, implement employment support programs, provide assistance to the unemployed, and more.

4. Mechanism of public management of inclusive labor market development processes

Public management is a systemic process that involves the application of state regulation mechanisms, collective agreement regulation, and market regulation (self-regulation) within diverse ownership and management forms, promoting the development of market relations. Creating appropriate legal, regulatory, economic, administrative, and organizational conditions to regulate the inclusive labor market's development is a key task of public administration.

To implement the conceptual principles of public administration in regulating the development of the inclusive labor market, the following target guidelines can be established:

- enhancing the effectiveness of state influence on matching labor demand and supply processes;
- coordinating regional policies on employment, migration, entrepreneurship, and demographic factors;
- strengthening cooperation between local executive bodies, local self-government bodies, and representatives from neighboring countries in labor market regulation;
- strengthening the system of social partnership.

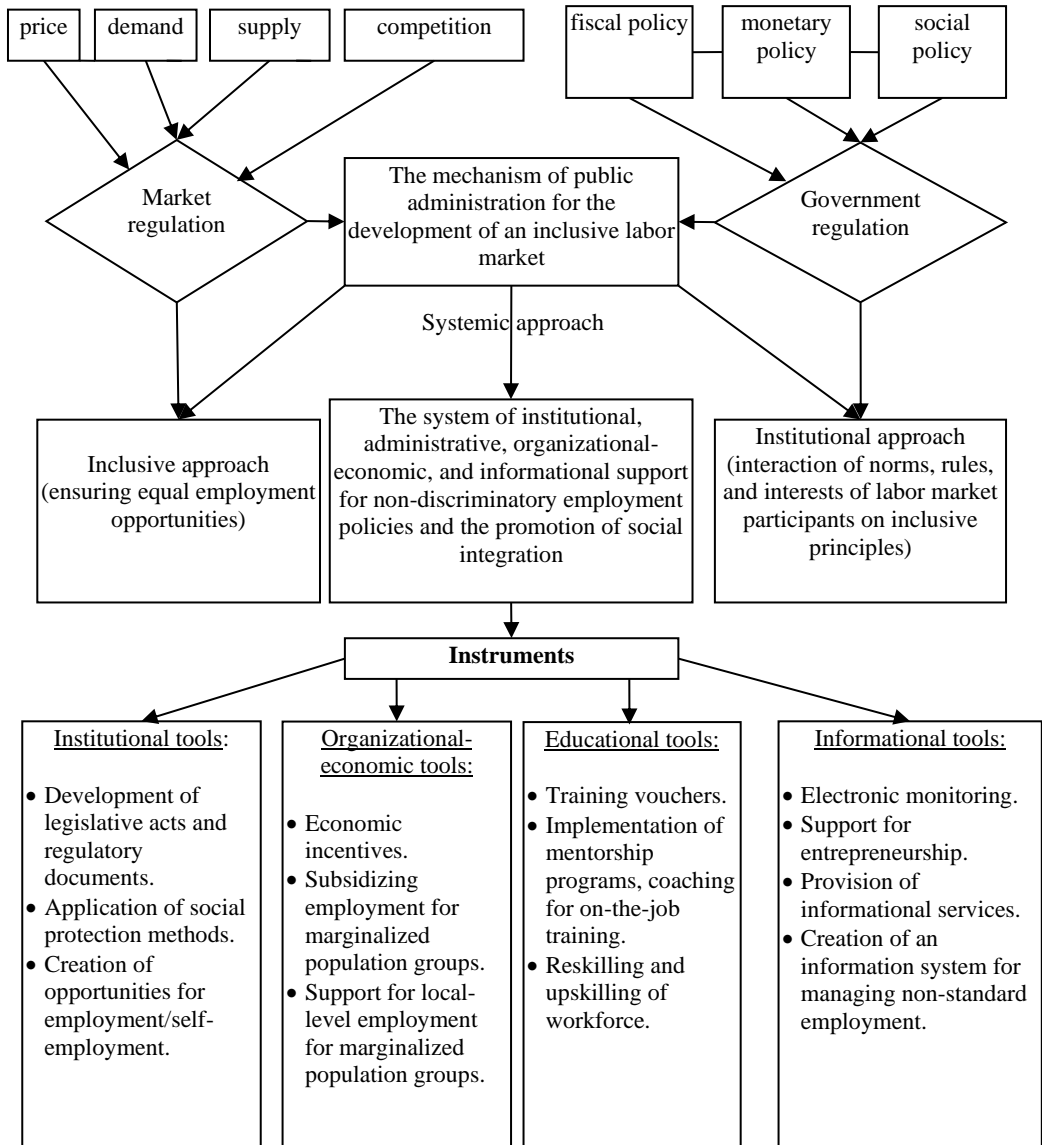
Priority directions for public administration in the sphere of regulating the development of the inclusive labor market encompass:

- improving the labor payment system;
- expanding opportunities for the population to receive official basic and additional incomes;
- providing social support to specific groups;
- reducing informal employment;
- enhancing the quality and competitiveness of the workforce;
- facilitating effective and appropriate labor mobility;
- preventing unemployment growth by creating jobs through various financing sources;
- implementing mechanisms for employee dismissal and redistribution, economic restructuring, and productivity enhancement.

The mechanism of public management for inclusive labor market development entails institutional, organizational, economic, and informational provisions for regulatory measures. These measures encompass creating equal employment

opportunities, combating labor market discrimination, promoting formal economy transition, aligning the education system with labor market needs, improving labor market management, ensuring effective migration management, and strengthening social dialogue (see: Fig. 1).

Figure 1. The mechanism of public administration for the development of an inclusive labor market



Source: developed by the authors.

Institutional support is crucial for regulating the development of an inclusive labor market. It involves improving the regulatory framework, implementing standards to enhance the quality of working life, holding employers accountable for informal employment, and establishing social partnerships between labor market participants and the education system. Public institutions in the labor market establish rules and norms for interaction between stakeholders, develop and improve labor market infrastructure, implement measures for employment, provide legal support, professional training, and social protection for the population.

Legislative regulation is a key institutional mechanism, ensuring standards of conduct and protecting workers' rights regardless of personal characteristics. Government and regulatory bodies can also implement policies that promote equal opportunities in the labor market, such as quotas for employing individuals from diverse social groups, financial support for inclusive workplaces, and training programs to raise awareness and skills in equal opportunity practices.

Organizational and economic support in public management of social and labor relations in the inclusive labor market involves direct and indirect methods of action. Direct methods include preferential taxation and lending for job creation, salary optimization, subsidies for training centers, employment quotas, and youth orientation programs. Indirect methods encompass effective labor exchange organization, unemployment benefits, and investments in human capital development.

Social and labor relations are vital for the functioning of the labor market. Organizational and economic support from public administration plays a crucial role in creating an inclusive environment where all individuals have equal opportunities and guaranteed working conditions.

Creating an educational environment for human capital development is another important priority in public administration for the inclusive labor market. This involves adapting the education system to labor market challenges caused by crises and forced business relocation and population migration. Measures may include training programs for qualified workers, promoting adult participation in lifelong learning, and increasing state orders for vocational training.

Information provision of social and labor relations in the inclusive labor market involves creating an information system for public administration to develop, implement, and monitor employment policies. Monitoring should consider labor mobility, as poverty can influence a person's motivation and active participation in the labor market.

Due to regional differences in labor market structure, state, and trends in Ukraine, a unified, highly effective model of public management for employment may not be feasible. Instead, individual models of public management specific to each regional economic system should be developed, considering local features and tools.

Conclusions

In the conditions of a full-scale war in Ukraine, public administration becomes a difficult task that requires constant attention and hard work. But it is at such a moment that the real power of public administration is revealed. The ability to effectively organize and coordinate the work of government structures, provide humanitarian aid and recovery processes, protect the rights of citizens and ensure stability in society becomes crucial. A variety of policy instruments, such as anti-discrimination laws, small business support programs, and social protection programs, promote the employment of various population groups.

The conditions for effective public administration in the conditions of war are transparency, openness and the involvement of all interested parties in the decision-making process. Public bodies have an important role in the development, implementation and monitoring of anti-discrimination policies. Effective supervision and enforcement have been found to help avoid discrimination in the labor market and promote equal access to employment opportunities.

The development of an inclusive labor market in military conditions is a challenge. The study found that public management can be an important tool to ensure inclusion and employment of vulnerable populations even in such challenging environments.

The development and implementation of inclusive policies in the field of employment, which contribute to the inclusion of all segments of the population, is an integral component of public administration in wartime conditions. Ensuring access to work and skills development will contribute not only to the recovery of the country, but also to ensuring social stability and reducing inequality in society.

Bibliography

Antoniuk N. A., Protsyk O. S., Lyubka V. V., Zhrebukh Yu D. R., Savka V. B. (2023), System of management of socio-economic development of territorial communities in modern institutional conditions, Scientific notes of the Lviv University of Business and Law. The series is economical. Legal series, Issue 36.

National Bank of Ukraine (2023), Retrieved from <https://bank.gov.ua/>.

State Employment Center of Ukraine (2023), <https://www.dcz.gov.ua/>.

Mantur-Chubata O., Vaganova L. (2022), Rynok pratsi Ukrayiny v umovakh voyennogo stanu [Labor market of Ukraine in conditions of martial law], Naukovyy Zhurnal Ekonomika i Rehion Nr 2(85).

Obolenskyy O.Y., Borisevych S.O., Konyk SM (2011), Oporovyy konspekt lektsiy z navchalnoyi dysypliny "Publichne upravlinnya": naukova rozrobka [Lecture notes on the discipline "Public Administration": scientific development], NADU, Kyiv.

Voytovych R.V., Dubych K.V. (eds.) (2020), Public administration in the field of employment in Ukraine in the context of European integration: problemy, efektyvnist, innovatsiynist,

rezultayvnist [Public administration in the field of employment in Ukraine in the context of European integration: problems, efficiency, innovation, effectiveness], Kyiv.

Ksendzuk V., Voitsitska K., Orel V., Serhiienko I. (2019), Public management of the city in the context of inclusive development, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, No 12.

Pavlikha N., Tsymbaliuk I., Uniga O. (2018), *Rozvytok ta rehulyuvannya rynku pratsi prykordonnoho rehionu* [Development and regulation of the labor market in the border region]. Vezha-Druk, Lutsk.

Tsymbaliuk I. (2019), *Inklyuzyvnyy rozvytok rehionu v umovakh finansovoyi detsentralizatsiyi: teoriya, metodolohiya, praktyka* [Inclusive development of the region in the conditions of financial decentralization: theory, methodology, practice], Vezha-Druk, Lutsk.

Tsymbaliuk I. (2022), *Fiskalnyy prostir inklyuzyvnoho rozvytku rehionu v umovakh finansovoyi detsentralizatsiyi: teoriya, metodolohiya, praktyka* [Fiscal space of inclusive regional development in the conditions of financial decentralization: theory, methodology, practice], Vezha-Druk, Lutsk.

Pavlikha N., Tsymbaliuk I., Khomyuk N., Voichuk M., Savchuk A., Kolomechuk V., Tsymbaliuk S. (2022), *Bezpeka staloho rozvytku rehioniv ta terytorialnykh hromad Ukrayiny na zasadakh inklyuzyvnoho zrostannya* [Security of sustainable development of regions and territorial communities of Ukraine based on inclusive growth], Vezha-Druk, Lutsk.

Pavlikha N., Tsymbaliuk I., Khomyuk N., Uniga O., Kotsan L., Savchuk A., Demianchuk O. (2022), *Ekonomika dobrobutu: rehulyuvannya dokhodiv naseleण्या ta rozvytok rynku pratsi* [Economics of welfare: regulation of population incomes and labor market development], Vezha-Druk, Lutsk.

Pavlikha N., Khomyuk N., Demianchuk O., Shelenko D., Sai L., Korneliuk O., Naumenko N., Skorohod I., Tsymbaliuk I., Voichuk, M. (2022), *Economic Assessment of Inclusive Development of Territorial Communities Within Rural Areas: A Case Study of Ukraine*, *Ad Alta: Journal Of Interdisciplinary Research* No 12(1).

Walczak R., Cygan K. (2023), *Wpływ polskiej tożsamości na styl zarządzania małą firmą kontraktorską w USA - studium przypadku polskiej firmy kontraktorskiej w USA* [w:] Stępnia-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s. 37-51.

Rozdział III.

WPLYW POLSKIEJ TOŻSAMOŚCI NA STYL ZARZĄDZANIA MAŁĄ FIRMĄ KONTRAKTORSKĄ W USA - STUDIUM PRZYPADKU POLSKIEJ FIRMY KONTRAKTORSKIEJ W USA

Renata Walczak Krzysztof Cygan***

Streszczenie

Rozdział przedstawia wpływ kultury polskiej na zarządzanie małymi firmami kontraktorskimi działającymi w Stanach Zjednoczonych. Polska tożsamość i język mają znaczący wpływ na funkcjonowanie tych firm. Ułatwiają one komunikację i podejmowanie decyzji, a także prowadzą do zatrudnienia pracowników o polskich lub słowiańskich korzeniach. Polska tożsamość wyraża się również poprzez celebrowanie polskich świąt, utrzymanie polskich tradycji, a także sponsorowanie polskich placówek kulturalnych. Artykuł podkreśla znaczenie zrozumienia lokalnych uwarunkowań kulturowych w zarządzaniu. Polska tożsamość może stanowić unikalny atut dla polskich firm na amerykańskim rynku.

Słowa kluczowe: Polska przedsiębiorczość w USA, polskie firmy kontraktorskie w USA, polska tożsamość narodowa w USA.

Summary

The chapter presents the impact of Polish culture on the management of small contracting companies operating in the United States. Polish identity and language have a significant impact on the operation of these companies. They facilitate communication and decision-making and lead to hiring employees with Polish or Slavic roots. Polish identity is also expressed through celebrating Polish holidays, maintaining Polish traditions, and sponsoring Polish cultural institutions. The article emphasizes the importance of understanding local cultural conditions in management. Polish identity can be a unique asset for Polish companies in the US market.

Key words: Polish entrepreneurship in the USA, Polish contracting companies in the USA, Polish national identity in the USA.

JEL: M14, M55

* Politechnika Warszawska; renata.walczak@pw.edu.pl.

** Politechnika Warszawska; 99998818@pw.edu.pl.

Wprowadzenie

W zglobalizowanym środowisku biznesowym rola tożsamości kulturowej w kształtowaniu praktyk zarządzania zyskuje znaczną uwagę. Tożsamość kulturowa to poczucie własnej wartości jednostki wynikająca z formalnego lub nieformalnego członkostwa w grupach, które przekazują i zaszczepiają wiedzę, przekonania, wartości, postawy, tradycje i sposoby życia. Szeroka koncepcja tożsamości kulturowej nie podkreśla jedynie narodowości, ale również elementy związane z powołaniem, klasą, geografiami, filozofią, językiem i aspektami społecznymi. Tożsamość kulturowa zmienia się w czasie i jest spleciona z władzą i przywilejami. Wpływają na nią bliskie relacje i jest ona negocjowana poprzez komunikację [Jameson 2007]. Czynniki kulturowe mogą mieć głęboki wpływ na sposób funkcjonowania przedsiębiorstw oddziałując na różne aspekty, takie jak style komunikacji, procesy decyzyjne, zachowania przywódcze i ogólne wyniki. W miarę jak firmy rozwijają się ponad granicami, zrozumienie i dostosowanie się do złożoności różnych kultur staje się coraz ważniejsze. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) działających na rynkach zagranicznych, gdzie adaptacja kulturowa ma kluczowe znaczenie dla ich sukcesu. Jednym z przykładów jest rosnąca obecność polskich firm wykonawczych (kontraktorskich) w Stanach Zjednoczonych. Zjawisko globalizacji ułatwiło przepływ ludzi, towarów, usług i idei przez granice państw. Umiejętność poruszania się i adaptacji do różnych środowisk kulturowych stała się niezbędną umiejętnością dla firm i ich liderów. Kultura narodowa wpływa na wartości, przekonania i zachowania ludzi w społeczeństwie, w tym na sposób prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji, różnice kulturowe mogą prowadzić do nieporozumień i konfliktów, co w ostatecznym rozrachunku może utrudniać efektywność i skuteczność działań biznesowych [Irrmann 2002].

Stany Zjednoczone oferują wyjątkowe środowisko do prowadzenia działalności gospodarczej dla osób różnej narodowości. Zróżnicowany rynek i bogate możliwości przyciągają przedsiębiorców z całego świata [Michna & Bednarz 2006]. Z biegiem lat społeczność polsko-amerykańska rozrosła się, a wraz z nią liczba firm prowadzonych przez Polaków w Stanach Zjednoczonych. Firmy te, działające w różnych branżach, w tym w budownictwie i wykonawstwie, wnoszą na rynek amerykański swoją unikalną polską tożsamość i styl zarządzania [Kuczmarska 2020].

W literaturze wskazuje się znaczenie wpływu tożsamości kulturowej na funkcjonowanie i konkurencyjność przedsiębiorstw. Zalecane jest prowadzenie badań empirycznych mających na celu oceny wpływu tożsamości kulturowej na zarządzanie MŚP, wpływ tożsamości na konkretne sytuacje biznesowe takie jak negocjacje, budowanie zespołu, przywództwo, wykorzystanie technologii w komunikacji biznesowej, zbadanie, jak tożsamość kulturowa wpływa na rozwój

kompetencji międzykulturowej u profesjonalistów biznesowych [Jameson 2007]. Brak jest wystarczających badań nad koncepcją tożsamości kulturowej w dziedzinie zarządzania, co często prowadzi do nieporozumień i braku wiedzy na temat konkretnych kultur [Karjalainen 2020].

Metody i procedury zarządzania stosowane przez polskie małe firmy kontraktorskie w USA nie są opisane w przedmiotowej literaturze. Badania na ten temat pozwolą właścicielom firm polonijnych efektywnie zarządzać swoimi przedsiębiorstwami korzystając z doświadczenia rodaków od lat prowadzących biznesy w USA. Badania powinny skupić się na większej próbie polskich firm działających w USA, a także na analizie wpływu czynników zewnętrznych na rozwój tych firm [Kuczmarska 2020].

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie wpływu polskiej tożsamości na styl zarządzania małą firmą wykonawczą działającą w Stanach Zjednoczonych poprzez podejście oparte na studium przypadku.

Postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jak polska tożsamość wpływa na styl zarządzania małą firmą wykonawczą działającą w USA?
2. W jaki sposób polskie firmy wykonawcze mogą dostosować swoje style i praktyki zarządzania, aby lepiej dopasować się do amerykańskiego środowiska biznesowego, zachowując jednocześnie swoją tożsamość kulturową?

Badając doświadczenia i spostrzeżenia kierownictwa i pracowników opisywanej firmy przedstawiono, w jaki sposób polska kultura i wartości kształtują komunikację, procesy decyzyjne i ogólne działania. Zwrócono uwagę na wyzwania i możliwości stojące przed polskimi firmami wykonawczymi na rynku amerykańskim, oferując zalecenia dotyczące integracji polskich stylów zarządzania z amerykańskimi praktykami biznesowymi.

W opracowaniu przedstawiono przegląd literatury dotyczącej wpływu tożsamości narodowej na styl zarządzania, skupiając się na polskiej tożsamości i kulturze oraz adaptacji kulturowej w biznesie międzynarodowym. Przedstawiono również opis przypadku firmy polonijnej działającej na rynku amerykańskim.

1. Przegląd literatury

Kultura organizacyjna jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy i naukowców w dziedzinie teorii organizacji i zarządzania. Hofstede przedstawił teorię wymiarów kulturowych, którą wykorzystał do analizy różnic kulturowych w różnych krajach. Chociaż teoria dotyczy kultur narodowych, ma ona wpływ na zrozumienie kultur organizacyjnych. Według Hofstede, kultura to "zbiorowe programowanie umysłu, które odróżnia członków jednej grupy lub kategorii ludzi od innych". W kontekście organizacji kultura reprezentowałaby wspólne przekonania,

wartości i praktyki, które definiują zachowanie jednostek w tej organizacji. Kluczowe wymiary zidentyfikowane przez Hofstede obejmują dystans władzy, indywidualizm vs. kolektywizm, męskość vs. kobiecość, unikanie niepewności i orientację długoterminową [Hofstede 1980].

Teoria wartości kulturowych Schwartza, podobnie jak teoria Hofstede'a, dotyczy kultur narodowych, ale może również zapewnić wgląd w kulturę organizacyjną. Schwartz zidentyfikował siedem wymiarów kulturowych: Konserwatyzm, Autonomię Intelktualną, Autonomię Afektywną, Hierarchię, Opanowanie, Egalitarne Zaangażowanie i Harmonię. Według Schwartza kultura to "bogaty kompleks znaczeń, przekonań, praktyk, symboli, norm i wartości dominujących wśród ludzi w społeczeństwie". Kultura organizacyjna odnosi się do tych wspólnych atrybutów w kontekście organizacji [Schwartz 1994].

Według Scheina, kultura organizacyjna to "wzorzec wspólnych podstawowych założeń, których grupa nauczyła się w trakcie rozwiązywania problemów związanych z zewnętrzną adaptacją i wewnętrzną integracją, który sprawdził się na tyle dobrze, że został uznany za obowiązujący, a zatem może być przekazywany nowym członkom jako prawidłowy sposób postrzegania, myślenia i odczuwania w odniesieniu do tych problemów". Schein identyfikuje trzy poziomy kultury: artefakty (widoczne struktury i procesy organizacyjne), przekonania i wartości (strategie, cele, filozofie) oraz założenia (nieświadome, przyjęte za pewnik przekonania, percepcje i uczucia) [Schein 1985].

Wartości narodowe kształtują przekonania, postawy i działania, a ponieważ są one w dużej mierze wynikiem kultury narodowej. Menedżerowie rozumiejący kontekst kulturowy innych osób, mają większą zdolność do zrozumienia ich zachowań oraz przewidzenia ich reakcji, mogą się też lepiej dostosować do środowiska, w którym działają. Menedżerowie powinni zapamiętywać, czego należy się spodziewać i jak się zachowywać, pracując lub komunikując się z przedstawicielami różnych kultur. Kultura utożsamiana jest z grupami narodami lub etnicznymi, a także z firmami i organizacjami. Każda spójna grupa posiada kulturę, która jest zbiorem wartości, postaw i przekonań, dzięki którym ustalone są standardy zachowań niezbędne dla akceptacji i udanego uczestnictwa w grupie. Kultura jest przekazywana i przyswajana przez nowych członków od bardziej doświadczonych. Nowi pracownicy uczą się kultury organizacji od bardziej doświadczonych kolegów, przełożonych i mentorów. W poszukiwaniu wzorców do naśladowania, członkowie kultury współdzielą doświadczenia i dziedzictwo, które utrwała i wzmacnia wspólne wartości, postawy i przekonania. Te cechy określają zachowania, jakich członkowie grupy mogą oczekiwać od siebie nawzajem. Ustanawiają one również wspólną tożsamość grupy oraz różnicują ją od innych kultur. Jednym z najsilniejszych czynników kształtujących identyfikację kulturową jest religia. Dominująca religia wpływa na wartości danej kultury. Kolejnym czynnikiem jest stosunek do władzy

politycznej. Wpływa to na stosunek do autorytetu, gotowość do przyjmowania kierownictwa oraz poczucie samodzielności i niezależności. Amerykanie nie posiadający tradycji monarchii i feudalizmu, często bardziej podejrzliwie podchodzą do władzy rządowej, są bardziej niechętni wobec reguł i szanują samowystarczalność. Nie podzielają tego podejścia członkowie kultur europejskich oraz dalekowschodnich. Kultura narodowa wpływa na zachowanie w miejscu pracy oraz podkreśla znaczenie zrozumienia wartości w globalnym środowisku pracy i coraz bardziej zróżnicowanym zespole pracowników. Wartości kształtują postawy i przekonania pracowników w kontekście autorytetu, równości, konkurencji i środowiska pracy. Kultura narodowa ma wpływ na to, jak pracownicy są i chcą być traktowani, jak się komunikują, jak podejmują decyzje i jakie style kierowania preferują. Dla menedżerów, których głównym wyzwaniem jest motywowanie innych do pracy w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów konieczne jest zrozumienie identyfikacji kulturowej pracowników branży oraz konkurencji na rynku [Kuczmarska 2020].

Polska jest częścią Europy Zachodniej, którą kształtowały rozwój rolnictwa, wpływy hellenistyczne, prawo rzymskie, kościół rzymsko-katolicki, rewolucja naukowa renesansu, oświecenie, które uczyniło prawo naturalne fundamentem zachodniej myśli politycznej oraz romantyzm, który wpłynął na rozwój państw narodowych. Miało to wpływ na wartości, które kształtowały identyfikację kulturową Europejczyków. Wartości te to [Scarborough 1998]:

- indywidualizm, wspierany przez rodziny oraz poczucie wspólnoty, co nie ma miejsca w USA;
- dystans do władzy, kraje łacińskie mają większy dystans władzy niż Stany Zjednoczone, co odzwierciedla bardziej autokratyczny, hierarchiczny i paternalistyczny styl zarządzania;
- unikanie niepewności, szczególnie silne w krajach katolickich;
- odwaga przejawiająca się w dążeniu do osiągnięć, które są postrzegane jako sposób na awansowanie interesów rodzinnych.
- uniwersalistyczna etyka, którą Europejczycy dzielą z Amerykanami, co wynika ze wspólnych korzeni chrześcijańskich. W Europie relacje osobiste z liderami mają większe znaczenie, ponieważ decyzje liderów są mniej ograniczone przez abstrakcyjne zasady.

Szczególne znaczenie wpływu tożsamości na zarządzanie ma miejsce w przypadku przedsiębiorców, którzy zdecydowali się prowadzić biznes na emigracji. W obcym, często nie do końca znanym otoczeniu, bez odpowiedniego przygotowania i znajomości rynku zarządzanie staje się jeszcze bardziej wymagające, a wpływ tożsamości na zarządzanie nabiera jeszcze większego znaczenia. Polscy przedsiębiorcy i ich firmy muszą zmierzyć się z wieloma wyzwaniami w USA. Różnice w wartościach kulturowych, normach i oczekiwaniach mogą prowadzić

do trudności w komunikacji, podejmowaniu decyzji i przywództwie. Polska kultura zazwyczaj kładzie duży nacisk na relacje osobiste, lojalność i kolektywizm, co może kontrastować z bardziej indywidualistyczną i zorientowaną na zadania kulturą amerykańską. Takie różnice mogą powodować napięcia i nieporozumienia pomiędzy polskimi przedsiębiorcami a ich amerykańskimi odpowiednikami, jak również w ich organizacjach, gdy próbują pogodzić te kontrastujące wartości [Kuczmarska 2020].

Polska tożsamość i kultura odgrywają istotną rolę w kształtowaniu wartości, norm i zachowań jednostek i organizacji w Polsce. Zakorzeniona w bogatym kontekście historycznym polska kultura była pod wpływem różnych czynników, w tym burzliwej przeszłości kraju, położenia geograficznego i religii. Polska ma historię naznaczoną przez najazdy, rozbiory i obce rządy, co przyczyniło się do rozwoju silnego poczucia dumy narodowej i odporności narodu. Te historyczne doświadczenia sprzyjają również głęboko zakorzenionemu naciskowi na zachowanie tożsamości kulturowej i tradycji, co można zaobserwować w różnych aspektach polskiego życia, w tym w języku, zwyczajach i praktykach zarządzania. Jednym z kluczowych aspektów polskiej kultury jest silny nacisk na kolektywizm, lojalność i relacje osobiste [Brzozowska 2015]. W przeciwieństwie do bardziej indywidualistycznych społeczeństw takich jak Stany Zjednoczone, polska kultura ma tendencję do priorytetowego traktowania harmonii grupowej, współzależności i spójności społecznej. Ta kolektywistyczna orientacja często przekłada się na bardziej relacyjne podejście do prowadzenia biznesu, gdzie zaufanie, zaangażowanie i współpraca są wysoko cenione. Na przykład polscy menedżerowie mogą przykładać większą wagę do budowania bliskich relacji z pracownikami, klientami i partnerami biznesowymi, wierząc, że silne więzi interpersonalne są kluczowe dla osiągnięcia sukcesu i utrzymania pozytywnego środowiska pracy [Kuczmarska 2020].

Dodatkowo, polska kultura charakteryzuje się stosunkowo wysokim dystansem władzy, który odnosi się do stopnia, w jakim ludzie w danym społeczeństwie akceptują i oczekują nierównego podziału władzy. Ten wymiar kulturowy może przejawiać się w polskich organizacjach poprzez struktury hierarchiczne, jasno określone role i obowiązki oraz preferowanie autorytatywnych stylów przywództwa. Polscy menedżerowie mogą być bardziej skłonni do podejmowania decyzji jednostronnie, oczekując od swoich podwładnych wykonywania poleceń bez kwestionowania ich autorytetu. Należy jednak pamiętać, że te tendencje kulturowe nie mają uniwersalnego zastosowania do wszystkich polskich jednostek i organizacji i mogą występować znaczne różnice w praktykach zarządzania w zależności od takich czynników jak branża, wielkość i kultura organizacyjna [Barrett 2002].

Zrozumienie niuansów polskiej tożsamości i kultury jest niezbędne do zbadania, jak wpływają one na praktyki zarządzania polskich przedsiębiorców i firm w Stanach Zjednoczonych. W miarę jak polscy przedsiębiorcy poruszają się w amerykańskim środowisku biznesowym, mogą napotkać wyzwania związane z pogodzeniem swojej

tożsamości kulturowej z oczekiwaniami i wymaganiami nowego kontekstu. Badając wpływ polskiej kultury na praktyki zarządzania, niniejsze badanie ma na celu przyczynić się do głębszego zrozumienia wyzwań i możliwości stojących przed polskimi firmami wykonawczymi w Stanach Zjednoczonych oraz zaoferować zalecenia dotyczące skutecznego dostosowania się do rynku amerykańskiego przy jednoczesnym zachowaniu unikalnej tożsamości kulturowej [Michna, Bednarz 2006].

2. Opis polskiej firmy kontraktorskiej działającej na rynku USA

2.1. Analiza zarządzania przedsiębiorstwa polonijnego

Kultura organizacyjna pełni kluczową rolę w kształtowaniu strategii, postaw i zachowań w przedsiębiorstwie. Jak zauważa wielu badaczy, kultura jest jak „niewidzialna ręka”, która kieruje organizacją w różnych sytuacjach, wpływając na jej zdolność do adaptacji i innowacji [Cameron, Quinn 2006]. Wielokulturowość, będąca efektem migracji i globalizacji, dodatkowo komplikuje strukturę kulturową firm, tworząc jednocześnie nowe wyzwania i możliwości. Kiedy przedsiębiorstwa z różnych kultur narodowych przenoszą swoją działalność za granicę, starcia kultur stają się nieuniknione. Według Hofstede różnice kulturowe mogą prowadzić do konfliktów, nieporozumień i trudności w komunikacji między pracownikami z różnych kultur. Trompenaars i Hampden-Turner uważają, że zrozumienie tych różnic i umiejętność zarządzania nimi może przynieść korzyści konkurencyjne [Hofstede 1980, Trompenaars, Hampden-Turner 2000].

Przybliżenie kultury organizacyjnej firmy polonijnej działającej na terenie Stanów Zjednoczonych stanowi przypadek, pozwalający na głębsze zrozumienie, jak kultura narodowa wpływa na kulturę organizacyjną firmy działającej w obcym kraju. W oparciu o teorie kultury organizacyjnej przedstawionej przez takich badaczy jak Hofstede, Trompenaars i Hampden-Turner czy Schein niniejsza praca ma na celu zbadanie, jak tradycyjne polskie wartości, normy i zachowania wpływają na codzienne funkcjonowanie i procesy decyzyjne w firmie polonijnej w USA. W świetle teorii Hofstede (1980), prowadzenie firmy polonijnej w Stanach Zjednoczonych, kraju o innej strukturze kulturowej niż Polska, stwarza liczne wyzwania. Polska kultura, która tradycyjnie charakteryzuje się większym dystansem władzy i silniejszym kolektywizmem w porównaniu z kulturą amerykańską, może wpływać na sposób zarządzania firmą, podejmowanie decyzji i relacje z pracownikami [Hofstede 1980].

Celem pracy jest przybliżenie zasad funkcjonowania małych polonijnych firm działających w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Analiza dotyczy konkretnego przedsiębiorstwa, które funkcjonuje na rynku amerykańskim od ponad dwudziestu pięciu lat. Przedsiębiorstwo to mała polonijna firma wykonawcza działająca na wschodnim wybrzeżu USA w stanie Pensylwania, hrabstwie Bucks.

Firma prowadzi działalność w branży komercyjno-budowlanej. Funkcjonuje zarówno jako generalny wykonawca (General Contractor), ale również jako podwykonawca (Sub-Contractor). Firma specjalizuje się w produkcji oraz instalowaniu różnych systemów dachowych i systemów okładzin ściennych. Swoje usługi prowadzi na terenie stanów Pensylwania, New Jersey i Delaware. W przeszłości firma wykonywała kontrakty na terenie całego USA pracując między innymi w takich stanach jak North Carolina, Arizona, Colorado, Wyoming oraz New York. Ze względów logistycznych (brak konkurencyjności związany z kosztami wyjazdów i utrzymania pracowników) działalność ta została zawężona do obszaru tzw. Tri-State.

Większość swoich kontraktów firma wykonuje dla sektora publicznego. Są to szkoły publiczne jak również budynki administracji publicznej, zarówno stanowej jak i federalnej (np. US Postal Service). Dużą część stanowią także budynki administracji wojskowej. Wiele kontraktów firma wykonała na terenie amerykańskich baz wojskowych położonych w różnych częściach USA.

Firma zdobywa swoje kontrakty w większości przypadków poprzez udział w publicznych przetargach. Aby do nich przystępować musi spełnić wiele szczegółowych wymagań, które są różne w różnych amerykańskich stanach, ale najbardziej skomplikowane procedury są wymagane w przypadku kontraktów w bazach wojskowych. Aby wygrywać takie przetargi trzeba być również bardzo konkurencyjnym, ponieważ wysokość kwoty przetargu (po spełnieniu wszystkich wymagań) ma decydujące znaczenie.

Większość kontraktów firmy realizowana jest poprzez zatrudnienie pracowników etatowych, ale także poprzez zatrudnienie podwykonawców (sub-sub-contractors), bardzo małych firm oferujących swoje usługi tylko w dziedzinie wykonawstwa (labor only). Drugim elementem realizacji kontraktów jest współpraca z siecią dystrybutorów, od których firma nabywa wszelkie materiały potrzebne do wykonania kontraktu. Jest jeszcze jeden aspekt związany z produkcją, a właściwie fabrykacją niezbędnych elementów potrzebnych do montażu. Są one wykonywane w specjalnej hali wyposażonej w wiele specjalistycznych maszyn.

Firma zarządzana jest przez dwóch współwłaścicieli, którzy kierują sprawami administracyjnymi oraz zarządzaniem bezpośrednim na placu budowy.

Firma została założona poprzez zjednoczenie dwóch jednoosobowych przedsiębiorstw w 1997 w stanie Pensylwania. Firma posiada status przedsiębiorstwa LLC (Limited Liability Company). Swoje pierwsze kontrakty firma zdobyła wygrywając szereg przetargów dla generalnych wykonawców związanych z budową publicznych szkół. Rozwój firmy następował poprzez zdobywanie nowych kontraktów w coraz bardziej rozszerzonej formule (wejście na rynek wojskowy) oraz ekspansję terytorialną (podejmowanie prac w innych stanach). Jednocześnie firma rozpoczęła inwestycje w specjalistyczny sprzęt potrzebny do fabrykacji elementów

systemów dachowych i ściennych, co z kolei przyczyniło się do obniżenia kosztów, a co za tym idzie do zwiększenia konkurencyjności firmy.

Obecnie firma posiada ugruntowaną pozycję na rynku kontraktorskim, w szczególności na obszarze Tri-State. Współpracuje z wieloma architektami oraz generalnymi wykonawcami, których zaufanie zdobyła poprzez wieloletnią współpracę. Firma jest też rozpoznawalna na tym rynku i może się poszczycić bardzo dobrą opinią. Utrzymanie tej pozycji wymaga ciągłego zaangażowania współwłaścicieli w każdy element zarządzania i prowadzenia firmy.

2.2. Analiza zarządzania polską firmą kontraktorską w USA

Kierowanie przedsiębiorstwem na obcym terenie, szczególnie w tak zróżnicowanym kulturowo kraju jak Stany Zjednoczone, stawia przed menedżerami i właścicielami wiele wyzwań. Polonijne firmy działające w USA, takie jak opisane przedsiębiorstwo, muszą nie tylko dostosować się do amerykańskiego rynku i przepisów, ale też wewnętrznie zarządzać zespołem, który często składa się z pracowników o podobnym kulturowym tle. W opisywanym przedsiębiorstwie, choć język angielski jest obowiązujący, to wewnętrzna komunikacja między właścicielami odbywa się w języku polskim, co wskazuje na duże znaczenie komunikacji wewnętrznej na proces zarządzania [Schein 2010]. Jest to przykład tego, jak kultura narodowa wpływa na codzienne funkcjonowanie firmy. Również Hofstede (1980) wskazywał, że język jest kluczowym elementem kultury i wpływa na sposób komunikacji oraz podejmowania decyzji [Hofstede 1980]. Podejmowanie decyzji w firmie jest silnie związane z polską tożsamością. Wartości takie jak lojalność, zaufanie czy współpraca są głęboko zakorzenione w polskiej kulturze i wpływają na relacje między właścicielami, a także relacje z pracownikami [Trompenaars, Hampden-Turner 2000]. Firma dąży do zatrudniania pracowników o polskich lub słowiańskich korzeniach. Ten rodzaj preferencji jest często widoczny w firmach, które przenoszą się za granicę i poszukują znanych i komfortowych dla siebie rozwiązań w zarządzaniu ludźmi [Deal & Kennedy, 1982]. Polskie święta, imprezy polonijne czy sponsoring polskich placówek kulturalnych wskazują na silne zakorzenienie polskiej kultury w działaniach firmy. Według Hofstede kultura narodowa wpływa na to, jak organizacja interpretuje i reaguje na otoczenie zewnętrzne. Zarządzanie w firmie polonijnej w USA jest unikalnym procesem, w którym kultura narodowa właścicieli i pracowników wpływa na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Wykorzystując teorię kultury organizacyjnej, można zrozumieć, jak tradycyjne polskie wartości i normy kształtują praktyki zarządcze w takich firmach.

2.3. Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa polonijnego

Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa jest kluczowym elementem zarządzania, determinującym relacje, uprawnienia i kompetencje wewnątrz organizacji [Mintzberg 1980]. W opisywanym przedsiębiorstwie polonijnym widać wyraźne odzwierciedlenie wpływu specyfiki kulturowej na kształt struktury organizacyjnej. Przedsiębiorstwo posiada zdolność do elastycznego dostosowywania swojej struktury w zależności od liczby i wielkości wykonywanych kontraktów. W sytuacji, gdy liczba kontraktów jest ograniczona, struktura jest płaska. Za realizację inwestycji odpowiadają kierownicy budowy lub majstrowie podlegający bezpośrednio właścicielom. Takie podejście jest typowe dla małych przedsiębiorstw, gdzie decyzyjność jest skupiona i nie wymaga złożonego szczebla zarządzania [Burns, Stalker 1961]. Z kolei w sytuacji, gdy firma prowadzi wiele kontraktów jednocześnie, przyjmuje strukturę liniową, gdzie pojawia się dodatkowa kadra zarządzająca, m.in. dyrektorzy budowy, którym podlega większa niż zwykle liczba pracowników kontraktowych. W obu przypadkach właściciele mają wpływ na realizację kontraktów, jednak wprowadzone okazjonalnie pośrednie szczeble zarządzania ułatwiają zarządzanie wieloma inwestycjami jednocześnie.

W przedsiębiorstwie istnieje jasny podział funkcji pomiędzy współwłaścicielami. Chandler wskazywał, że w miarę wzrostu i złożoności organizacji, specjalizacja funkcjonalna staje się niezbędna. Pierwszy współwłaściciel skupia się na zarządzaniu biurowym, księgowości oraz negocjacjach, podczas gdy drugi odpowiada za działania na placu budowy [Chandler 1962].

Podział funkcji pomiędzy właścicielami jest bardzo klarowny (zob. Rys. 1). Pierwszy ze współwłaścicieli odpowiada za funkcjonowanie biura oraz wszystkich elementów związanych z prowadzeniem firmy:

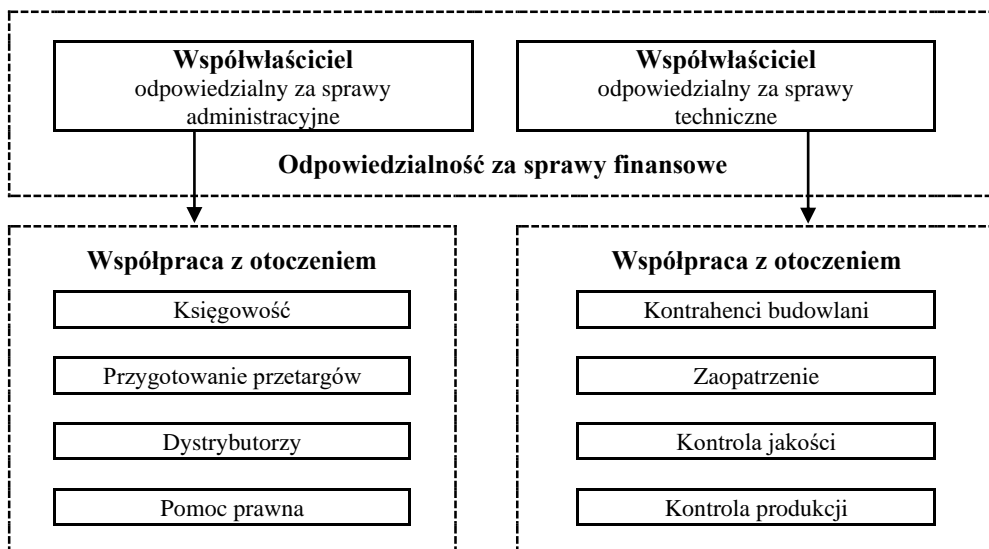
- sprawy organizacyjne biura,
- prowadzenie księgowości,
- współprace z firmami zewnętrznymi, które odpowiadają za rozliczenia podatkowe lub doradztwo prawne,
- wycenę i udział w przetargach,
- prowadzenie negocjacji kontraktów,
- zamawianie materiałów i negocjacje cen z dystrybutorami,
- wypłaty pracownicze.

Drugi ze współwłaścicieli odpowiada za funkcjonowanie placu budowy tzw. „Job Site”:

- sprawy organizacyjne na placu budowy,
- bezpośrednią kontrolę pracowników wszystkich szczebli na placu budowy,
- kontrolę jakości,
- kontrolę zgodności wykonywanych prac z dokumentacją budowlaną,

- uczestnictwo w konferencjach na placu budowy tzw. „Job Site Meetings”,
- kontrolę bezpieczeństwa w pracy,
- podział bezpośrednich obowiązków w każdym dniu roboczym.

Rysunek 1. Schemat organizacyjny polskiej firmy kontraktorskiej w USA



Źródło: Opracowanie własne.

W kontekście teorii kultury organizacyjnej [Hofstede 1980, Trompenaars, Hampden-Turner 2000], widać, że polskie korzenie mają wpływ na kształtowanie struktury organizacyjnej firmy. Polska tożsamość wpływa na relacje wewnątrz organizacji, wybór partnerów biznesowych oraz podejście do zarządzania. Struktura organizacyjna opisanego przedsiębiorstwa polonijnego wskazuje na elastyczność i zdolność dostosowywania się do zmieniających się warunków rynkowych, jednocześnie zachowując głęboko zakorzenione wartości kulturowe. Wyraźny podział funkcji i odpowiedzialności między współwłaścicielami oraz integracja kultury narodowej w strukturze organizacyjnej są kluczowymi cechami tej firmy.

2.4. Rola kultury polskiej w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz procesy decyzyjne i ich związek z polskim pochodzeniem

Kultura narodowa, odzwierciedlając zbiorowe wartości, przekonania i normy, ma głęboki wpływ na procesy zarządzania w organizacjach [Hofstede 1980]. W kontekście opisanego przedsiębiorstwa polonijnego rola kultury polskiej staje się nie tylko widoczna, ale też decydująca w kształtowaniu stylu zarządzania i podejmowania decyzji. W przedsiębiorstwie dominującym językiem komunikacji jest polski, który nigdy nie został do końca wyparty przez oficjalnie obowiązujący

angielski. Wszystkie dyskusje wśród współwłaścicieli firmy dotyczące każdego aspektu zarządzania firmą odbywają się w języku polskim. Wynika to z dwóch przyczyn, a mianowicie łatwości używania i rozumienia pierwszego naturalnego języka, ale także z ogólnie przyjętych zasad mówienia po polsku w środowisku polonijnego biznesu. Zdaniem Hofstede'a (2001), język, jako kluczowy element kulturowy, jest głęboko zakorzeniony w wartościach i wpływa na sposób myślenia. Porozumiewanie się w języku ojczystym może ułatwiać komunikację, zwłaszcza w kontekście podejmowania decyzji w trudnych sytuacjach [Hofstede 2001].

Słowiańskie, a szczególnie Polskie pochodzenie mają istotne znaczenie przy zatrudnianiu pracowników oraz we współpracy między firmami. Firma prowadzi politykę zatrudniania w pierwszej kolejności pracowników o polskich lub słowiańskich korzeniach. Jest to podyktowane względami praktycznymi, jak również względami emocjonalno-tożsamościowymi. O wiele łatwiej współpracuje się z ludźmi o podobnym sposobie myślenia oraz rozumienia i interpretacji wspólnego języka. Jak wskazuje Trompenaars, kultura organizacyjna oparta na wspólnych wartościach i tradycjach może prowadzić do większej kohezji wewnętrznej i efektywności działania [Trompenaars, Hampden-Turner 2000]. Polskie święta, uczestnictwo w imprezach polonijnych i utrzymanie tradycji są ważne dla właścicieli firmy i pracowników. Wiele decyzji podejmowanych przez współwłaścicieli firmy ma pośredni lub bezpośredni związek z polskim pochodzeniem. Dla właścicieli ważne jest celebrowanie polskich świąt jako dni wolnych od pracy, utrzymywanie polskich tradycji związanych z uczestnictwem w wydarzeniach polonijnych oraz sponsorowanie polskich placówek kulturalnych, utrzymywanie kontaktów z konkurencyjnymi firmami o polskich korzeniach, a nawet uczestnictwo w międzynarodowych przetargach na kontrakty na terytorium Polski. W miarę możliwości firma pomaga polskiej szkole językowej działającej na terenie Filadelfii, brała również udział w przetargu na prowadzenie robót konserwatorskich na terenie amerykańsko-polskiej bazy wojskowej w północnej Polsce. Schwartz argumentuje, że tradycje i wartości kulturowe mają istotny wpływ na zachowania organizacyjne, w tym podejmowanie decyzji [Schwartz 1999]. Polska kultura korporacyjna często podkreśla wartość relacji osobistych, lojalności i kolektywizmu [Deresky 2017]. W kontekście opisywanego przedsiębiorstwa, procesy decyzyjne odzwierciedlają te wartości, w których relacje i zaangażowanie mają najwyższy priorytet. Kultura polska w przedsiębiorstwie polonijnym odgrywa centralną rolę w kształtowaniu praktyk zarządzania i procesów decyzyjnych. Wpływa ona na komunikację, relacje, wartości i tradycje, które stanowią kluczowe elementy zarządzania w tej organizacji.

Podsumowanie

W niniejszej pracy przedstawiono wpływ kultury polskiej na zarządzanie przedsiębiorstwem polonijnym w USA, podkreślając jej kluczowe role w kształtowaniu stylu zarządzania oraz procesów decyzyjnych. Język polski, służący jako główny środek komunikacji w przedsiębiorstwie, nie tylko usprawnia interakcje, ale także wpływa na sposób myślenia i podejmowania decyzji [Hofstede 2001]. Zatrudnienie pracowników o polskim pochodzeniu oraz pielęgnowanie polskich tradycji i świąt wskazuje na głęboką wartość przywiązania do kulturowego dziedzictwa. Procesy decyzyjne odzwierciedlają kolektywistyczne wartości charakterystyczne dla kultury polskiej, takie jak lojalność, relacje osobiste i zaangażowanie [Deresky 2017]. Wspólne wartości i tradycje mogą prowadzić do większej spójności wewnętrznej i efektywności działania przedsiębiorstwa [Trompenaars, Hampden-Turner 2000]. W rezultacie kultura polska odgrywa zasadniczą rolę w kształtowaniu praktyk zarządzania w opisywanym przedsiębiorstwie polonijnym. Procesy zarządcze są bardzo ściśle powiązane z tożsamością polskich właścicieli i polskich lub słowiańskich pracowników. Podobny sposób myślenia i odbierania otaczającej rzeczywistości pozwala na lepsze wzajemne zrozumienie, a co za tym idzie osiągnięcie lepszych wyników w firmie. Podobnie sytuacja wygląda w innych przedsiębiorstwach, których właściciele lub zarządzający to emigranci pierwszego pokolenia. Dzięki wykorzystaniu pracowników ze swoich kręgów kulturowych o podobnej tożsamości, prowadzenie firmy staje się nieco łatwiejsze [Cachia 2017].

W przedsiębiorstwach amerykańskich procesy zarządcze nie są tak mocno powiązane z tożsamością zarządzających. W tym przypadku bardziej liczą się umiejętności i profesjonalizm. Nie ma znaczenia emigranckie pochodzenie. Ważne jest, aby komunikatywnie władać językiem angielskim i być dyspozycyjnym [Smith, McBride 2021]. W opisywanym przypadku firma polonijna, inaczej niż firmy amerykańskie, oprócz umiejętności pozwala pracownikom na większe zaangażowanie tożsamościowo emocjonalne. Właściciele wraz z pracownikami celebryją święta, które nie są ujęte w kalendarzu amerykańskim. Uczestniczą we wspólnych polonijnych paradach i wydarzeniach, które ich konsolidują.

Najbardziej zamknięte na wpływy amerykańskie są małe przedsiębiorstwa kierowane przez przedstawicieli nacji chińskiej. Firmy te działają praktycznie na swoich zasadach. Porozumiewają się wyłącznie w swoim języku, zatrudniają wyłącznie przedstawicieli swojej nacji oraz całkowicie zachowują swoją tożsamość [Kofman, Lee, Tse 2023]. W przeciwieństwie do opisywanej firmy nie integrują się z otoczeniem. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku ortodoksyjnych Amishów. Zamieszkują oni osobne dzielnice, mają własny odrębny język, własne szkoły i kościoły. Charakteryzują się własną niezmienną tożsamością. Chociaż zamieszkują

w Pensylwanii od wielu lat, nigdy nie zdołali się w pełni zintegrować z amerykańskim społeczeństwem [Nolt 2001].

Właściciele opisywanej firmy już na samym początku swojej działalności byli otwarci na otaczającą rzeczywistość, do której początkowo nie w pełni potrafili się dostosować. Polska tożsamość i styl zarządzania mogą również oferować unikalne korzyści i możliwości dla firm działających w Stanach Zjednoczonych. Silny nacisk na relacje osobiste i lojalność może prowadzić do większej spójności i zaangażowania pracowników, sprzyjając poczuciu jedności i wspólnego celu w organizacji. Dodatkowo, polscy przedsiębiorcy mogą przywieźć z ojczyzny innowacyjne pomysły i praktyki, które mogą być cenne dla wyróżnienia się na konkurencyjnym rynku. Te mocne strony, gdy są skutecznie wykorzystywane, mogą przyczynić się do sukcesu polskich firm kontraktowych na rynku amerykańskim.

Zrozumienie wpływu polskiej tożsamości na styl zarządzania małymi firmami kontraktorskimi w Stanach Zjednoczonych może pomóc polskim przedsiębiorcom i właścicielom firm w lepszej adaptacji do amerykańskiego środowiska biznesowego, umożliwiając im wykorzystanie swoich atutów przy jednoczesnym stawianiu czoła potencjalnym wyzwaniom, może też dostarczyć cennych spostrzeżeń amerykańskim przedsiębiorcom, decydentom i interesariuszom zainteresowanym współpracą z polskimi firmami.

Bibliografia

- Barrett, D.E. (2002), Does culture matter? Soc 40, 92–96 <https://doi.org/10.1007/BF02802974>
- Brzozowska A. (2015), *Przedsiębiorczość imigrantów wietnamskich w Polsce*, Uniwersytet Warszawski.
- Burns, T., Stalker, G. M. (1961), *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Cachia M. (2017), The Role of Identity in the Choice of Employment, *Society* No 3(1).
- Cameron K. S., Quinn R. E. (2006), *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Chandler A. D. (1962), *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Deal T. E., Kennedy A. A. (1982), *Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Deresky H. (2017), *International Management: Managing Across Borders and Cultures*. Pearson Education.
- Hofstede G. (1980), *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Hofstede G. (2001), *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. Sage publications.
- Irrmann O. (2002), Culture and International Business Organizational Culture and Identity Strategies in International Management: an interdisciplinary review [in:] *European*

International Business Academy Conference, Stockholm, Sweden.

Jameson D.A. (2007), Reconceptualizing cultural identity and its role in intercultural business communication, *Journal of Business Communication* No 44(3).

Karjalainen H. (2020), Cultural identity and its impact on today's multicultural organizations, *International Journal of Cross Cultural Management* No 20(2).

Kofman E., Lee M., Tse T. (2023), China and the Internationalisation of the Sociology of Contemporary Work and Employment. *Work, Employment and Society* No 37(4).
<https://doi.org/10.1177/09500170211059420>

Kuczmarska M. (2020), Internal Development Determinants of Polish Companies in the USA: Traditional Industries Vs. New Technologies, *Journal of Positive Management* No 9 (4).

Michna J., Bednarz L.M. (2006), Small business in the USA, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management* No 6 (1–2).

Mintzberg H. (1980), *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Nolt S.M. (2001), The Amish mission movement and the reformulation of Amish identity in the twentieth century. *Mennonite Quarterly Review* No 75.

Scarborough J. (1998), The origins of cultural differences and their impact on management, *Choice Reviews Online* No 35(11).

Schein E. H. (2010), *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schwartz S. H. (1994). Beyond Individualism/Collectivism: New cultural dimensions of values [in] Kim U., Triandis H. C., Kagitçibasi C., Choi S. C., Yoon G. (eds.), *Individualism and collectivism: Theory, method, and applications*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Schwartz S. H. (1999), A theory of cultural values and some implications for work. *Applied psychology* No 48(1).

Smith A., McBride J. (2021), 'Working to Live, Not Living to Work': Low-Paid Multiple Employment and Work–Life Articulation, *Work, Employment and Society* No 35(2).

Trompenaars F., Hampden-Turner C. (2000), *Riding the waves of culture: Understanding diversity in global business*. New York: McGraw-Hill.

Felic B., Felic R. (2023), *Zjawisko inwestycji fantomowych w międzynarodowych przepływach kapitałowych* [w:] Stępnia-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s. 53-65.

Rozdział IV.

ZJAWISKO INWESTYCJI FANTOMOWYCH W MIĘDZYNARODOWYCH PRZEPLÝWACH KAPITAŁOWYCH

*Barbara Felic**, *Robert Felic*** ,

Streszczenie

Szacunki międzynarodowych organizacji gospodarczych pokazują , że w wyniku następstw światowej pandemii w 2021 r. oraz wojny w Ukrainie może nastąpić kolejny spadek strumieni inwestycji. BIZ są uznawane za najbardziej zaawansowany sposób wejścia przedsiębiorstwa na rynki obce, a firmy które są eksporterami tej formy kapitału to w przeważającej mierze korporacje transnarodowe. Na międzynarodowym rynku inwestycji zagranicznych obserwowane jest zjawisko tzw. inwestycji fantomowych (phantom investments). Nie wykazują one cech charakterystycznych dla inwestycji bezpośredniej zagranicznej. Dane pochodzące z raportów IMF i NBP wychwytyją jednak zjawisko tzw „pustych inwestycji”, których celem jest chęć optymalizacji zobowiązań podatkowych a nie finansowanie realnej działalności produkcyjnej.

Słowa kluczowe: przepływy kapitałowe , bezpośrednie inwestycje zagraniczne , inwestycje fantomowe , korporacje transnarodowe

Summary

Estimates of international economic organizations show that as a result of the global pandemic in 2021 and the war in Ukraine, there may be another decline in investment flows. FDI is considered as the most advanced way of entering foreign markets. Companies that export this form of capital are predominantly transnational corporations. In the international market of foreign investments we can see the phenomenon of the so-called phantom investments, which don't show features characteristic of foreign direct investment. Data from IMF and NBP reports capture the phenomenon of the so-called "empty investments". The purpose of this type of transaction is basically the optimization of tax liabilities. They do not lead to the financing of real production activities.

Key words: capital flows, foreign direct investment, phantom investments, transnational corporations.

JEL: F21, F23.

* Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych; barbara.felic@pw.edu.pl

** robertfelic94@ gmail.com.

Wprowadzenie

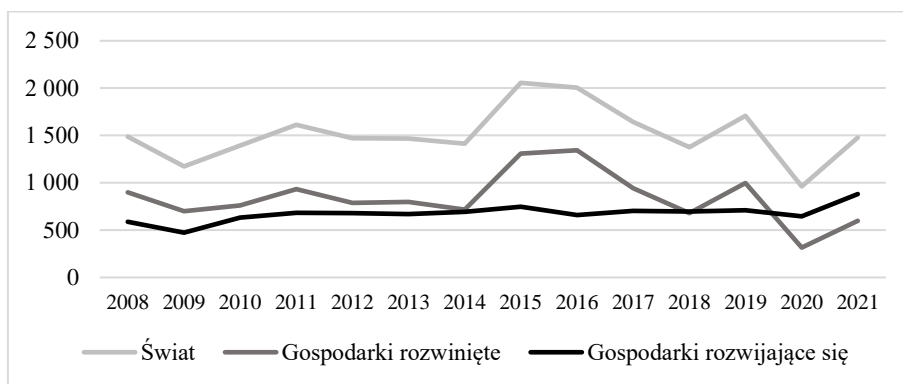
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne są cenną formą przepływów kapitałowych na świecie, zwłaszcza w przypadku kraju goszczącego, który spodziewa się realnych inwestycji. Definicja OECD określająca istotę tych przepływów otwiera jednak pole do zróżnicowanego zliczania a także określania wartości zarówno przepływów, jak też zasobów. Niejednokrotnie zauważyć można rozbieżność między danymi UNCTAD a np. OECD. Z drugiej strony chcąc ocenić skalę tych inwestycji, których zadaniem jest pojawienie się realnych inwestycji w sferze produkcji lub świadczenie usług co przyniosłoby ze sobą wytwarzanie i sprzedaży towarów, podzespołów, komponentów przesyłanych w ramach łańcuchów dostaw lub do zagranicznych odbiorców, natomiast w sferze usług niematerialnych – świadczenie usług usługobiorcom krajowym lub ich eksport za granicę, napotykamy tzw. inwestycje fantomowe, które są tylko narzędziem inżynierii finansowej. Celem artykułu będzie przedstawienie istoty i genezy inwestycji fantomowych. Podjęta zostanie próba ich oszacowania na bazie danych prezentowanych przez bank centralny.

1. Istota przepływów BIZ w świetle zmian w gospodarce światowej

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne są ważnym strumieniem transferu kapitału na świecie. Świadcząc o postępie globalizacji gospodarki światowej są ważną częścią transgranicznych przepływów kapitałowych, stanowią również istotną część rachunku finansowego w bilansie płatniczym. Postępujący liberalizm gospodarczy przyczynił się do znacznej intensyfikacji przepływów kapitałowych zwłaszcza począwszy od lat 80—tych i 90-tych minionego wieku, kiedy to między innymi konsensus Waszyngtoński (liberalizacja rynków finansowych - swoboda kształtowania się stóp procentowych) włączył gospodarki rozwijające się do grona krajów zainteresowanych i zaangażowanych w przepływy kapitału, co również w Polsce w połączeniu z reformami gospodarczymi przyniosło po 1995 r. wzrost napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych [NBP 2012]. W porównaniu z okresem 1991–2000 kiedy ich przepływ w świecie powiększył się prawie dziewięciokrotnie, w ciągu ostatnich dwóch dekad wielkość światowych BIZ ulegała większym wahaniom. Nastąpiły trzy załamania dynamiki wzrostu BIZ. Pojawiły się one w latach: 2001–2003, 2008–2009 i 2015–2019. W ostatnim z tych okresów spadek wielkości bezpośrednich inwestycji zagranicznych był znaczny, rzędu kilkudziesięciu procent. W gospodarce światowej w ostatniej dekadzie zaszły istotne zmiany wpływające na kształtowanie się zarówno światowych, jak i polskich BIZ. Do najważniejszych należy zaliczyć: tzw. czwartą rewolucję przemysłową, spowolnienie procesów globalizacji (slowbalisation), przekładające się na regionalizację międzynarodowych łańcuchów wartości, oraz włączenie zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem do polityki gospodarczej państw wysoko

rozwiniętych, w szczególności członków UE [Budnikowski i inni 2022: 24-26]. Ponadto świat zмага się ze skutkami pandemii koronawirusa oraz wojny w Ukrainie co również znajduje swoje odzwierciedlenie w nasileniu i kierunkach przepływu kapitału BIZ.

Wykres 1. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wg grup krajów w latach 2008-2021 (w mld USD)



Źródło: UNCTAD (2022: 2).

Szacuje się zatem, że w wyniku następstw światowej pandemii w 2021 r. oraz wojny w Ukrainie może nastąpić kolejny spadek strumieni inwestycji. BIZ są uznawane za najbardziej zaawansowany sposób wejścia przedsiębiorstwa na rynki obce, a firmy które są eksporterami tej formy kapitału to w przeważającej mierze korporacje transnarodowe. Do umocnienia ich roli w wywozie kapitału przyczyniło się przede wszystkim powstanie i rozwój tzw. globalnych łańcuchów wartości. Ich istotą jest dążenie przedsiębiorstwa do osiągania korzyści z bezpośredniego zaangażowania w międzynarodowy podział pracy przez podzielenie procesu produkcji na etapy, w którym biorą udział przedsiębiorstwa zlokalizowane w różnych krajach; część tych przedsiębiorstw jest powiązana własnościowo z przedsiębiorstwem inicjującym cały proces. Wskaźnik przepływu dóbr w ramach globalnych łańcuchów wartości szacowany jest na 50% handlu światowego. Jednak według oceny UNCTAD [2020: 156-166] o przewidywanych zmianach w organizacji globalnych łańcuchów wartości będą decydować cztery procesy: reshoring, regionalizacja, replikacja (replication) i dywersyfikacja. Potencjalnym następstwem trzech pierwszych jest zmniejszenie intensywności powiązań składających się na globalne łańcuchy wartości oraz wielkości obrotów handlowych odbywających się w ramach globalnych łańcuchów wartości. Natomiast uogólniając zauważamy rezygnację z dążenia do maksymalizacji korzyści z międzynarodowego podziału na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw towarów do ostatecznego odbiorcy. Zdaniem ekspertów UNCTAD cztery tendencje uznawane za decydujące

dla kształtowania globalnych łańcuchów wartości mają doprowadzić do zmniejszenia wielkości BIZ a w szczególności kierowania ich w regiony uznawane za bezpieczne.

W kontekście rozważań makroekonomicznych przepływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyjaśnić można występowaniem różnic w wyposażeniu czynników produkcji pomiędzy krajem eksportującym kapitał a krajem goszczącym. Istotne makroekonomiczne koncepcje BIZ traktujące o zasadności długoterminowych przepływów kapitałowych skupiają się na rozważaniach o kształtowaniu się pozycji inwestycyjnej lub też pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych. Podnoszą także kwestie względnych przesunięć kosztów siły roboczej, co jest szczególnie cenne w postrzeganiu Polski jako kraju goszczącego [Rynarzewski, Zalewska-Głębocka 2006: 219-220].

Z punktu widzenia problemów ogólnogospodarczych możemy napływ kapitału ujmować również z uwagi na możliwość jego wpływu na bilans płatniczy a także wzrost gospodarczy. Występowanie odmiennych obszarów walutowych oraz celnych, zróżnicowanie stóp procentowych powoduje wędrówkę kapitału w poszukiwaniu większej stopy zwrotu. Napływ BIZ, ich nadwyżka odnotowywana w bilansie płatniczym mogą niwelować zagrożenia wynikające z deficytu handlu zagranicznego i całego rachunku obrotów bieżących. Z drugiej jednak strony mogą również pojawić się problemy w bilansie płatniczym kraju przyjmującego chociażby z powodu tych inwestorów zagranicznych, którzy potrafią transferować zyski przewyższające napływ kapitału.

2. Charakterystyka inwestycji fantomowych

Według rozważań teoretycznych wraz z napływem inwestycji bezpośrednich kraj goszczący oczekuje powstania samodzielnie działających podmiotów - filii, oddziałów. Przyjmując jeden z wiodących podziałów na inwestycje pionowe i poziome należy oczekiwać w sferze produkcji realnej wytwarzania i sprzedaży towarów, podzespołów, komponentów przesyłanych w ramach łańcuchów dostaw lub do zagranicznych odbiorców. Natomiast w sferze usług niematerialnych - świadczenie usług usługobiorcom krajowym lub ich eksport za granicę. Na międzynarodowym rynku inwestycji zagranicznych obserwowane jest też zjawisko tzw. inwestycji fantomowych (phantom investments). Nie wykazują one cech charakterystycznych dla bezpośredniej inwestycji zagranicznej pomimo przekroczenia progu 10% udziału akcji zwykłych, udziałów, głosów w przedsiębiorstwie bezpośredniego inwestowania. Mogą z jednej strony odzwierciedlać złożone transakcje korporacyjne przedsiębiorstw międzynarodowych z drugiej zaś, znaczną część przepływów tych funduszy przechodnich generują korporacyjne strategie optymalizacji podatkowej. Dane pochodzące z raportów IMF i NBP wychwytyują, choć nie w pełni przepływ tzw. „pustych inwestycji”, których

celem jest chęć optymalizacji zobowiązań podatkowych a nie finansowanie realnej działalności produkcyjnej. Przegląd literatury wskazuje, że można wskazać na dwa zjawiska sprzyjające inwestycjom fantomowym. Niektóre kraje oferują napływającym kapitałom atrakcyjne warunki podatkowe lub wysoką poufność o zakresie dokonanych transferów po drugie zaś w międzynarodowych grupach kapitałowych powstają specyficzne organizacje nazwane jednostkami specjalnego przeznaczenia (ang. special purpose entities – SPE). Bardzo często nie zatrudniają one pracowników ani nie prowadzą działalności operacyjnej na terenie kraju, w którym się znajdują. Najczęściej zajmują się działalnością holdingową oraz pozyskiwaniem kapitału w imieniu i na rzecz innych podmiotów z grupy kapitałowej [NBP 2023: 58]. Transakcje podmiotów specjalnego przeznaczenia (ang. transactions of special purpose entities) polegają na tym, że notuje się napływ zagranicznych środków powiększających kapitał udziałowy podmiotów specjalnego przeznaczenia, a następnie środki te są przekazywane przez te podmioty zagranicznym oddziałom lub spółkom zależnym poza granicami danego kraju. W wyniku transakcji podmiotów specjalnego przeznaczenia dokonuje się symetrycznych wpisów, zarówno w zagranicznych inwestycjach bezpośrednich w kraju, jak i w inwestycjach bezpośrednich za granicą. Napływ kapitału z tytułu transakcji podmiotów specjalnego przeznaczenia nie ma natomiast istotnego wpływu na krajową produkcję i zatrudnienie, nie jest związany z wielkością gospodarki goszczącej. Istotną przyczyną powstawania podmiotów typu SPE jest chęć redukcji ryzyka, jakie niesie za sobą prowadzenie działalności gospodarczej przez spółkę zależną. Dla wielu przedsiębiorstw opłacalna jest alokacja aktywów i zobowiązań finansowych do tego typu podmiotów zlokalizowanych w krajach, których jurysdykcja sprzyja ich powstawaniu poprzez istnienie dobrych warunków instytucjonalnych. Narodowy Bank Polski i inne międzynarodowe instytucje finansowe uwzględniają w swoich prezentacjach bilansów płatniczych fakt funkcjonowanie tego typu wehikułów finansowych. Ponadto podmioty specjalnego przeznaczenia jako samodzielne jednostki pozwalają swoim firmom matkom uniknąć ewentualnych strat, które mogłyby być niekorzystne dla bilansu podmiotu nadrzędnego. Są to firmy nie notowane na parkietach giełdowych stąd zakres publikowania informacji o działalności transakcyjnej jest ograniczony co również jest dużym atutem dla jednostek nadrzędnych. Na świecie powstają, lub rozwijają się tzw. centra finansowe (offshore financial centres) lub też niektóre gospodarki funkcjonują na zasadach rajy podatkowego świadcząc usługi inżynierii finansowej. Niejednokrotnie motywem przepływu inwestycji fantomowych jest optymalizacją podatkową stosowaną głównie przez inwestorów doświadczonych w procesie internacjonalizacji. Zakłada się wybór takiego sposobu działania na skalę globalną, aby osiągnąć zamierzony efekt gospodarczy i zminimalizować towarzyszące mu obciążenia podatkowe. Wówczas ulokowanie siedziby firmy lub chociaż jednej

ze spółek-córek w kraju o niskiej stopie podatkowej pozwala na wewnątrz korporacyjne transferowanie środków (z wykorzystaniem np. cen transferowych, opłat licencyjnych i menedżerskich, wypłat dywidend oraz pożyczek fasadowych prowadzące do zmniejszenia obciążeń podatkowych całej korporacji. Tego typu zachowania związane są w największym stopniu z tzw. rajami podatkowymi. [Kłysik-Uryszek, Uryszek, 2015:104-105]

Zbierając dane makroekonomiczne można zatem napotkać na problem właściwego oszacowania wielkości i kierunku skąd napłynęły inwestycje zagraniczne. W przypadku grup kapitałowych właściwym rozwiązaniem wydaje się zatem zbieranie i prezentowanie skali przepływów BIZ według kraju siedziby podmiotu dominującego. Spółki, które celowo zakładane są w rajach podatkowych wykorzystywane są wówczas jako pośrednie ogniwo w łańcuchu własności w ramach grup kapitałowych po to aby swobodnie dysponować docelową inwestycją oraz zastosować korzystniejsze opodatkowania dochodów z tytułu posiadanych aktywów [NBP 2023: 56]. Zidentyfikowanie kraju siedziby podmiotu dominującego w grupie kapitałowej, do której należy inwestor bezpośredni, nie jest łatwe. Szczególnie wówczas gdy spółki rejestrowane są w rajach podatkowych lub centrach finansowych. Banki i pośrednicy finansowi strzegą tajemnicy tożsamości swoich klientów. Nie ma prawnych narzędzi, które rozwiązywałyby te kwestie. Stąd duży odsetek inwestorów bezpośrednich, w przypadku których podmioty dominujące w grupie kapitałowej pozostają niesklasyfikowane.

Znaczny udział światowych BIZ określanych jako fantomowe lokuje się w grupie krajów znanych jako raje podatkowe, są to: Luksemburg, Niderlandy, Hongkong, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Bermudy, Singapur i Kajmany. Goszczą one łącznie ponad 40% światowych BIZ, choć wytwarzają zaledwie ok. 3% globalnego PKB [Damgaard, Elkjaer, Johannesen 2019]. Taka dysproporcja pośrednio dowodzi, że duża część BIZ lokowanych w tych krajach ma charakter fantomowy [Budnikowski 2022: 52-53].

3. Przepływy BIZ w Polsce w świetle inwestycji fantomowych

W Polsce instytucją zbierającą dane o wartości napływu, odpływu, stanu zobowiązań i należności BIZ jest Narodowy Bank Polski, który ukazując strukturę napływu dzieli je na: wniesienie udziałów kapitałowych, reinwestowane zyski, pozostały kapitał (głównie kredyty). Narodowy Bank Polski od 1996 roku publikuje dane o inwestycjach bezpośrednich kierując się międzynarodowymi standardami. Bierze pod uwagę standardy OECD wg OECD Benchmark Definition, które rekomendują między innymi:

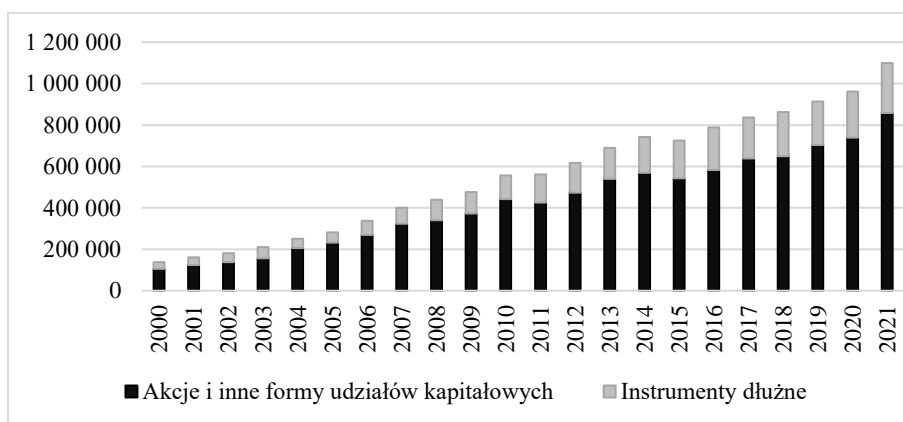
- prezentację zgodnie ze zrewidowaną zasadą kierunkowości (nowy sposób traktowania podmiotów mających status „inny w grupie”),

- wyróżnienie inwestycji bezpośrednich według kraju siedziby podmiotu dominującego,
- prezentację w podziale na aktywa i pasywa.

Jednak zbieranie danych statystycznych nie jest jednoznacznie doprecyzowane co powoduje powstawanie rozbieżności między danymi szacowanymi wg tych standardów a danymi porządkowanymi wg szczegółowych zaleceń np. na poziomie UE. Różnica dotyczy między innymi metod wyceny aktywów i pasywów, innego traktowanie przez UE aktywności funduszy inwestycyjnych gdzie aktywa i zobowiązania funduszy inwestycyjnych nie są ujmowane w inwestycjach bezpośrednich, nawet jeżeli przekroczą próg 10% głosów.

W latach 2000–2021 notowano systematyczny wzrost zobowiązań z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce, z wyjątkiem 2015 roku gdy nastąpiło ich niewielkie zmniejszenie. Na koniec 2021 wynosiły one 1 099,1 mld zł.

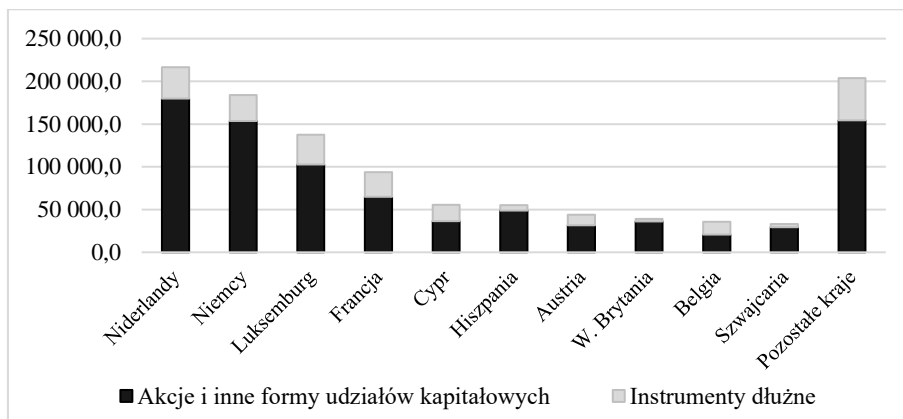
Wykres 2. Stan zobowiązań z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w latach 2000–2021 (w mln zł)



Źródło: NBP (2023: 20).

Struktura geograficzna stanu zobowiązań wg siedziby inwestora zagranicznego W 2021 roku, (podobnie jak w poprzednich latach) wskazuje na duży udział Niderlandów, Luksemburga, Cypru. Jest jednak rozbieżność stanu zobowiązań gdy rozpatrujemy dane według siedziby podmiotu dominującego a nie tylko według siedziby inwestora bezpośredniego. Oznacza to, że podmioty bezpośredniego inwestowania mające siedziby w tych krajach pośredniczą w inwestycjach bezpośrednich w ramach grup kapitałowych.

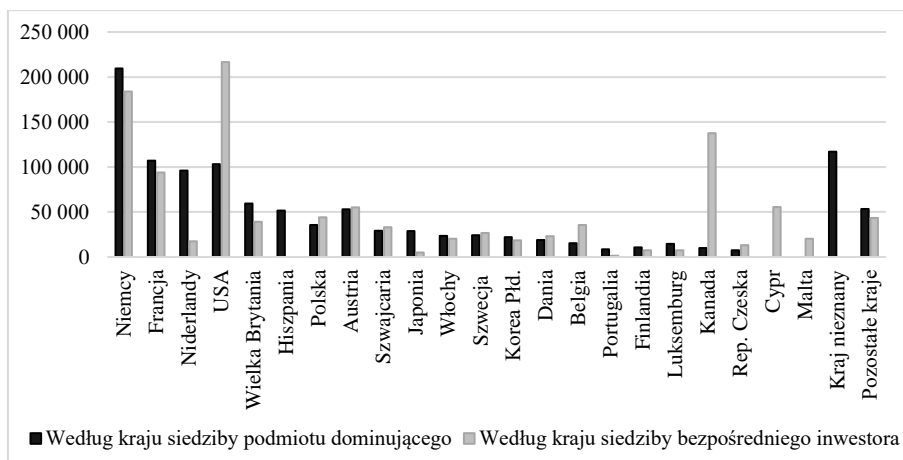
Wykres 3. Stan zobowiązań z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce na koniec 2021 roku według kraju pochodzenia inwestora zagranicznego (w mln zł)



Źródło: NBP (2023: 21).

Rozkład zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce według kraju siedziby podmiotu dominującego w grupie kapitałowej, do której należy inwestor bezpośredni (UIC – ang. ultimate investing country), daje nieco inny obraz geograficznej struktury zobowiązań z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce.

Wykres 4. Stan zobowiązań z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce według kraju siedziby inwestora bezpośredniego i kraju siedziby podmiotu dominującego (UIC) na koniec 2021 roku (w mln zł)



Źródło: NBP (2023: 22).

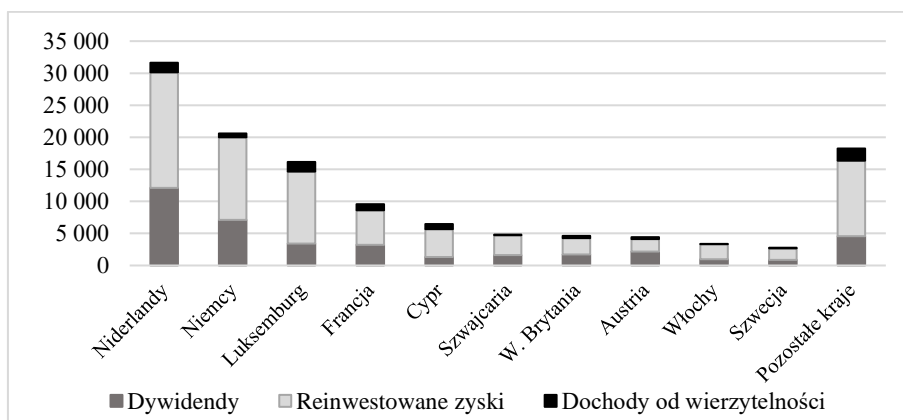
Jeśli uwzględnimy kraj, z którego pochodzi podmiot dominujący w grupie kapitałowej, to w 2021 roku największym inwestorem bezpośrednim w Polsce były Niemcy. Pozycje Niderlandów, Luksemburga, Cypru nie są kluczowe. Wynika to w znacznej mierze ze specyficznej roli tych państw w przepływach kapitałowych.

Spółki zakładane w tych krajach często wykorzystuje się jako pośrednie ogniwo w łańcuchu własności w ramach grup kapitałowych. Stan niemieckich należności z tytułu inwestycji zagranicznych w Polsce wyniósł na koniec analizowanego roku 209,5 mld zł. Kolejne miejsce zajęła Francja (107,1 mld zł), a następnie Niderlandy (103,1 mld zł). Na czwartej pozycji znalazły się Stany Zjednoczone (96,1 mld zł), a następnie Wielka Brytania (59,5 mld zł)

W zestawieniu wykazana jest wartość polskich inwestycji w Polsce. Są to inwestycje dokonywane za pośrednictwem podmiotów specjalnego przeznaczenia mających siedziby w innych krajach. To znaczy, że podmioty dominujące, które mają u nas siedziby, inwestowały w krajowe podmioty bezpośredniego inwestowania za pośrednictwem podmiotów specjalnego przeznaczenia mających siedziby w innych krajach. Ich wartość wyniosła 51,6 mld zł. Polskie podmioty uplasowały się na siódmym miejscu w gronie analizowanych inwestorów Co stanowiło 4,7% całkowitych zobowiązań. Należy nadmienić, że udział procentowy podmiotów dominujących mających siedziby w Polsce, które inwestowały w naszym kraju w całości sumy zobowiązań na przestrzeni ostatnich 5 lat kształtuje się na ustabilizowanym poziomie około 4 %. Dla przykładu w roku 2020 było to 4,1% , a w ostatnim roku przed pandemią 4% [NBP 2022: 19; NBP 2020: 20].

O roli państw będących przystanią dla grup kapitałowych wykorzystujących podmioty specjalnego przeznaczenia mówi też rozkład dochodów z bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce.

Wykres 5. Dochody z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w 2021 roku według kraju inwestora bezpośredniego (w mln zł)



Źródło: NBP (2023: 25).

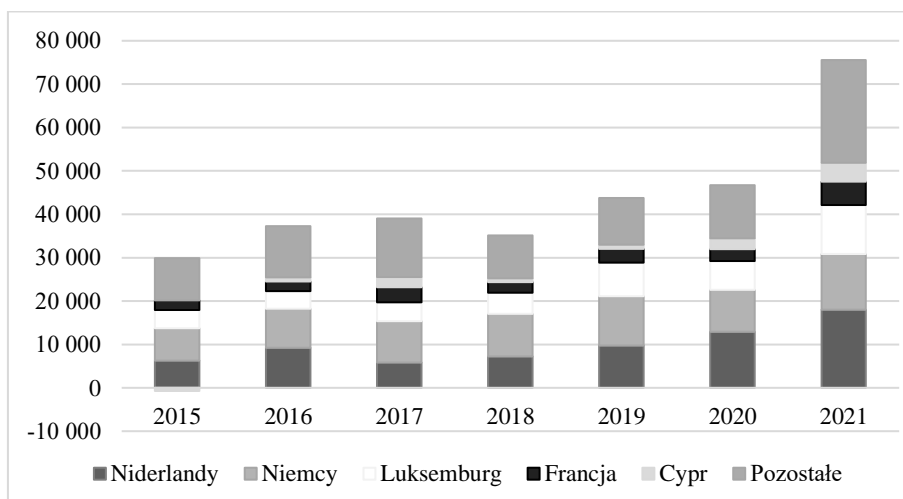
Według danych Banku Centralnego Najwyższą stopę wzrostu dochodów z tytułu zagranicznych inwestycji w Polsce osiągnęły podmioty (inwestorzy bezpośredni)

będące rezydentami Niderlandów, Niemiec, Luksemburga, Francji i Cypru. Autorzy Raportu podkreślają rolę Niderlandów, Luksemburga i Cypru jako jedynie pośredników w przepływach kapitałowych.

Ciekawych informacji dostarcza również wykres obrazujący stan i strukturę geograficzną reinwestowanych zysków z tytułu BIZ w Polsce

Rozkład reinwestowanych zysków w latach 2015–2021 według kraju siedziby inwestora bezpośredniego wskazuje na stabilność struktury geograficznej dochodów z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Inwestorzy z pięciu krajów, tj Niderlandów, Niemiec, Luksemburga, Francji oraz Cypru byli odpowiedzialni za blisko 70% reinwestowanych zysków pozostawionych w przedsiębiorstwach bezpośredniego inwestowania. Autorzy Raportu sygnalizują jednocześnie ciekawe zjawisko tzw. roundtripping. oznacza to, że w przypadku inwestorów cypryjskich i luksemburskich należy myśleć o grupach kapitałowych, na czele których byli polscy rezydenci.

Wykres 6. Reinwestowane zyski z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce według kraju siedziby inwestora bezpośredniego w latach 2015–2021 (w mln zł)

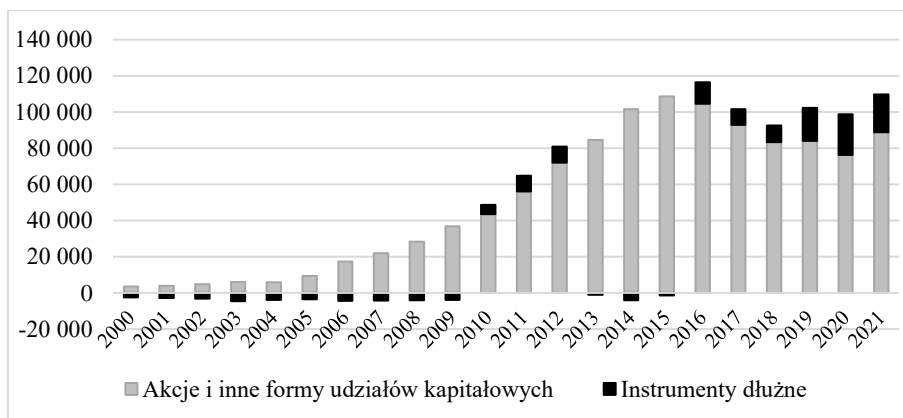


Źródło: NBP (2023: 31).

Spoglądając na stopień wykorzystania wehikułów finansowych w przepływach typu BIZ można również przytoczyć dane pokazujące aktywność polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych.

Na koniec 2021 roku należności z tytułu polskich inwestycji bezpośrednich za granicą wyniosły 109,7 mld zł. Ich wartość odbudowywała się po okresie pandemii.

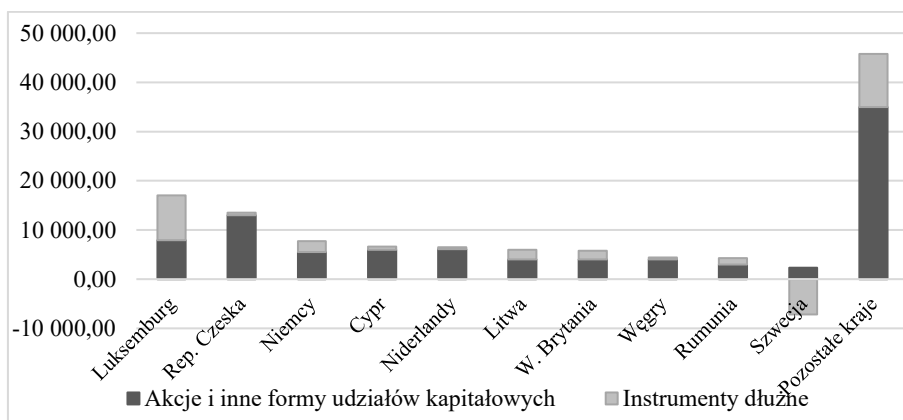
Wykres 7. Stany należności z tytułu polskich inwestycji bezpośrednich za granicą w latach 2000–2021 (w mln zł)



Źródło: NBP (2023: 39).

Rozpatrując rozkład geograficzny dokąd zmierzają polscy inwestorzy zauważyć można dominującą pozycję Niderlandów, Luksemurga, Cypru. Jednakże w większości przypadków podmioty mające siedziby w tych krajach były wykorzystywane do optymalizacji struktur inwestycyjnych. Natomiast wartość polskich inwestycji bezpośrednich za granicą kontrolowanych przez rezydentów wyniosła 78,3 mld zł, z czego 32,7% (25,6 mld zł) trafiło do wymienionych wyżej krajów.

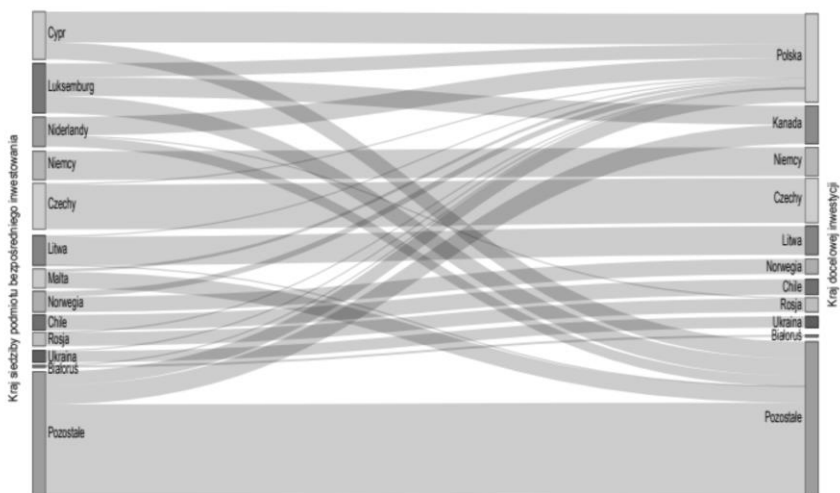
Wykres 8. Struktura geograficzna należności z tytułu polskich inwestycji bezpośrednich za granicą w 2021 roku



Źródło: NBP (2023: 40).

Kraje pośredniczące w znacznej mierze wykorzystywane były do dokonania docelowej inwestycji w Polsce (zob. Rys. 1).

Rysunek 1. Kraj podmiotu bezpośredniego inwestowania i kraj docelowej inwestycji według stanów należności inwestorów kontrolowanych przez rezydentów na koniec 2021 roku



Źródło: NBP (2023: 39).

Należności podmiotów bezpośredniego inwestowania mających siedziby na Cyprze, w Niderlandach, Luksemburgu, Norwegii oraz w innych krajach pośredniczących wyniosły 15,6 mld zł i stanowiły 60,4% należności od tych krajów. Były to należności podmiotów mających docelową inwestycję w Polsce.

Fenomen Cypru i Luksemburga jako krajów przyciągających BIZ polega na między innymi na tym, że mają w swoim systemie prawnym regulacje pozwalające korporacjom transnarodowym względnie łatwo zakładać spółki specjalnego przeznaczenia. Oferują regulacje umożliwiające tym spółkom imitowanie rzeczywistej działalności gospodarczej i wykazywanie powiązań z lokalną gospodarką a co najważniejsze gwarantujące poufność faktycznych celów BIZ. W przypadku inwestycji na Cyprze istotną rolę ogrywa korzystna regulacja prawna dotycząca opodatkowania dochodów ze sprzedaży praw do własności intelektualnej (w tym praw autorskich). Stąd powstają tam spółki, przez które przechodzą środki pieniężne w związku z np. przekazywaniem oprogramowania, znaku handlowego. Formalnie spełnione są wymogi klasyfikacji przepływów jako inwestycje zagraniczne lecz istota ich bazuje raczej na możliwości wykorzystania optymalizacji podatkowej.

Wnioski

Luksemburg, Cypr i Niderlandy są krajami, które odgrywają istotną rolę w strukturze geograficznej zarówno zobowiązań z tytułu bezpośrednich inwestycji w Polsce, jak też należności polskich inwestycji za granicą. W przypadku napływu zagranicznego kapitału do Polski rola tych trzech państw schodzi na plan dalszy przy

głębszej analizie z uwzględnieniem kraju siedziby podmiotu dominującego. W przypadku Niderlandów mówimy o różnicy wartości wg kraju siedziby podmiotu dominującego a kraju siedziby inwestora zagranicznego 45%, Luksemburga rozdźwięk jest jeszcze większy 7,2%. natomiast inwestycje z Cypru i Malty w ogóle nie występują. Daje to wyrazisty snop światła na rolę tych państw w kreowaniu fantomowych przepływów kapitałowych. Polscy inwestorzy również cenią sobie możliwość lokowania inwestycji w wyżej wymienionych krajach. Ponad 30 % stanu należności na koniec 2021 roku trafiła do wyżej wymienionych krajów. Część inwestycji lokowanych w tzw. krajach pośredniczących docelowo trafiała do Polski. Można uznać, że znaczna część polskich inwestycji w Luksemburgu, na Cyprze w Niderlandach mają charakter fantomowy. Inwestycje z całego świata wybierają te kraje jako siedzibę pośredniego ogniwa w łańcuchu w ramach grup kapitałowych. Wprawdzie nie są to typowe raje podatkowe, ale oferują bardzo korzystne rozwiązania prawne dla wewnątrz korporacyjnych operacji finansowych nastawionych na optymalizację podatkową lub unikanie ryzyka. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne postrzegane w minionych dekadach za względnie stabilne i znane źródło pozyskania kapitału w coraz większym stopniu stają się odzwierciedleniem skomplikowanych transakcji wewnątrz korporacji transnarodowych, które nie znajdują realnego przełożenia w zmianie rzeczywistej działalności w zakresie produkcji dóbr lub usług.

Bibliografia

Budnikowski A. i in. (2022), Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Stan po 30 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

Damgaard, J., Elkjaer, T., Johannesen, N. (2019), What is real and what is not in the Global FDI Network?, IMF Working Paper No 274.

Kłysik-Uryszek A., Uryszek T. (2015), Konkurencja podatkowa jako czynnik lokalizacyjny polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych, Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego ,nr 41, t.1

NBP (2012), Przepływy kapitału w krajach rozwijających się w latach 2000-2011, Warszawa.

NBP (2020), Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2018 roku, Warszawa.

NBP (2022), Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2020 roku, Warszawa.

NBP (2023), Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2021 roku, Warszawa.

Rynarzewski T., Zalewska-Głębocka A. (2006), Międzynarodowe stosunki gospodarcze-teoria wymiany, polityka handlu międzynarodowego, PWN, Warszawa.

UNCTAD (2020), World Investment Report 2020. UNCTAD (2020), International Production Beyond the Pandemic, Geneva.

UNCTAD (2022), World Investment Report 2022, United Nations publication issued by the United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/WIR/2022.

Rozdział V.

GIG ECONOMY W SEKTORZE PUBLICZNYM. WYZWANIA I MOŻLIWOŚCI Z PUNKTU WIDZENIA PAŃSTWA

*Emil Zelma**

Streszczenie

W niniejszym rozdziale skupiono się na ujęciu teoretycznym gig economy i przedstawieniu tej koncepcji jako trendu kształtującego współczesny rynek pracy. Oprócz tego zwrócono uwagę na wyzwania związane z tym modelem zatrudnienia. Zostały również wskazane potencjalne obszary, które wymagają regulacji ze strony sektora publicznego. Działania te mogłyby zostać podjęte w celu ochrony praw freelancerów oraz poprawy ich pozycji na rynku pracy.

Key words: Gig economy, giger, freelancer, wolny strzelec, sektor publiczny

Summary

This chapter focuses on the theoretical approach to the gig economy and its presentation as a trend shaping the modern labor market. In addition, attention was paid to the challenges associated with this employment model. Potential areas that require regulation by the public sector have also been identified. These actions could be taken to protect the rights of freelancers and improve their position on the labor market.

Key words: Gig economy, giger, freelancer, public sector

JEL: D11, D23, M13, O31.

* Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych; Emil.Zelma@pw.edu.pl.

Wstęp

Dwudziesty pierwszy wiek to czas, w którym obserwuje się dynamiczny rozwój gig economy. Przewiduje się, że już pod koniec obecnej dekady będzie to jedna z wiodących form współpracy na współczesnym rynku pracy. Gig economy polega – w pewnym uproszczeniu – na podejmowaniu pojedynczych, dorywczych prac (zleceń) i odnosi się do niezależnych pracowników, którzy realizują krótkoterminowe zlecenia dla różnych klientów.

Taki model pracy, który oparty jest przede wszystkim na elastyczności i niezależności gigerów (inne stosowane określenia na tę grupę to: wolni strzelcy oraz freelancerzy), cieszy się coraz większym zainteresowaniem zarówno w przypadku pracowników, jak i przedsiębiorców. Z drugiej jednak strony trzeba zauważyć, że wraz z rozwojem gig economy idą w parze nowe wyzwania. Niektóre aspekty gig economy – w tym przede wszystkim nieregularność pracy oraz wynikające z tego zagrożenia dla freelancerów – stanowią potencjalny kierunek dla interwencji i regulacji ze strony sektora publicznego.

1. Gig economy – podstawowe ujęcie teoretyczne. Istota pracy gigerów

Gig economy to stosunkowo nowe pojęcie, aczkolwiek w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji opisujących to zagadnienie. Zwraca się w nich uwagę na różne kwestie, ale ogólny wydzźwięk jest następujący: gig economy to część rynku obejmująca jednorazowe usługi (prace dorywcze, jednorazowe projekty) wykonywane w celu zarobkowym. Takie źródło dochodów może z punktu widzenia wykonawców stanowić alternatywę dla pracy etatowej lub jej uzupełnienie [BEIS 2018: 13].

Poniżej zostały przedstawione wybrane cechy charakterystyczne modelu współpracy określanego jako gig economy:

- Wykonywana praca jest podzielona na pojedyncze, odrębne zadania (nierazko każde z nich zlecane jest przez innego zleceniodawcę) [Jamka 2022: 98]. Taki stan rzeczy oznacza dywersyfikację względem usługodawców – gigerzy nie są bowiem zależni od jednego zamawiającego. Niestety, zasada ta działa również w drugą stronę, ponieważ gigerzy są angażowani do realizacji zadań bez gwarancji kontynuacji współpracy w przyszłości.
- Poszczególne prace mogą być zlecane w ramach osobistego kontaktu, choć w ostatnich latach coraz częstsze staje się nawiązywanie współpracy z a pośrednictwem mobilnych aplikacji cyfrowych, które mają za zadanie pośredniczyć między zamawiającymi oraz zleceniobiorcami (wykonawcami) [Woodcock, Graham 2020: 50].
- Usługodawcy są – z punktu widzenia platform pośredniczących i/lub zleceniodawców – traktowani jak niezależni freelancerzy (ang. wolni strzelcy) lub

kontraktorzy, co oznacza, że nawet po wieloletniej współpracy z daną platformą/lub zleceniodawcą nie zyskują oni prawa do takich rodzajów świadczeń jak na przykład płatny urlop wypoczynkowy, płaca minimalna, prawo do świadczeń na wypadek choroby czy renty/emerytury.

Charakterystyczną cechą gig economy jest nieregularny charakter wykonywanej pracy, a co za tym idzie – zarobkowania. Właściwie, nigdy nie jest pewne, czy i kiedy giger będzie miał możliwości zarabiania w danym przedziale czasowym; jest to bowiem uzależnione od poziomu zgłaszanego popytu na usługi wykonywane przez freelancerów [Ostoj 2020: 97].

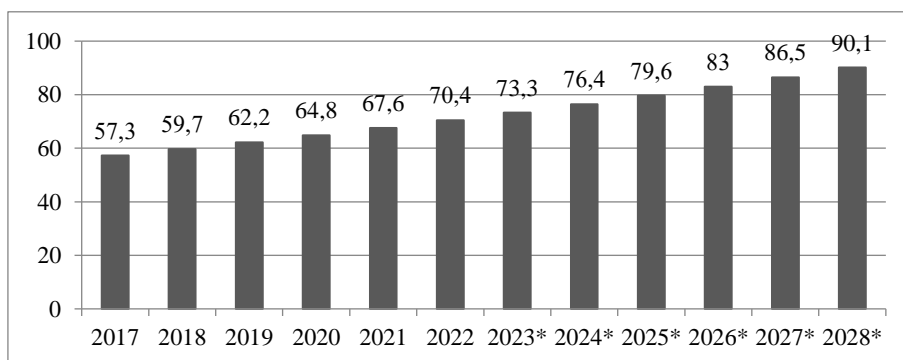
Co więcej, problemem w takiej sytuacji jest nie tylko ryzyko zbyt niskiego zapotrzebowania na usługi wykonywane przez gigerów. Warto zwrócić uwagę również na kwestię nieodpowiedniej koordynacji między popytem a podażą, czyli możliwościami wykonywania pracy przez freelancera.

Podczas gdy pracownicy etatowi mają jasno określone w umowie dni i godziny wykonywania obowiązków (może być to np. praca od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00-16.00), zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku gigerów, którzy – w pewnym uproszczeniu – nie mają pełnej wiedzy na temat tego, kiedy zostaną im powierzone obowiązki.

W praktyce sytuacja gigerów sprowadza się do tego, że giger może przez kilka dni lub nawet tygodni nie wykonywać zleceń (lub też zleceń tych będzie niewiele), potem zaś niespodziewanie otrzymuje dużą ilość pracy do wykonania.

To, w jakich branżach działają freelancerzy, wynika z istoty koncepcji gig economy. Ponieważ, jak już wspomniano, jednym z czynników determinujących rozwój tego modelu jest postęp technologiczny [Ostoj 2020: 97], wydaje się oczywiste, że to właśnie specjalistyczne prace umysłowe są głównym obszarem zainteresowania freelancerom – dowodzi tego m.in. badanie przedstawione w raporcie UseMe (stan na 2021 rok, zob. Wykres 1):

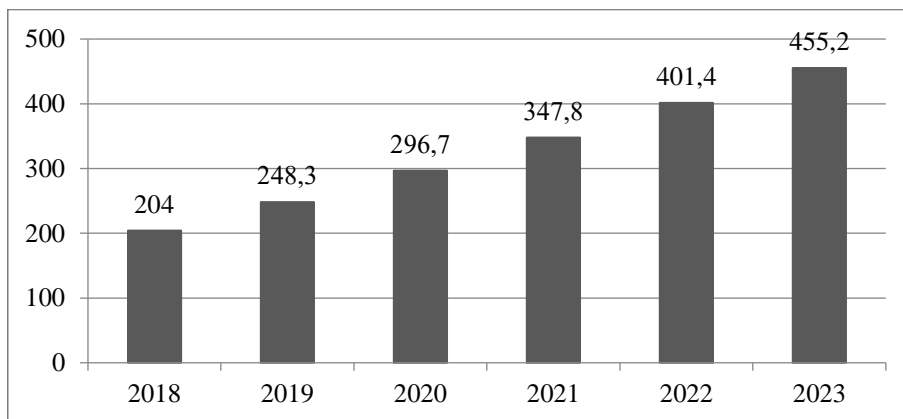
Wykres 1. Obecna i prognozowana liczba freelancerów w Stanach Zjednoczonych w latach 2017-2028 (w mln, wielkości rzeczywiste i prognozowane*)



Źródło: Symmetrical.ai.

Rosnąca liczba freelancerów w gospodarce amerykańskiej przekłada się na wzrost wartości tego sektora rynkowego – dobrze pokazuje to zestawienie wartości transakcji zawartych przez gigerów w Stanach Zjednoczonych (zob. Wykres 2).

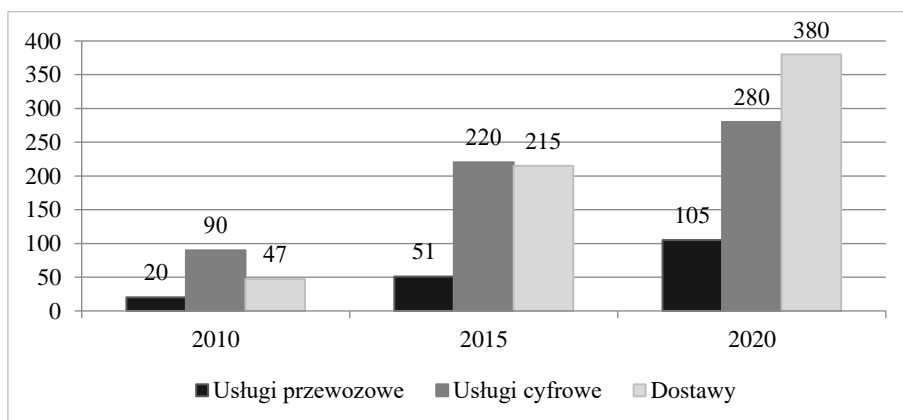
Wykres 2. Wartość rynku gig economy w Stanach Zjednoczonych mierzona wartością transakcji zawieranych przez freelancerów w latach 2018- 2023 (w mld USD)



Źródło: Symmetrical.ai.

Rozwój gig economy obejmuje właściwie wszystkie formy zarobkowania, tzn. zarówno zarabianie poprzez prace wykonywane online, jak i np. podejmowanie zleceń za pomocą aplikacji internetowej (Upwork, Good content), a następnie wykonywanie pracy na miejscu, w świecie realnym (Fixly, Uber) [Bogenhold, Klinglmair, Kandutsch 2022: 47]. Nie ulega wątpliwości, że znaczenie cyfrowych platform internetowych będzie w następnych wzrastało (zob. Wykres 3). Już w ostatnich latach można było zaobserwować wyraźny wzrost w tym zakresie, choć widać, że w okresie 2010-2020 największy progres miał miejsce w odniesieniu do usług oferowanych np. przez Glovo (dostawy zamówień realizowane przez kierowców, którzy podejmowali zlecenia za pośrednictwem aplikacji); mimo to prace realizowane wyłącznie online również zyskiwały wówczas coraz większą popularność (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Liczba platform dla freelancerów w Stanach Zjednoczonych w latach 2010-2020



Źródło: Symmetrical.ai.

2. Zagrożenia dla freelancerów w związku z ich pracą w ramach gig economy – wyzwania dla sektora publicznego

Pozycja zajmowana gigerą ma jednocześnie cechy charakterystyczne dla statusu pracownika oraz przedsiębiorcy. Abstrahując od formy prawnej, o jaką opiera się aktywność prowadzona przez gigerów (prowadzenie działalności nierejestrowanej lub zarobkowej działalności gospodarczej, umowy cywilnoprawne), należy zwrócić uwagę na takie kwestie jak choćby niezależność podczas wykonywanych na co dzień obowiązków.

Jeśli chodzi o postrzeganie pracy gigerą z punktu widzenia przedsiębiorcy, to pewne skojarzenia nasuwają się w takich kwestiach, jak zostało to przedstawione poniżej:

- Giger – podobnie jak przedsiębiorca – jest właścicielem przynajmniej części czynników produkcji, które wykorzystuje podczas codziennej działalności zarobkowej. W zależności od specyfiki wykonywanych zadań może być to na przykład samochód, skuter lub rower (w przypadku gigerów, którzy zarabiają poprzez pozyskiwanie – dzięki cyfrowym aplikacjom pośredniczącym – zleceń przewozu osób lub jedzenia), ale także urządzenia z dostępem do internetu (graficy, specjaliści ds. online marketingu itp.). Taki stan rzeczy oznacza, że gigerzy muszą ponosić wydatki na nabycie czynników produkcji oraz utrzymanie ich w odpowiednim stanie technicznym, który pozwoli im na wywiązywanie się z zadań oraz utrzymanie wystarczającej jakości wykonywanych prac. Jednocześnie, giger nie jest właścicielem czynnika produkcji w postaci technologii, która pozwoliła na stworzenie cyfrowej platformy pośredniczącej.

- Autonomia – giger, podobnie jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorcy, samodzielnie decyduje o tym, w jakich dniach i godzinach będzie podejmował aktywność zarobkową oraz z jakimi klientami nawiąże współpracę. W rzeczywistości okazuje się jednak, że autonomia ta ma względny charakter, ponieważ jest ona poważnie ograniczona przez nieregularność nadsyłanych zleceń oraz zasady współpracy przyjęte w ramach danej platformy.

Jak już wspomniano, działalność w ramach gig economy ma atrybuty pozwalające kojarzyć gigera również z pracownikiem – decydują o tym poniższe cechy:

- Wykonywanie aktywności pod kontrolą ze strony cyfrowej platformy pośredniczącej. Kontrola ta może mieć różne nasilenie i formy w zależności od rozwiązań przyjętych przez twórcę danej platformy [Aloisi 2018: 165]. W niektórych przypadkach nadzór ten sprowadza się jedynie do ustalenia czasu na realizację powierzonych prac, choć częstą praktyką jest rozbudowany system oceny zleceniobiorców – są to systemy punktowe, w konieczność opłacania prowizji od każdego zrealizowanego zlecenia.
- Brak możliwości negocjacji w zakresie warunków współpracy z daną platformą, przez co rozumie się na przykład konieczność stosowania się do odgórnie narzuconych zasad. To poszczególni zleceniodawcy dyktują ceny, ustalają termin wykonania prac itp. Zakres kontroli sprawowanej nad działalnością gigera może różnić się również pod innymi względami; przykładowo, w niektórych platformach oceną efektów pracy zleceniobiorców zajmują się wyłącznie klienci, w innych zaś odpowiadają za to również twórcy platformy.

Wydaje się jednak, że jeśli rozpatruje się aktywność zarobkową gigera pod kątem zbieżności ze statusem pracownika etatowego czy przedsiębiorcy, trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na bardzo ograniczone możliwości rozwoju aktywności zarobkowej czy skalowania działalności – jest tak pomimo faktu, iż określenie „giger” jest traktowane często zamiennie z terminem „freelancer”, który, jak wiadomo, oznacza „wolnego strzelca”.

Brak samodzielności wyraża się na różne sposoby, w tym np. poprzez:

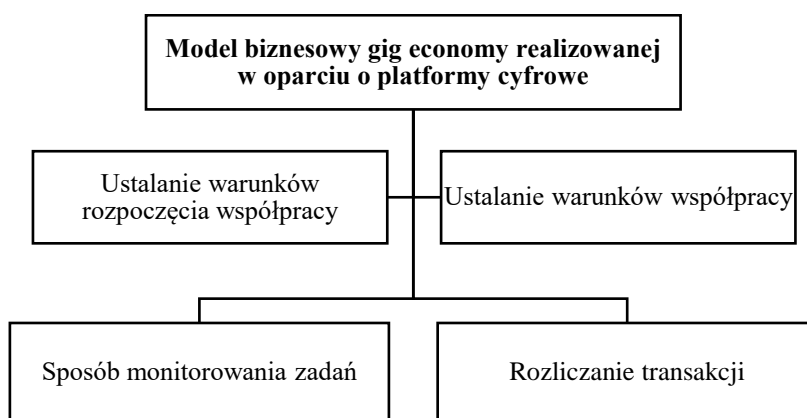
- wspomnianą bezwzględną konieczność stosowania się do regulaminu wprowadzonego przez twórcę cyfrowej platformy rozliczeniowej,
- brak korzystnych dla freelancera regulacji w zakresie:
- wysokości stawek za zrealizowane prace,
- możliwości przedstawiania dotychczas zrealizowanych prac w swoim portfolio (w zależności od polityki przyjętej przez dane platformy pośredniczące),
- gwarancji minimalnej liczby zleceń w danym okresie.

Aktywność gigerów ma bardzo poważne ograniczenia, jeśli chodzi o pozyskiwanie klientów. Jest to widoczne szczególnie w przypadku działalności na cyfrowych platformach pośredniczących, w ramach których zabronione jest nawet kontaktowanie się ze zleceniodawcami (za wyjątkiem sytuacji, w której kontakt ten

dotyczy sytuacji ściśle związanych z realizacją danego zlecenia) – takie działanie może skutkować zablokowaniem konta wykonawcy. Tym samym giger ma trudności w nawiązaniu stałej współpracy z klientami, a działalność sprowadza się często jedynie do krótkoterminowej, incydentalnej kooperacji.

Zakaz kontaktu to nie jedyna forma dyskryminacja freelancerów, którzy podejmują działalność za pośrednictwem platform pośredniczących. Przykładowo, na rynku usług copywritingowych (tworzenie tekstów reklamowych, wpisów blogowych itp. na zamówienie) stosuje się także takie rozwiązania ograniczające możliwości zarobkowania gigerów jak na przykład blokowanie dostępu do lepiej płatnych zleceń tym spośród wykonawców, którzy mają wyższy – od określonego wcześniej punktu granicznego – współczynnik odrzuceń.

Rysunek 1. Model biznesowy gig economy



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ostoj (2020: 62).

Jak widać, gig economy – choć wydaje się, że jednym z powodów rosnącej popularności omawianej koncepcji w dwudziestym pierwszym wieku jest elastyczność – to model, który został obciążony poważnymi słabościami. W głównej mierze dotyczą one kwestii związanych z:

- nieregularnością osiąganych zarobków,
- brakiem typowych praw i przywilejów przysługujących:
 - pracownikom (w szczególności chodzi tu o prawo do świadczeń urlopowych, emerytalnych, rentowych czy chorobowych),
 - przedsiębiorcom (możliwość pozyskiwania nowych klientów oraz negocjowania stawek itp.).

Wydaje się, że rozwiązaniem tego problemu jest zdecydowana interwencja dokonana przez sektor publiczny. Może odbywać się to poprzez zmianę istniejących norm prawnych w celu dostosowania ich do otaczającej rzeczywistości.

W związku z tym można postawić tezę, zgodnie z którą jednym z zadań sektora publicznego (państwa) – jeśli chodzi o interwencję w związku z gig economy – jest wprowadzenie regulacji prawnych, które pozwoliłyby na wyodrębnienie statusu gigera. Obecnie bowiem wszystko wskazuje na to, że freelancer osiąga nieregularne zarobki, co jest cechą typową dla zjawisk o charakterze prekaryjnym, a jednocześnie działa w dynamicznym otoczeniu wolnorynkowej konkurencji, co stawia go na równi z przedsiębiorcami [Fathiyah i in. 2021: 20].

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania powinny dotyczyć m.in. kwestii związanych z godzinami pracy, sposobem konkurowania oraz płacą minimalną (zob. Tab. 1).

Tabela 1. Propozycje w zakresie gig economy z punktu widzenia sektora publicznego

Zagadnienie dotyczące pracy gigerów	Opis	Propozycje dla gigerów-wykonawców
Godziny pracy	Z jednej strony nie powinno się narzucać wykonawcom minimalnej lub maksymalnej liczby przepracowanych godzin w danym okresie. Z drugiej jednak dobrym pomysłem mogłoby być narzucenie zleceniodawcom pewnych wymogów odnośnie tego, kiedy zostaną dodane nowe zlecenia. Dzięki temu można by uniknąć sytuacji, w której duża część zleceń trafia na rynek np. w godzinach wieczornych czy weekendy	Ułatwienie wykonywania pracy przez gigerów
Konkurencja	Powinno się poważnie ograniczyć prawo twórców cyfrowych platform pośredniczących do stosowania – w umowach zawieranych z wykonawcami – zapisów dotyczących zakazu konkurowania	Poprawa pozycji zawodowej gigerów poprzez możliwość nawiązywania współpracy z różnymi zleceniodawcami
Płaca minimalna	Wprowadzenie wynagrodzenia ryczałtowego za gotowość do pracy, co mogłoby przynajmniej częściowo zrekomensować straty wynikające z przestojów	Wprowadzenie płacy minimalnej dla wykonawców jako sposób na zabezpieczenie ich potrzeb socjalnych

Źródło: opracowane własne.

Wnioski

Gig economy to koncepcja, która z uwagi na swoje liczne atuty może być rozpatrywana jako poważna alternatywa dla tradycyjnego, opartego na zatrudnieniu etatowym rynku pracy. Elastyczność – cecha charakterystyczna opisywanego modelu – sprawia, że ten sposób zarobkowania może stać się dodatkowym, obok etatu, lub głównym źródłem dochodu. Jednocześnie, należy zwrócić uwagę na to, że gig economy jest obszarem wciąż jeszcze niedostatecznie uregulowanym przez państwo.

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania prowadzą do następujących wniosków:

- Gig economy jest jedną z tych stosunkowo nielicznych sfer gospodarki i prawodawstwa, o których można powiedzieć, że praktyka życia gospodarczego wyprzedziła sferę badań naukowych.
- Gig economy to obszar życia gospodarczego, który w trzeciej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku dalej będzie zyskiwał na znaczeniu. Jednym z głównych czynników, które na to wpływają, jest dynamiczny rozwój technologii cyfrowych.
- Gigerzy (freelancerzy) to uczestnicy gospodarki, którzy szczególnie sobie cenią takie atuty gig economy jak na przykład elastyczność, możliwość dywersyfikacji dochodów oraz niezależność. Rzecz jasna, giger pozostaje zależny od swoich klientów (zleceniodawców); jeśli jednak po stronie zleceniodawców występuje rozproszenie (a zatem, jeden freelancer wykonuje swoje usługi dla kilku lub nawet kilkunastu zamawiających), z oczywistych powodów jest to niezależność idąca dalej niż wykonywanie pracy dla jednego podmiotu.
- Gigerzy mogą działać jako zleceniobiorcy lub strony umowy o dzieło. Dopuszczalne jest również prowadzenie przez nich działalności gospodarczej (szczegółowe rozwiązania w tej kwestii mogą różnić się w poszczególnych państwach). Tak czy inaczej, nawet posiadanie statusu przedsiębiorcy nie poprawia pozycji przetargowej gigera w relacjach z twórcą platformy cyfrowej.
- Abstrahując od formalnych uwarunkowań (rodzaj umowy, w oparciu o którą nawiązywana jest współpraca), nie sposób wyraźnie sklasyfikować gigera jako przedsiębiorcę lub pracownika najemnego. Praktyka biznesowa pokazuje, że przedstawiciele tej grupy mają cechy, które pozwalają przyporządkować wolnych strzelców i do jednej, i do drugiej grupy (abstrahując od tego, jaki jest formalny status aktywności zarobkowej freelancera). Jeśli mamy zamiar postrzegać freelancerów jako przedsiębiorców, powinniśmy zwrócić uwagę na ich daleko idącą autonomię. Jak już wspomniano, giger może wykonywać swoje prace dla n zleceniodawców, podobnie jak przedsiębiorcy współpracują z różnymi klientami. Taki stan rzeczy nie zmienia jednak faktu, że freelancerzy mają bardzo ograniczone możliwości konkurowania na dynamicznym rynku – dotyczy to w szczególności osób prowadzących działalność zarobkową z wykorzystaniem cyfrowych platform pośredniczących. W takiej sytuacji giger z jednej strony musi stanąć przed wyzwaniem w postaci konkurencji, z drugiej jednak platformy narzucają nań ograniczenia w postaci np. zakazu podawania danych kontaktowych zamawiającemu.
- Niezbędne może okazać się prawne określenie statusu wolnego strzelca jako podmiotu „pośredniego” pomiędzy pracownikiem etatowym, zleceniobiorcą oraz przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą.

Bibliografia

- Aloisi A. (2021), *The Role of European Institutions in Promoting Decent Work in the „Collaborative Economy”*, Multidisciplinary Design of Sharing Services, Springer International Publishing, Madryt.
- BEIS (2018), *The characteristics of those in the gig economy. Final report*, Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018), Londyn.
- Czernek K., Wójcik D., Marszałek P. (2018), *Zaufanie w gospodarce współdzielenia*, Gospodarka Narodowa nr 3, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice.
- Ernst&Young (2021), *Raport EY&GIGLIKE: GIG on. Nowy Ład na rynku pracy*, Warszawa.
- Fathiyah A., Rahim A., Yaacob N. A. i in. (2021), *Strengthening the gig economy: future of digital labor workforce platform post-Covid-19*, GADING (Online) Journal for Social Sciences, Universiti Teknologi MARA Cawangan Pahang No 24(04).
- Firlej K., Mierzejewski M. (2022), *Finansowe i strategiczne aspekty ekonomii współdzielenia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jamka B. (2022), *Zarządzanie projektami: kompetencje pracy młodych w gig economy, Zarządzanie projektami w dobie postępującej cyfryzacji i zwiększonego ryzyka*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa.
- Kowalik Z. (2017), *Gig economy a prawa pracownicze i sposoby organizacji pracowników*, Future Insights: Technologie 4.0 a przemiany społeczno-gospodarcze, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Mitrega-Niestrój K. (2013), *The sharing economy and collaborative finance – outline of the problems*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe UE w Katowicach. Studia Ekonomiczne Nr 173.
- Ostoj I. (2020), *Praca w czasach cyfrowych platform technologicznych*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice.
- Płaczek E. (2020), *Koncepcja współdzielenia w działalności usługodawców logistycznych*, Gospodarka Materiałowa i Logistyka, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice.
- Sokołowski D., Starzyński S., Rok B. i in. (2016), *Ekonomia Współpracy w Polsce. Raport 2016*, BRIEF, Warszawa.
- Strona internetowa <https://symmetrical.ai/blog/gig-economy-statistics/>.
- UseMe (2021), *Raport Freelancing w Polsce i na świecie*, Warszawa.
- Wiaderek F., Wiaderek Z. (2022), *Przełamując podziały pomiędzy ochroną pracy i konkurencji, czyli jak chronić uczestników gig economy?*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny Nr 1(11).
- Woodcock J., Graham M. (2020), *The Gig economy. Critical introduction*, Polity Press, Londyn.
- Zysk W. (2016), *Wolny handel a ekonomia współdzielenia. W kierunku nowego systemu gospodarowania*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków.

Kukulak-Dolata I. (2023), *Wybrane problemy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia* [w:] Stępnia-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s. 77-87.

Rozdział VI.

WYBRANE PROBLEMY AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB BEZROBOTNYCH POWYŻEJ 50 ROKU ŻYCIA

*Iwona Kukulak-Dolata**

Streszczenie

Starzenie się społeczeństwa generuje potrzebę wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych i wykorzystania w pełni potencjalnych zasobów pracy w tym tych tworzonych przez osoby 50+. Celem opracowania jest przedstawienie skali bezrobocia rejestrowanego wśród osób 50+ i wskazanie działań podejmowanych przez urzędy pracy na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych. Analiza bezrobocia wśród osób powyżej 50 roku życia, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, wskazuje na problemy dotyczące zatrudnienia tej kategorii społecznej. Identyfikacja i ocena ich jest istotna z perspektywy działań podejmowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy adresowanej do osób ze starszych grup wiekowych.

Słowa kluczowe: aktywizacja zawodowa, instrumenty polityki rynku pracy, bezrobotni 50+

Summary

The aging of the society generates the need to prolong the professional activity of the elderly and to fully use the potential labour resources, including those created by people aged 50+. The aim of the study is to present the scale of registered unemployment among people aged 50+ and to indicate the activities undertaken by labour offices for the professional activation of older people. The analysis of unemployment among people over 50 who have not yet reached the retirement age indicates problems with the employment of this social category. Identification and assessment of them is important from the perspective of activities undertaken as part of the active labor market policy addressed to people from older age groups.

Key words: professional activation, labor market policy instruments, unemployed people aged 50+

Kody JEL: J08; J60

* Uniwersytet Łódzki, Katedra Polityki Ekonomicznej; iwona.kukulak@pw.edu.pl.

Wprowadzenie

W Polsce podobnie jak w wielu krajach europejskich obserwuje się zjawisko starzenia społeczeństwa [Kancelaria Senatu 2018]. Odnotowujemy wzrost liczby osób starszych w stosunku do osób młodszych. Ponadto statystyki wskazują na niskie wskaźniki zatrudnienia dla osób ze starszych grup wiekowych⁹ oraz niską średnią wieku przechodzenia na emeryturę wśród państw europejskich. Powoduje to, że na rynku pracy dostrzegane są deficyty pracownicze w ujęciu ilościowym i jakościowym. Z jednej strony oznaczają one brak osób gotowych do świadczenia pracy o określonych kompetencjach. Z drugiej strony są osoby bezrobotne, które nie mogą znaleźć pracy. Włączenie zatem osób starszych do rynku pracy pozwoli pracodawcom wyeliminować luki kadrowe, co może implikować wzrost produktywności ich firm. Osoby starsze też mogą osiągnąć korzyści z tytułu aktywizacji zawodowej. Przede wszystkim daje ona możliwość uzyskania dochodu, co wpłynąć powinno na poprawę sytuacji materialnej ich gospodarstw domowych. Ponadto świadczenie pracy jest narzędziem ich samorealizacji i aktywnego starzenia się. Korzyści z tytułu aktywizacji zawodowej osób 50+ będzie mieć również państwo. Pojawią się one z tytułu zmniejszonych wydatków z budżetu państwa na pomoc socjalną osobom pozostającym bez pracy. Ponadto na skutek aktywizacji zawodowej tej grupy społecznej mogą zwiększyć się wpływy do budżetu. Osoby starsze jeśli będą zatrudnione to w miejsce transferów socjalnych będą utrzymywać wynagrodzenie. A to jak wspomniano będzie powodować zmianę sytuacji dochodowej ich gospodarstw domowych i może implikować zmiany w poziomie i strukturze wydatków.

Wymienione zjawiska kreują potrzebę tworzenia systemowych rozwiązań sprzyjających wzrostowi aktywności zawodowej osób starszych. Rozwiązania w tym zakresie zmieniały się czasie. W latach 70. i 80. XX w. instrumenty polityki rynku pracy w krajach europejskich były ukierunkowane na wcześniejsze emerytury dla osób starszych w celu zapobieżenia bezrobociu młodzieży [Casey 1996: 33]. W kolejnym już dziesięcioleciu politykę tą krytykowano ze względów budżetowych. Obecnie niska stopa zatrudnienia osób starszych w Europie, powiązana ze starzeniem się społeczeństwa i wypychaniem osób starszych z rynku pracy, jest dużym ryzykiem socjalnym dla wielu rządów. Wcześniejsze emerytury przy niskim przyroście demograficznym są zagrożeniem dla stabilności systemów emerytalnych. W tym kontekście podkreśla się znaczenie aktywnego starzenia się i rekomenduje wydłużenie życia zawodowego. Znalazło to odzwierciedlenie w wielu dokumentach Unii Europejskiej i w Polsce [Maksim, Wiśniewski 2017: 186].

Celem opracowania jest przedstawienie skali bezrobocia rejestrowanego wśród osób 50+ i wskazanie działań podejmowanych przez urzędy pracy na rzecz

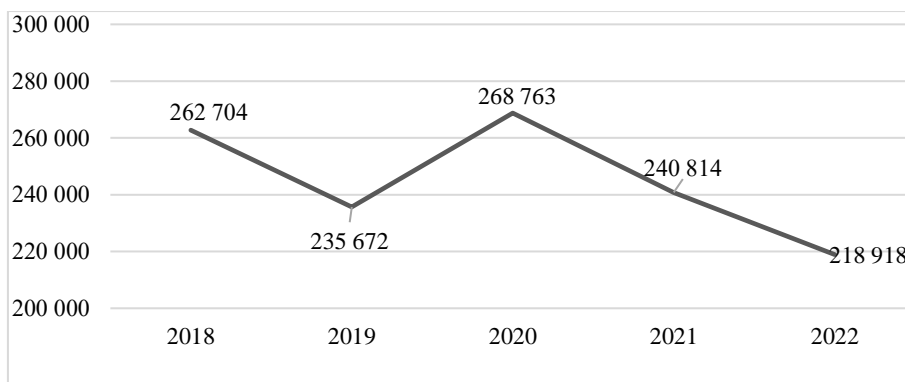
⁹ Wskaźnik zatrudnienia dla osób 50-64 lata wyniósł w 2018 r. 57,2%, a w 2022r. 64,8%.

aktywizacji zawodowej osób starszych. Analiza bezrobocia wśród osób powyżej 50. roku życia, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, pokaże skalę występujących problemów z ich zatrudnieniem. Mogą być one istotne dla inicjowania działań w ramach polityki rynku pracy adresowanej do osób ze starszych grup wiekowych. Analiza została przeprowadzona na podstawie powszechnie dostępnych danych z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej i studiów literatury przedmiotu.

1. Bezrobocie rejestrowane wśród osób powyżej 50 roku życia

Na koniec 2018 r. liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia wynosiła 262.704 i w kolejnym roku i w kolejnych latach obniżała się z wyłączeniem 2020 r. Na koniec 2022 r. zmniejszyła się o 15% w porównaniu do 2018 r. Jednorazowy wzrost liczby bezrobotnych w 2020 r. był następstwem pandemii Covid 19 i skutkami tego zjawiska. Udział osób starszych w zasobie bezrobocia ogółem wahał się od 27,2% w 2019 r do 25,7% w 2020 r. Pandemia i spowolnienie gospodarki nie implikowały wzrostu bezrobocia wśród osób ze starszych grup wiekowych. Stopa bezrobocia wśród ludzi w wieku 50-64 w analizowanym okresie wahała się od 3,1% w 2018 r. do 2% w 2022 r. W każdym badanym roku wśród osób starszych kształtowała się ona poziomie niższym w porównaniu do stopy liczonej dla osób w wieku produkcyjnym.

Wykres 1. Liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia w latach 2018-2022



Źródło: PSZ 2018-2022.

2. Profil społeczno-demograficzny osób bezrobotne powyżej 50. roku życia

W zasobie bezrobotnych powyżej 50 roku życia przeważają mężczyźni, ich udział wyniósł od 62,5% w 2020 r. i w 2018 r. do 65,4% w 2022 r. Dominacja mężczyzn w bezrobociu w starszych grupach wieku wynika, z późniejszego okresu przechodzenia na emeryturę. Kobiety uzyskują uprawnienia emerytalne 5 lat wcześniej niż mężczyźni, a więc wcześniej są wyłączone ze statystyk rynku pracy

dotyczących bezrobocia. Natomiast należy podkreślić, iż kobiety dominują w zasobie bezrobocia ogółem.

Osoby powyżej 50 roku życia przyjmujące status bezrobotnego cechuje niski potencjał kwalifikacyjny. Na koniec 2022 r. 34,9% z nich legitymowało się wykształceniem co najwyżej podstawowym, a kolejne 35,6% zasadniczym zawodowym. Natomiast tylko 6,8% posiadało wykształcenie wyższe. Obserwujemy w całym okresie analizy, że im niższy poziom wykształcenia bezrobotnych ze starszych grup wieku, tym wyższe ich udziały zasobie bezrobocia. Zależność ta dotyczy również bezrobotnych ogółem. Należy jednak dodać, iż udział osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym w liczbie bezrobotnych ogółem jest zdecydowanie niższy (różnica około 8 p.p.). Może to wskazywać, iż zbyt niski poziom wykształcenia jest i będzie istotną barierą w aktywizacji zawodowej badanej grupy.

Tabela 1. Odsetek bezrobotnych 50+ w przekroju czasu pozostawania bez pracy, poziomu wykształcenia i stażu pracy w latach 2018-2022

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
Czas pozostawania bez pracy					
Do 1 roku	8,4	8,6	5,9	6,2	6,3
1-3	15,7	15,8	12,6	12,4	15,0
3-6	12,2	12,7	12,4	10,0	11,9
6-12	14,9	15,6	20,2	14,5	14,7
12-24	15,1	15,3	19,2	20,2	14,9
24 i więcej	33,7	32,0	29,8	36,7	37,2
Poziom wykształcenia					
Wyższe	5,5	5,8	6,0	6,3	6,8
Policealne średnie zawodowe	18,5	18,1	18,0	17,8	17,7
Średnie ogólnokształcące	4,5	4,5	4,7	4,9	5,0
Zasadnicze zawodowe	35,3	35,9	36,6	36,0	35,6
Podstawowe i poniżej	36,1	35,6	34,7	35,1	34,9
Staż pracy					
Do 1 roku	8,9	9,0	9,2	9,9	10,1
1-5	9,2	9,8	10,2	11,2	11,7
5-10	12,3	12,9	13,3	14,2	14,6
10-20	26,0	26,1	25,7	25,6	25,3
20-30	27,0	26,0	25,3	23,7	27,6
30 lat i więcej	11,5	11,5	11,7	10,5	9,9
Bez stażu	5,0	4,8	4,6	4,9	5,8

Źródło: Jak do wykresu 1.

Osoby powyżej 50 roku życia na ogół posiadają doświadczenie zawodowe. Ponad połowa z nich ma staż pracy od 10 do 30 lat. Uwagę zwraca jednak odsetek osób bez stażu pracy 5,8% w 2022 r. i on sukcesywnie wzrasta od 2018 r. Kolejne 10% badanych ma staż do jednego roku. Jest to zjawisko niepokojące w kontekście wypracowania stażu niezbędnego do nabycia praw do emerytury i samej wysokości

tego świadczenia. W przyszłości osoby te mogą być zagrożone ubóstwem, ich emerytura nie będzie osiągać poziomu nawet tej najniższej.

Osoby ze starszych grup wieku mają problemy z opuszczeniem zasobu bezrobocia. Dostrzega się w ich przypadku petryfikację statusu bezrobotnego. W 2022 r. prawie 15% status ten utrzymuje od roku do dwóch lat, a kolejne 37,2 % ponad dwa lata. Podobne wskaźniki odnotowano dla wcześniejszych lat (zob. Tab. 1).

3. Działania państwa na rzecz bezrobotnych powyżej 50 roku życia

Wielu ekonomistów uważa, że państwo powinno aktywnie uczestniczyć w równoważeniu rynku pracy [Boeri van Ours 2008: 119] i [Bone J, van Ours 2004: 28]. Ich opinie bazują na teoriach rynku pracy [Zieliński 2012: 28] i [Howell 2005] i [Kwiatkowski 2002: 229], w ramach których wskazuje się na argumenty uzasadniające ten rodzaj interwencji, takie jak niedostateczna przejrzystość rynku pracy, niedostosowania alokacyjne, niedostateczna skłonność do ryzyka, dyskryminacja grup problemowych i zjawisko histerezy [Wiśniewski, Zawadzki 2011: 15].

Jeden z powodów interwencji odnosi się do grup problemowych. W polskim ustawodawstwie [Dz.U. z 2004 r. Nr 99] bezrobotni powyżej 50 roku życia są zaliczani do kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Kategorie te tworzą grupy¹⁰, które w zasobie bezrobocia są widoczne ze względu na skalę i dużą częstotliwość napływu do niego. Oznacza to, że dezaktywizacja zawodowa ich jest skorelowana nie tylko ze złą koniunkturą gospodarczą, ale i cechami społeczno-demograficznymi ludzi. Wyodrębnienie grup problemowych jest istotne z perspektywy realizowanej polityki rynku pracy, w ramach której powinny być uruchamiane instrumenty umożliwiające powrót im na rynek pracy [Bednarski, Kukulak-Dolata 2022]. Pomoc w aktywizacji zawodowej powinna być udzielona w ciągu sześciu miesięcy od daty rejestracji w urzędzie pracy. Istotną rolę w ponownym zatrudnieniu osób starszych pełnić będzie aktywna polityka rynku pracy. Będzie ona realizowała następujące cele:

1. zatrudnieniowy - prowadzący do ograniczenia poziomu bezrobocia,
2. strukturalny - polegający na zmniejszeniu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
3. socjalny - związany z zabezpieczeniem finansowym osób bezrobotnych oraz z adaptacją zawodową osób pozbawionych pracy, które mają szczególne problemy z jej znalezieniem

¹⁰ Do grup tych zalicza się obok bezrobotnych powyżej 50 roku życia, m.in. bezrobotnych do 30 roku życia, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych niepełnosprawnych, bezrobotnych korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, bezrobotnych posiadających co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia, bezrobotnych posiadających co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia [Ustawa 2004].

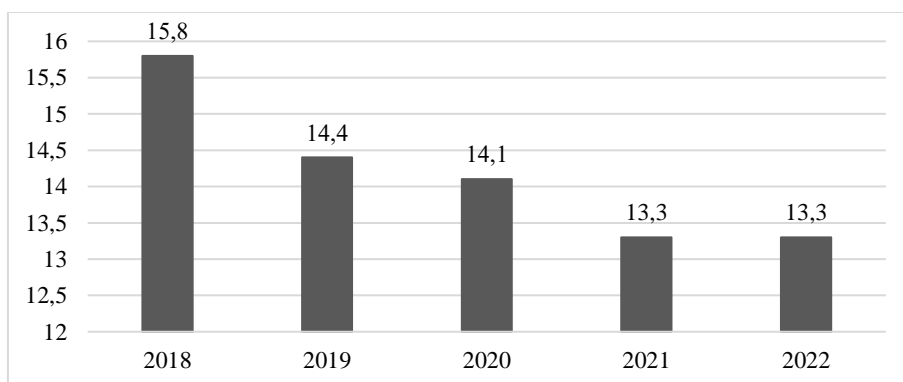
4. produkcyjny - umożliwiający podniesienie produktywności siły roboczej [Wiśniewski 1999: 20].

Politykę rynku pracy w imieniu państwa realizują określone organy zatrudnienia. Na poziomie krajowym jest kreowana i koordynowana przez ministerstwo właściwe ds. pracy. To ono wspólnie z innymi ministerstwami (np. rozwoju, edukacji, nauki i szkolnictwa wyższego) ustala jej treść. Różnorodność instytucji włączonych w ten proces dowodzi, że do przygotowania programu polityki rynku pracy musi być włączona horyzontalna sieć aktorów reprezentujących inne sektory polityki publicznej, które w różnym stopniu mogą oddziaływać na rynek pracy. Pozwala to na wielopłaszczyznowe rozwiązywanie problemów występujących na rynku pracy. Organami wykonawczymi są urzędy pracy (szczebla wojewódzkiego i powiatowego) będące jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla. W tej części opracowania skoncentrujemy się na działaniach powiatowych urzędów pracy, które zajmują się bezpośrednią obsługą podmiotów rynku pracy w tym osób bezrobotnych.

Realizacja ww. celów wymaga przygotowania różnych form wsparcia, które umożliwiają grupom problemowym wejście na rynek pracy i będą eliminować uprzedzenia pracodawców do zatrudniania m.in. osób powyżej 50 roku życia. Obok podstawowych usług rynku pracy typu pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe uruchamiane są instrumenty wspierające realizację tych usług, a które zaliczane są do aktywnej polityki rynku pracy.

Odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia uczestniczących w aktywnych programach rynku pracy wyniósł od 15,5% w 2018 r. do 13,3% w 2022 r. (zob. Wykres 2). Udział analizowanej grupy w tych programach był niższy, niż ich udział w zasobie bezrobocia ogółem. Może to dowodzić, iż dostęp bezrobotnych ze starszych grup wieku do tych programów był z jakiś powodów ograniczony.

Wykres 2. Odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia uczestniczących w aktywnych programach rynku pracy w latach 2018-2022



Źródło: GUS (2019-2023).

Osoby powyżej 50 roku życia były najczęściej objęte subsydiowanym zatrudnieniem. Ponad połowa z nich była otoczona tą formą wsparcia (zob. Tab. 2). Pracodawcy zatrudniający ich otrzymywali w ramach subsydiowanego zatrudnienia pomoc finansową, dotyczącą organizacji m.in. prac interwencyjnych. Prace interwencyjne jako forma subsydiowanego zatrudnienia i instrument aktywnej polityki rynku pracy mogą motywować pracodawców do zatrudnienia bezrobotnych powyżej 50 roku życia poprzez częściowe dofinansowanie ich wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne. Dofinansowanie takie może być utrzymane przez 24 miesiące lub 48 miesięcy, gdy następuje ono co drugi miesiąc. Pracodawca zobowiązany jest do utrzymania osoby w zatrudnieniu przez okres kilku miesięcy po zakończeniu prac interwencyjnych [szerzej: Ustawa 2004: art. 2 ust. 1 pkt 26, art. 51, art. 56, art. 59 i art. 59a - 59c; Rozporządzenie 2014]. Oznacza to, że prace interwencyjne mogą być dla bezrobotnych swego rodzaju trampoliną do regularnego zatrudnienia nie objętego subsydiowaniem. Pracodawca w okresie ich organizacji może poznać postawy bezrobotnego wobec pracy, ma możliwość przygotowania go do pełnienia określonych ról zawodowych w konkretnym środowisku pracy. Podobnym instrumentem do prac interwencyjnych zachęcającym pracodawców do zatrudnienia bezrobotnych powyżej 50 roku życia jest dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnego [...] [Ustawa 2004]. Urząd pracy przyznaje ten rodzaj wsparcia na okres 12 miesięcy w sytuacji zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 50 lat, a nie ukończył 60 lat. Natomiast w przypadku bezrobotnych powyżej 60 roku życia pomoc finansowa może być wydłużona do 24 miesięcy. Dofinansowanie wynagrodzenia nie może być wyższe niż połowa minimalnego wynagrodzenia. Pracodawca (podobnie jak w przypadku prac interwencyjnych) jest zobligowany do dalszego zatrudniania skierowanego bezrobotnego po upływie okresu przysługiwania dofinansowania wynagrodzenia, odpowiednio przez 6 lub 12 miesięcy w zależności od wieku osoby bezrobotnej. Jeśli pracodawca nie spełni warunku dalszego zatrudnienia bezrobotnego będzie musiał zwrócić otrzymane środki¹¹. W ramach subsydiowanego zatrudnienia mogą być również organizowane roboty publiczne. Jest to instrument doprowadzający bezrobotnego do zatrudnienia doraźnego. Roboty ze względu na swoją specyfikę organizowane są sezonowo, na czas określony, a bezrobotny może być w ich ramach zatrudniony w okresie od 6 do 12 miesięcy [szerzej: Ustawa 2004: art. 73; Rozporządzenie 2014].

Prace społecznie użyteczne to kolejny instrument stosowany w aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 roku życia. W latach 2018-2020 w programach aktywnej polityki rynku pracy dla osób powyżej 50 roku życia było objętych od 25% w 2020 r.

¹¹ Wysokość zwrotu otrzymanych środków uzależniona została od długości zatrudnienia [Ustawa 2004: art. 60d ust. 5 i 6].

do 17,5% w 2022 r. (zob. Tab. 2). Prace społecznie użyteczne są adresowane do osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku jednocześnie korzystających ze świadczeń pomocy społecznej albo uczestniczących w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego. Uczestnictwo w tego rodzaju pracach nie opiera się na stosunku pracy ani umowie o pracę. Bezrobotny w ramach opisywanego instrumentu powinien wykonywać pracę w wymiarze do 10 godzin tygodniowo [szerzej: Ustawa 2004: art. 73a; Rozporządzenie 2014]. Instrument ten najczęściej uruchamiany jest dla osób długotrwale bezrobotnych i ma na celu wyrobienie u nich nawyku świadczenia pracy i zintegrowanie ze społecznością lokalną. Należy dodać, iż w grupie osób powyżej 50 roku życia ponad 30% stanowią osoby poszukujące pracy powyżej 24 miesięcy, stanowiące zasób tzw. chronicznego bezrobocia. Zasadne zatem było wykorzystanie prac społecznie użytecznych w procesie ich aktywizacji zawodowej.

Tabela 2. Liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia uczestniczących w aktywnych programach rynku pracy w latach 2018-2022

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
Bezrobotni rozpoczynający udział w aktywnych formach, w tym:	54 201	41 500	30 061	37 066	40 812
– podejmujący pracę subsydiowaną	28 311	20 871	15 772	19 937	20 756
– rozpoczynający szkolenia	4 194	3 113	1 593	2 626	4 447
– rozpoczynający staż pracy	10 065	7 793	5 169	6 509	8 277
– rozpoczynający prace społecznie użyteczne	11 602	9 729	7 526	7 993	7 328
– rozpoczynający przygotowanie zawodowe dorosłych	2	2	1	1	4

Źródło: Jak do wykresu 2.

Statystyki wskazują, że bezrobotni powyżej 50 roku życia, rzadko w ramach aktywnej polityki rynku pracy są objęte szkoleniami (zob. Tab. 2). W roku 2020 tylko 5,3% z tej grupy wiekowej korzystało ze szkoleń, a w 2022 r. ich odsetek zwiększył się do 10,9%. W 2020 r. ich udział był najniższy i mogło to być spowodowane pandemią-covid 19. Wiele placówek edukacyjnych w tym okresie było objętych lockdownem. Należy jednak podkreślić, iż w latach wcześniejszych ich udział w szkoleniach kształtował się na poziomie 7%. Wydaje się, że szkolenia jako narzędzie aktywizacji opisywanej grupy wiekowej nie są w pełni wykorzystane. Warto dodać, iż osoby powyżej 50 roku życia legitymują się niskim poziomem wykształcenia o czym wcześniej już wspomniano. Ich potencjał kwalifikacyjny był dawno kreowany i nie odpowiada potrzebom współczesnego rynku pracy.

Staż były częściej adresowane do bezrobotnych ze starszych grup wieku w porównaniu do szkoleń. W 2020 r. aż 17,2% osób powyżej 50 roku życia było

objętych tym instrumentem rynku pracy, a w 2022 r. już co piąty uczestniczący w aktywnej polityce rynku pracy był z tej grupy wieku. W ramach stażu osoby bezrobotne mogą być angażowane do pracy na okres do 6 miesięcy. Należy podkreślić, iż stażysta nie nabywa statusu pracownika, a staż nie jest okresem zatrudnienia pracowniczego w rozumieniu Kodeksu pracy. W konsekwencji osoba odbywająca staż nie traci statusu bezrobotnego [Ustawa 1974]. Staż powinien być realizowany na podstawie programu określającego zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego; rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych; sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych; opiekuna osoby objętej programem stażu [Ustawa 2004]. Może on być traktowany jako forma kształcenia umożliwiająca bezrobotnemu zdobycie umiejętności w konkretnym środowisku pracy.

Wnioski

Z przeprowadzonej analizy wynika, że potencjał kwalifikacyjny osób starszych nie jest wykorzystany na polskim rynku pracy [Perek-Białas 2019: 13; Kotowska Chłoń-Domińczak, Żelazewska 2019]. Osoby 50+ wciąż stanowią duży udział w zasobie bezrobotnych, a wskaźniki zatrudnienia wciąż są niskie. Przyczyn tego stanu jest wiele [Bednarski 2022: 49], ale uwagę zwraca niedostosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do potrzeb opisywanej kategorii.

Polityka przeciwdziałania bezrobociu wobec tej grupy społecznej powinna być aktywna i silnie zindywidualizowana. Z przeprowadzonych obserwacji wynika, że ona opiera się na zatrudnieniu subsydiowanym, po którym najczęściej następuje powrót osób nią objętych do zasobu bezrobocia. Brakuje programów adresowanych do osób starszych uwzględniających indywidualne cechy danej grupy społecznej. Wymagać to będzie wykorzystania doradztwa zawodowego w szerokim zakresie. Usługa ta powinna być kierowana do wszystkich osób starszych i od niej należy rozpocząć proces wspierania osób starszych na rynku pracy. Ważne jest doradztwo indywidualne, pozwalające na identyfikację mocnych i słabych stron bezrobotnych. Efektem jego byłoby ustalenie działań aktywizacyjnych dla osób starszych. Oferta ich powinna być rozbudowana o działania i instrumenty niestandardowe, innowacyjne. Praktyka pokazuje, że do tej grupy wiekowej jest stosowany standardowy zestaw instrumentów, który wynika z zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa, która była dwadzieścia lat temu wprowadzona, a kolejne jej nowelizacje nie zmieniły istoty działań adresowanych do bezrobotnych.

W działaniach kierowanych do osób 50+ należy w szerszym zakresie wykorzystać instrumenty rynku pracy, które przyczynią się do podniesienia ich kompetencji, czyniąc ich bardziej konkurencyjnymi na rynku pracy. Istotne dla nich są szkolenia zawodowe umożliwiające uzupełnienie deficytów kwalifikacyjnych i tworzenie nowych umiejętności, pozwalających sprostać oczekiwaniom pracodawców.

Szkolenia będą dobrym narzędziem aktywizacji jeśli ich kierunki oraz programy zostaną dostosowane do potrzeb lokalnych rynków pracy. Wymaga to ciągłej obserwacji rynków pracy i przygotowania oferty szkoleń na bazie informacji wynikających z systemu monitorowania zawodów deficytowych i nadwyżkowych w na lokalnych rynkach pracy oraz barometru zawodów. W celu przełamania barier w kształceniu osób 50+ należy szkolenia stricte zawodowe poprzedzić organizacją warsztatów z zakresu umiejętności interpersonalnych i psychologicznych.

Bibliografia

Bednarski M., Kukulak-Dolata I. (2022), Grupy ryzyka na polskim rynku pracy, *Polityka Społeczna* Ton XLIX, Nr tematyczny 1.

Bednarski, M. (2022), Seniorzy na rynku pracy. Uwarunkowania podejmowania pracy przez osoby starsze [w:] W: K. Zawadzki, M. Wojdyło, A. Sudolska (red.), *W kręgu rynku pracy i polityki społecznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Boeri T., van Ours J. (2008), *The Economics of Imperfect Labour Markets*, Princeton University Press, New Jersey.

Boone J., van Ours J. (2004), *Effective active labour market policies*, Center University of Tilburg, Discussion Paper No 87.

Casey, B. (1996), *Exit Options from the Labour Force* [w:] W: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. EE.Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Edward Elgar.Howell D.R. (ed) (2005), *Fighting unemployment. The Limits of Free Market Orthodox*, Oxford University Press, Inc.

GUS (2019-2023), *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/osoby-powyzej-50-roku-zycia-na-ryнку-pracy-w-2020-roku,19,5.html>.

Kancelaria Senatu (2018), *Starzenie się ludności w Unii Europejskiej – stan obecny i prognoza*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa.

Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa.

Maksym M., Wiśniewski Z. (2017), *Zróżnicowanie instrumentów w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych osób starszych*, *Edukacja Eonomistów i Menedżerów* Nr 3(45).

Perek-Białas, J., Zwierzchowski, J., (2019), *Czy potencjał starszych osób w Polsce jest odpowiednio wykorzystywany?* [w:] Kotowska I., Chłoń-Domińczak A., Żelaźewska D. (red.), *Pokolenia 50+ w Polsce i Europie: Aktywność, stan zdrowia, warunki pracy, relacje międzypokoleniowe, wykształcenie*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. z 2014 r. poz. 864).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 735).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.) (2011), Efektywność polityki rynku pracy w Polsce, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

Wiśniewski Z. (1999), Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Zieliński M. (2012), Rynek pracy w teoriach ekonomicznych, CeDeWU.PL, Warszawa.

Rutkowska A. (2023), *Zróźnicowanie wieku emerytalnego jako możliwa przyczyna dyskryminacji ze względu na płeć w polskim systemie emerytalnym* [w:] Stępnia-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s. 89-100.

Rozdział VII.

ZRÓŻNICOWANIE WIEKU EMERYTALNEGO JAKO MOŻLIWA PRZYCZYNA DISKRYMINACJI ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ W POLSKIM SYSTEMIE EMERYTALNYM

*Anna Rutkowska**

Streszczenie

Celem rozdziału jest przedstawienie sytuacji kobiet i mężczyzn w polskim systemie emerytalnym w latach 2012-2022 oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy zróżnicowany wiek emerytalny może stanowić źródło dyskryminacji ze względu na płeć. Zakres opracowania objął m.in. analizę statystyczną wysokości i struktury średniej emerytury wypłacanej przez ZUS według płci, wskaźnika zagrożenia ubóstwem według płci, średniej długości życia kobiet i mężczyzn oraz średniej długości pobierania świadczeń emerytalnych. Podstawę analiz statystycznych stanowiły dane pochodzące z baz ZUS, GUS oraz Eurostat. Z przeprowadzonych badań wynika, że zróżnicowany wiek emerytalny może stanowić potencjalne źródło dyskryminacji zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

Słowa kluczowe: system emerytalny, zróżnicowany wiek emerytalny, luka emerytalna, dyskryminacja.

Summary

The aim of the study is to present the situation of women and men in the Polish pension system in the years 2012-2022 and to try to answer the question whether a different retirement age can be a source of discrimination based on sex. The scope of the study included i.a. statistical analysis of the amount and structure of the average old-age pension paid by gender, at-risk-of-poverty rate by gender, life expectancy for women and men, and the average length of retirement benefits. The statistical analyzes were based on data from the databases of ZUS, GUS and Eurostat. The conducted research shows that a different retirement age can be a potential source of discrimination for both women and men.

Key words: pension system, differentiated retirement age, pension gap, discrimination.

JEL: J26, J32.

* Uniwersytet Łódzki, Katedra Polityki Ekonomicznej; anna.rutkowska@uni.lodz.pl.

Wprowadzenie

Ustawowy wiek emerytalny stanowi jedną z najważniejszych kategorii systemu emerytalnego [Żukowski 2012: 5; Wejdner 2022: 17] i jest to ustalona granica wieku, po której uczestnik systemu może zaprzestać aktywności zawodowej i uzyskać prawo do wypłaty świadczeń emerytalnych [Jedynak 2016: 33-49]. Obecnie w Polsce obowiązuje zróżnicowany względem płci wiek emerytalny, który wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn [Ustawa 2004: art. 27].

Zróżnicowanie wieku emerytalnego według płci ma wieloletnią tradycję, a jego przyczyny mają głównie charakter społeczny. Różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn uznawany jest za przejaw uprzywilejowania wyrównawczego kobiet i ma na celu zmniejszenie nierówności, które wynikają z naturalnego oraz utrwalonego społecznie nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, w tym również z obciążenia kobiet zarówno obowiązkami rodzinnymi, jak i pracą zawodową [Kłós 2008: 1-3; Bień-Kacała, Kapelańska-Pręgowska 2022: 14-15; Wejdner 2022: 17-18].

Jednak w przypadku nowego systemu emerytalnego niższy wiek emerytalny dla kobiet może stanowić „dyskryminujący przywilej”, zamiast „wyrównawczego uprzywilejowania”, co wynika ze sposobu wyznaczania wysokości emerytury. Wysokość świadczenia zależy bowiem od wysokości zgromadzonych składek i dalszego trwania życia. Jednym z podstawowych założeń nowego systemu emerytalnego jest ekwiwalentność składek oraz świadczeń, co oznacza, że różnice w przebiegu kariery zawodowej mogą silnie oddziaływać na niekorzyść kobiet. Podczas gromadzenia składek, wiek emerytalny stanowi jeden z najważniejszych składników różnicującym poziom świadczeń [Kłós 2008: 1-3; ZUS.pl]. Dodatkowo pomimo tego, że osiągnięcie wieku emerytalnego nie jest tożsame z obowiązkiem przejścia na emeryturę to w praktyce może stanowić jedną z przyczyn wywierania nacisku na kobiety ze strony pracodawców na wycofywanie się z aktywności zawodowej [Bień-Kacała, Kapelańska-Pręgowska 2022: 18].

Obserwowane od lat zmiany w postrzeganiu roli płci oraz zmiana modelu rodziny w kierunku modelu partnerskiego [CBOS 2020], jak również wzrost poziomu wykształcenia i aktywności zawodowej wśród kobiet, tworzą nowy kontekst ekonomiczno-społeczny do określania wieku emerytalnego. W większości państw UE można zaobserwować wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, jak również podwyższanie go, co wynika przede wszystkim z chęci dostosowania systemów emerytalnych, do takich zjawisk demograficznych jak: wydłużanie się średniego trwania życia, poprawa stanu zdrowia populacji, spadek dzietności, który przekłada się na brak zastępowalności pokoleniowej, jak również dłuższy przeciętny czas życia kobiet niż mężczyzn oraz fakt, że nie tracą one zdolności do pracy wcześniej niż mężczyźni [Kłós 2008: 1; MISSOC 2011; Uścińska 2012: 25].

Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie sytuacji kobiet i mężczyzn w polskim systemie emerytalnym w latach 2012-2022 oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy zróżnicowany wiek emerytalny może stanowić źródło dyskryminacji ze względu na płeć.

Zakres opracowania objął analizę statystyczną oraz próbę oceny zmian w wysokości średniej emerytury wypłacanej przez ZUS według płci, w strukturze emerytur wypłacanych przez ZUS według wysokości świadczenia i płci świadczeniobiorcy oraz w wysokości wskaźnika zagrożenia ubóstwem według płci, jak również analizę danych dotyczących średniej długości życia kobiet i mężczyzn, średni wiek osób przechodzących na emeryturę oraz średni czas pobierania świadczeń emerytalnych przez kobiety i mężczyzn. Podstawę analiz statystycznych stanowiły dane pochodzące z baz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Głównego Urzędu Statystycznego z lat 2012-2022 oraz baz Eurostat.

1. Wysokość świadczeń emerytalnych i luka emerytalna

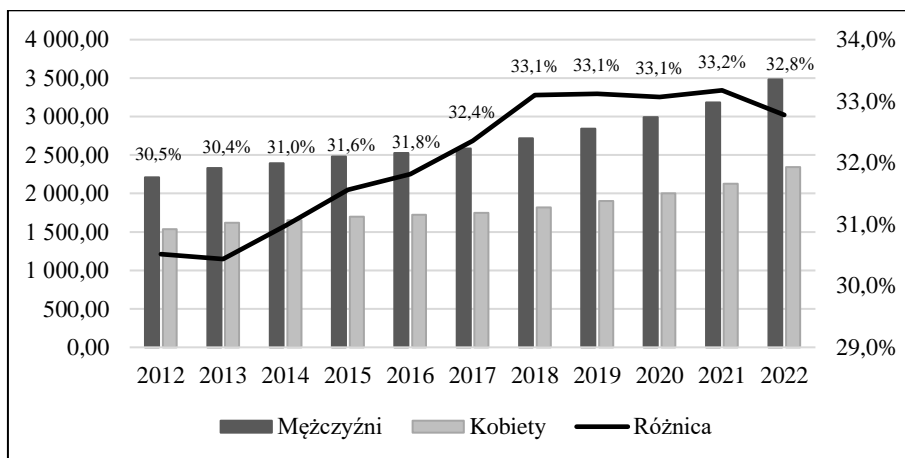
Zróżnicowany wiek emerytalny może nieść za sobą szereg negatywnych konsekwencji. Niższy wiek emerytalny kobiet, a co za tym idzie krótszy okres ubezpieczenia, może prowadzić do sytuacji, w której kobiety krócej odkładają na swoją emeryturę i pobierają ją dłużej niż mężczyźni. W efekcie może to skutkować znaczącym zróżnicowaniem wysokości pobieranych świadczeń według płci [Uścińska 2012: 28].

Dane dotyczące wysokości świadczeń emerytalnych wykorzystane do analizy pochodziły z opracowań ZUS i stanowiły dane po waloryzacji dokonywanej w marcu danego roku na podstawie zasad przewidzianych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tzw. ustawa emerytalna) [Ustawa 1998], z ewentualnymi ustawami zmieniającymi. Wysokość świadczenia rozumiana była jako kwota emerytury przed potrąceniami i zmniejszeniami, z dodatkiem pielęgnacyjnym oraz z dodatkiem dla sierot zupełnych i była wykazywana łącznie z okresowymi emeryturami kapitałowymi finansowanymi z FUS. Dane przedstawione w opracowaniu nie uwzględniały osób pobierających świadczenia na mocy umów międzynarodowych, osób pobierających emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne [ZUS 2022a: 4-5.]

Luka emerytalna według płci (ang. gender pension gap) to wskaźnik przedstawiający procentową różnicę między średnim uposażeniem (dochodem emerytalnym) kobiet i mężczyzn po 65 roku życia [Eurostat 2021; Wejdner 2022: 17].

W ciągu ostatnich dziesięciu lat wysokość średniej emerytury wzrastała rok rocznie w przypadku obu płci. Należy jednak zauważyć, że w latach 2012-2022 tempo wzrostu emerytur mężczyzn było większe niż w przypadku kobiet. W badanym okresie świadczenia emerytalne mężczyzn wzrosły o 1.274,08 zł, natomiast kobiet o 806,49 zł. (zob. Wykres 1).

Wykres 1. Przeciętna wysokość emerytury wypłacanej przez ZUS według płci w Polsce w latach 2012-2022 (w zł) oraz różnica między przeciętną emeryturą według płci (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ZUS (2012-2022a).

W badanych latach przeciętna wysokość emerytur kobiet była znacznie niższa niż w przypadku mężczyzn. Od 2013 roku widoczna była tendencja wzrostowa w wartości luki emerytalnej według płci. Najwyższa różnica w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn zauważalna była w 2021 roku i wynosiła 33,2%.

Warto również zaznaczyć, że dane dotyczące wartości luki emerytalnej różniły się znacząco w zależności od tego z jakich baz danych pochodziły. Zgodnie z danymi Eurostat, luka emerytalna w Polsce w 2019 roku wynosiła 20,4% [Eurostat 2023c], czyli o 12,7 p.p. mniej niż w przypadku danych udostępnianych przez ZUS. Różnica wynikała prawdopodobnie z faktu, że dane Eurostat uwzględniały dodatkowo renty rodzinne oraz regularne emerytury z indywidualnych planów prywatnych [Eurostat 2021].

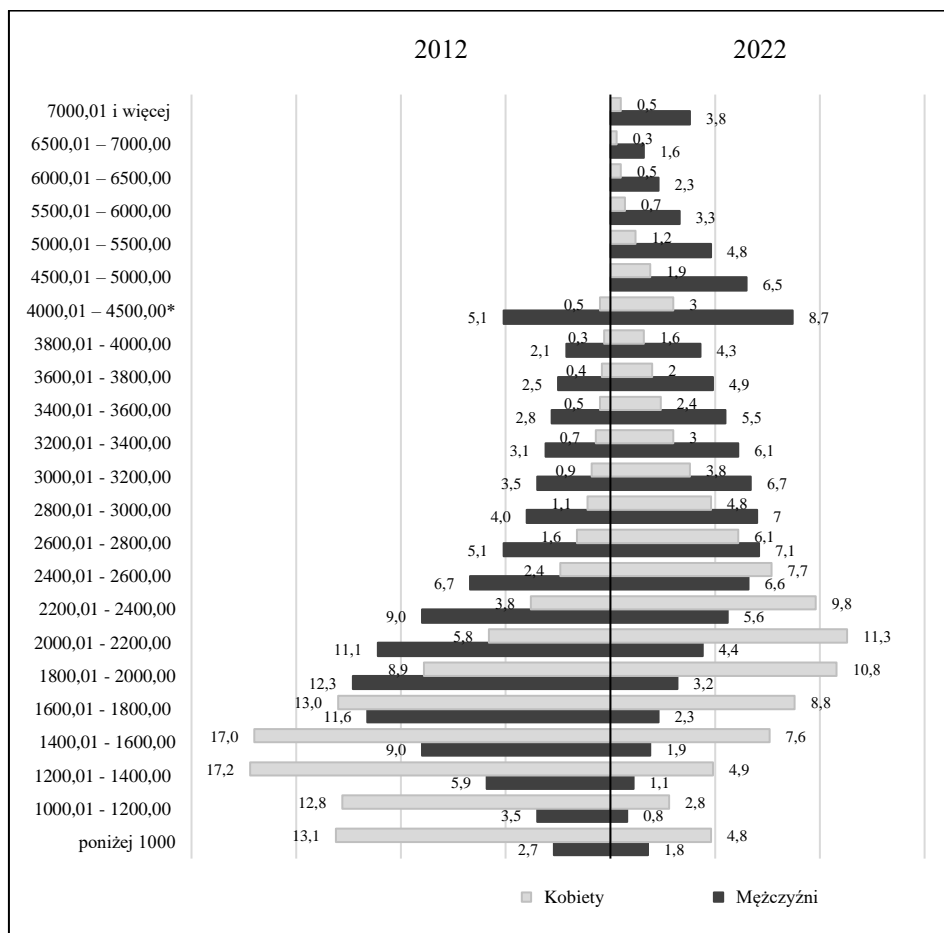
W ciągu ostatnich dziesięciu lat, pomimo zauważalnego wzrostu wartości wypłacanych świadczeń, wysokość wypłacanych przez ZUS emerytur była silnie zróżnicowana według płci (zob. Wykres 2).

W 2022 roku najwięcej emerytek (11,3%) pobierało świadczenia w wysokości 2.000–2.200 zł, natomiast w przypadku emerytów było to 4.000–4.500 zł (8,7%). 39,7% kobiet pobierało świadczenia w wysokości do 2.000 zł. Natomiast emerytury w wysokości 2.200–2.400 zł i 2.400–2.600 zł pobierało kolejno 9,8% i 7,7% populacji kobiet. Widoczna była tendencja, zgodnie z którą, wraz ze wzrostem wysokości świadczeń odsetek kobiet je pobierających malał.

Dodatkowo, niezależnie od badanego roku, w przypadku przedziałów z niższymi kwotami świadczeń, odsetek kobiet przewyższał odsetek mężczyzn. W 2022 roku w każdym przedziale aż do 2.600 zł, odsetek mężczyzn był niższy od odsetka kobiet. Natomiast w przypadku przedziału 2.600–2.800 zł i każdego kolejnego, odsetek

mężczyzn pobierający świadczenia o danej wysokości, przewyższał odsetek kobiet. Emeryturę w wysokości powyżej 2.600 zł pobierało 72,6% populacji mężczyzn, a tylko 31,8% populacji kobiet.

Wykres 2. Struktura emerytur wypłacanych przez ZUS według wysokości świadczenia (w zł) i płci świadczeniobiorców w latach 2012-2022 w Polsce (w %)



*Kategoria „4000,1 - 4500,00” w roku 2012 stanowi kategorię zbiorczą „4000,1 i więcej”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ZUS (2012-2022a).

Wśród potencjalnych przyczyn występowania luki emerytalnej oraz zróżnicowania wysokości wypłacanych świadczeń według płci wymienić można odmienne wzorce kariery zawodowej kobiet i mężczyzn. Wzorzec kariery to indywidualny przebieg kariery, który wpisany jest w całość egzystencji danej osoby i rozpatrywany jest w kontekście uwarunkowań społecznych i rynkowych [Myszka-Strychalska 2018: 88]. Pomimo tego, że kulturowe przepisy ról społecznych ulegają

ciągłym przemianom, to w dalszym ciągu mają one znaczny wpływ na wyznaczone kobietom i mężczyznom cele oraz oczekiwania, które są silnie zróżnicowane w zależności od płci [Nowak-Dziemianowicz 2012: 246; Pikuła 2017: 97-98.]

Kobiety zdecydowanie częściej niż mężczyźni zajmują się dziećmi (94% kobiet i 65% mężczyzn), a tylko w 3% polskich gospodarstw domowych obowiązki wychowawczo-opiekuńcze spoczywają wyłącznie na mężczyźnie [GUS 2018; CBOS 2018]. Dodatkowo kobiety w większym stopniu niż mężczyźni są obciążone obowiązkami związanymi z opieką nad osobami zależnymi [Instytut Analiz Rynku Pracy 2020: 13-15], co przekłada się na dłuższe przerwy w zatrudnieniu (nawet 10 lat) [Now Pensions 2022: 14] i krótszą aktywność zawodową, a tym samym krótszy okres gromadzenia kapitału i niższą wysokość emerytur [OECD.org].

Kobiety częściej niż mężczyźni podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy i częściej wykonują pracę nieodpłatną. Zmniejszony wymiar pracy pozytywnie wpływa na łączenie życia osobistego z zawodowym, jednakże wiąże się z otrzymywaniem znacznie niższych świadczeń emerytalnych niż w przypadku osób, które zatrudniane są w pełnym wymiarze [Now Pensions 2022: 10-15; Instytut Analiz Rynku Pracy 2020: 13].

Wpływ na zróżnicowaną wysokość świadczeń emerytalnych ma również wysokość wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Niższe wynagrodzenia przekładają się bowiem na niższe składki emerytalne. Zgodnie z danymi GUS, w 2021 roku średnie wynagrodzenie kobiet wynosiło 5.343,07 zł a mężczyzn 6.126,15 zł (różnica ok. 783zł na niekorzyść kobiet) [GUS 2022b: 2]. Wśród przyczyn zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn wymienić można m.in. preferencje pracodawców, niedocenianie pracy i umiejętności kobiet, dyskryminację pracownic w miejscu pracy, postawę samych kobiet, które godzą się na niższe wynagrodzenia ze względu na przekonanie o gorszej pozycji na rynku pracy, brak równowagi między obowiązkami rodzinnymi i zawodowymi, jak również większą popularność pracy w niepełnym wymiarze czasu wśród kobiet [Urząd Publikacji Unii Europejskiej 2014: 5-7; Śliwicki 2017: 155-156; Magda 2017: 2-8]. Dodatkowo negatywny wpływ na wysokość zarobków kobiet może mieć fakt, że kobiety częściej znajdują zatrudnienie w sektorach, w których poziom płac jest relatywnie niższy (np. sektor edukacyjny, sektor zdrowia oraz sektor administracji publicznej) [BDL 2022].

Jednakże podstawowy powód istnienia luki emerytalnej oraz zróżnicowania wysokości emerytur według płci ma charakter systemowy i jest to niższy o pięć lat wiek emerytalny, a także niższy minimalny staż pracy (20 lat do 25 lat w przypadku mężczyzn), który daje uprawnienie do najniższej emerytury [Obwieszczenie 2022: art. 23, ust. 2]. Kobiety w Polsce mogą zacząć korzystać ze świadczeń emerytalnych o 5 lat wcześniej niż mężczyźni, jednak przekłada się to na odpowiednio niższe świadczenia.

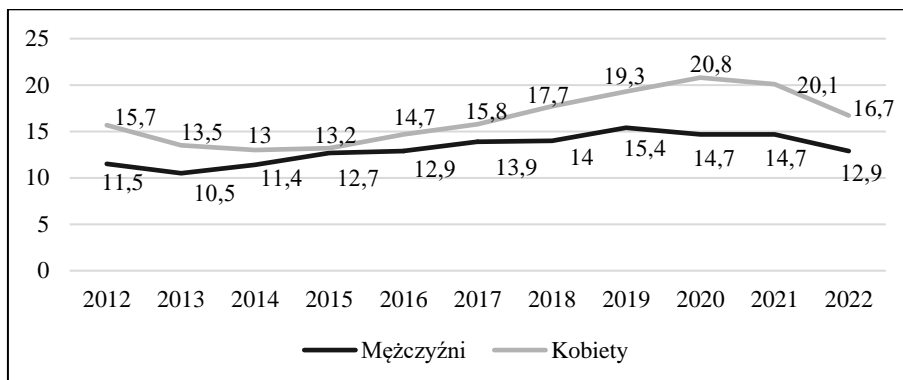
2. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem

Kryterium płci przy ustalaniu wieku emerytalnego może przyczyniać się do dyskryminacji ze względu na płeć i stanowić pośrednią formę wywierania nacisku na wycofywanie się kobiet z rynku pracy. Krótszy średni staż pracy w momencie przejścia na emeryturę (31,7 lat w przypadku kobiet i 36,6 w przypadku mężczyzn [Eurostat 2023b]) może przekładać się na niższą wysokość świadczeń emerytalnych wśród kobiet, co w połączeniu z dłuższą przeciętną długością życia (79,7 lat w przypadku kobiet i 71,8 lat w przypadku mężczyzn [GUS 2022a: 7]), może pogłębiać problem ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród emerytek.

W przypadku wskaźnika zagrożenia ubóstwem według płci wśród osób powyżej 60 roku życia próg zagrożenia ubóstwem określony został na poziomie 60% krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji [Eurostat 2023a]. Ekwiwalentny dochód do dyspozycji obliczany jest poprzez dzielenie łącznego dochodu do dyspozycji każdego gospodarstwa domowego przez ekwiwalentną wielkość gospodarstwa domowego [Eurostat 2016].

Z przedstawionych danych wynika, że kobiety w wieku powyżej 60 lat, niezależnie od badanego roku, były w większym stopniu zagrożone ubóstwem niż mężczyźni. Najmniejsza dysproporcja między płciami występowała w 2015 roku, gdzie wskaźnik zagrożenia ubóstwem w przypadku kobiet wynosił 13,2% a w przypadku mężczyzn 12,7% (różnica 0,5 p.p.). W kolejnych latach różnica między wskaźnikami zagrożenia ubóstwem kobiet i mężczyzn wzrastała aż do 2020 roku. W czasie pandemii wskaźnik zagrożenia ubóstwem w przypadku kobiet osiągnął najwyższą w całym badanym okresie wartość, ponieważ ukształtował się na poziomie 20,8% i był wyższy niż wskaźnik w przypadku emerytów o 6,1 p.p. W kolejnych dwóch latach zauważalne były spadki wskaźnika w przypadku obu płci. W 2022 roku wskaźnik zagrożenia ubóstwem wynosił 16,7% w przypadku kobiet i 12,9% w przypadku mężczyzn (różnica 3,8 p.p.) (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według płci wśród osób powyżej 60 roku życia w Polsce w latach 2012-2022 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat (2023a).

3. Tablice średniego dalszego trwania życia, średni wiek osób przechodzących na emeryturę i średni czas pobierania świadczeń emerytalnych

Dotychczas poczynione w niniejszym opracowaniu analizy, mogą świadczyć o tym, że zróżnicowany wiek emerytalny stanowi jedną z możliwych przyczyn różnic w wysokości pobieranych świadczeń przez kobiety i mężczyzn, co z kolei pośrednio przekłada się na wyższy wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród kobiet po 60 roku życia. Należy jednak pamiętać, że zróżnicowany wiek emerytalny może stanowić możliwe źródło dyskryminacji nie tylko kobiet, ale również mężczyzn.

Warto zauważyć, że z uwagi na dłuższy czas trwania życia i krótszy wiek emerytalny, kobiety znacznie dłużej niż mężczyźni pobierają świadczenia emerytalne. W 2021 roku mężczyźni żyli średnio 71,8 lat, natomiast kobiety prawie 8 lat dłużej (79,7) [GUS 2022a: 7]. Średni wiek przechodzenia na emeryturę wynosił 65,2 lat w przypadku mężczyzn i 60,6 lat wśród kobiet [ZUS 2022b: 5], co oznacza, że spodziewana długość pobierania świadczeń emerytalnych przez mężczyzn to niecałe 7 lat, natomiast w przypadku kobiet 19 lat. W związku z powyższym, emerytki korzystały ze świadczeń średnio o 12 lat dłużej niż emeryci i stanowiły większość osób pobierających świadczenia emerytalne (62,9% emerytów) [ZUS 2021: 8].

Innym niezwykle ważnym aspektem, który może być postrzegany jako potencjalne źródło pośredniej dyskryminacji mężczyzn w polskim systemie emerytalnym jest sposób ustalania wysokości świadczeń emerytalnych. W obecnym systemie podstawa obliczenia emerytury, na którą składa się m.in. zwaloryzowany kapitał początkowy, zwaloryzowane składki na ubezpieczenie emerytalne zapisane na koncie w ZUS oraz ewentualnie zwaloryzowane środki zapisane na subkoncie w ZUS (w tym również przeniesione z OFE), dzielona jest przez średnie dalsze trwanie życia w wieku

równym wiekowi przejścia na emeryturę [Zus.pl]. Średnie dalsze trwanie życia to przewidywana liczba miesięcy, przez którą dana osoba będzie pobierać emeryturę. Tablice średniego dalszego trwania życia są ogłaszane co roku w formie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim i zgodnie z art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społeczny ustalone są wspólnie dla mężczyzn i kobiet [Ustawa 1998: art. 26, ust. 3 i 4]. Oznacza to, że tablice średniego dalszego trwania życia wykorzystywane przez ZUS do wyznaczania wysokości emerytury, są uśredniane dla obu płci, więc nie uwzględniają nadumieralności mężczyzn. W związku z powyższym, emerytura mężczyzn jest obliczana dla średniego czasu trwania życia dłuższego o nawet 30 miesięcy w porównaniu z tym, który udostępniany jest przez GUS w tablicach przeciętnego dalszego trwania życia w podziale na płeć [GUS 2022a: 9-10]. Sytuacja ta ma negatywny wpływ na wysokość świadczeń emerytów i oznacza transfer świadczeń emerytalnych od krócej żyjących mężczyzn do dłużej żyjących kobiet, co może stanowić pewien rodzaj faworyzacji kobiet w polskim systemie emerytalnym.

Wnioski i rekomendacje

- Z przeprowadzonych analiz wynikają następujące wnioski:
- W latach 2012-2022 tempo wzrostu wysokości emerytur mężczyzn było większe niż w przypadku kobiet.
 - W badanym okresie luka emerytalna według płci wynosiła średnio 30%.
 - W strukturze wysokości emerytur według płci widoczna była tendencja, zgodnie z którą, wraz ze wzrostem wysokości świadczeń odsetek kobiet je pobierających malał. Dodatkowo, w przypadku przedziałów z niższymi kwotami świadczeń, odsetek kobiet je pobierających, przewyższał odsetek mężczyzn. Emeryturę w wysokości powyżej 2 600 zł pobierało 31,8% populacji kobiet i 72,6% populacji mężczyzn.
 - Wśród przyczyn występowania różnic w wysokości świadczeń emerytalnych wypłacanych kobietom i mężczyznom można wymienić m.in. niższe zarobki kobiet, a w konsekwencji niższe składki emerytalne, częstsze w przypadku kobiet przerwy w zatrudnieniu, a tym samym krótszy okres gromadzenia kapitału, jak również niższy o pięć lat wiek emerytalny i niższy minimalny staż pracy, który daje uprawnienie do najniższej emerytury.
 - Niższa wysokość świadczeń w połączeniu z dłuższą przeciętną długością życia pogłębiają problem ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród kobiet po 60 roku życia. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród kobiet w całym badanym okresie przewyższał wskaźnik dla mężczyzn.

- Ważnym aspektem, który pozytywnie wpływa na wysokość emerytur kobiet, a może stanowić źródło dyskryminacji mężczyzn jest wykorzystywanie wspólnych dla obu płci tablic dalszego trwania życia do wyznaczania wysokości świadczeń emerytalnych. Tablice są więc uśredniane dla obojga płci, co oznacza transfer świadczeń emerytalnych od krócej żyjących mężczyzn do dłużej żyjących kobiet.
- Zróżnicowany wiek emerytalny stanowi podstawę dyskryminacji zarówno kobiet, jak i mężczyzn w polskim systemie emerytalnym.
- Zgodnie z zasadą równości płci w prawie międzynarodowym, zróżnicowany wiek emerytalny jest przykładem usankcjonowanej prawnie dyskryminacji pośredniej.
- Postępująca zmiana pokoleniowa, przekształcenia w postrzeganiu roli płci i modelu rodziny, wzrost poziomu wykształcenia i aktywności zawodowej kobiet, jak również zmiany demograficzne, tworzą nowy kontekst ekonomiczno-społeczny do określania wieku emerytalnego.
- Z uwagi na postępujący kryzys demograficzny oraz jego skutki, zrównanie efektywnego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn może być właściwym krokiem, ale na pewno nie jedynym, który powinien zostać poczyniony.
- Nierówności między kobietami i mężczyznami na rynku pracy, przekładają się na nierówności w systemie emerytalnym. W związku z powyższym podejmowane w pierwszej kolejności działania powinny zwiększać aktywność zawodową kobiet i przeciwdziałać ich dyskryminacji w zatrudnieniu. Wśród takich działań wymienić można m.in. rozbudowę systemu opieki instytucjonalnej nad dziećmi oraz osobami starszymi i niepełnosprawnymi, promowanie partnerskiego modelu rodziny, wydłużenie urlopów ojcowskich dostępnych tylko dla mężczyzn, popularyzacja pracy w niepełnym wymiarze godzin lub zapewnianie elastycznego czasu pracy przy utrzymaniu pełnego etatu, prowadzenie monitoringu wynagrodzeń z uwzględnieniem płci pracowników i upublicznianie ich wyników, zwiększanie odsetka kobiet wśród przedsiębiorców, prowadzenie działań edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie stereotypom płci i dyskryminacji w zatrudnieniu, jak również zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.
- Oznacza to, że w celu zwalczania nierówności płci występujących w systemie emerytalnym powinno się podejmować kompleksowe działania m.in. w zakresie polityki rynku pracy, rodzinnej i społecznej.

Bibliografia

- BDL (2022), Pracujący (faktyczne miejsce pracy) wg sekcji, grup sekcji i płci, <https://bankdanych.io/1221.pracujacy-faktyczne-miejsce-pracy-wg-sekcji-grup-sekcji-i-plci> [dostęp: 16.06.202].
- Bień-Kacała A., Kapelańska-Pręgowska J. (2022), Niższy wiek emerytalny kobiet: przywilej czy dyskryminacja? Perspektywa prawnomiędzynarodowa i konstytucyjna, Praca i zabezpieczenie społeczne Nr 1.
- CBOS (2018), Kobiety i mężczyźni w domu, Komunikat z badań Nr 127.
- CBOS (2020), Modele życia małżeńskiego Polaków, Warszawa.
- Eurostat (2016), Dane statystyczne dotyczące rozkładu dochodów, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/pl&oldid=293593 [dostęp: 16.06.2023].
- Eurostat (2021), Closing the gender pension gap?, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1> [16.06.2023]
- Eurostat (2023a), At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys [ILC_LI0].
- Eurostat (2023b), Duration of working life, [LFSI_DWL_A].
- Eurostat (2023c), Gender pension gap by age group, EU-SILC survey [ILC_PNP1].
- GUS (2018), Życie kobiet i mężczyzn w Europie. Portret statystyczny edycja 2018, Warszawa.
- GUS (2022a), Departament Badań Demograficznych, Trwanie życia w 2021 r., Warszawa.
- GUS (2022b), Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w Polsce w 2020 r., Bydgoszcz.
- Instytut Analiz Rynku Pracy (2020), Analiza luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn, Warszawa.
- Jedynak T. (2016), Przesłanki kształtowania wysokości minimalnego wieku emerytalnego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie Nr 10(958).
- Kłós B. (2008), Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, Biuro Analiz Sejmowych, Infos Nr 3(27), Warszawa.
- Magda I. (2017), Luka płacowa wg płci jako determinanta luki emerytalnej, Instytut Badań Strukturalnych, <http://rownoscplci.pl/uploads/filemanager/emerytury/IgaMagdakonfpolrodzinnnaSGH.pdf> [16.06.2023].
- MISSOC (2011), Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, European Commission, Brussels.
- Myszka-Strychalska L. (2018), Typy, wzory i modele karier w przestrzeni elastycznego rynku pracy, Uniwersytet Zielonogórski, Polskie Towarzystwo Profesjologiczne, Problemy Profesjologii Nr 1.
- Nowak-Dziemianowicz M. (2012), Inni, różni, odmienni. Dziewczynki i chłopcy w wychowaniu rodzinnym i edukacji szkolnej [w:] R. Kwiecińska, J. Łukasik (red.), Zmiana społeczna. Edukacja – polityka oświatowa – kultura, Wydawnictwo UP, Kraków.
- Now Pension (2022), The Gender Pensions Gap Report 2022, London.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2022 poz. 504).

OECD.org (2020), Wide gap in pension benefits between men and women, Paryż. <https://www.oecd.org/gender/data/wide-gap-in-pension-benefits-between-men-and-women.htm> [dostęp: 16.06.2023].

Pikuła N. (2017), Czynniki różnicujące przebieg kariery zawodowej kobiet i mężczyzn – z perspektywy osób starszych, *Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja*, Tom 20, Nr 2(78).

Śliwicki D. (2017), Szacunki luki płacowej w Polsce w ujęciu regionalnym, *Optimum. Studia Ekonomiczne* Nr 4(88).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118, z późn. zm).

Uścińska G. (2012), Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej – obowiązujące rozwiązania i proponowane kierunki zmian, [w:] Żukowski M., Malaka A. (red), *Wiek emerytalny, Wiek emerytalny, Kazimierz Dolny*.

Wejdner A. (2022), Analiza różnic w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn oraz ich konsekwencji dla systemu emerytalnego i społeczeństwa w Polsce, „Kobieta i Biznes /Women and Business” 2022, Warszawa.

Zus.pl, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/emerytura-dla-osob-urodzonych-po-31-grudnia-1948/sposob-wyliczenia-emerytury> [dostęp: 16.06.2023].

ZUSa (2012-2022), Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2012-2022 roku, Warszawa, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/struktura-wysokosci-emerytur-i-rent>. [dostęp: 16.06.2023].

ZUSb (2022), Raport. Świadczenia emerytalno-rentowe w latach 2019-2021, Warszawa.

Stasiak M., Stasiak J.. (2023), *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce w kontekście zmian demograficznych* [w:] Stępnia-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s. 101-111.

Rozdział VIII.

FINANSOWANIE OCHRONY ZDROWIA W POLSCE W KONTEKŚCIE ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH

Marta Stasiak*, Jacek Stasiak**

Streszczenie

Zachowanie zdrowia jest podstawowym celem każdego człowieka, dlatego jego ochrona powinna być priorytetem dla całej społeczności. W Polsce przyjęty system ochrony zdrowia oparty jest na modelu Bismarcka, jest on podatny na pewne zagrożenia uwarunkowane obecnymi prognozami demograficznymi i systemowymi.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie diagnozy obecnej sytuacji finansowania opieki zdrowotnej w Polsce i porównanie jej z sytuacją w innych krajach europejskich, oraz zaprezentowanie spotykanych w literaturze propozycji niektórych rozwiązań dla co najmniej nie pogorszenia obecnego stanu ochrony zdrowia.

Słowa kluczowe: opieka zdrowotna, zdrowie publiczne, publiczne ubezpieczenie zdrowotne.

Summary

Staying healthy is everyone's goal, so it's understandable that it should be the priority for the whole community. In Poland, the health care system is based on the Bismarck model. It is susceptible to certain threats which are conditioned by the current demographic and systemic forecasts. The aim of the chapter is to present the diagnosis of the situation of financing healthcare in Poland comparing to the other European countries, as well as to present the causes found in the literature. The causes from the literature are selected with the condition that they are not causing the worsening of the current state of the healthcare.

Key words: Healthcare, Public Health, Public Health Insurance.

JEL: I180.

* Uniwersytet Medyczny w Łodzi; marta.stasiak@umed.lodz.pl.

**Akademia Nauk Stosowanych im. Stefana Batorego w Skierniewicach; jstasiak@ansb.pl.

Wprowadzenie

Ochrona zdrowia jest kluczowym zadaniem dla polityki społecznej, ponieważ zdrowie społeczeństwa stanowi podstawę rozwoju i dobrobytu. Oczwistym celem ochrony zdrowia jest umożliwienie obywatelom długiego i zdrowego życia. Tymczasem wydatki na ochronę zdrowia w większości rozwiniętych państw rosną zdecydowanie szybciej niż PKB ich gospodarek. Ten wzrost jest efektem oddziaływania wielu czynników. Jednym z najczęściej podnoszonych jest proces starzenia się społeczeństwa. Systemy ochrony zdrowia coraz bardziej odczuwają skutki starzenia się populacji, a skutki te mają nawet podwójny wymiar. Po pierwsze – przez wzrastające wydatki na opiekę zdrowotną dla starszych pokoleń i po drugie – przez rosnące obciążenie pokoleń młodszych kosztami utrzymania osób starszych, wynikające z zastosowania repartycyjnej metody finansowania ochrony zdrowia¹⁴.

1. Finansowanie ochrony zdrowia – przegląd koncepcji

Przyjęte w poszczególnych krajach systemy opieki zdrowotnej różnią się od siebie w zależności od regionu oraz historycznego, ekonomicznego i politycznego kontekstu. Różnice między nimi wynikają również z przyjętej przez państwo polityki zdrowotnej. Problemem, z jakim musi zmierzyć się każdy system ochrony zdrowia, jest znalezienie sposobu pozyskania dostatecznych źródeł finansowania. U podłoża tego problemu leży odpowiedni dobór modelu oraz typu finansowania, które zapewniają stałe źródło pozyskiwania środków. Ze względu na procesy historyczne na przestrzeni wieków w praktyce wykształciły się cztery główne modele służby zdrowia [Paszowska 2006]:

1. Model Bismarcka – funkcjonuje od 1883 r. z wieloma modyfikacjami. W systemie tym finansowanie ochrony zdrowia odbywa z obowiązkowych składek płaconych przez pracodawcę i pracownika. Istnieje wiele kas chorych, pomiędzy którymi panuje konkurencja o ubezpieczonych i ich składki. Nadzór i kontrolę nad całym systemem sprawuje państwo, dbając o jego poprawne funkcjonowanie. Spośród krajów UE tego modelu finansowania korzystają np. Niemcy, Austria, Francja, Belgia i Holandia.
2. Model Beveridge'a – w tym systemie to państwo zapewnia społeczeństwu możliwość korzystania z opieki zdrowotnej. Model powstał w Wielkiej Brytanii i zakłada on finansowanie świadczeń z podatków ogólnych. Obywatelom przysługują bezpłatne usługi medyczne w szerokim zakresie, bez względu na status społeczny. Środki finansowe pochodzą ze źródeł publicznych,

¹⁴ Polska służba zdrowia w ostatnim dostępnym rankingu Euro Health Consumer Index 2018 (oceniający system ochrony zdrowia) zajmuje 32 miejsce na 35 krajów, zostawiając za sobą tylko Węgry, Rumunię i Albanie.

w przeważającej części z podatków, a ich wysokość ustalana jest przez parlament. Ich wydatkowanie podlega kontroli państwa. System ten wprowadzono w: Danii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Szwecji. W klasycznej postaci występował w Wielkiej Brytanii (System Narodowej Służby Zdrowia).

3. Model Siemaszki –to socjalistyczny model funkcjonujący do 1999 roku między innymi w krajach byłego ZSRR oraz w Polsce, oparty na finansowaniu świadczeń z budżetu na zasadzie centralnego planowania. Własnością państwa były wszystkie zakłady opieki zdrowotnej, realizujące świadczenia medyczne. Jego założeniem był pełny, równy i nieodpłatny dostęp całego społeczeństwa do usług zdrowotnych. Jednakże przyznawane środki były ograniczone możliwościami finansowymi kraju i ich wysokość nie była powiązana z realnymi potrzebami zdrowotnymi ludności. Współpłacenie występowało tylko przy wykupie leków.
4. Model rezydualny – inaczej zwany modelem wolnorynkowym, stosowany w USA i Izraelu. W systemie tym państwo ogranicza swoją odpowiedzialność za zapewnienie obywatelom ochrony zdrowia i przerzuca ją na obywateli. Państwo jedynie wspiera dostępność świadczeń dla osób, które z konkretnych względów nie są w stanie same uporać się z ich finansowaniem. W tym systemie pacjenci ubezpieczają się dobrowolnie, korzystając z ubezpieczeń oferowanych przez instytucje sektora prywatnego. Finansowanie sektora ochrony zdrowia następuje dzięki środkom pieniężnym uzyskiwanym od firm i instytucji ubezpieczeniowych prywatnych i publicznych oraz innych organizacji (np. charytatywnych).

Omówione powyżej modele mają charakter wzorcowy i nie występują w czystej postaci. Poniżej prezentujemy (zob. Tab. 1) strukturę finansowania opieki zdrowotnej w wybranych krajach OECD.

Tabela 1. Struktura finansowania opieki zdrowotnej w wybranych krajach OECD w 2014 roku (w %)

Państwo	System podatkowy	Składki na ubezpieczenia zdrowotne	Dobrowolne ubezpieczenia zdrowotne	Bezpośrednie wydatki gospodarstw domowych	Pozostałe
Dania	84,2	-	2,0	13,8	0,3
Szwecja	83,4	-	0,6	15,5	0,9
Wlk. Brytania	79,5	0,1	3,6	14,8	3,1
Włochy	75,5	0,3	1,5	22,0	3,1
Polska	9,2	61,8	4,5	22,9	0,7
Czechy	11,6	71,9	0,2	13,2	-
Niemcy	6,6	78,0	1,5	13,0	3,0
Holandia	4,8	75,8	5,9	12,3	0,5
Francja	4,1	74,5	13,7	7,0	2,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat (2017).

We wszystkich zaprezentowanych krajach występują zróżnicowane źródła finansowania opieki zdrowotnej. Spośród pokazanych krajów Dania, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy posiadają system, w którym głównym źródłem finansowania jest system podatkowy. Możemy zatem powiedzieć, że w krajach tych funkcjonuje model zbliżony do modelu Beveridge'a. Z kolei system funkcjonujący w Polsce, Czechach, Niemczech, Holandii i Francji oparty jest przede wszystkim na składkach ubezpieczeniowych. Są to zatem systemy zbliżone do modelu Bismarcka.

2. Charakterystyka systemu opieki zdrowotnej w Polsce

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 68 gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, niezależnie od sytuacji materialnej.

Jak już wspomnieliśmy w poprzednim punkcie, system ochrony zdrowia w Polsce oparty jest głównie na modelu ubezpieczeniowym (model Bismarcka). Występują w nim jednak również inne źródła finansowania, charakterystyczne dla modeli: Beveridge'a i rezydualnego.

Ubezpieczenie zdrowotne oparte jest na zasadach równego traktowania oraz solidarności społecznej [Ustawa 2004: art. 65]. Instytucją, która gromadzi środki pochodzące ze składek jest narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). Ubezpieczenie ma charakter powszechny, przy czym dominującą jego formą jest ubezpieczenie obowiązkowe, obok którego występuje ubezpieczenie dobrowolne stwarzające możliwość wejścia do systemu dla osób nieobjętych ubezpieczeniem obowiązkowym. Do innych publicznych źródeł finansowania świadczeń zdrowotnych w Polsce zaliczamy budżet państwa, finansujący 5,48% oraz jednostki samorządowe finansujące 3,73% ogółu wydatków (zob. Tab. 2).

W 2020 roku (pandemicznym) średni dla UE udział wydatków na opiekę zdrowotną w PKB wynosił 9,9%. W Polsce udział ten był znacznie niższy i wynosił 6,5%. Do tego jeszcze ponad ¼ tego udziału stanowiły wydatki prywatne tak, że ostatecznie wydatki publiczne to jedynie ok. 4,8% PKB. **Najwyższe publiczne wydatki na ochronę zdrowia odnotowano w Czechach i Austrii. W obu krajach było to 9,2% PKB.** Na trzecim miejscu znalazła się Francja a kolejne kraje to Dania i Belgia. Na przeciwnym biegunie znajdują się: Łotwa, gdzie było to blisko 2-razy mniej niż w Czechach, a **druga od końca jest Polska** [OECD 2021].

Tabela 2. Źródła finansowania opieki zdrowotnej w Polsce i odpowiadające im obszary finansowania (rok 2014)

Źródło finansowania	Obszar finansowania
Powszechnie ubezpieczenie zdrowotne	Leczenie szpitalne, podstawowa opieka zdrowotna, świadczenia specjalistyczne, świadczenia ambulatoryjne i stacjonarne
Budżet państwa	Specjalistyczne procedury medyczne, programy polityki zdrowotnej, ratownictwo medyczne, publiczna służba krwi, inspekcja sanitarna, część składek ubezpieczenia zdrowotnego osób nieuzyskujących dochodów
Jednostki samorządu terytorialnego	Organizacja opieki zdrowotnej na poziomie lokalnym i regionalnym w tym finansowanie inwestycji i dalsze finansowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej generujących stratę
Wydatki prywatne	Bezpośrednie zakupy leków i świadczeń zdrowotnych, zakup komercyjnego ubezpieczenia zdrowotnego, finansowanie zakładowej służby zdrowia, zakup dla pracowników abonamentów w prywatnych placówkach opieki zdrowotnej

Źródło: Kowalczyk (2015).

W naszym kraju, w tym czasie, fundusze publiczne jako odsetek wszystkich wydatków wyniosły 71,8%, co jest wynikiem poniżej średniej UE wynoszącej 79,8%. Pozostałą część (czyli 28,2%) stanowiły wydatki prywatne. Bezpośrednie zakupy leków i świadczeń zdrowotnych stanowiły 20,1% wszystkich wydatków na opiekę zdrowotną (z czego większość to wydatki przeznaczone na leki apteczne). Około 8% łącznych wydatków na opiekę zdrowotną stanowią dobrowolne ubezpieczenia zdrowotne, a przede wszystkim zakup dla pracowników abonamentów w prywatnych placówkach opieki zdrowotnej. Zainteresowanie zakupem dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych wzrosło w czasie pandemii, prawdopodobnie ze względu na trudności w dostępie do publicznej opieki zdrowotnej.

Wysoki (i rosnący) udział prywatnych wydatków na ochronę zdrowia może być sygnałem malejącej wydolności systemu finansowanego ze środków publicznych. Może on również oznaczać wzrost nierówności w dostępie do leczenia gdyż to, jaki dostęp ma ktoś do ochrony zdrowia może wynikać z tego, jakimi dochodami dysponuje.

Charakterystycznymi cechami polskiego systemu opieki zdrowotnej są między innymi: nadmierna koncentracja infrastruktury w sektorze szpitalnym; niedostateczny stopień zapewnienia opieki ambulatoryjnej, diagnostyki i opieki długoterminowej oraz słaba koordynacja opieki stacjonarnej z innymi rodzajami opieki. Pomimo tego, iż liczba łóżek szpitalnych jest stosunkowo wysoka (w 2019 r. na 1.000 mieszkańców przypadało 6,2 łóżka przy średniej dla UE wynoszącej 5,3), ich dostępność w całym kraju jest nierównomierna. Obecne plany reform, związane m.in. z procesami demograficznymi, przewidują przekształcenie łóżek opieki

doraźnej w inne rodzaje łóżek, takie jak łóżka opieki długoterminowej [Kowalska-Bobko i in. 2021].

Co bardzo istotne Polska ma najniższą w UE liczbę praktykujących lekarzy na 1.000 mieszkańców wynoszącą 2,4. Liczba pielęgniarek na 1 000 mieszkańców również należy do najniższych w UE i wynosi 5,1. W rezultacie kilku regionach odnotowuje się niedobór pracowników medycznych, co prowadzi do problemów z dostępem do usług zdrowotnych. Niedobory są szczególnie poważne w małych powiatach wokół dużych miast i na obszarach wiejskich). W rezultacie istniejących braków wśród lekarzy o specjalności lekarz rodzinny, polskie przepisy zezwalają internistom i pediatrom na pracę w charakterze lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, a od 2019 r. również młodzi lekarze, którzy zdali Lekarski Egzamin Końcowy, mogą prowadzić praktykę w placówkach podstawowej opieki zdrowotnej [Kowalska- Bobko i in. 2021].

Braki, niedofinansowanie i błędy systemowe polskiego systemu ochrony zdrowia powodują, że zarówno liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce oraz liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej pozostają wyższe niż średnia UE. Chociaż wskaźnik liczby zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce zmniejszył się w Polsce o około 11% od 2011 r., to nadal jest on wyższy niż w większości państw UE, przekraczając średnią UE o ponad jedną trzecią w 2018 r. Główne czynniki wpływające na te wyższe wskaźniki to częste występowanie wśród ludności Polski czynników ryzyka, takich jak palenie tytoniu, spożywanie alkoholu czy otyłość. Jak wspomnieliśmy również liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej pozostaje wysoka, chociaż w tym zakresie również zanotowano znaczącą poprawę. Np. w ciągu ostatniej dekady nastąpiły znaczne inwestycje w opiekę kardiologiczną, które poprawiły jakość opieki doraźnej: wskaźnik 30-dniowej umieralności osób przyjętych w związku z zawałem mięśnia sercowego w Polsce spadł z 7,1% w 2007 r. do 4,1% w 2017 r. i jest obecnie niższy niż średnia dla 22 państw UE, w przypadku których dostępne są dane (6,5%) [Sagan i in. 2021]. Również Wskaźnik przeżyć w przypadku raka poprawił się, ale nadal jest stosunkowo niski. Chociaż wskaźniki przeżyć po zdiagnozowaniu raka wzrosły od 2000 r., pozostają one stosunkowo niskie, a umieralność z powodu niektórych nowotworów (jelita grubego, piersi i gruczołu krokowego) wzrosła w tym samym okresie.

Wskaźniki możliwych do uniknięcia przyjęć do szpitala należą do najwyższych w Europie. W Polsce wskaźniki hospitalizacji z powodu schorzeń, które można by było skutecznie leczyć w warunkach ambulatoryjnych, należą do najwyższych w UE. Wynika to przede wszystkim z braku świadczeń opieki podstawowej i ambulatoryjnej specjalistycznej.

W porównaniu z wieloma innymi krajami Europy polski system opieki zdrowotnej charakteryzuje się wysokimi płatnościami za leki apteczne w ramach świadczeń

zdrowotnych nierefundowanych. Leki apteczne odpowiadają za większość wydatków w ramach świadczeń zdrowotnych nierefundowanych i są główną przyczyną wysokiego udziału prywatnych wydatków na opiekę zdrowotną [Tambor, Pavlova 2020]. Skala stosowania leków wydawanych bez recepty (nominalnie leków wydawanych wyłącznie na receptę, które są kupowane bez recepty) jest bardzo duża: stanowią one ponad trzy czwarte wszystkich wydatków na leki w ramach świadczeń zdrowotnych nierefundowanych.

3. Perspektywy demograficzne dla Polski i wynikające z nich wyzwania dla systemu ochrony zdrowia

W ostatnim trzydziestoleciu nastąpiło w Polsce spowolnienie rozwoju demograficznego. Zauważalne stały się zmiany struktury wieku mieszkańców. Wydłużaniu się czasu trwania życia, towarzyszy niski poziom dzietności oraz zwiększona emigracja młodych osób. Współczynnik płodności całkowitej w okresie po 1989 r. spadł znacznie poniżej poziomu tak zwanej prostej zastępowalności pokoleń, co oznacza, że w kolejnych dziesięcioleciach nastąpi znaczne obciążenie pokolenia produkcyjnego pokoleniem poprodukcyjnym.

Polska, na tle innych krajów Unii Europejskiej, wciąż postrzegana jest jako kraj demograficznie młody, jednak tempo starzenia się Polaków jest wyższe, a zatem długofalowe skutki dla Polski będą dotkliwsze. W trakcie ostatniego ćwierćwiecza mediana wieku ludności Polski wzrosła o 7 lat, podczas gdy dla całej UE o 6 lat. Od 2013 roku notuje się w Polsce ujemny przyrost naturalny. W 2013 roku wyniósł on -0,5, a w 2016 roku -0,7. Pandemia jeszcze ten proces przyspieszyła.

Innym miernikiem obrazującym proces starzenia się populacji jest udział ludności w wieku 65 lat i więcej w populacji ogółem. W okresie pomiędzy 2005, a 2015 rokiem wspomniany wskaźnik wzrósł zarówno w Polsce jak i w całej Unii Europejskiej o 5 p.p.

W wyniku opisanych procesów społeczno-demograficznych oraz przyjętych założeń co do dalszego ich przebiegu prognozuje się, że ogólna liczba ludności będzie spadała przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym, co będzie powodowało wzrost obciążenia systemowego. W 2012 roku wartość tej zależności wynosiła około 0,27, co oznaczało, że w przybliżeniu na jednego emeryta przypadały 4 osoby pracujące. W 2050 roku prognozowana wartość wskaźnika przekroczy 0,5, a więc jednemu emerytowi będą odpowiadały już tylko niecałe 2 osoby pracujące. W 2011 roku Polska zaliczała się do państw o najniższym udziale liczby osób w wieku 65 i więcej do liczby osób w wieku produkcyjnym (19–64 lat) – (tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego). Od tamtego momentu zauważalny jest dynamiczny wzrost tego wskaźnika, który w 2020 roku ukształtował się na poziomie 28,2%. Szacuje się, że już w 2050 roku wskaźnik przewyższy średnią dla całej UE zaś około 2080 roku osiągnie wartość 65% [Obidziński 2015].

Konsekwencje obserwowanych zmian struktury demograficznej w ochronie zdrowia tworzą tym większe wyzwanie dla finansowania ochrony zdrowia, iż nakłada się na nie naturalna nierówność rozkładu potrzeb zdrowotnych w cyklu ludzkiego życia. Osoby starsze szczególnie podatne są na choroby przewlekłe oraz występowanie wielu chorób jednocześnie, a wraz z pogarszającym się stanem zdrowia i niepełnosprawnością rośnie zapotrzebowanie na świadczenia zdrowotne, i to szczególnie te droższe, np. z zakresu stacjonarnej opieki szpitalnej. Typowe profile wydatków zdrowotnych mierzone jako procent PKB na osobę (lub też w relacji do przeciętnych wydatków) w czasie trwania życia pokazują, że od czterdziestego roku życia wydatki zdrowotne rosną, osiągając około pięćdziesiątego roku poziom przeciętny dla całego życia. W ciągu następnych trzydziestu lat rosną one prawie trzykrotnie. Szczególnie istotny wydaje się dla Polski proces podwójnego starzenia się. W 2050 roku wśród blisko 40% osób w wieku 60 lat i więcej będzie wzrastała liczba seniorów w tzw. czwartym wieku. Wspomniane podwójne starzenie się będzie polegało na szybszym niż ogólne tempie wzrostu odsetka ludności w wieku 80 lat i więcej. Zgodnie z prognozami GUS na 2050 rok przewidywana liczba ludności w wieku 80+ stanowić będzie już 6,3% populacji ludności miast i 4,1% populacji ludności wsi. Często zasadniczym problemem osób w tym wieku jest szeroki zakres i duża intensywność potrzeb zdrowotnych. Osoby w czwartym wieku to grupa, wobec której występuje bardzo duże prawdopodobieństwo konieczności opieki ze strony innych osób i podmiotów. Funkcjonująca obecnie liczba miejsc w hospicjach, na oddziałach geriatrycznych i oddziałach paliatywnej opieki zdrowotnej, wobec wzrastającej liczby osób starszych, jest zdecydowanie niewystarczająca.

Wiek podeszły to jednak również wiek, w którym zdolności płatnicze często maleją, względnie szanse na ich wzrost są niewielkie. Pojawia się zatem luka między bieżącymi potrzebami finansowymi (na opłacenie świadczeń zdrowotnych), a bieżącymi dochodami. Tę lukę zapełniają jak dotąd rozwiązania systemowe, oparte na mechanizmie repartycyjnym, tzn. względnie zdrowe i dobrze zarabiające osoby w wieku produkcyjnym poprzez płacone składki lub podatki opłacają leczenie osób starszych. Zmiana proporcji między populacją w wieku produkcyjnym, a poprodukcyjnym niesie poważne zagrożenie dla stabilności systemu.

Wnioski i rekomendacje

W systemach opartych na mechanizmie repartycyjnym starzenie się społeczeństwa generuje wysokie obciążenia finansowe dla młodszych pokoleń, a w systemach finansowanych głównie ze składek zależnych od dochodów z wykonywanej pracy rosnące obciążenie finansowe tego czynnika produkcji niesie ze sobą poważne, negatywne konsekwencje dla konkurencyjności gospodarki. Ekonomisci proponują różne sposoby radzenia sobie z finansowymi skutkami omówionych procesów.

Najbardziej rygorystyczne rozwiązanie problemu starzenia się społeczeństwa przewiduje racjonowanie świadczeń zdrowotnych na starość, obciążające jednostkę pełną odpowiedzialnością finansową. W Europie, która przez wiele lat w zakresie organizacji ochrony zdrowia była kształtowana przez ideę państwa opiekuńczego, takie rozwiązanie wydaje się być nieakceptowalne społecznie. Uspołecznienie kosztów starości wiąże się niewątpliwymi kosztami. Systemy społecznych ubezpieczeń zdrowotnych, głównie z powodu oparcia ich na mechanizmie repartycyjnym najbardziej odczuwają skutki starzenia się populacji, i to do tego stopnia, że wielu ekonomistów widzi realne zagrożenie dla zachowania dotychczasowej międzypokoleniowej umowy społecznej. Zachowanie zasady uczciwości wobec przyszłych pokoleń wymaga sprawiedliwego podziału finansowych skutków starzenia się społeczeństw na wszystkie pokolenia. Jest to możliwe, jeśli mechanizm repartycyjny, choć w części zostanie zastąpiony przez mechanizm kapitałowy, przy którym każde pokolenie z osobna byłoby odpowiedzialne za zabezpieczenie finansowe wykorzystywanych przez siebie świadczeń.

Zaproponowane rozwiązanie nie jest jednak realnie możliwe do wprowadzenia w krótkim czasie. Potrzebne są rozwiązania doraźne, które możliwie szybko poprawią sytuację finansową systemu ochrony zdrowia. Zespół ekspertów pracujący w ramach projektu Polskie Zdrowie 2.0, który powstał z inicjatywy Komitetu Zdrowia Publicznego PAN, przygotował wiosną tego roku, pięć rekomendacji dla poprawy stanu finansowania ochrony zdrowia w Polsce [PAN 2023]:

1. Rekonstrukcja składki zdrowotnej – powinna doprowadzić do wzrostu środków pieniężnych finansujących system ochrony zdrowia. Nie chodzi tu o wzrost składki a raczej o wzmocnienie zasady solidaryzmu dochodowego oznaczające likwidację przywilejów i objęcie składką zdrowotną te grupy zawodowe czy rodzaje dochodów, które korzystają z przywileju niższej składki lub wręcz nie są nią objęte (np. rolnicy, duchowni czy dochody poza zarobkowe).
2. Wprowadzenie wyodrębnionego systemu opieki długoterminowej - obecnie opieka długoterminowa jest finansowana na styku systemów pomocy społecznej oraz zdrowia. Nie ma jasno określonych kryteriów odpowiedzialności za osoby, które nie są w stanie wykonywać czynności życia codziennego. Zaletą wyodrębnionego systemu opieki długoterminowej jest dedykowana pula środków finansowych na pokrycie świadczeń związanych z potrzebami pielęgnacyjnymi oraz opiekuńczymi, a tym samym ma miejsce rozgraniczenie pomiędzy zakresem finansowania systemu ochrony zdrowia oraz systemu pomocy społecznej. Dzięki temu można poprawić stan finansów systemu ochrony zdrowia dzięki uwolnieniu środków pieniężnych będących już w systemie (hospitalizacje możliwe do uniknięcia, hospitalizacje z powodów społecznych)

3. Opodatkowanie niezdrowej żywności – zdaniem wielu badaczy, opodatkowanie konsumpcji tak zwanej śmieciowej żywności prowadzącej do epidemii otyłości mogłoby być dobrym źródłem finansowania rosnących kosztów opieki zdrowotnej wynikających z chorób indukowanych spożywaniem niezdrowych produktów. Ważnym wnioskiem płynącym z doświadczeń krajów, które mają bogatsze niż Polska doświadczenie w stosowaniu takiego opodatkowania, jest to, że obciążenia tego typu są stosunkowo łatwo akceptowalne w społeczeństwie. Współcześnie w wielu krajach wychodzi się poza klasyczne używki: alkohol, wyroby tytoniowe i obejmuje takim podatkiem także żywność zawierającą nadmierne ilości tłuszczu, soli, cukru oraz żywność nadmiernie przetworzoną.
4. Współpłacenie za usługi kompensowane przez ubezpieczenie zdrowotne – zdaniem wielu pacjentów występuje brak równowagi pomiędzy środkami przeznaczonymi na zdrowie a oczekiwaniami dobrej jakości opieki zdrowotnej. Za wiele świadczeń zdrowotnych pacjenci *de facto* są zmuszeni sami płacić (np. wizyty u lekarzy specjalistów, usługi stomatologiczne, badania diagnostyczne czy sprzęt rehabilitacyjny). Problem ten mogły być w znacznym stopniu rozwiązany dzięki prywatnym ubezpieczeniom zdrowotnym, które uzupełniałyby ubezpieczenie publiczne. Np. we Francji około 90% populacji jest objęte takim ubezpieczeniem. Ponad połowa ubezpieczonych uzyskuje ubezpieczenie za pośrednictwem swojego pracodawcy poprzez umowy grupowe.
5. Recykling odpadów medycznych - wykorzystanie mechanizmu obniżania kosztów gospodarki odpadami własnymi jako dodatkowego źródła środków finansowych dla podmiotów leczniczych. Strategia gospodarowania odpadami w większości państw europejskich jest ukierunkowana na poddawanie ich w tak największym stopniu recyklingowi. W wyniku właściwie prowadzonej gospodarki odpadami poprzez utworzenie obiektów umożliwiających zmianę formy odpadów, ich odkażanie oraz frakcjonowanie możliwe jest uzyskanie surowców wtórnych. Surowce te mogą być źródłem energii lub budulcem wykorzystanym w innych gałęziach gospodarki. Potrzebne są zarówno szybkie jak i systemowe zmiany, aby zabezpieczyć zdrową przyszłość kolejnych pokoleń.

Bibliografia

EC (2021), Program UE dla zdrowia na lata 2021–2027 – wizja zdrowszej Unii Europejskiej, European Commission, https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_pl?fbclid=IwAR11FS6OxI_C8v8ZIP551_A1v51wjP0pYQE6UpGJoPtm3mGCK6tSUIIrao [02.06.2023].

Eurostat (2017) Healthcare expenditure by financing scheme, 2014.

Kowalczyk M. (2015), Ochrona zdrowia w Polsce w latach 1999-2015, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie Nr 20.

Kowalska-Bobko I. (red.) (2021), Sustainability and Resistence in the Polish Health System, Partnership for Health System Sustainability and Resistence, London.

Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Raport: system ochrony zdrowia w Polsce– stan obecny i pożądane kierunki zmian, KZD.034.001.2018 , Nr ewid. 8/2019/megainfo/KZD

Obidziński P. (2015), Wpływ czynników społeczno-demograficznych na finansowanie systemu opieki zdrowotnej w Polsce w długim okresie, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 892, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia Nr 78.

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2021), Polska: Profil systemu ochrony zdrowia 2021, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Bruksela.

PAN (2023), <https://pan.pl/polskie-zdrowie/> [02.06.2023].

Paszkowska M. (2006), Finansowanie systemu opieki zdrowotnej w wybranych państwach UE, „e-Finanse” Nr 1.

Sagan A. i in. (2021), Improved Coordination of Care After Acute Myocardial Infraction in Poland Since 2017, Promising Early Results, Health Policy No 125(5).

Sowada Ch. (2011), Starzenie się człowieka i starzenie się populacji. Podział odpowiedzialności za skutki finansowe w systemie opieki zdrowotnej, Zdrowie Publiczne i Zarządzanie tom IX Nr 1.

Tambor M., Pavlowa M. (2020), Can People Afford to Pay for Health Care? New Evidence on Financial Protection in Poland, WHO, Regional Office for Europe, Copenhagen.

Ustawa z dnia 27. sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

Wielicka K. (2014), Zarys funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie Nr 70(1909).

Rozdział IX.

POMIAR DOKONAŃ SZKÓŁ WYŻSZYCH ORAZ PRACOWNIKÓW NAUKOWYCH W KONTEKŚCIE RACHUNKOWOŚCI DLA INTERESARIUSZY

*Marta Nowak**

Streszczenie

W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy pomiar dokonań szkół wyższych oraz pracowników naukowych realizują postulaty rachunkowości dla interesariuszy. Zaprezentowano istotę teorii interesariuszy oraz sposoby rozumienia interesariusza. Przedstawiono najważniejszych interesariuszy szkół wyższych. Zaprezentowano postulat rachunkowości dla interesariuszy. Przedstawiono konkurencyjny i dystrybucyjny model pomiaru dokonań uniwersytetów. Zaprezentowano istotę pomiaru dokonań kadry naukowej. Dokonano oceny ich zalet i wad z punktu widzenia rachunkowości dla interesariuszy.

Słowa kluczowe: pomiar dokonań, szkoły wyższe, rachunkowość dla interesariuszy

Summary

The chapter's author intends to address the question, whether the performance measurement of universities and their research staff meets the postulates of accounting for stakeholders' concerns. The meaning of "stakeholder" term and essence of stakeholder theory is explained. The universities' stakeholders are presented. The postulate of "accounting for stakeholders" is explained. The university performance models (competitive model and distributive model) are defined. The essence of academic staff performance measurement is described. The author assesses them from the accounting for stakeholders concept point of view.

Key words: performance measurement, universities, accounting for stakeholders

JEL: M11, M41,

* Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu; marta.nowak@ue.wroc.pl.

Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest dokonanie oceny, czy pomiar dokonań szkół wyższych oraz pracowników naukowych spełnia postulat stawiany przez autora teorii interesariuszy, wskazujący na konieczność, by rachunkowość jednostek odpowiadała potrzebom informacyjnym interesariuszy. W rozdziale przedstawiona jest teoria interesariuszy oraz różne trendy występujące w jej ramach. Wyprecyzowana zostaje, w oparciu o tę teorię, grupa najważniejszych interesariuszy uczelni wyższych. Zaprezentowana zostaje koncepcja rachunkowości dla interesariuszy oraz przeprowadzona zostaje dyskusja dotycząca tego, czy i w jaki sposób pomiar dokonań szkół wyższych oraz ich pracowników odpowiada postulatowi sformułowanemu w ramach koncepcji rachunkowości dla interesariuszy. Wskazano wady i zalety pomiaru dokonań uniwersytetów i pracowników naukowych dla najważniejszych grup interesariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem państwa, uczelni i ich władz oraz kadry naukowej.

1. Teoria interesariuszy i pojęcie interesariusza w kontekście nauki i szkolnictwa wyższego

Teoria interesariuszy może być uznana za teorię mającą z jednej strony charakter rewolucyjny, z drugiej – ewolucyjny. Jej rewolucyjność polega na uznawaniu, iż działania przedsiębiorstw nie powinny być podporządkowane jedynie interesom właścicieli (np. udziałowców lub akcjonariuszy). Ewolucyjność charakteryzuje się tym, iż sama teoria interesariuszy podlegała szerokiemu i długofalowemu rozwijaniu nie tylko poprzez jej autora R.E. Freemana, ale również innych naukowców **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki..**

W obecnym momencie wobec tego można mówić de facto o pewnym zbiorze teorii interesariuszy. [Nowak, Maruszewska 2022].

Interesariuszy można definiować wąsko lub szeroko. W wąskim ujęciu interesariuszami są te osoby i organizacje, bez których dana organizacja przestanie istnieć. W ujęciu szerokim – są oni tymi wszystkimi osobami i organizacjami, które wpływają lub są pod wpływem osiągnięcia przez przedsiębiorstwo jego celów [Nowak, Maruszewska 2022].

Teoria interesariuszy jest głównym wątkiem debaty Friedman-Friedmann [Smith 2003: 85-90]. Dyskusja ta dotyczy rozbieżności poglądów pomiędzy M. Friedmanem, liberalnym laureatem Nagrody Banku Szwecji w Dziedzinie Ekonomii (czyli tzw. Ekonomicznej Nagrody Nobla) [<https://www.nobelprize.org>] a R.E. Freemanem, autorem teorii interesariuszy. Friedman argumentuje, bazując na racjach normatywnych, iż to właściciele kapitału mają prawo, by ich interesy były podstawowymi realizowanymi przez przedsiębiorstwo. R.E. wykazuje powinności etyczne przedsiębiorstwa wobec szerszej grupy interesariuszy.

Pomimo iż do podstawowego jej wątku należą kwestie etyczne, teoria interesariuszy ma także zastosowania menedżerskie, a więc posiada swoją odmianę instrumentalną. W obecnym dyskursie naukowym podejmowanych jest szereg kwestii związanych z interesariuszami, w tym problem stosowania strategii szkodliwych dla interesariuszy.[Harrison, Wicks 2021] Dyskutowane są klasyfikacje interesariuszy oraz ich teorii [Miles 2017]. Podejmowana jest nawet kwestia rozumienia środowiska naturalnego jako interesariusza [Laine 2010].

Teorię interesariuszy można zastosować nie tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw. Można ją zastosować także do bytów państwowych – wszak geopolityka jest grą interesów, a także do jednostek sektora finansów publicznych oraz organizacji non-profit. W zasadzie przytoczone tu jednostki są nawet bardziej naturalną płaszczyzną wykorzystania teorii interesariuszy, gdyż w centrum ich działalności są kwestie inne niż generowanie zysku.

Do jednostek, co do których można zastosować podejście bazujące na interesariuszach, należą niewątpliwie szkoły wyższe. Jednocześnie można wykazać, iż posiadają one szereg interesariuszy - zarówno w rozumieniu wąskim jak i szerokim. W rozumieniu wąskim można wskazać na osoby i grupy, bez których uniwersytety straciłyby rację bytu – studentów, naukowców i dydaktyków. W rozumieniu szerokim można wyspecyfikować szereg grup wpływających lub będących pod wpływem działań uniwersytetów. Grupy interesariuszy szkół wyższych oraz przykłady ich wpływu na uniwersytety i vice versa zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Interesariusze szkół wyższych

Interesariusz	Wpływ interesariusza na szkołę wyższą	Wpływ szkoły wyższej na interesariusza
Władze uczelni	Bieżące i strategiczne zarządzanie uczelnią, wpływ na strategiczne kierunki rozwoju i na kondycję finansową	Kształtowanie prestiżu i rozpoznawalności interesariusza oraz wpływ na możliwości rozwoju zawodowego
Pracownicy naukowcy, dydaktyczni i naukowo-dydaktyczni	Wpływ na jakość świadczonych usług edukacyjnych, na pozycję naukową oraz relacje z otoczeniem	Wynagrodzenia, możliwość rozwoju zawodowego, realizacji ciekawych zadań i samorealizacji
Pracownicy administracyjni i inni	Wpływ na jakość pracy pracowników naukowych i dydaktycznych oraz poziom obsługi studentów i podmiotów zewnętrznych (np. z otoczenia biznesowego)	Zapewnienie stabilnego miejsca pracy, wynagrodzenie
Studenci	Poprzez jakość studentów, ich późniejsze kariery oraz wyniki udziałów w konkursach – miejsca w rankingach	Świadczenie usług edukacyjnych, stanowienie platformy wymiany wiedzy, umiejętności i doświadczeń, kształtowanie środowiska społecznego w którym rozwija się student

Organizacje studenckie	Determinowanie, poprzez aktywność studentów, rozpoznawalności w otoczeniu oraz wpływu społecznego	Dostarczanie miejsca, środków i finansów na funkcjonowanie
Stowarzyszenia alumnów	Propagowanie uczelni w swoich miejscach pracy, środowisku biznesowym, włączenie się w działania doradcze dla uczelni	Umożliwienie kontaktów z innymi alumnami, stworzenie forum wypowiedzi i działań dla absolwentów
Społeczność lokalna	Tworzenie klimatu sprzyjającego funkcjonowaniu uczelni, możliwości wynajmu mieszkań dla studentów	Zwiększenie możliwości zarobkowych (np. wynajem mieszkań)
Władze lokalne	Tworzenie rozwiązań sprzyjających funkcjonowaniu uczelni, wspieranie działań organizacyjnie i finansowo, tworzenie infrastruktury sprzyjającej studiowaniu	Możliwość uzyskiwania badań naukowych i analiz na temat funkcjonowania danego miasta, regionu; aktywne uczestnictwo przedstawicieli władz lokalnych w działalności naukowej dydaktycznej
Pracodawcy	Możliwość pomocy doskonalenia kierunków studiów by stały się bardziej konkurencyjne i odpowiadające zmianom na rynku pracy	Możliwość promowania marki pracodawcy na uczelni, możliwość rekrutacji i współpracy w zakresie kształtowania kierunków studiów pod kątem potrzeb pracodawców.
Władze państwowe	Wpływ poprzez ustawodawstwo i finansowanie działalności naukowej i dydaktycznej	Wpływ na kapitał ludzki i społeczny kraju, wpływ na pozycję kraju w rankingach międzynarodowych dotyczących poziomu nauki i edukacji
Inne szkoły wyższe	Konkurowanie i współpraca	Konkurowanie i współpraca
Potencjalni sponsorzy	Przeznaczenie środków finansowych lub rzeczowych na projekty prowadzone przez uczelnie	Zwiększenie rozpoznawalności oraz renomy marki sponsora poprzez informowanie o jego wkładzie dokonanym na rzecz społeczności akademickiej

Źródło: Opracowanie własne.

2. Pomiar dokonań szkół wyższych i kadry akademickiej a postulat rachunkowości dla interesariuszy

Rachunkowość, a więc pomiar gospodarczy można uznać za podstawę realizacji interesu właścicieli przedsiębiorstwa, element systemu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego lub instrument zarządzania przedsiębiorstwem.

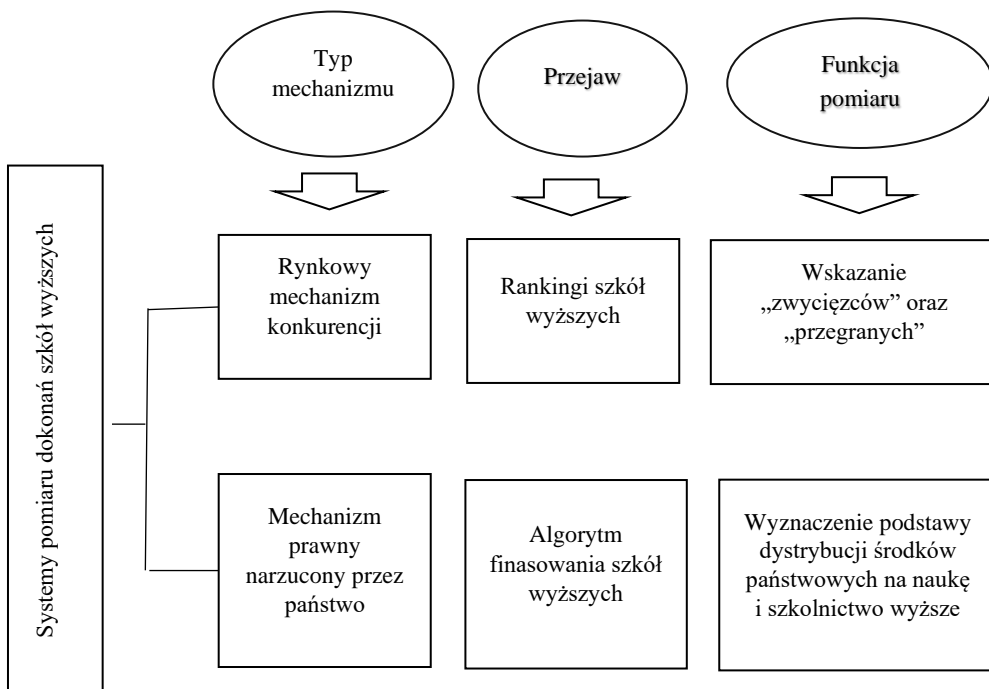
Jednakże autor teorii interesariuszy, R. Freeman oraz inni badacze postulują implicite lub explicite stosowanie tzw. rachunkowości dla interesariuszy lub wskazują jej elementy stanowiące wartość informacyjną dla podmiotów innych niż właściciele lub zarządzający. [Freeman 2010; Kujala, Lehtimäki, Freeman 2019; Carnegie, Parker, Tsahuridu 2021; Carnegie et al. 2022; Andon, Baxter, Chua 2015; Ding, Jeanjean 2014; Ely, Pownall 2002; Bellucci et al. 2019] Rachunkowość dla interesariuszy ma ułatwiać realizację pomiaru nie tylko tych elementów, które są istotne dla akcjonariuszy, ale uwzględniać także innych istotnych interesariuszy

przedsiębiorstwa. W tym kontekście można podkreślić np. wartość transakcji dla klienta czy pomiar kwestii związanych z ekologią. Rachunkowość dla interesariuszy realizuje tym samym normatywny postulat teorii interesariuszy dotyczący uwzględniania interesów innych osób i organizacji niż tylko właściciele. Oczywiście odpowiedni pomiar weryfikuje i warunkuje realizację przez przedsiębiorstwo celów związanych z interesariuszami, np. dbałość o środowisko naturalne czy pracowników, poddając pomiarowi to, co niejednokrotnie pojawia się tylko w deklaracjach formułowanych przez przedsiębiorstwa.

W takim kontekście szczególnie interesujące jest potraktowanie pomiaru dokonań szkół wyższych jako realizacji postulatu rachunkowości dla interesariuszy. W tym momencie należy podkreślić, iż rachunkowość to nie tylko ewidencja księgową, ale dostarczanie użytecznej informacji oraz przedstawianie wiernego i rzetelnego obrazu podmiotu, którego rachunkowość dotyczy.

Szkoły wyższe w coraz większym stopniu dokonują pomiaru swoich osiągnięć oraz je raportują. W szczególności należy tu podkreślić rolę rynkowego mechanizmu pomiaru, czyli rankingów akademickich oraz pomiaru nakierowanego na realizację celu dystrybucji subwencji, czyli stanowiącego podstawę mechanizmu finansowania szkół wyższych. Rysunek 1 zawiera te dwa dominujące systemy pomiaru.

Rysunek 1. Dominujące rozpowszechnione systemy pomiaru dokonań szkół wyższych



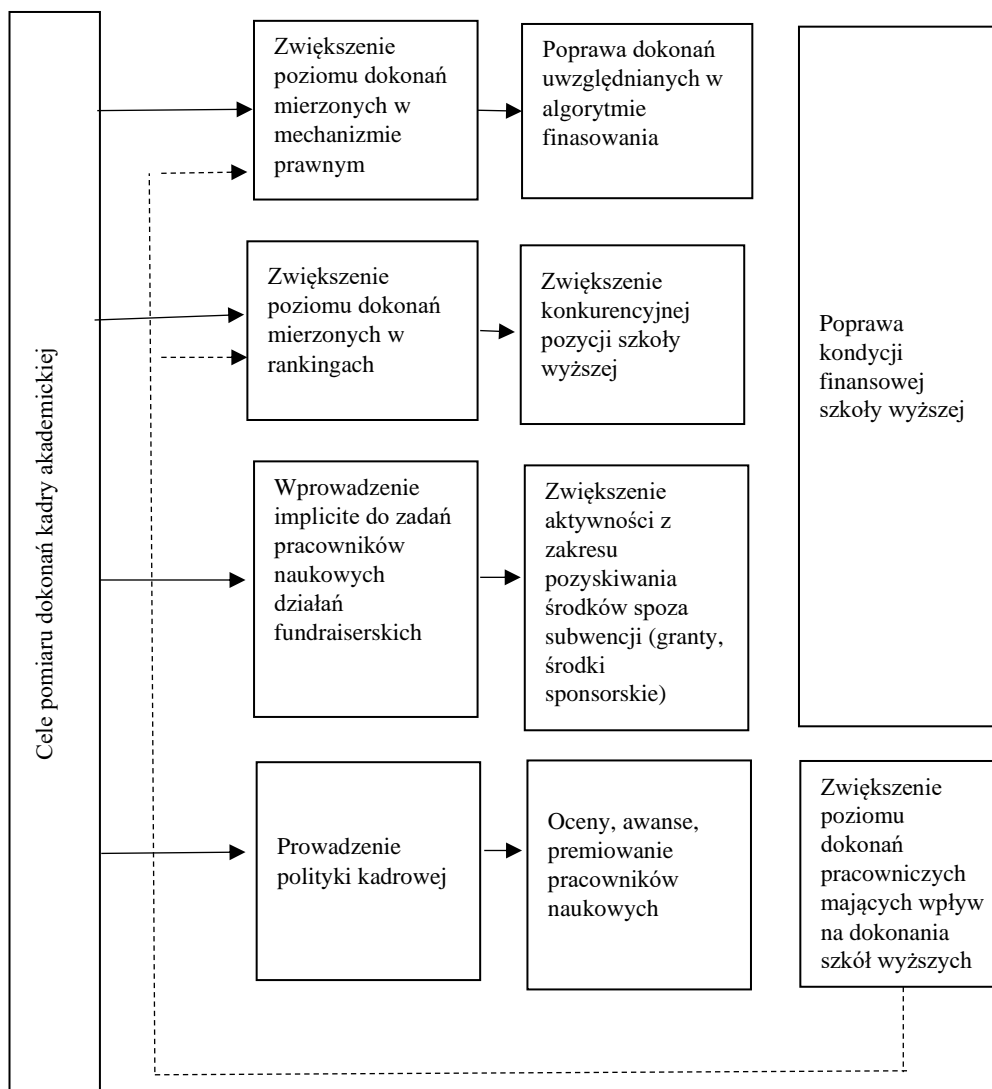
Źródło: Opracowanie własne.

Rankingi, zarówno o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym, są tworzone na bazie różnorodnych kryteriów, którym przypisywane są adekwatne mierniki. Mogą one dotyczyć skuteczności naukowej pracowników uczelni, skuteczności edukacyjnej a także innych aspektów, dotyczących np. odpowiedzialności społecznej i ekologicznej. Na tej podstawie tworzone są rankingi uczelni, prowadzonych kierunków studiów, dyscyplin naukowych itd. Wpływają one w różnych sposób na interesariuszy uczelni wyższych. W szczególności mogą decydować o wyborze danego uniwersytetu jako miejsca studiowania przez potencjalnych studentów (lub ich rodziców, często pokrywających koszty edukacji), wyborów ich przez naukowców jako miejsca zatrudnienia, wzroście prestiżu kraju lub miasta, w którym znajduje się wiodący (według rankingów) ośrodek akademicki, chęci współpracy ze strony innych uniwersytetów lub biznesu, możliwości pozyskania środków od sponsorów. Algorytm finansowania z kolei, zawiera komponenty, które składają się na łączną ocenę uczelni i wpływają na przyznawane jej środki. Zarówno rynkowy, jak i dystrybucyjny model pomiaru dokonań szkół wyższych wpływają na to, w jaki sposób analogiczny pomiar dokonywany jest w odniesieniu do kadry akademickiej (zob. Rys. 2).

Należy zauważyć, że pomiar dokonań kadry akademickiej zazwyczaj podporządkowany jest zwiększeniu dokonań całej uczelni. Podstawową zaletą takiego pomiaru jest wpływ na efekty osiągane przez całą jednostkę. Do mankamentów należą zaś inne kwestie, takie jak weryfikacja dokonań przed wszystkim kadr dydaktycznej i naukowej, oraz nieuwzględnianie kadry administracyjnej, której działania niejednokrotnie przekładają się na sprawność funkcjonowania uczelni, a tym samym ułatwiają lub utrudniają naukowcom prowadzenie działalności naukowej i dydaktycznej. W ostatnim jednak rozrachunku za problemy spowodowane przed kadrę administracyjną ponosi naukowiec. Kolejną wadą jest częste sprowadzanie naukowców do roli fundraiserów, ze względu na wymagane przez uczelnie (ze względu na ich niedofinansowanie), sięganie po środki zewnętrzne. W konsekwencji, pomiar dokonań naukowców w dużej mierze jako swój efekt finalny posiada poprawę kondycji finansowej jednostek. Wskutek tego zanika cel naukowy i dydaktyczny działalności, natomiast istotą pracy kadry akademickiej staje się „zdobywanie punktów” i „wypełnianie slotów”.

Pomiar dokonań uczelni wyższych, a także zdeterminowany przez ich założenia pomiar dokonań kadry akademickiej może więc być uznany za wypełniający w pewnej mierze postulaty dotyczące rachunkowości dla interesariuszy, ewidencjonującej i prezentującej nie tylko informacje istotne dla osób zarządzających finansami danej jednostki, ale także dla innych zaangażowanych stron. Zauważyć jednak należy, iż system ten jednak w dużej mierze jest podporządkowany właśnie zarządzaniu finansami uczelni, gdyż analizowany pomiar i jego wyniki przekładają się ostatecznie na środki finansowe dla uczelni.

Rysunek 2. Dominujące cele pomiaru dokonań kadry akademickiej



Źródło: Opracowanie własne.

Dodać należy iż obecnie pomiar dokonań kadry akademickiej manifestuje się na szereg sposobów. Mierniki, w szczególności związane z publikowaniem, stają się stają się fetyszem, a uzyskiwanie punktów za publikacje wartością kulturową [Kulikowski, Antipow 2020: 207-235].

Wprowadzane pomiary dokonań pracowników akademickich, w szczególności naukowych, mogą też doprowadzić do wypalenia zawodowego kadry akademickiej. C Maslach i M. Leiter jako przyczyny zjawiska, powodujące ogólny wzrost problemów z wypaleniem zawodowym wymieniają m.in. zmiany w świecie pracy występujące na linii pracownik–pracodawca [2010: 17–21] i zaliczają do nich między

innymi utratę przez korporacje energii na wykazywanie swojej wartości na papierze. Niewątpliwie wartość na papierze – czy raczej w obecnych czasach – w przeróżnych programach do raportowania – muszą wykazywać zarówno uczelnie, jak i naukowcy. Pomiar dokonań może wiązać się z wieloma problemami związanymi z niedopasowaniem między pracą a osobą. Badania przeprowadzone przez C. Maslach i M. Leitera na ponad 10 000 osób w szerokiej gamie organizacji w różnych krajach ukazało, iż główne niedopasowania między pracą a osobą można ująć w sześć kategorii [Maslach, Leiter 1997; Maslach, Leiter 2005: 44]; Maslach, Leiter 1999: 51–80] determinujących ryzyko wypalenia zawodowego:

- przeciążenie pracą (za dużo pracy, za mało zasobów);
- kontrola (mikrozarządzanie, brak wpływu, odpowiedzialność bez władzy);
- nagroda (zbyt niskie wynagradzanie, zbyt mało uznania i satysfakcji);
- społeczność (izolacja, konflikt, brak szacunku);
- sprawiedliwość (dyskryminacja, faworyzowanie);
- wartości (konflikty etyczne, bezsensowne zadania) .

W zasadzie każdy z tych problemów może być bezpośrednio lub pośrednio powiązany ze stosowaniem pomiaru dokonań. Obszar obciążenia pracą może dotyczyć w przypadku pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych posiadania zbyt małych zasobów finansowych np. na przeprowadzenie badań lub zasobów czasowych, zmniejszonych poprzez konieczność wykonywania czynności pozanaukowych i pozadydaktycznych (kwestie organizacyjne, raportowanie itp.). Jednocześnie przyjęte na uczelniach okresy ocen pracowniczych mogą powodować problem z wykazaniem efektów własnej pracy, ze względu na długość cykli recenzyjnych i wydawniczych wysokopunktownych czasopism – od powstania pomysłu na badanie do wydania publikacji może minąć wiele lat, podczas gdy oceny pracownicze są często przeprowadzane rocznie, natomiast raportowanie na potrzeby ministerialne, mające swoje przełożenie na kategoryzację i finansowanie jednostek naukowych - w cyklach czteroletnich. W obszarze kontroli problemem może być otoczenie administracyjne utrudniające pracę naukową, wymagające sporządzania dodatkowych wniosków, oświadczeń, raportów, opóźniające i utrudniające działania badawcze naukowca. Poziom nagrody może być niesatysfakcjonujący w momencie niedoceny pracownika prowadzącego ważne, wieloletnie badania, które jednak nie zostają opublikowane, czy wręcz niedostatecznej oceny pracownika, który nie wykazuje się „publikacją wysokopunktowaną”. W obszarze społeczności i wspólnoty problemem może być nastawienie konkurencyjne – wszak uniwersytety konkurują między sobą (np. o pozycję w rankingach), konkurują (np. o finansowanie) także naukowcy. Problemy mogą również wystąpić w obszarze sprawiedliwości – kadra naukowa jest rozliczana ze wskaźników bibliometrycznych i innych, tymczasem inni pracownicy, w szczególności administracyjni, nie są oceniani na bazie tego, czy pomagają naukowcom w pracy, czy też ją utrudniają. Wreszcie mogą występować

duże problemy w sferze wartości. Z jednej strony naukowiec może być skłaniany do bądź zdawać sobie sprawę z „korzyści ewaluacyjnej” porzucenia ciekawych, długofalowych projektów badawczych na rzecz tych „szybkopublikowalnych” w czasopiśmie „wysokopunktowanych”. Kolejną kwestią jest dobór czasopism – pomiar dokonań, przy funkcjonowaniu na listach ministerialnych czasopism drapieżnych promuje niemoralne decyzje publikacyjne.

Wnioski

Pomiar dokonań uczelni i kadry akademickiej stanowią przede wszystkim mechanizmy: konkurencyjny (rankingi) oraz dystrybucyjny (alokacja środków państwowych). Finalnie wiążą się one w dużej mierze z kondycją finansową uniwersytetów. W tym sensie wypełniają one cele niektórych interesariuszy szkół wyższych, w szczególności takich jak władze uczelni (stanowiąc instrument zarządzania uczelnią na poziomie mikro) i państwo (stanowiąc narzędzie zarządzania nauką i szkolnictwem wyższym na poziomie makro).

Skutkiem stosowania pomiaru dokonań uczelni jest jego dezagregacja i wykorzystanie na poziomie zarządzania zasobami ludzkimi, w odniesieniu do kadry akademickiej prowadzącej działalność badawczą i dydaktyczną. W szczególności dotyczy to systemów ocen pracowniczych a także motywowania, awansów, przesunięć i zwolnień. Niezależnie od niewątpliwej przydatności aplikacyjnej, podejście takie ma wiele wad. W szczególności eliminuje ono myślenie w kategoriach rangi badań oraz ich długofalowości, a także użyteczności społecznej i innej. Działa ono natomiast na rzecz myślenia w kategorii „publikowalności”, „zdobywania punktów” i „wypełniania slotów”. W związku z tym z jednej strony wymóc może pożądane przez ustawodawcę i władze uniwersytetów zachowania pracowników uczelni, z drugiej jednak strony – prowadzić do niekorzystnych dla kadry badawczej skutków takich jak wzrost wypalenia zawodowego.

Bibliografia

Bellucci M. et al. (2019), Stakeholder engagement and dialogic accounting: Empirical evidence in sustainability reporting, *Accounting, Auditing and Accountability Journal* No 32(5).

Carnegie G. D. et al. (2022), Accounting as Technical, Social and Moral Practice: The Monetary Valuation of Public Cultural, Heritage and Scientific Collections in Financial Reports, *Australian Accounting Review* Vol. 32, Issue 4

Carnegie G., Parker L., Tsahuridu E. (2021), It's 2020: What is Accounting Today?, *Australian Accounting Review* No 31(1).

Ding Y., Jeanjean T. (2014), Accounting for stakeholders or shareholders? The case of R&D reporting', *Comptabilité sans Frontières..The French Connection*, <https://hal.science/hal-01002936v1/document>.

- Ely K. M., Pownall G. (2002), Shareholder- Versus Stakeholder-Focused Japanese Companies: Firm Characteristics and Accounting Valuation, *Contemporary Accounting Research* No 19(4).
- Freeman E. R. (2010), Managing for stakeholders: Trade-offs or value creation, *Journal of Business Ethics* No 96(June).
- Harrison J. S., Wicks, A. C. (2021), Harmful Stakeholder Strategies, *Journal of Business Ethics* No 169(3).
- Nobelprize, <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/>.
- Nobelprize, <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1976/friedman/facts/Andon>.
- Baxter P. J., Chua W. F. (2015), Accounting for Stakeholders and Making Accounting Useful, *Journal of Management Studies* No 52(7).
- Kujala J., Lehtimäki H., Freeman R. E. (2019), A Stakeholder Approach to Value Creation and Leadership Takeaways for Leading Change, *Leading Change in a Complex World: Transdisciplinary Perspectives*, (March).
- Kulikowski K., Antipow E. (2020), Niezamierzone konsekwencje punktozy jako wartości kulturowej polskiej społeczności akademickiej, *Studia Socjologiczne* Nr 3(238).
- Kulikowski K., Przytuła S., Sułkowski Ł. (2023), When publication metrics become the fetish: The research evaluation systems' relationship with academic work engagement and burnout, *Research Evaluation* Vol. 32, Is. 1.
- Laine M. (2010), The nature of nature as a stakeholder, *Journal of Business Ethics* No 96(July).
- Nowak M., Maruszewska E. (2023) The Joint Effect of the Type of Stakeholder and Incentive on the Acceptance of Budgetary Slack . Observed Differences in the Hierarchy of Needs Indicated by Polish Management Accountants, *Financial Sciences* No 27(1).
- Maslach C., Leiter M.P. (1997), *The Truth about Burnout*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Maslach C., Leiter M.P. (1999), Take this Job and Love It, *Psychology Today*, September/October.
- Maslach C., Leiter M.P. (2005), Reversing Burnout. How to Rekindle your Passion for your Work, *Stanford Social Innovation Review* Vol. 3, No 4.
- Maslach C., Leiter M.P. (2010) Pokonać wypalenie zawodowe. Sześć strategii poprawienia relacji z pracą, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Miles S. (2017), Stakeholder Theory Classification: A Theoretical and Empirical Evaluation of Definitions, *Journal of Business Ethics* No 142(3).
- Smith H. J. (2003) The shareholders vs. stakeholders debate, *MIT Sloan Management Review* No 44(4).

Rozdział X.

JAKOŚĆ KSZTAŁCENIA AKADEMICKIEGO. PERSPEKTYWA STUDENTÓW KIERUNKÓW MEDYCZNYCH

*Wioletta Pomaranik**

Streszczenie

Od lat obserwuje się problem braku równowagi między stale rosnącym popytem na usługi zdrowotne a podażą zasobów ludzkich niezbędnych do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Niewystarczająca liczba młodych lekarzy wchodzących na polski rynek pracy jest spowodowana m. in. ograniczeniami w przyjmowaniu na uczelnie medyczne oraz trudnym dostępem do specjalizacji. W artykule przedstawiono wybrane oczekiwania przyszłych absolwentów względem edukacji wyższej w świetle przeprowadzonych badań. W badaniu wzięło udział 408 studentów kierunków medycznych z całej Polski. Na podstawie analizy statystycznej z wykorzystaniem SPSS w wersji 27 zbadano korelacje między zmiennymi. Stwierdzono istotny związek między oceną jakości kształcenia a: motywacją do studiowania, posiadanymi kompetencjami społecznymi, nastawieniem na rozwój własny, rokiem studiów i wiekiem respondentów.

Słowa kluczowe: jakość kształcenia, szkoły wyższe, studenci kierunków medycznych, zarządzanie zasobami ludzkimi.

Summary

For years, the problem of imbalance between the constantly growing demand for health services and the supply of human resources necessary to meet the health needs of society has been observed. The insufficient number of young doctors entering the Polish labour market is caused, among others, by limits of admission to medical universities and difficult access to specializations. The study presents selected expectations of future graduates from higher education. 408 medical students from all over Poland participated in the study. On the basis of statistical analysis using SPSS 27, correlations between the variables were studied. The results revealed that significant relationship was found between the assessment of the quality of education and: motivation to study, social competences, self-development orientation, year of study and age of respondents.

Key words: quality of higher education, universities, medical students, human resource management.

JEL: I23, J24, O15.

* Politechnika Warszawska, KNEiS; Wioletta.Pomaranik@pw.edu.pl.

Wprowadzenie

W dobie gospodarki opartej na wiedzy przed szkołami wyższymi postawiono niezwykle ambitne wyzwanie. Ze względu na swoją wagę, zagadnienie jakości kształcenia akademickiego jest poruszane na forum międzynarodowym i krajowym. W Polsce i wielu krajach Unii Europejskiej główne finansowanie kształcenia akademickiego mieści się w finansowaniu publicznym. Za sprawą postępu nauki, rozwoju gospodarki i społeczeństwa oraz zmian w postawach, zachowaniach i oczekiwaniach młodych ludzi względem edukacji, podejmowane dyskusje przekładają się na projektowanie konkretnych rozwiązań, które w znaczący sposób modyfikują i reformują istniejący system szkolnictwa wyższego [Jolonek, Skrzyńska 2010]. Kryteria oceny jakości kształcenia doprecyzowano w międzynarodowym dokumencie w 2005 roku, a następnie w 2015 roku. „Standardy i wskazówki dla zapewnienia jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego” [ESG 2015] odnosiły się do pojęcia jakości kształcenia oraz do perspektyw jego oceny – wewnętrznych (uczelnianych) i zewnętrznych (krajowych i międzynarodowych). Mimo dalekosiężnych działań polskich uczelni w tym obszarze, pojęcie jakości kształcenia nadal jest problematyczne i sprowadza się raczej do skojarzeń niż do ugruntowanej wiedzy.

Proces kształcenia bezpośredniego i pośredniego dotyczy wielu uczestników (można do nich zaliczyć: studentów, nauczycieli akademickich, władze uczelni, przedsiębiorców oraz lokalną i regionalną społeczność), a każdy z nich ma swoje wyobrażenie na temat jakości kształcenia. Można zatem stwierdzić, że pojęcie jakości kształcenia jest różnie rozumiane przez wszystkich, których dotyczy i którzy się nią zajmują. W zależności od tego rozumienia budowane są wewnętrzne systemy zapewnienia jakości kształcenia (WSZJK) i ich poszczególne procesy [Bugaj, Budzanowska-Drzewiecka 2022: 45].

Otwarte pozostają następujące kwestie: Czy jakość kształcenia należy definiować w kontekście prowadzonego przedmiotu, programu kształcenia czy usługi edukacyjnej? Czy jakość kształcenia ma spełniać czyjeś oczekiwania? Czy jakość kształcenia ma zaspokajać potrzeby? Czy jakość kształcenia ma definiować poziom zadowolenia? [Bugaj, Budzanowska-Drzewiecka 2022: 45]. Są to niektóre z praktycznych pytań, które nadal intrygują organizatorów i planistów programów edukacji medycznej na całym świecie. Niestety na ten temat nie ma zbyt wielu badań przedstawiających perspektywę studentów kierunków medycznych.

W Polsce zawody medyczne klasyfikowane są jako zawody zaufania publicznego. Z tego powodu wiążą się z koniecznością ukończenia studiów wyższych, ciągłego pogłębiania wiedzy i posiadania wysokich kompetencji. Równoległe do dyskusji na temat wpływu ograniczonej liczby pracowników na podmioty lecznicze zwraca się

uwagę na młodsze pokolenie lekarzy, którzy mogą mieć inne podejście do pracy niż ich starsi koledzy. Istnieją obawy, że młodsze pokolenie jest mniej zaangażowane i mniej pracowite. Aby zrozumieć i przewidzieć zmiany w systemie ochrony zdrowia nie wystarczy przyjrzeć się potrzebom i oczekiwaniom obecnego personelu medycznego. Rozwiązaniem jest zapytanie przyszłych lekarzy, pielęgniarek i położnych o ich potrzeby. Jest to niezwykle istotne, ponieważ to właśnie ich postawy, wartości i aspiracje będą miały długofalowy wpływ na jakość usług świadczonych przez podmioty lecznicze [Diderichsen i in. 2011]. Racjonalne planowanie systemu edukacji młodych pracowników medycznych staje się zatem jednym z priorytetów systemu ochrony zdrowia w Polsce. Obecnie ma to szczególne znaczenie, ponieważ studenci uczelni medycznych są przedstawicielami pokolenia „Z”. Pierwsi lekarze tego pokolenia również przygotowują się do wejścia na rynek pracy. Literatura naukowa i praktyka biznesowa dowodzą, że pokolenie „Z” różni się pod wieloma względami od przedstawicieli pokoleń „Y”, „X” i „Baby Boomers”. Dlatego ważne jest, aby zrozumieć co motywuje najmłodsze pokolenie przyszłych lekarzy, poznać ich wartości, oczekiwania i potrzeby [Chomątowska i in. 2020]. Celem prezentowanych w niniejszym artykule rozważań było zbadanie opinii studentów kierunków medycznych na temat jakości kształcenia akademickiego oraz określenie jej związku z nastawieniem na rozwój własny, motywacją do studiowania, posiadanymi kompetencjami społecznymi oraz rokiem studiów i wiekiem respondentów. Wiedza ta jest ważna zarówno dla zarządzających systemem ochrony zdrowia, jak i dla nauczycieli akademickich zaangażowanych w edukację. Niniejszy artykuł przedstawia jedynie fragment szerszego badania przeprowadzonego przez autorkę wśród studentów kierunków medycznych w Polsce.

1. Finansowanie szkolnictwa wyższego

Z danych statystycznych publikowanych przez OECD wynika, że w większości krajów wydatki na szkolnictwo wyższe, w przeliczeniu na studenta, systematycznie wzrastają w ostatnich latach. Może to oznaczać, że rządy tych krajów przywiązują dużą wagę do finansowania kształcenia na poziomie wyższym [Zimny 2018: 300].

Wydatki budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010-2021 na szkolnictwo wyższe przedstawiono w tabeli 1. W związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej, dane od 2019 r. obejmują nakłady na szkolnictwo wyższe i naukę.

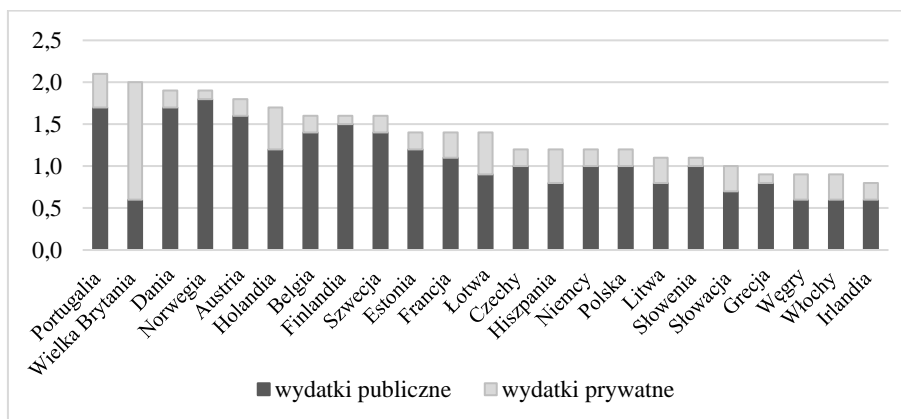
Tabela 1. Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe w Polsce w latach 2010-2021

Lata	Wydatki		Udział wydatków publicznych w PKB
	budżetu państwa	budżetów JST	
	w mln zł		w %
2010	11 722,4	70,2	0,71
2011	12 009,2	72,8	0,67
2012	12 402,1	74,7	0,65
2013	13 203,4	82,4	0,68
2014	14 389,7	87,5	0,71
2015	15 477,7	34,1	0,72
2016	15 355,9	36,1	0,70
2017	15 752,7	37,1	0,68
2018	16 093,9	39,9	0,76
2019	24 008,0	54,1	1,06
2020	25 613,9	58,0	1,10
2021	27 121,7	63,9	1,04

Źródło: GUS (2022).

Niezwykle istotne znaczenie w porównaniach międzynarodowych, dotyczących szkolnictwa wyższego, ma wysokość wydatków na ten sektor, w relacji do PKB. W Polsce wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe od 2019 roku stanowią około 1% PKB. Na wykresie 1 zaprezentowano zestawienie wydatków na szkolnictwo wyższe w 2019 roku w wybranych krajach europejskich, zaczerpnięte ze statystyk OECD. Wynika z niego, że jest wiele krajów, gdzie te wydatki liczone jako procent PKB są jeszcze niższe niż w Polsce, ale są również takie, w których poziom finansowania ze środków publicznych jest wyższy.

Wykres 1. Wydatki na szkolnictwo wyższe w wybranych krajach europejskich jako procent PKB w 2019 roku (wg źródeł pochodzenia funduszy) (w %)



Źródło: OECD (2022).

Biorąc pod uwagę źródła pochodzenia funduszy, można stwierdzić, że w większości krajów objętych analizą sektor publiczny odgrywa większą rolę w finansowaniu szkolnictwa wyższego niż sektor prywatny. Wyjątek stanowi jedynie Wielka Brytania.

2. Znaczenie jakości kształcenia akademickiego

Na temat jakości kształcenia można znaleźć wiele publikacji [Grudowski, Lewandowski 2012; Jelonek, Skrzyńska 2010], które przedstawiają także problematykę wprowadzenia ustaleń procesu bolońskiego [Chmielecka 2013; Skinder 2020]. Najczęściej definicja pojęcia „jakość” wynika z normy ISO (PN-EN 28402: 1993), która określa ją jako „ogół cech i właściwości wyrobu lub usługi decydujących o ich zdolności do zaspokojenia stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb klientów”. Jednakże zdefiniowanie tego konstrukt w odniesieniu do szkolnictwa wyższego jest nadal trudnym zadaniem. Do niejednoznaczności jakości kształcenia akademickiego przyczynia się wielość podejść i zróżnicowanych modeli jakości zaczerpniętych ze świata biznesu [Sajdak-Burska 2018]. W literaturze funkcjonuje szereg podstawowych ujęć „jakości”. Jakość rozumiana jest jako: doskonałość, niewystępowanie usterek, przygotowanie do osiągnięcia celów, spełnienie oczekiwań i potrzeb klientów, ciągły rozwój [Green 1994]. Miarą jakości kształcenia w uczelni za każdym razem będzie ocena jej najsłabszego ogniwa, np. zajęć, programu kształcenia [Bugaj, Budzanowska-Drzewiecka 2022: 50].

Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym powinna być traktowana jako konstrukt dynamiczny, ze względu na dążenie do doskonałości poprzez nieustanną analizę w kontekście edukacyjnym, gospodarczym i społecznym. Doskonalenie jakości kształcenia wymaga poznania jego składowych oraz uwarunkowań (potrzeb, problemów i wyzwań, z którymi zmagają się uczestnicy procesu). Przebieg procesu kształcenia skłania do uwzględnienia perspektyw: uczelni, kierunku kształcenia oraz interesariuszy wewnętrznych (pracowników i studentów) i zewnętrznych (lokalnej społeczności, absolwentów i pracodawców). Przedstawiciele tych grup interesariuszy niejednokrotnie jakość kształcenia postrzegają odmiennie. W opracowaniu skoncentrowano się na działaniach na rzecz doskonalenia kształcenia akademickiego w obszarach wynikających z wsłuchania się w potrzeby studentów.

3. Metodyka i organizacja badań empirycznych

Procedura badawcza obejmowała dostosowanie metod i technik badawczych oraz grupy respondentów do badania [Czakon 2020; Ostasiewicz 2012]. Badania postanowiono przeprowadzić wśród studentów kierunków medycznych. W postępowaniu badawczym użyto metodę ilościową, która polegała na wykorzystaniu techniki ankietowania. Większość uczelni, na czas zawieszenia

zajęć dydaktycznych z powodu pandemii COVID-19, wprowadziła rozwiązania w zakresie kształcenia zdalnego. W tej sytuacji studenci zostali zobligowani do wyposażenia się w narzędzia do pracy zdalnej i zapewnienia sobie dostępu do Internetu. Na tej podstawie założono, że każdy student uczelni medycznej ma dostęp do Internetu z poziomu telefonu, komputera czy tabletu. Zdecydowano się zatem na przeprowadzenie w tej grupie wyłącznie badań CAWI (ang. Computer Assisted Web Interview).

Ważną kwestią był poprawny dobór skali (równoważność elementów skali oraz nieprzemieszczanie pozycji skali). Jako skalę odpowiedzi przyjęto pięciostopniową skalę Likerta. Do celów redukcji i analizy danych stopnie skali zostały opisane w kwestionariuszu werbalnie i numerycznie. Skala zawierała neutralny punkt środkowy („nie mam zdania”). Jest to najczęściej wykorzystywana skala w kwestionariuszach opartych na stwierdzeniach [Elliott, Woodward 2007: 40].

Badania studentów kierunków medycznych z całej Polski zostały przeprowadzone w 2021 roku. Ankieta była anonimowa, a jej wyniki zostały wykorzystane w sposób zbiorczy wyłącznie w celach naukowych. Kryteriami włączającymi były: wyrażenie zgody na badanie, studiowanie na kierunku medycznym. Poznanie opinii studentów kierunków medycznych było możliwe dzięki dywersyfikacji źródeł dotarcia do respondenta. W celu uzyskania zgody na przeprowadzenie badań wśród studentów skontaktowano się mailowo i telefonicznie z władzami 22 polskich uczelni medycznych (w tym: uniwersytetów medycznych, uniwersytetów z Collegium Medicum, wydziałów uniwersyteckich z kierunkiem lekarskim, uczelni niepublicznych z kierunkiem lekarskim). Dwie z nich odmówiły udziału w badaniach. Pozostałe uczelnie wyraziły zgodę na udział studentów w badaniu (przekazały swoim studentom drogą wewnętrzną link do ankiety) bądź poleciły, aby skontaktować się bezpośrednio z Samorządem Studentów i Studenckimi Kołami Naukowymi (w tym celu wysłano 96 wiadomości mailowych zawierających link do badania). Oprócz studentów kierunków lekarskich badaniem objęto również studentów innych kierunków medycznych (w tym pielęgniarskiego i położniczego).

Skontaktowano się również z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Studentów Medycyny IFMSA-Poland. Organizacja ta zrzesza studentów wszystkich kierunków lekarskich w Polsce, jest jednocześnie największą na świecie organizacją studencką, do której przez organizacje krajowe należą studenci z 121 państw. Link do ankiety przekazano 18 prezydentom oddziałów i jednemu wiceprezydentowi.

Za pomocą MS Forms - narzędzia do przeprowadzania ankiet online w Office 365 - zebrano odpowiedzi od 408 respondentów. Platforma umożliwiła weryfikację wyników badań w czasie ich trwania, funkcjonalność ta przyczyniła się do określenia stopnia zaawansowania prac. Dane z platformy wyeksportowano do programu Microsoft Excel. Przy użyciu pakietu IBM SPSS Statistics w wersji 27 wykorzystano techniki analizy danych pierwotnych.

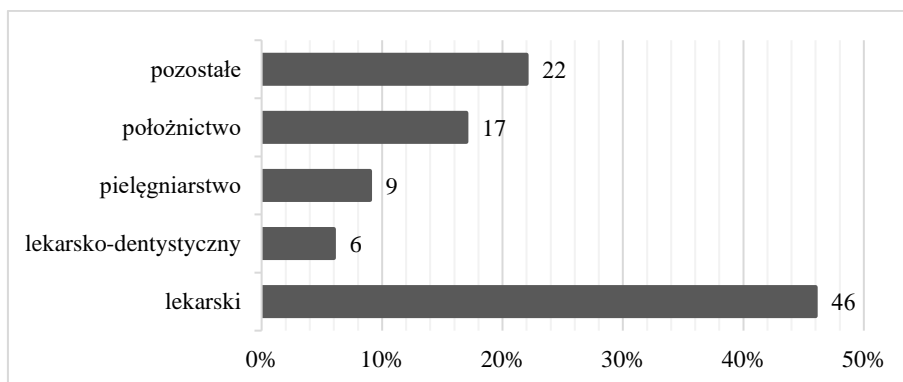
4. Charakterystyka respondentów

W badaniu studentów kierunków medycznych wzięło udział 408 respondentów z całej Polski. Wstępna charakterystyka badanych pozwala zorientować się w ich strukturze oraz zaprojektować bardziej zaawansowane analizy. Grupę badaną stanowiło 315 kobiet i 93 mężczyzn. Średnia wieku respondentów wyniosła 22 lata. Na średnią mają wpływ ekstremalnie duże wartości. Mediana (inaczej 50. percentyl), czyli taka wartość, gdzie połowa obserwacji ma wartość mniejszą, a druga połowa ma wartości większe od niej - to 21 lat. W tej sytuacji badanie opiera się na parzystej liczbie obserwacji, zatem mediana jest średnią dwóch środkowych obserwacji w próbie posortowanej rosnąco. Należy zauważyć, że wartość średniej i mediany różni się nieznacznie, zatem zmienna wiek przyjmuje wartości maksymalnie skrajne, które wpływają na średnią. Dominantą, czyli wartością występującą najczęściej (aż 103 razy wśród wszystkich studentów) był wiek 19 lat. Najmłodszy badani mieli 18, a najstarszy 51 lat. Odchylenie standardowe zmiennej wiek wyniosło 5,325 lat.

Kwestionariusz ankiety skierowanej do studentów kierunków medycznych zawierał cztery możliwe kierunki studiów i odpowiedź otwartą - inne.

Studenci kierunków lekarskich - lekarskiego (46%) i lekarsko-dentystycznego (6%) - stanowili grupę dominującą. Studenci kierunków pielęgniarstwa i położniczego to łącznie 26% wszystkich badanych. Natomiast 22% ankietowanych zgłosiło, że studiuje inny kierunek medyczny (zob. Wykres 2).

Wykres 2. Kierunki studiów respondentów (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Badania zostały zrealizowane wśród studentów z całej Polski. Najliczniejszy odzew wśród studentów uzyskano w województwach: łódzkim (24,8%), lubelskim (21,6%) oraz mazowieckim (11,8%). Uczelnie medyczne, do których uczęszczali ankietowani zlokalizowane były w dużych aglomeracjach powyżej 500 tys. mieszkańców (43,9%) i miejscowościach od 100 do 500 tys. mieszkańców (41,2%).

Na studiowanie kierunków medycznych częściej zdecydowali się mieszkańcy miast (63,7%) niż wsi (36,3%). Ponad 70% badanych studentów nie potwierdziło, że wśród członków ich najbliższej rodziny znajdują się osoby wykonujące zawody medyczne.

5. Jakość kształcenia akademickiego w świetle badań empirycznych

Studenci kierunków medycznych wydali opinię na temat jakości kształcenia medycznego. Kwestionariusz ankiety umożliwia zbadanie nastawienia studentów do: innowacyjności metod i form pracy stosowanych na uczelni, systemów wsparcia (w tym dostępu do bibliotek, komputerów i laboratoriów), prestiżu uczelni, kontaktu z nauczycielami akademickimi oraz spełnienia indywidualnych oczekiwań względem kształcenia [Rasińska, Nowakowska, Bańkowska 2017]. Analizą objęto pięć stwierdzeń (J1, J2, J3, J4, J5) z kwestionariusza ankiety skierowanego do studentów kierunków medycznych (zob. Tab. 2). Wykonano analizy rzetelności. Dla wymiaru jakości kształcenia akademickiego odnotowano wysoką rzetelność skali $\alpha=0,78$ (wartości wskaźnika Alfa Cronbacha $> 0,70$) [Hair 2013].

Tabela 2. Jakość kształcenia akademickiego w opinii studentów (N=408)

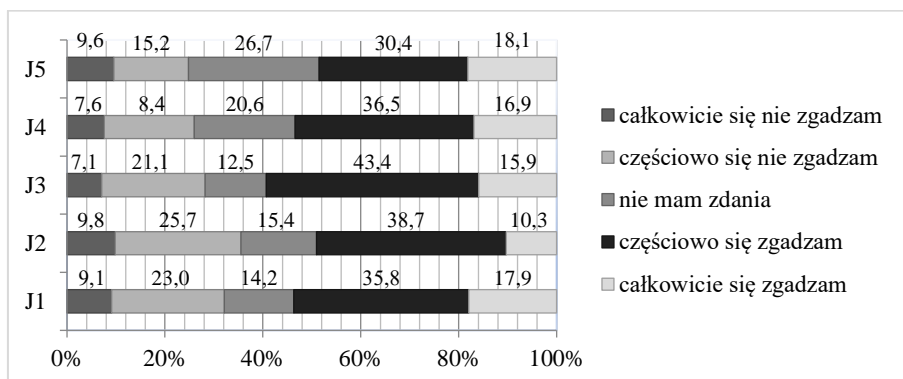
Zmienne		M	SD
J1	Moje oczekiwania związane z podjętym kształceniem medycznym zostały spełnione	3,30	1,256
J2	Uczelnia stosuje innowacyjne metody i formy pracy ze studentami	3,14	1,193
J3	Jestem usatysfakcjonowany/a z kontaktu z nauczycielami akademickimi	3,40	1,187
J4	Jestem zadowolony/a z jakości systemów wsparcia (dostęp do biblioteki, komputerów, laboratoriów)	3,37	1,182
J5	Studiuję na prestiżowej uczelni	3,32	1,209

M - średnia, SD - odchylenie standardowe

Źródło: Opracowanie własne.

Spośród wymienionych zmiennych dotyczących wymiaru jakości kształcenia, przez studentów najwyżej ocenianą była zmienna dotycząca zadowolenia z kontaktu z nauczycielami akademickimi (dla zmiennej J3: M=3,40; SD=1,187). Z badania wynika, że 43,4% utalentowanych studentów kierunków medycznych częściowo i 15,9% całkowicie zgadza się z tym stwierdzeniem (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Jakość kształcenia medycznego w opinii studentów (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Respondenci najgorzej ocenili metody i formy pracy w ramach zajęć dydaktycznych, wykazując, iż nie są one innowacyjne (J2: $M=3,14$; $SD=1,193$). Studenci tym samym informują, że placówki do których uczęszczają, nie korzystają z nowoczesnego sprzętu, a techniki nauczania są przestarzałe.

Studenci na podobnym (niskim) poziomie ocenili prestiż uczelni, na które uczęszczają (J5) oraz jakość systemów wsparcia oferowanych przez te podmioty (J4) tj. dostępu do biblioteki, komputerów i laboratoriów ($M=3,37$) oraz spełnienie oczekiwań związanych z podjętym kształceniem medycznym (dla zmiennej J1: $M=3,30$). Odchylenie standardowe dla zmiennej J1 to $SD=1,256$. W przypadku zmiennej J5 należy zauważyć, że respondenci realizują kształcenie medyczne na różnych uczelniach na terenie całej Polski. Poziom zróżnicowania poziomu kształcenia jest zjawiskiem naturalnym.

W kolejnym kroku postanowiono sprawdzić, czy istnieje związek pomiędzy wymiarami: motywacji do studiowania studentów kierunków medycznych, posiadanymi przez nich kompetencjami społecznymi, ich nastawieniem na rozwój własny, rokiem studiów i wiekiem, a postrzeganą przez nich jakością kształcenia akademickiego. W tym celu najpierw sprawdzono rozkłady zmiennych ilościowych (wymiarów) poprzez wyliczenie podstawowych statystyk opisowych wraz z testem Kołmogorowa-Smirnowa badającym normalność rozkładu [Stuart i in. 1999] (zob. Tab. 3).

Tabela 3. Podstawowe statystyki opisowe wraz z wynikiem testu Kołmogorowa-Smirnowa

Wyszczególnienie	M	SD	Sk.	Kurt.	Min.	Maks.	D	p
Jakość kształcenia akademickiego	16,53	4,42	-0,23	-0,40	5,00	25,00	0,07	<0,001
Motywacja do studiowania	17,37	2,43	-1,18	1,28	7,00	20,00	0,19	<0,001
Posiadane kompetencje społeczne	28,19	4,14	-0,88	0,94	12,00	35,00	0,11	<0,001
Nastawienie na rozwój własny	23,49	2,28	-2,05	5,13	10,00	25,00	0,26	<0,001
Rok studiów	2,45	1,52	0,59	-1,17	1,00	5,00	0,24	<0,001
Wiek	22,24	5,33	3,51	13,73	18,00	51,00	0,24	<0,001

Adnotacja: M – średnia, Me – mediana, SD – odchylenie standardowe, Sk. – skośność, Kurt. – kurtოza, Min. – minimum, Maks. – maksimum, D – statystyka D, p – istotność.

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki testu Kołmogorowa-Smirnowa są istotne statystycznie dla wszystkich zmiennych ujętych w tabeli 2. Oznacza to, że ich rozkład nie jest normalny. Analizy predykcji oparto o testy nieparametryczne. Określenie związku pomiędzy wskazanymi wymiarami oparto o analizę korelacji *rho* Spearmana [Wądołowska 2013; Stanis 2006] (zob. Tab. 4).

Tabela 4. Korelacje pomiędzy jakością kształcenia a pozostałymi badanymi wymiarami

Korelacje	Jakość kształcenia akademickiego	
	<i>Rho</i> Spearmana	istotność
Motywacja do studiowania	0,279	<0,001
Posiadane kompetencje społeczne	0,155	<0,001
Nastawienie na rozwój własny	0,166	<0,001
Rok studiów	-0,373	<0,001
Wiek	-0,298	<0,001

Źródło: Opracowanie własne.

Współczynnik korelacji *rho* Spearmana przyjmuje wartości z zakresu $(-1,1)$, gdzie znak przy wartości współczynnika określa kierunek korelacji (dodatni - wzrost wartości jednej zmiennej definiuje wzrost wartości drugiej zmiennej; ujemny - wzrost wartości jednej zmiennej definiuje spadek wartości drugiej) [Wądołowska 2013; Stanis 2006].

Wyniki analizy wykazały, że postrzeganie jakości kształcenia akademickiego jest powiązane z pozostałymi badanymi wymiarami. Należy zauważyć, że są to korelacje słabe - poniżej 0,2 - (posiadane kompetencje społeczne, nastawienie na rozwój własny) oraz korelacje niskie - należące do przedziału $(0,2-0,4)$ - (motywacja do studiowania, rok studiów i wiek). Korelacje te są zarówno dodatnie (motywacja do studiowania, posiadane kompetencje społeczne, nastawienie na rozwój własny), jak i ujemne (rok studiów i wiek). Wynika z tego, że studenci kierunków medycznych

lepiej postrzegają jakość kształcenia medycznego, jeśli ich motywacja do studiowania, posiadane kompetencje społeczne i nastawienie na rozwój własny znajdują się na wyższym poziomie. Zaś z wiekiem i ukończeniem kolejnych lat studiów, jakość kształcenia medycznego z perspektywy studentów jest coraz niższa.

6. Dyskusja

Celem badania było określenie jakości kształcenia akademickiego w opinii studentów kierunków medycznych w Polsce. Badanie pokazuje, że studenci medycyny reprezentujący przyszłe pokolenie lekarzy są najbardziej zadowoleni z kontaktu z nauczycielami akademickimi ($M=3,40$ przy $SD=1,187$).

Badanie odzwierciedla również ogólny trend, w którym kobiety stanowią wyższy odsetek lekarzy niż w poprzednich latach (77%). Wyższy odsetek kobiet odzwierciedla rosnącą reprezentację kobiet w medycynie [Adams 2010]. Feminizacja studentów jest ważną kwestią, która wpływa również na wybory zawodowe w innych krajach [Dorsey i in. 2005; Ferrinho i in. 2015; Fukuda, Harada 2010; Lambert, Holmboe 2005]. Podobnie jak w innych badaniach na całym świecie, niewielki odsetek studentów (37,5%) pochodził z obszarów wiejskich [Kruk i in. 2010; Shankar, Thapa 2012]. Prawie jedna trzecia respondentów ma przedstawicieli zawodów medycznych w najbliższej rodzinie. Podobnie jak w przypadku innych badań [Ferrinho i in. 2015], krewni praktykujący zawód medyczny mają znaczący wpływ na wybór zawodu lekarza.

Znajomość potrzeb rozwojowych studentów kierunków medycznych może pomóc w zorganizowaniu odpowiedniego środowiska uczenia się, czyli takiego, które zapewnia organizacyjne i społeczno-kulturowe interakcje wspierające wejście młodych ludzi do tego środowiska. Uczelnie medyczne, aby zapewnić odpowiedni poziom kompetencji medycznych powinny przygotować studentów na różne przypadki medyczne poprzez przedstawienie wielu możliwych scenariuszy leczenia i dostępnych narzędzi diagnostycznych [Sheehan 2010; Subramaniam i in. 2015].

Badania nad motywacją studentów do wyboru zawodu medycznego oraz motywacją do studiowania wydają się być kluczowe dla decydentów i edukatorów [Gibis i in. 2012]. Wcześniejsze badania pokazują, że motywy, przekonania i wartości studentów kierunków medycznych związane z ich studiami i przyszłym zawodem wpływają na ich gotowość do przyjęcia programu kształcenia i wyniki w nauce, a także na wybory dotyczące przyszłej ścieżki kariery [Draper, Louw 2009; Gąsiorowski i in. 2015; Khader i in. 2008]. Kiedy studenci medycyny oczekują, że ich przyszła kariera medyczna przyniesie im satysfakcję zawodową, będą stymulować zainteresowanie i wyznaczać cele, poprawiając swoje osiągnięcia akademickie i ostateczne umiejętności zawodowe [Wang, Mei 2022]. Będzie to miało dalekosiężny wpływ na ich rozwój i wybory zawodowe [Pham i in. 2020].

Wnioski

Studenci kierunków medycznych lepiej postrzegają jakość kształcenia akademickiego, jeśli ich motywacja do studiowania, posiadane kompetencje społeczne i nastawienie na rozwój własny znajdują się na wyższym poziomie. Ich opinia na temat metod i form kształcenia, systemów wsparcia w procesie uczenia oraz zajęć dydaktycznych i nauczycieli akademickich, którzy je prowadzą pozwala władzom uczelni na osiągnięcie istotnych informacyjnych korzyści, które mogą wpłynąć na poprawę niezadowolającego poziomu satysfakcji studentów. To obecnie niezbędny warunek zbudowania pozytywnego wizerunku i pozycji uczelni na trudnym rynku usług edukacyjnych.

Biorąc pod uwagę znaczenie problematyki jakości kształcenia akademickiego i jej oceny, należy wyrazić nadzieję, że rozwiązania przyjmowane na poziomie systemowym oraz w poszczególnych szkołach wyższych będą w sposób optymalny sprzyjać poprawie jakości kształcenia.

Bibliografia

- Adams T. L. (2010), Gender and Feminization in Health Care Professions, *Sociology Compass* No 4(7).
- Green D. (1994), *What Is Quality in Higher Education?* Society for Research into Higher Education and Open University Press, Bristol.
- Bugaj J. M. (2022), Złożoność jakości kształcenia – konsekwencje dla wewnętrznego systemu jakości kształcenia [w:] Bugaj J. M., Budzianowska-Drzewiecka M. (red.), *Jakość kształcenia akademickiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Chmielecka E. (2013), Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego, *Studia BAS* Nr 3(35).
- Chomątowska B., Grzebieluch J., Janiak-Rejno I. et al. (2020), What Will You Be Like Doctor “Z”? – The Results of Research on Medical Students in Poland [in:] Soliman K. S. (ed.), *Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges*, International Business Information Management Association (IBIMA).
- Czakon W. (2020), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, wyd. III rozszerzone, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa.
- Diderichsen S., Andersson J., Johansson E. E. et al. (2011), Swedish medical students’ expectations of their future life, *International Journal of Medical Education* No 2.
- Dorsey E., Ray M., Jarjoura D. et al. (2005), The Influence of Controllable Lifestyle and Sex on the Specialty Choices of Graduating U.S. Medical Students, 1996–2003, *Academic Medicine* No 80(9).
- Draper C., Louw G. (2009), What is medicine and what is a doctor? Medical students’ perceptions and expectations of their academic and professional career, *Medical Teacher* No 29(5).

- Gąsiorowski J., Rudowicz E., Safranow K. (2015), Motivation towards medical career choice and future career plans of Polish medical students, *Advances in Health Sciences Education* No 20(3).
- Gibis B., Heinz A., Jacob R. et al. (2012), The Career Expectations of Medical Students: Findings of a Nationwide Survey in Germany, *Deutsches Ärzteblatt International* No 109(18).
- GUS (2022), Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2021 r., Gdańsk, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/skolnictwo-wyzsze-i-jego-finance-w-2021-roku,2,18.html>.
- Grudowski P., Lewandowski K. (2012), Pojęcie jakości kształcenia i uwarunkowania jej kwantyfikacji w uczelniach wyższych, *Zarządzanie i Finanse* Nr 3.
- Elliott A., Woodward W. (2007), *Statistical analysis. Quick Reference Guidebook. With SPSS Examples*, SAGE Publications.
- Ferrinho P., Valdes A. C., Cabral J. (2015), The experience of medical training and expectations regarding future medical practice of medical students in the Cuban-supported Medical School in Timor-Leste, *Human Resources for Health* No 13(1).
- ESG (2015), Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area (ESG), Brussels, Belgium, https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf
- Fukuda Y., Harada T. (2010), Gender differences in specialty preference and mismatch with real needs in Japanese medical students, *BMC Medical Education* No 10(1).
- Hair J.F. Jr., Ringle C.M., Sarstedt M. (2013), Partial Least Squares Structural Equation Modeling: Rigorous Applications, Better Results and Higher Acceptance, *Long Range Planning* No 46(1–2).
- Jelonek M., Skrzyńska J. (2010), Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym – uwagi wstępny [w:] Przybylski W., Rudnicki S., Szwed A. (red.), *Ewaluacja jakości dydaktyki w szkolnictwie wyższym. Metody, narzędzia, dobre praktyki*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Khader Y., Al-Zoubi D., Amarin Z. et al. (2008), Factors affecting medical students in formulating their specialty preferences in Jordan, *BMC Medical Education* No 8(1).
- Kruk M. E., Johnson J. C., Gyakobo M. et al. (2010), Rural practice preferences among medical students in Ghana: A discrete choice experiment, *Bulletin of the World Health Organization* No 88(5).
- Lambert E. M., Holmboe E. S. (2005), The relationship between specialty choice and gender of U.S medical students, *Academic Medicine* No 80(9).
- OECD (2022), *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.
- Ostasiewicz W. (2012), *Myślenie statystyczne*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Pham Y. K., Hirano K. A., Lindstrom L. et al. (2020), Future Aspirations of Young Women With Disabilities: An Examination of Social Cognitive Career Theory, *Career Development and Transition for Exceptional Individuals* No 43(3).
- PN-EN 28402:1993 (1993), Jakość, terminologia [w:] Normy dotyczące zarządzania jakością i zapewnienia jakości, Polski Komitet Normalizacji, Miar i Jakości, Wydawnictwo Normalizacyjne ALFA, Warszawa.

- Rasińska R., Nowakowska I., Bańkowska A. (2017), Proces kształcenia pielęgniarek i położnych w świetle wybranych danych statystycznych. *Pielęgniarstwo Polskie* No 2(64).
- Sajdak-Burska A. (2018), Paradygmaty dydaktyki akademickiej. *Analiza wybranych podejść*, *Roczniki Pedagogiczne* Nr 10(2).
- Shankar P. R., Thapa T. P. (2012), Student perception about working in rural Nepal after graduation: a study among first- and second-year medical students, *Human Resources for Health* No 10(1).
- Sheehan D. C. (2010), Learning and supervision in internship: a sociocultural framework for understanding learning and supervision in medical internship, University of Canterbury. Health Sciences Centre.
- Skinder M. (2020), Proces Boloński a Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, *Białostockie Studia Prawnicze* Nr 25(4).
- Stanisz A. (2006), Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Tom 1. *Statystyki Podstawowe*, StatSoft Polska, Kraków.
- Kendall M. G., Stuart A., Ord K. et al. (1999), *Kendall's Advanced Theory of Statistics*. V. 2A, Edward Arnold, London.
- Subramaniam A., Silong A. D., Uli J. et al. (2015), Effects of coaching supervision, mentoring supervision and abusive supervision on talent development among trainee doctors in public hospitals: Moderating role of clinical learning environment, *BMC Medical Education* No 15(1).
- Wang W., Mei S. (2022), Career Outcome Expectations of Chinese Medical Students: A Short-Term Longitudinal Study, *Japanese Psychological Research*.
- Wądołowska L. (2013), *Zasady obliczania i interpretacji wyników [w:] Gronowska-Senger A. (red.), Przewodnik metodyczny badań sposobu żywienia*, Wydawnictwo Komitetu Nauki o Żywieniu Człowieka Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Zimny A. (2018), Finansowanie szkolnictwa wyższego w krajach OECD. Implikacje dla Polski, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne*, Tom 28.

Kica P. (2023), *Budżet obywatelski jako forma kształtowania wydatków publicznych na przykładzie bydgoskiego budżetu obywatelskiego* [w:] Stepniak-Kucharska A., Kapela M. (red.), *Współczesne problemy gospodarcze – Zarządzanie i finanse sektora publicznego*, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Politechnika Warszawska, Płock, s.137-148.

Rozdział XI.

BUDŻET OBYWATELSKI JAKO FORMA KSZTAŁTOWANIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE BYDGOSKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

*Piotr Kica**

Streszczenie

Budżet obywatelski to proces, w którym obywatele mają możliwość decydowania o przeznaczeniu części budżetu publicznego. Proces ten jest zwykle prowadzony na szczeblu lokalnym i ma na celu zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji przez samorząd oraz poprawę przejrzystości i rozliczalności wydatków publicznych. Celem opracowania jest wskazanie metod promocji bydgoskiego budżetu obywatelskiego wśród mieszkańców miasta. Przyjęto założenie badawcze o tym, że liczba mieszkańców miasta biorąca udział w głosowaniu w ramach bydgoskiego budżetu obywatelskiego wzrasta proporcjonalnie do ilości oddanych inwestycji.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, wydatki publiczne, bydgoski budżet obywatelski.

Summary

Participatory budgeting is a process in which citizens have the opportunity to decide on the allocation of a part of the public budget. This process is usually carried out at the local level and aims to increase citizen participation in decision-making by local government, as well as improve transparency and accountability of public expenditures. The purpose of the study is to indicate methods of promoting Bydgoszcz's participatory budget among the city's residents. The research assumption was made that the number of city residents participating in the voting within the framework of the Bydgoszcz participatory budget increases proportionally to the number of submitted investments.

Key words: participatory budget, public spending, participatory budget in Bydgoszcz.

JEL: H72, G31, H61

* Politechnika Bydgoska im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Rachunkowości, <https://orcid.org/0000000261254763>; piotr.kica@pbs.edu.pl.

Wprowadzenie

Budżet partycypacyjny to taki plan wydatków, w stosunku do którego obywatele mają możliwość decydowania o przeznaczeniu części budżetu publicznego. Plan ten jest zwykle prowadzony na szczeblu lokalnym i ma na celu zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji przez rząd oraz poprawę przejrzystości i rozliczalności wydatków publicznych [Allegretti, Hartz-Karp 2017: 204; Sintomer, Allegretti 2009: 280]. Stanowi on wydatek publiczny w ramach finansów publicznych, które są tożsame z zarządzaniem i gospodarowaniem środkami finansowymi państwa lub samorządu. Finanse publiczne obejmują zbieranie dochodów publicznych oraz ich wydatkowanie w celu finansowania różnych działań i projektów mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Podział finansów publicznych można określić jako proces alokacji dostępnych środków finansowych na różne cele i obszary. W ramach tego podziału, budżet obywatelski stanowi jedną z form angażowania obywateli w proces decyzyjny dotyczący wydatkowania środków publicznych. Jest to mechanizm demokratyczny, który pozwala mieszkańcom brać czynny udział w wybieraniu projektów i inicjatyw, które zostaną sfinansowane ze środków publicznych. Proces budżetowania partycypacyjnego zazwyczaj składa się z kilku etapów [Cabannes 2004: 28; Souza 2001:161]:

1. Zbieranie pomysłów - obywatele są proszeni o składanie propozycji dotyczących podziału budżetu. Można to zrobić za pośrednictwem platform internetowych, spotkań publicznych lub innych metod docierania.
2. Ocena propozycji - złożone propozycje są przeglądane przez zespół ekspertów w celu określenia ich wykonalności, kosztów i potencjalnego wpływu.
3. Głosowanie - obywatele są następnie proszeni o głosowanie nad wnioskami, które chcieliby, aby zostały sfinansowane. Można to zrobić poprzez głosowanie online, papierowe karty do głosowania lub inne metody.
4. Wdrożenie - zwycięskie propozycje są następnie wdrażane, a obywatele monitorują ten proces, aby upewnić się, że projekty zostały ukończone zgodnie z planem.

Budżet partycypacyjny został wdrożony w wielu krajach na całym świecie, w tym w Brazylii, Meksyku i Stanach Zjednoczonych [Wampler 2007: 58]. Wykazano, że proces ten zwiększa zaangażowanie obywateli w podejmowanie decyzji przez rząd, poprawia jakość usług publicznych i zwiększa zaufanie do instytucji rządowych [Holdo 2020: 1349]. Polska jest jednym z krajów, które wdrożyły budżet partycypacyjny na dużą skalę, a ponad 1200 miast i gmin przyjęło ten proces od czasu jego wprowadzenia w 2008 roku [Sintomer, Herzberg i Röcke 2008: 165].

W Polsce budżet partycypacyjny jest zwykle prowadzony na poziomie lokalnym, a gminy i miasta przeznaczają część swoich budżetów na partycypację obywateli.

Budżet partycypacyjny odniósł w Polsce sukces, a wiele społeczności zgłosiło wzrost zaangażowania obywatelskiego, poprawę przejrzystości i większe zaufanie

między obywatelami a ich samorządami [Mączka i in. 2021: 475; Bednarska–Olejniczak, Olejniczak 2018: 338]. Proces ten zaowocował również realizacją wielu ważnych projektów, takich jak nowe parki, ścieżki rowerowe i domy kultury, które w przeciwnym razie mogłyby nie zostać sfinansowane. Bydgoszcz, ósme pod względem liczby ludności miasto w Polsce [GUS 2022], również wdrożyło system budżetu partycypacyjnego, aby dać obywatelom głos w decydowaniu o tym, jak wydawane są środki publiczne. Bydgoski budżet obywatelski, podobnie jak inne budżety obywatelskie w Polsce i na świecie, jest formą bezpośredniego zaangażowania mieszkańców w proces decyzyjny dotyczący wydatków publicznych. Jego głównym celem jest demokratyzacja zarządzania finansami publicznymi poprzez uwzględnienie potrzeb i priorytetów lokalnej społeczności [Allegretti, Herzberg 2004: 4].

1. Charakterystyka bydgoskiego budżetu obywatelskiego

Planowanie budżetowania obywatelskiego w Bydgoszczy rozpoczyna się od przeznaczenia przez miasto części swojego budżetu na budżet partycypacyjny, który następnie jest dzielony na mniejsze kwoty na poszczególne projekty. Obywateli zaprasza się do składania propozycji projektów, a zespół ekspertów ocenia propozycje pod kątem wykonalności i wpływu [Piech, Pistelok 2021: 16].

Po ocenie wniosków obywatele są proszeni o głosowanie nad tym, które projekty powinny zostać sfinansowane. Głosowanie jest otwarte dla wszystkich mieszkańców miasta, bez względu na wiek czy status obywatelski. Projekty z największą liczbą głosów są następnie finansowane przez miasto i realizowane w kolejnym roku.

Bydgoszcz prowadzi budżet partycypacyjny od 2011 roku i stał się on ważnym narzędziem angażowania obywateli w podejmowanie decyzji oraz poprawę infrastruktury miasta i usług publicznych. Przez lata setki projektów zostały sfinansowane z budżetu partycypacyjnego, w tym nowe place zabaw, ścieżki rowerowe, publiczne instalacje artystyczne i ogrody społeczne.

Wdrożenie budżetu obywatelskiego w Bydgoszczy przebiega w procesie, którego elementami są:

1. Projekt - urzędnicy miejscy i członkowie społeczności pracują wspólnie nad ustaleniem zasad i struktury procesu budżetu partycypacyjnego. Obejmuje to ustalenie ogólnego budżetu, terminów i wytycznych dotyczących składania wniosków.
2. Zbieranie pomysłów - obywatele są zapraszani do zgłaszania pomysłów na projekty dotyczące różnych problemów i potrzeb społeczności. Pomysły mogą obejmować ulepszenia infrastruktury, inicjatywy kulturalne lub projekty środowiskowe.
3. Opracowanie propozycji - wolontariusze, pracownicy miasta i lokalni eksperci współpracują ze sobą, aby przekształcić przesłane pomysły w wykonalne

- propozycje projektów. Propozycje te obejmują szczegółowe szacunki kosztów, ramy czasowe i wyjaśnienia korzyści, jakie przyniosłyby społeczności.
4. Głosowanie - członkowie społeczności głosują na preferowane przez siebie projekty. Głosowanie można przeprowadzić osobiście, online lub za pomocą kombinacji metod zapewniających dostępność i integrację.
 5. Realizacja - miasto przeznacza środki na projekty, które uzyskały największą liczbę głosów i przystępuje do ich realizacji. Aktualizacje postępów są udostępniane społeczności [Facebook: 2023], aby zachować przejrzystość i odpowiedzialność.
 6. Ewaluacja - miasto dokonuje oceny wyników procesu budżetowania partycypacyjnego, mierząc jego wpływ na zaangażowanie obywatelskie, zadowolenie społeczności i pomyślną realizację finansowanych projektów. Ta ocena jest wsparciem w przyszłych iteracjach budżetu partycypacyjnego w Bydgoszczy.
- Zasady, w ramach których funkcjonuje bydgoski budżet obywatelski można ująć w podziale na wybrane trzy kategorie (zob. Rys. 1).

Rysunek 1. Zasady funkcjonowania bydgoskiego budżetu obywatelskiego

Uczestnictwo mieszkańców	Transparentność	Demokratyczność	Kontrola społeczna
<ul style="list-style-type: none"> • Budżet obywatelski jest otwarty dla wszystkich mieszkańców Bydgoszczy, którzy mają prawo zgłaszać projekty, uczestniczyć w dyskusjach i głosować na propozycje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proces decyzyjny powinien być jasny i zrozumiały dla wszystkich uczestników. Informacje na temat zgłoszonych projektów, ich realizacji, a także o kosztach i efektach powinny być szeroko dostępne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mieszkańcy Bydgoszczy mają prawo do wyboru projektów, które uważają za najważniejsze. Głosowanie odbywa się w sposób jawny i powszechny, a wyniki są wiążące dla władz lokalnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mieszkańcy mają możliwość monitorowania realizacji wybranych projektów i oceny ich skuteczności. Mechanizmy kontroli społecznej pomagają zwiększyć zaufanie do instytucji i poprawić jakość wydatków publicznych.

Źródło: Opracowanie własne.

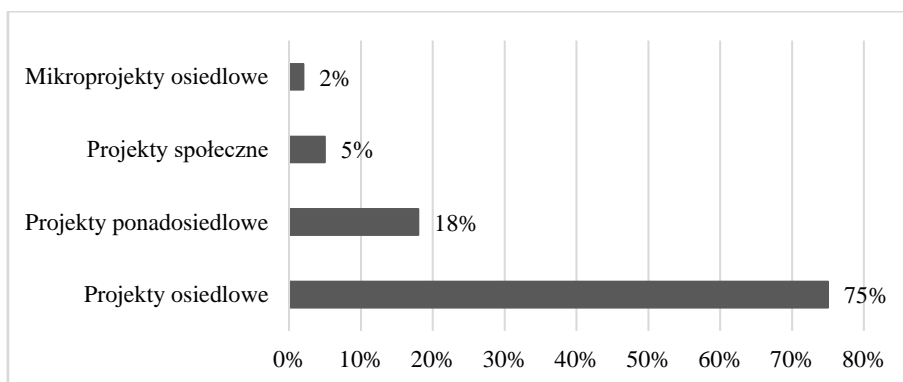
Bydgoski budżet obywatelski przyczynia się do kształtowania wydatków publicznych poprzez:

1. zwiększenie uczestnictwa obywateli w zarządzaniu miastem – budżet obywatelski uczy mieszkańców jak wpływać na decyzje dotyczące inwestycji w ich lokalnym środowisku;

2. poprawę jakości usług publicznych – uwzględnienie potrzeb i priorytetów lokalnej społeczności może prowadzić do lepszego zrozumienia ich oczekiwań i realizacji bardziej efektywnych projektów;
3. wzmocnienie więzi społecznych – wspólne podejmowanie decyzji i współpraca nad projektami mogą zacieśniać więzi między mieszkańcami, co przyczynia się do wzrostu zaangażowania społecznego i poczucia odpowiedzialności za wspólne dobro;
4. wzrost zaufania do władz – transparentność i demokratyczność procesu decyzyjnego mogą zwiększyć zaufanie mieszkańców do władz lokalnych i instytucji publicznych.

W roku 2022 wartość bydgoskiego budżetu obywatelskiego kształtowała się na poziomie 15,47 mln złotych, a rozdział środków był niejednorodny (zob. Wykres 1).

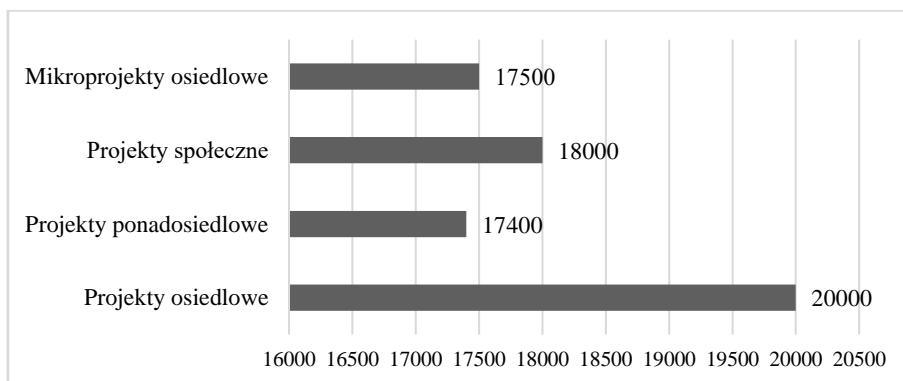
Wykres 1. Podział środków w ramach bydgoskiego budżetu obywatelskiego na 2022 rok



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 330/2022.

O tym, do której kategorii projekt jest kwalifikowany decyduje projektodawca (każdy mieszkaniec miasta Bydgoszczy) w momencie jego zgłoszenia. Wszystkie projekty muszą zostać zweryfikowane i zatwierdzone przez zespół specjalistów powołanych przez organ administracji samorządowej. W roku 2022, w ramach dziesiątej edycji budżetu obywatelskiego udział w nim wzięło łącznie 21.126 mieszkańców miasta Bydgoszczy, oddając łącznie ponad 71 tysięcy głosów na wszystkie projekty. Stanowi to wzrost o 14% w stosunku do roku 2021. Głosowanie trwało w dniach od 15 listopada do 15 grudnia 2022 roku i dało zróżnicowane rezultaty (zob. Wykres 2).

Wykres 2. Rozkład liczby głosów w zależności od rodzaju projektu w bydgoskim budżecie obywatelskim w roku 2022 (liczba oddanych głosów)

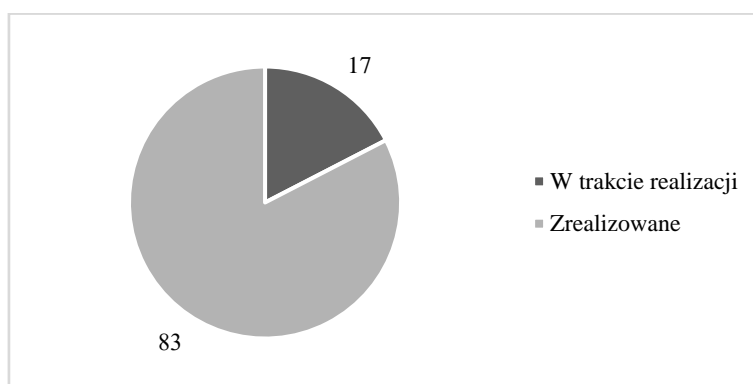


Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.bdgbo.pl>.

Mieszkańcy mogli oddać głos w formie elektronicznej, za pomocą aplikacji lub za pośrednictwem dedykowanej infolinii. Głos można było oddać także podczas dyżurów w centrach handlowych lub na jarmarku bożonarodzeniowym. Pomędzy wykresami 1 i 2 dostrzec można korelację. Największą liczbę głosów oddano na projekty osiedlowe, które charakteryzują się również najwyższą wartością środków przeznaczonych na ich realizację.

W celu pełniejszej analizy warto zbadać stan realizacji inwestycji w ramach budżetu obywatelskiego. Na wykresie 3 zwizualizowano realizację projektów od początku istnienia budżetu obywatelskiego w mieście Bydgoszczy, aż do roku 2022.

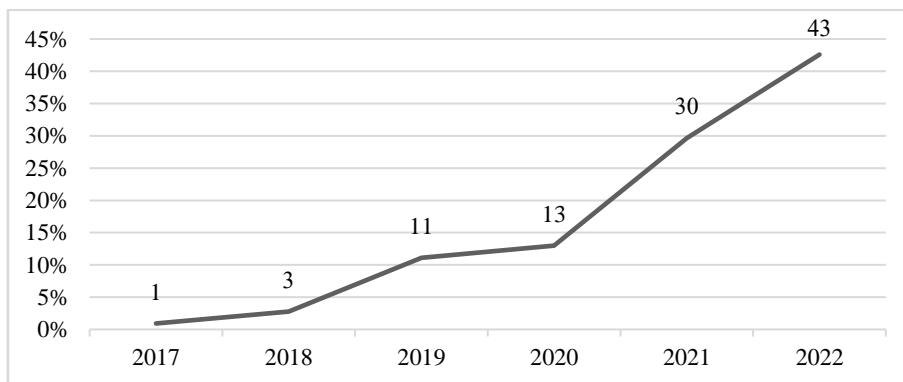
Wykres 3. Stan realizacji projektów w ramach bydgoskiego budżetu obywatelskiego według stanu na dzień 31.12.2022 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.bdgbo.pl>.

Projekty w trakcie realizacji stanowią 17% ogółu budżetu obywatelskiego z lat 2013-2022. Rozkład niezrealizowanych projektów na przestrzeni kolejnych lat przedstawia wykres 4.

Wykres 4. Rozkład czasowy niezrealizowanych projektów w ramach bydgoskiego budżetu obywatelskiego według stanu na 31.12.2022 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBP (2022).

Wśród przyczyn niezrealizowania projektów najczęściej wskazuje się na zerwane umowy z wykonawcami, niedoszacowanie środków finansowych czy przeszkody formalne. Na podstawie powyższych analiz zasadne wydaje się zbadanie powiązania pomiędzy liczbą oddanych głosów w ramach budżetu obywatelskiego, a liczbą niezrealizowanych projektów.

2. Egzemplifikacja empiryczna na podstawie sondażu diagnostycznego wśród mieszkańców miasta Bydgoszczy

Założenie, że liczba mieszkańców biorąca udział w głosowaniu w ramach bydgoskiego budżetu obywatelskiego wzrasta proporcjonalnie do ilości oddanych inwestycji może być wynikiem kilku czynników. Najważniejsze to:

1. Większa świadomość społeczna – w miarę jak więcej inwestycji zostaje zrealizowanych, coraz więcej mieszkańców może być świadomych możliwości wpływu na lokalne inicjatywy poprzez głosowanie w budżecie obywatelskim, to może zachęcić więcej osób do uczestnictwa w procesie decyzyjnym.
2. Zadowolenie z poprzednich projektów – jeśli mieszkańcy są zadowoleni z wyników wcześniej zrealizowanych inwestycji, są bardziej skłonni wziąć udział w kolejnych głosowaniach, mając nadzieję na kolejne, pozytywne zmiany w ich lokalnym środowisku.
3. Większe zaangażowanie społeczne – w miarę jak liczba inwestycji wzrasta lokalne społeczności mogą być bardziej zainteresowane uczestniczeniem w procesie

decyzyjnym, ponieważ mają większy wybór projektów. Dzięki temu mogą lepiej dostosować inwestycje do swoich potrzeb i oczekiwań.

4. Promocja i komunikacja – wraz ze wzrostem inwestycji miasto Bydgoszcz może inwestować w promocję i informowanie mieszkańców o możliwości uczestniczenia w budżecie obywatelskim. Efektywne kampanie informacyjne mogą prowadzić do wzrostu liczby uczestników głosowania.
5. Rozwój społeczno-gospodarczy – w miarę jak miasto się rozwija mieszkańcy mogą być bardziej zainteresowani angażowaniem się w życie społeczne, w tym w podejmowanie decyzji dotyczących inwestycji. Wzrost liczby oddanych inwestycji może być również postrzegany jako wskaźnik pozytywnych zmian w miastach, co z kolei przyciąga więcej mieszkańców do uczestnictwa w budżecie obywatelskim.

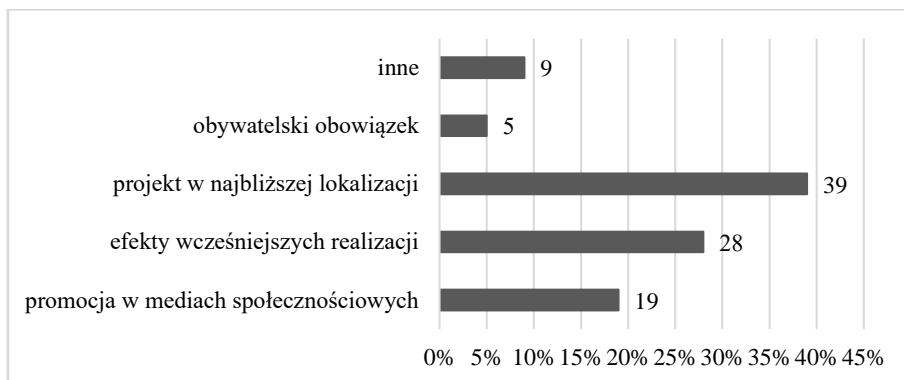
Na podstawie powyższych założeń postawiono **hipotezę**, że liczba mieszkańców biorąca udział w głosowaniu w ramach bydgoskiego budżetu obywatelskiego wzrasta proporcjonalnie do ilości oddanych inwestycji. Podstawą do weryfikacji tak postawionej hipotezy były badania metodą sondażu diagnostycznego. Wykorzystano kwestionariusz ankiety (Google Forms), który skierowano do reprezentatywnej grupy odbiorców według poniższych założeń:

1. wielkość populacji 344.091 mieszkańców [GUS 2022],
2. poziom ufności 95%,
3. wielkość frakcji 0,5,
4. błąd maksymalny 5%.

Kwestionariusz ankiety udostępniono w mediach społecznościowych (Facebook) dedykowanych mieszkańcom miasta Bydgoszczy na przełomie marca i kwietnia 2023 roku. Grupa odbiorców liczyła około 9 tys. mieszkańców, z której uzyskano zwrotność w liczbie 135 kwestionariuszy.

Pytania postawione w kwestionariuszu ankiety nie były liczne i obejmowały poza metryczką prośbę o ustosunkowanie się do trzech kwestii, tj. udziału bądź nie w głosowaniu nad budżetem obywatelskim w minionych latach, potrzebach w zakresie inwestycji możliwych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego oraz dostrzeganiu zrealizowanych inwestycji w otoczeniu osiedla swojego zamieszkania. Spośród 135 osób 45% zadeklarowało, że uczestniczyło w głosowaniu nad budżetem obywatelskim, 55% nie brało udziału w głosowaniu. Następnie postawiono pytanie o to co skłoniło respondentów do udziału w głosowaniu nad budżetem obywatelskim (zob. Wykres 5).

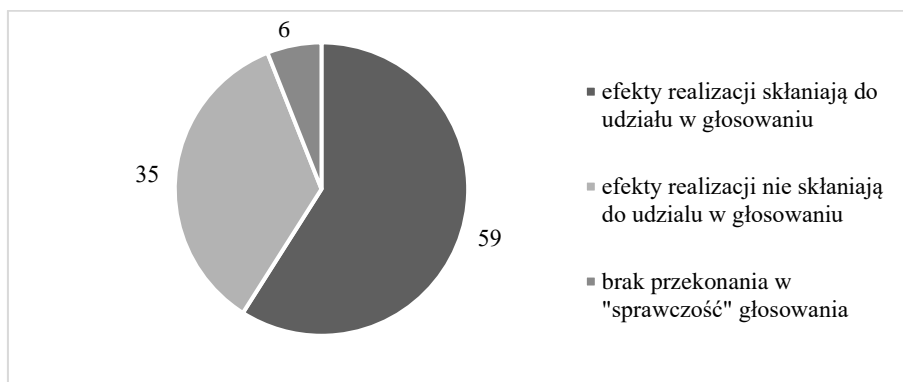
Wykres 5. Czynniki wpływające na udział mieszkańców miasta Bydgoszczy w głosowaniu nad budżetem obywatelskim (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

W ostatnim pytaniu poproszono osoby dotychczas nie głosujące nad budżetem obywatelskim o ustosunkowanie się do kwestii, czy zrealizowane projekty na osiedlu (np. infrastruktura drogowa, place zabaw i parki) skłonią do wzięcia udziału w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego (zob. Wykres 6).

Wykres 6. Opinie respondentów nie biorących udziału w głosowaniu nad budżetem obywatelskim o realizowanych projektach osiedlowych (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Ponad połowa respondentów zadeklarowała, że wskutek zrealizowanych projektów w ich najbliższym otoczeniu jest gotowa wziąć udział w głosowaniu nad budżetem obywatelskim, pomimo wcześniejszej absencji w tym zakresie.

Wnioski

W ramach przeprowadzonego badania zweryfikowano pozytywnie hipotezę o powiązaniu liczby mieszkańców głosujących nad budżetem obywatelskim z ilością oddawanych inwestycji. Pozytywne rezultaty wcześniejszych inwestycji wpływają na wzrost zainteresowania budżetem obywatelskim i w konsekwencji wpływają na zwiększenie się liczby mieszkańców biorących udział w głosowaniu [Kuo, Chen, Su 2020: 128]. Aby zachęcić jeszcze więcej mieszkańców do uczestniczenia w głosowaniu władze miasta mogą prowadzić szeroko zakrojone kampanie informacyjne, organizować spotkania i konsultacje społeczne oraz ułatwiać proces zgłaszania i oceny projektów. Utwierdzi to mieszkańców w poczuciu, że mają wpływ na decyzje dotyczące ich najbliższego otoczenia. Warto zauważyć, że rosnąca liczba głosujących mieszkańców może wpłynąć na dalsze wzrosty inwestycji, ponieważ więcej osób będzie chciało przedstawić swoje propozycje i przekonać innych do oddania głosu na ich projekty. W rezultacie, zauważalny wzrost liczby mieszkańców biorących udział w głosowaniu może prowadzić do realizacji większej liczby lokalnych inwestycji, co przyczynia się do pozytywnego cyklu zwiększonej aktywności obywatelskiej i rozwoju miasta. Realizacja budżetu obywatelskiego w mieście Bydgoszczy w określonych warunkach może przebiegać w sposób nie do końca prawidłowy. Warto wskazać na:

1. niską frekwencję - proces może być niewłaściwie reprezentatywny, jeśli tylko niewielka część mieszkańców bierze udział w głosowaniu [Prime 2018: 359];
2. manipulację - istnieje ryzyko, że grupy o silnych interesach będą próbować manipulować wynikami, co może doprowadzić do niewłaściwego wykorzystania funduszy [Fung, Wright 2001: 13];
3. podział społeczny - budżet partycypacyjny może pogłębić podziały społeczne, gdyż zamożniejsze i bardziej zorganizowane grupy są bardziej skłonne do uczestnictwa w procesie;
4. nadmierną biurokrację - proces może wprowadzić dodatkowe warstwy biurokracji, opóźniając realizację projektów i zwiększając koszty administracyjne;
5. krótkowzroczność - mieszkańcy mogą koncentrować się na projektach, które przynoszą natychmiastowe korzyści, kosztem długoterminowych inwestycji.

Kluczowe w procesie zarządzania budżetem obywatelskim jest odpowiedzialne jego promowanie. W społeczeństwie, w którym występuje nadpodaż informacji, a przez to chaos promowanie warto skoncentrować na:

1. Organizacji spotkań i warsztatów - lokalne spotkania i warsztaty mogą być organizowane w różnych częściach miasta, aby zachęcić mieszkańców do uczestnictwa w procesie budżetu obywatelskiego. W trakcie tych wydarzeń można omówić istniejące projekty, zasady głosowania, a także wysłuchać pomysłów i propozycji zgłaszanych przez mieszkańców.

2. Kampanii w mediach społecznościowych - aktywne wykorzystanie mediów społecznościowych, takich jak Facebook, Twitter i Instagram, może pomóc w dotarciu do szerokiej grupy odbiorców. Regularne publikowanie informacji na temat budżetu obywatelskiego, udostępnianie sukcesów i postępów realizacji projektów, a także zachęcanie do udziału w dyskusjach może przyciągnąć uwagę mieszkańców.
3. Wykorzystaniu lokalnych mediów - współpraca z lokalnymi mediami, takimi jak stacje radiowe, telewizja czy prasa, może pomóc w promocji budżetu obywatelskiego. Można organizować wywiady, reportaże oraz publikować artykuły dotyczące różnych projektów.
4. Informowaniu w szkołach i instytucjach - szkoły, uczelnie wyższe i inne instytucje publiczne mogą być idealnym miejscem do informowania o budżecie obywatelskim. Wygłaszanie prelekcji, organizacja konkursów czy spotkań z udziałem przedstawicieli samorządu może wzmocnić zaangażowanie młodszych pokoleń.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, we wszystkich wyżej wskazanych działaniach promocyjnych należałoby akcentować projekty już zakończone. Będzie to potencjalnie skuteczną formą dotarcia do mieszkańców i zaproponowania im udziału w zgłaszaniu projektów oraz późniejszego głosowania nad nimi.

Bibliografia

- Allegretti G., Hartz-Karp J. (2017), Participatory budgeting: A methodological approach to address sustainability challenges. In *Methods for sustainability research*, Edward Elgar Publishing.
- Allegretti G., Herzberg C. (2004), Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy, Transnational Institute.
- Bednarska – Olejniczak D., Olejniczak J. (2018). Participatory budgeting in Poland in 2013–2018—Six years of experiences and directions of changes [in:] Dias N. (ed.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*, Faro: Epopeia/Oficina.
- Cabannes Y. (2004), Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy, *Environment and urbanization* No 16(1).
- Fung A., Wright E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance, *Politics & society* No 29.
- GUS (2022), *Rocznik Demograficzny*, Warszawa.
- Holdo M. (2020), Contestation in participatory budgeting: spaces, boundaries, and agency, *American Behavioral Scientist* No 64(9).
- Kuo N., Chen T., Su T. (2020), A new tool for urban governance or just rhetoric? The case of participatory budgeting in Taipei City, *Australian Journal of Social Issues* No 55(2).

Mączka K., Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G. (2021), Models of participatory budgeting. Analysis of participatory budgeting procedures in Poland, Polish Sociological Review No 216(4).

Piech K., Pistelok P. (2021), Podstawy prawne budżetu obywatelskiego w Polsce w przededniu zmian w ustawie o samorządzie gminnym, Urban Development Issues No 68(1).

Primc M. (2018), Participatory budgeting in Slovenia: A budding field [in]: Dias N. (ed.), Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide, Faro: Epopeia/Oficina.

Sintomer Y., Allegretti G. (2009), I bilanci partecipativi in Europa: Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente [Participatory budgets in Europe: New democratic experiences in the old continent], Ediesse, Rome, Italy.

Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. (2008), Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges, International Journal of Urban and Regional Research No 32(1).

Souza C. (2001), Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions, Environment and Urbanization No 13(1).

Wampler B. (2007), Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil, Studies in Comparative International Development No 41(4).

Uchwała nr V/43/18 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad programu Bydgoski Budżet Obywatelski.

Uchwała nr XLI/913/21 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad programu Bydgoski Budżet Obywatelski.

Zarządzenie nr 330/2022 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie zasad programu Bydgoski Budżet Obywatelski.

Zarządzenie nr 353/2022 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 7 czerwca 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad programu Bydgoski Budżet Obywatelski.

BBO (2022), Bydgoski Budżet Obywatelski, Wyniki głosowania 2022, https://drive.google.com/file/d/1v52Fs5505q-T3ZfnwKgbJm_gY88gfA4/view?usp=share_link [3.03.2023].

Facebook BBO [3.04.2023].

<https://www.facebook.com/bdgbo>

Rozdział XII.

WYBRANE PROBLEMY JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW MIASTA ŁODZI PONIŻEJ 30. ROKU ŻYCIA

*Katarzyna Himstedt**

Streszczenie

Rozwój nowoczesnych miast wywarł ogromny wpływ na zwyczaje, wzory zachowań oraz styl życia. Istnieją różne zapatrywania na społeczne życie wielkomiejskie, ale liczne badania nad przestrzenią miejską miasta wskazują przede wszystkim na to, że miasta oferują ogromne szanse rozwoju gospodarczego oraz tworzą warunki do wygodnego i dostatniego życia. Istniejące ograniczenia dla rozwoju miast i poprawy sytuacji życia ich mieszkańców, bardzo często są związane z sytuacją we współczesnym, zglobalizowanym świecie. Ogromne szanse i możliwości rozwoju są blokowane przez czynniki społeczne, ekonomiczne czy demograficzne. Podstawowym celem artykułu jest dostarczenie wiedzy na temat jakości życia mieszkańców Łodzi poniżej 30. roku życia. W tym kontekście ważne było poznanie opinii młodych mieszkańców Łodzi na temat ich oceny aktualnie istniejących rozwiązań w przestrzeni miejskiej.

Słowa kluczowe: jakość życia, warunki życia, rozwój gospodarczy, miasto Łódź

Summary

The development of modern cities has had a huge impact on habits, patterns of behavior and lifestyle. There are various considerations of social urban life, but numerous studies on urban space indicate above all that cities offer great opportunities for economic development and create conditions for a comfortable and prosperous life. The existing restrictions on the development of cities and the improvement of the living situation of their inhabitants are very often related to the situation in the modern, globalized world. Huge opportunities for development are blocked by social, economic or demographic factors. The main goal of the article is to provide knowledge about the quality of life of the inhabitants of Łódź under 30. In this context, it was important to get to know the opinions of the young inhabitants of Łódź on their assessment of the currently existing solutions in the urban space.

Key words: quality of life, living conditions, economic development, city of Łódź

JEL: I31, O10, P25.

* Uniwersytet Łódzki, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Polityki Ekonomicznej; katarzyna.himstedt@eksoc.uni.lodz.pl.

Wprowadzenie

Łódź jest przykładem na to, jak potencjalne możliwości rozwoju, ze względu między innymi na korzystne położenie geograficzne (w centrum Polski), może być ograniczane przez takie czynniki jak aktualne tendencje demograficzne. Zmniejszająca się liczba urodzeń, ujemny przyrost naturalny, wysoki stopień feminizacji, zmniejszanie się liczby osób zamieszkujących Łódź, czy starzenie się społeczeństwa, zdecydowanie wpływają na sytuację miasta i losy jego mieszkańców.

Na przestrzeni ostatnich lat w województwie łódzkim i Łodzi obserwuje się ciągły spadek liczby mieszkańców. Biorąc pod uwagę znaczenie miasta i społeczności lokalnej we współczesnym świecie, niewątpliwie należy podejmować działania, których znaczenie może być kolosalnie istotne dla mieszkańców aktualnie i w przyszłości. Odpowiednie zarządzanie miastem przyczynia się do zapewnienia rozwoju obszarów miejskich, czyli potrzeb aglomeracji takich jak ekonomiczne, społeczne i ekologiczne.

W artykule, uzyskane wyniki badań przedstawiono w postaci zestawień ujętych w tabele i wykresy. Do analiz statystycznych zastosowano test chi-kwadrat [Taylor 2011: 26], w którym uzyskanie wartości poziomu ufności $p \leq 0,05$ daje podstawę do przyjęcia hipotezy o występowaniu zależności statystycznej udzielonych odpowiedzi i dokonanych ocen od płci lub od wieku, lub od poziomu wykształcenia respondentów. Ponadto współczynnik R_p współzależności Pearsona wyliczony z miary tego testu określa siłę (nieznacząca - przy $R_p < 10\%$, mało znacząca - przy R_p od 10% do 30%, znacząca - przy $R_p > 30\%$) badanej zależności statystycznej.

1. Pojęcie i wskaźniki jakości życia

Znaczenie jakości życia odgrywa coraz większą rolę w życiu społeczeństwa. Zamiennymi nazwami jakości życia mogą być „warunki życia”, „standard życia”, czy też „poziom życia”, jednak w literaturze przedmiotu definiowane jest ono niejednoznacznie. Jedni uważają, że jest związane z różnego typu przyjętymi normami, do których należą m.in. takie kryteria jak poziom świadomości, aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, a także bogactwo przeżytych chwil [Bańka, Wontorczyk 2018: 12-14]. Im wyższy jest ten poziom, tym wyższe są standardy życia. Inni zaś uważają, iż jakość życia określana jest przez stopień osiągniętego wykształcenia, posiadanych warunków mieszkaniowych, pracy zawodowej, a także sprawy rodzinne (życie rodzinne, małżeńskie) [Kiba-Janiak 2014: 22]. Według definicji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO – World Health Organization), jakość życia to „indywidualny sposób postrzegania przez jednostkę jej pozycji życiowej w kontekście kulturowym i systemu wartości, w którym żyje oraz w odniesieniu do zadań, oczekiwań i standardów wyznaczonych uwarunkowaniami środowiskowymi” [WHO]. Zatem, jest to ocena ogólnej satysfakcji życiowej,

odczuwany poziom szczęścia, a także dobrostan w różnych sferach życia [Piotrowska, StępniaK- Kucharska 2022: 143]. Jakość życia określana jest także jako różnica w realnych warunkach danej jednostki, a stanem przez nią pożądanym [Papuć 2011: 142- 144].

Wśród definicji opisujących jakość życia, można wyodrębnić podejścia obiektywne i subiektywne [Polak 2021: 20-22]. Podejście obiektywne odnosi się do z góry założonych i przyjętych przez społeczeństwo kryteriów. W tym ujęciu jakość życia oceniana jest poprzez warunki życia człowieka, związane z poziomem życia czy pozycją zajmowaną w społeczeństwie. Podejście subiektywne określa natomiast jakość życia jako stopień satysfakcji i zadowolenia z własnego życia.

Jakość życia w podejściu obiektywnym liczona jest na podstawie badań ilościowych, które pozyskiwane są zarówno ze wskaźników statystycznych, jak również z wywiadów czy pytań ankietowych. Badania te dotyczą m.in. poziomu dochodów, dostępu do służby zdrowia, poziomu zatrudnienia. W podejściu subiektywnym stosuje się wywiady oraz badania ankietowe.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wskaźniki jakości życia, które są odzwierciedleniem poziomu i satysfakcji z życia mieszkańców danej jednostki [Panek 2016: 97-98]. Określane są one jako parametry i mierniki do jego oceny. Należą do nich:

- sytuacja materialna - np. produkt krajowy brutto per capita,
- życie rodzinne - np. ilość rozwodów na 1000 mieszkańców,
- bezpieczeństwo i sytuacja polityczna,
- zdrowie mieszkańców - np. oczekiwana długość ich życia,
- warunki klimatyczne i położenie geograficzne,
- zaangażowanie w życie społeczne i religijne - np. ilość członków w związkach zawodowych i ilość uczęszczających do kościoła,
- wolność polityczna,
- bezpieczeństwo zatrudnienia - np. wskaźnik wyznaczający stopę bezrobocia,
- równouprawnienie - np. równy poziom przeciętnych zarobków kobiet wobec mężczyzn na tych samych stanowiskach.

W rozważaniach dotyczących poziomu/ jakości życia mieszkańców, pod uwagę bierze się nie tylko aspekty materialne czyli ekonomiczne, ale także stan duchowy, moralny, poczucie bezpieczeństwa - nie tylko własnego, ale także swojej rodziny oraz pracy. Nie małą rolę odgrywa również stan emocjonalny, czyli poczucie szacunku i poważania oraz możliwość kształcenia się i wszelkie problemy związane z ochroną zdrowia.

2. Charakterystyka badania

Badania przeprowadzono na próbie statystycznej zawierającej dane źródłowe, zebrane poprzez anonimowe ankiety, przeprowadzone na początku 2023 roku wśród 100-osobowej grupy, losowo wybranych mieszkańców Łodzi.

Większość, tj. 60% ankietowanych mieszkańców stanowiły *kobiety*. Znacząca większość, tj. 85% ankietowanych mieszkańców stanowili mieszkańcy młodzi w wieku do 35 lat, w tym w wieku ≤ 17 lat (5%) oraz w wieku 18-24 lata (51%) i w wieku 25-34 lata (29%). Pozostali respondenci, to osoby z grup wiekowych 35-44 lata (3%) i ≥ 55 lat (12%). Dominującą grupę (51%) respondentów stanowiły osoby z grupy wiekowej 18-24 lata. Do analiz statystycznych przyjęto podział na dwie grupy wiekowe, tj. na grupę respondentów w wieku do lat 25, złożonej z 56 osób oraz na grupę respondentów w wieku 25 lat i powyżej (≥ 25 lat), złożonej z 44 osób.

Większość, tj. 69% ankietowanych mieszkańców stanowiły osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym. Pozostali respondenci, to osoby z wykształceniem policealnym/zawodowym (19%) i z wykształceniem wyższym (12%). Do analiz statystycznych przyjęto podział na dwie grupy poziomu wykształcenia, tj. na grupę respondentów z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, złożonej z 69 osób oraz na grupę respondentów z wykształceniem policealnym i wyższym, złożonej z 31 osób. Dominującą grupę respondentów stanowili studenci.

3. Sytuacja materialna a jakość życia ankietowanych mieszkańców

Najwięcej, tj. 72% ankietowanych mieszkańców miasta Łodzi żyje w 2-osobowych gospodarstwach domowych. Pozostali respondenci żyją w 3-osobowych gospodarstwach domowych (15%) lub w 4-osobowych gospodarstwach domowych (13%).

Najwyższe miesięczne dochody netto zł/osobę zadeklarowali respondenci mieszkający w rodzinach 2-osobowych, w tym 54% zadeklarowało miesięczny dochód netto na poziomie 1001-2000 zł/osobę oraz 4% w kwocie ≥ 2001 zł/osobę (zob. Tab. 1).

Najniższe miesięczne dochody netto na poziomie 401-800 zł/osobę zadeklarowali respondenci mieszkający w rodzinach 3-osobowych (15%) i 4-osobowych (10%). Ponadto 5% respondentów mieszkających w rodzinach 2-osobowych też zadeklarowało miesięczny dochód netto na poziomie 401-800 zł/osobę.

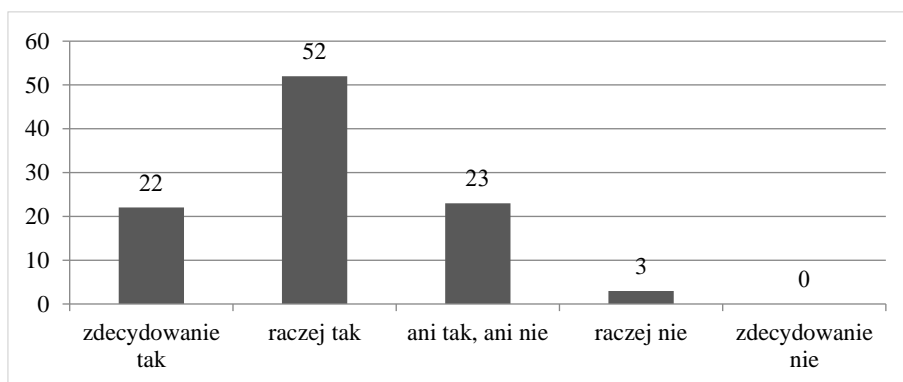
Tabela 1. Struktura dochodowa badanych gospodarstw domowych (N = 100)

Liczba osób w gospodarstwie domowym	Miesięczny dochód netto zł/osobę w gospodarstwie domowym (liczba = % osób)					Razem
	0-400	401-800	801-1000	1001-2000	≥ 2001	
1	0	0	0	0	0	0
2	0	5	9	54	4	72
3	0	15	0	0	0	15
4	0	10	3	0	0	13
≥ 5	0	0	0	0	0	0
Ogółem	0	30	12	54	4	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Większość, tj. 74% ankietowanych mieszkańców stanowiły osoby z warunkami mieszkalnymi ocenianymi jako dobre (zob. Wykres 1), w tym 22% - zdecydowanie dobre i 52% - raczej dobre .

Wykres 1. Zadowolenie z warunków mieszkaniowych (N = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Pozostali respondenci, to osoby, które swoje warunki mieszkaniowe ocenili jako „ani dobre, ani złe” (23%) oraz raczej złe (3%).

4. Ocena poszczególnych problemów życia w Łodzi

W zakresie skuteczności rozwiązywania poniższych problemów (zob. Tab. 2), respondenci najlepiej ocenili możliwości i warunki podnoszenia poziomu wykształcenia (97% ocen – raczej dobrze) oraz jakość i warunki kształcenia dzieci (73% ocen – raczej dobrze). Dość dobrze oceniony został również stan bezpieczeństwa publicznego (63% ocen – raczej dobrze). Najgorzej ocenione zostały dostępność i jakość usług służby zdrowia (48% ocen – raczej złe i 39% ocen „ani

dobrze, ani źle”) oraz pomoc dla ludzi ubogich/niepełnosprawnych/bezrobotnych (31% ocen – raczej źle i 54% ocen - ani dobrze, ani źle).

Tabela 2. Problemy życia w Łodzi (szkolnictwo, opieka społeczna, służba zdrowia, bezpieczeństwo publiczne) (N = 100)

Problem	bardzo dobrze	raczej dobrze	ani dobrze, ani źle	raczej źle	źle	Razem
Jakość i warunki kształcenia dzieci	1	73	12	14	0	100
Możliwości i warunki podnoszenia poziomu wykształcenia	0	97	3	0	0	100
Pomoc dla ludzi ubogich oraz dla niepełnosprawnych i bezrobotnych	14	1	54	31	0	100
Dostępność i jakość usług służby zdrowia	1	9	39	48	3	100
Stan bezpieczeństwa publicznego	1	63	24	12	0	100
Ogółem - liczba odpowiedzi	17	243	132	105	3	500
Ogółem - % odpowiedzi	3%	49%	26%	21%	1%	100%
Płeć - kobiety/mężczyźni	3/14	179/64	75/57	43/62	0/3	
Wiek - do 25 lat/≥ 25 lat	9/8	132/111	73/59	66/39	3/0	
Wykształcenie - średnie/pomaturalne i wyższe	8/9	178/65	89/43	67/38	3/0	

Płeć – $\chi^2 = 50,4431$ $df = 4$ $p = 0,0001 < 0,05$ $R_p = 0,3178 = \sim 32\%$ (wzs)

Wiek – $\chi^2 = 4,1057$ $df = 4$ $p = 0,3919 > 0,05$ $R_p = 0,0906 = \sim 9\%$ (bzs)

Wykształcenie – $\chi^2 = 8,4143$ $df = 4$ $p = 0,0775 > 0,05$ $R_p = 0,1297 = \sim 13\%$ (bzs)

Legenda: *wzs* = występuje zależność statystyczna, *bzs* = brak zależności statystycznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ogółem skuteczność rozwiązywania problemów Łodzi w dziedzinach: szkolnictwo, opieka społeczna, służba zdrowia, bezpieczeństwo publiczne uzyskała od ankietowanych mieszkańców miasta 3% ocen – bardzo dobrze i 49% ocen – raczej dobrze oraz 26% ocen - ani dobrze, ani źle i 21% ocen – raczej źle. Zanotowano znaczący statystycznie, około 32-procentowy, większy udział kobiet w pozytywnych ocenach skuteczności rozwiązywania problemów Łodzi w tych dziedzinach. Pomimo faktu, że tylko 64% ankietowanych mieszkańców pozytywnie oceniło stan bezpieczeństwa publicznego w Łodzi, to znacząco więcej (83%) respondentów dobrze oceniło poczucie bezpieczeństwa w swoim miejscu zamieszkania.

W zakresie skuteczności rozwiązywania problemów tj. dostęp do kultury, możliwość i warunki ciekawego spędzania wolnego czasu, poczucie szczęścia (osoby szczęśliwej), wpływ na kształtowanie najbliższego otoczenia i poziom jakości życia ankietowani mieszkańcy Łodzi najlepiej ocenili możliwości i warunków ciekawego spędzania wolnego czasu w mieście (58% ocen – zdecydowanie tak i 35% ocen – raczej tak) oraz wpływ zamieszkania w Łodzi na poprawę poziomu jakości życia (55% ocen – zdecydowanie tak i 15% ocen - raczej tak) (zob. Tab. 3). Dość dobrze

ocenione zostały zapewnienie w mieście dostępu do kultury (43% ocen – zdecydowanie tak i 49% ocen – raczej tak) oraz zapewnienie mieszkańcom poczucia szczęścia (37% ocen – zdecydowanie tak i 40% ocen – raczej tak). Najgorzej ocenione zostały możliwości wpływania mieszkańców na kształtowanie najbliższego otoczenia (31% ocen – zdecydowanie tak i 31% ocen – raczej tak).

Tabela 3. Problemy życia w Łodzi (czy w mieście istnieje kultura, czas wolny, szczęście) (N =100)

Problem	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Ani tak, ani nie	Raczej nie	zdecydowanie nie	Razem
Zapewnienie dostępu do kultury	43	49	8	0	0	100
Możliwości i warunki ciekawego spędzania wolnego czasu	58	35	7	0	0	100
Poczucie szczęścia (osoby szczęśliwej)	37	40	14	9	0	100
Wpływ na kształtowanie najbliższego otoczenia	31	31	26	9	3	100
Wpływ na poziom jakości życia	55	15	10	20	0	100
Ogółem - liczba odpowiedzi	224	170	65	38	3	500
Ogółem - % odpowiedzi	45%	34%	13%	7,5%	0,5%	100%
Płeć - kobiety/mężczyźni	131/93	111/59	24/41	34/4	0/3	
Wiek - do 25 lat/≥ 25 lat	133/91	89/81	42/23	16/22	0/3	
Wykształcenie - średnie/pomaturalne i wyższe	155/69	97/73	56/9	34/4	3/0	

Płeć – $\chi^2 = 32,7853$ $df = 4$ $p = 0,0001 < 0,05$ $R_p = 0,2561 = \sim 26\%$ (wzs)
Wiek – $\chi^2 = 8,9985$ $df = 4$ $p = 0,0611 > 0,05$ $R_p = 0,1312 = \sim 13\%$ (bzs)
Wykształcenie – $\chi^2 = 28,7848$ $df = 4$ $p = 0,0001 < 0,05$ $R_p = 0,2399 = \sim 24\%$ (wzs)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ogółem skuteczność rozwiązywania problemów Łodzi w dziedzinach: dostęp do kultury, warunki i możliwości spędzania wolnego czasu, zapewnienie mieszkańcom poczucia szczęścia, wpływ mieszkańców na kształtowanie najbliższego otoczenia i na poprawę poziomu jakości życia uzyskała od respondentów 45% ocen – zdecydowanie tak i 34% ocen - raczej tak. Zanotowano mało znaczący statystycznie, około 26-procentowy, większy udział kobiet i około 24-procentowy, większy udział respondentów z wykształceniem średnim w pozytywnych ocenach dotyczących skuteczności rozwiązywania problemów Łodzi w tych dziedzinach.

W zakresie skuteczności rozwiązywania problemów dotyczących rynku pracy i infrastruktury respondenci najlepiej ocenili przygotowanie odpowiednich służb na sytuacje kryzysowe w mieście (9% ocen - bardzo dobrze i 55% ocen – raczej

dobrze, przy 33% ocen – ani dobrze, ani źle) oraz stan czystości i porządku w miejscach publicznych (1% ocen - bardzo dobrze i 51% ocen – raczej dobrze, przy 16% ocen – ani dobrze, ani źle oraz przy 32% ocen – bardzo źle) (zob. Tab. 4). Dość dobrze, w porównywalnej skali ocenione zostały jakość dróg w mieście (8% ocen - bardzo dobrze i 44% ocen – raczej dobrze, przy 31% ocen – ani dobrze, ani źle) oraz czystość środowiska w mieście (8% ocen - bardzo dobrze i 39% ocen – raczej dobrze, przy 40% ocen – ani dobrze, ani źle) Najgorzej ocenione zostały możliwości znalezienia odpowiedniej pracy (14% ocen - bardzo dobrze i 11% ocen – raczej dobrze, przy 45% ocen – ani dobrze, ani źle i 27% ocen – raczej źle).

Tabela 4. Problemy życia w Łodzi (praca i porządek) (N = 100)

Problem	bardzo dobrze	raczej dobrze	ani dobrze, ani źle	raczej źle	bardzo źle	Razem
Możliwości znalezienia odpowiedniej pracy	14	11	45	27	3	100
Przygotowanie odpowiednich służb na sytuacje kryzysowe	9	55	33	3	0	100
Jakość dróg	8	44	31	17	0	100
Czystość środowiska	8	39	40	13	0	100
Czystość i porządek w miejscach publicznych	1	51	16	32	0	100
Ogółem - liczba odpowiedzi	40	200	165	92	3	500
Ogółem - % odpowiedzi	8%	40%	33%	18%	1%	100%
Płeć - kobiety/mężczyźni	26/14	138/62	89/76	47/45	0/3	
Wiek - do 25 lat/≥ 25 lat	23/17	122/78	99/66	36/56	0/3	
Wykształcenie - średnie/pomaturalne i wyższe	31/9	172/28	102/63	37/55	3/0	

Płeć – $\chi^2 = 15,1447$ $df = 4$ $p = 0,0044 < 0,05$ $R_p = 0,1720 = \sim 17\%$ (wzs)
Wiek – $\chi^2 = 15,8726$ $df = 4$ $p = 0,0032 < 0,05$ $R_p = 0,1782 = \sim 19\%$ (wzs)
Wykształcenie – $\chi^2 = 69,0431$ $df = 4$ $p = 0,0001 < 0,05$ $R_p = 0,3716 = \sim 37\%$ (wzs)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ogółem skuteczność rozwiązywania problemów Łodzi w dziedzinach: rynek pracy, przygotowanie na sytuacje kryzysowe, stan dróg, czystość środowiska, czystość i porządek w miejscach publicznych, uzyskała od ankietowanych mieszkańców miasta (8% ocen - bardzo dobrze i 40% ocen – raczej dobrze, przy 33% ocen – ani dobrze, ani źle i 18% ocen – raczej źle).

Zanotowano znaczący statystycznie, około 37-procentowy, większy udział respondentów z wykształceniem średnim oraz mało znaczący statystycznie, około 17-procentowy, większy udział kobiet i około 18-procentowy, większy udział respondentów w wieku do 25 lat w pozytywnych ocenach dotyczących skuteczności rozwiązywania problemów Łodzi w dziedzinach: rynek pracy, przygotowanie

na sytuacje kryzysowe, stan dróg, czystość środowiska, czystość i porządek w miejscach publicznych.

5. Dostępność i jakość usług publicznych

Respondenci zapytani zostali również o ocenę (w skali 1-5) dostępności i jakości usług publicznych. Mieszkańcy Łodzi ocenili badane zagadnienia średnio na poziomie od 2,53 do 4,17 punktu, tj. od oceny zbliżonej dostatecznej do oceny powyżej dobrej (zob. Tab. 5).

Tabela 5. Ocena dostępności i jakości usług publicznych w Łodzi
(średnia w skali 1-5, N = 100)

Usługa publiczna	Płeć		Wiek		Wykształcenie		Ogółem
	K	M	Do 25 lat	≥ 25 lat	średnie	pomat. i wyższe	
Usługi administracyjne w urzędach	3,08	2,68	3,02	2,80	3,07	2,58	2,92
Ochrona zdrowia	2,66	2,34	2,63	2,41	2,75	2,13	2,53
Oświata i wychowanie przedszkolne	3,32	3,40	3,38	3,49	3,36	3,32	3,35
Kultura (teatry, kina, wystawy, itp..)	4,23	3,95	4,00	4,27	4,08	4,19	4,12
Kultura fizyczna i rekreacja	4,17	4,18	4,16	4,18	4,22	4,06	4,17
Komunikacja miejska	3,45	3,58	3,32	3,73	3,39	3,74	3,50
Pomoc i opieka społeczna	3,07	2,93	3,00	3,03	3,02	3,00	3,01
Bezpieczeństwo publiczne	3,10	3,05	3,11	3,05	3,12	3,00	3,08
Mieszkalnictwo	3,46	2,90	3,39	3,02	3,27	3,13	3,22
Zaopatrzenie w wodę i kanalizacja	3,61	3,03	3,14	3,68	3,39	3,30	3,37
Gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości	3,65	3,51	3,45	3,80	3,80	3,16	3,60
Zaopatrzenie w energię	3,75	3,92	3,93	3,68	3,91	3,61	3,82
Infrastruktura i zielen publiczna	4,03	3,90	4,09	3,84	4,03	3,87	3,98

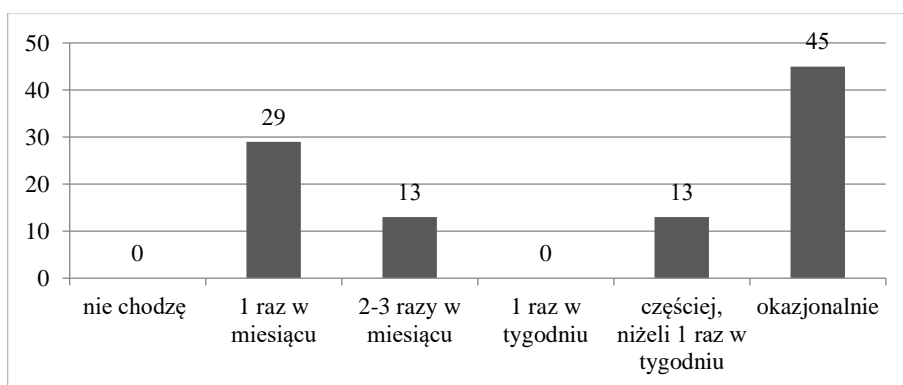
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najniższe średnie oceny (2,53 punktu) otrzymały dostępność i jakość usług w ochronie zdrowia oraz jakość usług administracyjnych w urzędach (2,92 punktu). Najwyższe średnie oceny (4,17 punktu) otrzymały dostępność i jakość usług w zakresie kultury fizycznej i rekreacji oraz jakość usług kulturalnych (teatrów, kin, wystaw, itp. (4,12 punktu). Dobre, średnie oceny otrzymały także dostępność i jakość usług w zakresie infrastruktury i zieleni publicznej (3,98 punktu) oraz zaopatrzenia w energię (3,82 punktu) wraz gospodarką odpadami (3,60 punktu) i komunikacją miejską (3,50 punktu). Podane parametry odnoszą się zarówno do kobiet jak i mężczyzn.

Jakość i dostępność większości usług publicznych, podobnie jak poprzednio większości dziedzin życia w Łodzi, ocenione zostały lepiej przez kobiety oraz przez respondentów w wieku do 25 lat i respondentów z wykształceniem średnim.

Ankietowani mieszkańcy Łodzi wykazali, że do kina, teatru, na koncerty chodzą okazjonalnie (45%) lub co najwyżej jeden raz w miesiącu (29%) (zob. Wykres 2).

Wykres 2. Częstotliwość korzystania z placówek kulturalnych (kino, teatr, koncert) (N =100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Dla większości respondentów życie kulturalne sprowadza się głównie do oglądania telewizji, najczęściej w wymiarze 2-3 godzin dziennie (62%) lub jednej godziny dziennie (38%). Żaden z respondentów nie wskazał, iż na taki sposób spędzania czasu wolnego przeznaczają więcej niż trzy godziny dziennie.

6. Transport

Wszyscy ankietowani mieszkańcy Łodzi wskazali, że ich codzienna podróż trwa około jednej godziny (zob. Tab. 7). Większość z nich, tj. 53% na codzienne podróże przeznaczają od 21 do 40 minut. Pozostali respondenci na codzienne podróże przeznaczają nie więcej, niż 20 minut (26%) lub od 41 do 60 minut (21%).

Ankietowani mieszkańcy Łodzi podróżując po mieście najczęściej korzystają z „transportu publicznego w co najmniej 90% przypadkach” (43%) oraz „również z transportu publicznego i z samochodu” (18%) i „z samochodu w co najmniej 90% przypadkach” (17%).

Jako uzasadnienie wyboru środków komunikacji po mieście, respondenci podają głównie „możliwość wykorzystania czasu podróży transportem publicznym, np. na czytanie” (44%) oraz „niewystarczający komfort w transporcie publicznym” (21%) i „chęć ograniczenia czasu traconego w korkach” (13%).

Wysoce znacząca większość, tj. 97% ankietowanych mieszkańców wykazała, że nie planuje dokonywania zmian w wyborze środka transportu po mieście.

Tabela 7. Rodzaj i przyczyny wybieranego transportu (N = 100)

Rodzaj transportu	Liczba (%)	Przyczyny wyboru	Liczba (%)
Transport publiczny w co najmniej 90% przypadkach	43	Wysokie koszty samochodu	8
		Możliwość wykorzystania czasu podróży transportem publicznym, np. na czytanie	31
		Chęć ograniczenia czasu traconego w korkach	4
		Razem	43
Transport publiczny w 60%-89% przypadkach	4	Możliwość wykorzystania czasu podróży transportem publicznym, np. na czytanie	4
Równo transport publiczny i samochód	18	Możliwość wykorzystania czasu podróży transportem publicznym, np. na czytanie	9
		Chęć ograniczenia czasu traconego w korkach	9
		Razem	18
Samochód w 60%-89% przypadków	8	Niewystarczający komfort w transporcie publicznym	8
Samochód w co najmniej 90% przypadkach	17	Niewystarczający komfort w transporcie publicznym	13
		Nieakceptowalna odległość z domu do przystanku (stacji)	4
		Razem	17
Nie korzystam z transportu publicznego ani z samochodu	10	Chęć ograniczenia zanieczyszczenia środowiska	10
Ogółem	100	Wysokie koszty samochodu	8
		Możliwość wykorzystania czasu podróży transportem publicznym, np. na czytanie	44
		Chęć ograniczenia zanieczyszczenia środowiska	10
		Chęć ograniczenia czasu traconego w korkach	13
		Niewystarczający komfort w transporcie publicznym	21
		Nieakceptowalna odległość z domu do przystanku (stacji)	4
		Razem	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Znacząca większość, tj. 81% ankietowanych mieszkańców Łodzi wykazała, że korzysta ze ścieżek rowerowych w mieście, z których 55% jakość i ilość ścieżek rowerowych dostępnych w Łodzi oceniła na raczej dobrze, a 26% oceniło na zdecydowanie dobrze (zob. Tab. 8).

Tabela. 8. Korzystanie ze ścieżek rowerowych przez ankietowanych mieszkańców (N = 100)

Czy korzysta Pan(i) ze ścieżek rowerowych w mieście?	Liczba (%)	Jak ocenia Pan(i) ich jakość i ilość?	Liczba (%)
tak	81	zdecydowanie dobrze	26
		raczej dobrze	55
		Razem	81
nie	19		
Ogółem	100		

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowanie

Specyficzna sytuacja Łodzi jako miasta, wraz z takimi atrybutami jak starzejące się społeczeństwo, wzrastające bezrobocie czy feminizacja, stawia przed władzami szczególne wyzwania, zaś od podjętych działań będą zależały przyszłe losy miasta i szanse na jego rozwój.

Przeprowadzone badania pokazały jakie znaczenie mają poszczególne rozwiązania dla danych grup mieszkańców, w zależności od ich cech społeczno - demograficznych, takich jak np. wiek, płeć czy wykształcenie.

Ankietowani mieszkańcy Łodzi oceniali skuteczność rozwiązywania problemów miasta w dziedzinach istotnych dla życia jej mieszkańców: szkolnictwo, opieka społeczna, służba zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, dostęp do kultury, warunki i możliwości spędzania wolnego czasu, zapewnienie mieszkańcom poczucia szczęścia, wpływ mieszkańców na kształtowanie najbliższego otoczenia i na poprawę poziomu jakości życia, rynek pracy, przygotowanie na sytuacje kryzysowe, stan dróg, czystość środowiska, czystość i porządek w miejscach publicznych.

Na podstawie uzyskanych wyników badań, można sformułować kilka rekomendacji pod adresem tych gremiów, które w znaczący sposób oddziałują na rzeczywistość mieszkańców Łodzi. Wśród najważniejszych wydają się być takie, jak:

- dalsze rozwiązania dla ludzi młodych – Łódź jako miasto akademickie musi zadbać o rynek pracy dla ludzi młodych, aby po zakończeniu studiów pozostawali w Łodzi i mogli odnaleźć się na łódzkim rynku pracy;
- aktywizacja seniorów, z racji starzejącego się społeczeństwa, poprzez organizowania życia kulturalnego;
- skuteczne rozbudowywanie sieci placówek służby zdrowia oraz placówek edukacyjnych i umożliwianie do nich dostępu szerszej społeczności mieszkańców;
- poprawianie jakości usług społecznych dla wszystkich kategorii wiekowych mieszkańców Łodzi;
- dalsza poprawa infrastruktury dla użytkowników dróg i chodników;

- dalsze wytyczanie i rozbudowa tras rowerowych, jako ekologicznej alternatywy dla innych form komunikacji.

Należy przede wszystkim skoncentrować się na eksponowaniu i wykorzystywaniu wielu zasobów i atutów, które Łódź jako miasto posiada. Dla przykładu wystarczy wymienić fakt, iż pod względem geograficznym miasto Łódź ma idealne położenie dla rozwoju wszelkiego rodzaju inicjatyw gospodarczych.

Społeczne tworzenie przestrzeni, w tym formy organizacji przestrzeni miejskiej, sprzyja tworzeniu więzi lokalnych społeczności miejskiej [Jałowiecki 1988: 53]. Tym samym, odpowiednie zarządzanie tą przestrzenią tworzy nową jakość życia i przyczynia się do ogólnego dobrostanu jej mieszkańców.

Tworzenie przyjaznej i bezpiecznej Łodzi z całą pewnością służyć będzie wszystkim grupom beneficjentów, którzy będą traktowali to miasto, jako zaplecze dla swojego życia osobistego, rodzinnego i zawodowego, a to z kolei przyczyni się do dalszego rozwoju miasta.

Bibliografia

Bańka A., Wontorczyk A. (2018), Jakość życia w pracy i codzienności z perspektywy ekologii, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Jałowiecki B. (1988), Społeczne wytwarzanie przestrzeni, Książka i wiedza, Warszawa.

Kiba-Janiak M. (2014), Modelowanie logistyki miejskiej, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Panek T. (2016), Jakość życia od koncepcji do pomiaru, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Papuć E. (2011), Jakość życia - definicje i sposoby jej ujmowania, Curr Probl Psychiatrii Nr 12 (2).

Piotrowska I., Stępnia Kucharska A. (2022), Jakość życia mieszkańców gmin wiejskich na przykładzie gminy Prażmów [w:] Kapela M., Stępnia Kucharska A. (red.), Współczesne problemy gospodarcze. Zrównoważony rozwój, Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Ekonomiczno- Społecznych, Płock.

Polak A. (2021), Jakość życia w czasach zwyczajnych i niezwykłych - przed i w trakcie pandemii, GSW, Gdańsk.

Taylor J.R. (2011), Wstęp do analizy błędów pomiarowych, PWN, Warszawa.

WHO, <https://www.ptfarm.pl/pub/File/Farmacja%20Polska/2009/08-2009/10%20%20QOL.pdf>

Rozdział XIII.

„ULGA JĘZYKOWA” JAKO UPROSZCZENIE SPECJALISTYCZNEGO JĘZYKA W KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

*Monika Jarzębska**

Streszczenie

Społeczeństwo uznaje polskie teksty publiczne za trudne, zbyt formalne i nieprzyjazne. Na taką jakość komunikacji urzędowej wpływają czynniki globalne (ogólnoświatowe), ale też lokalne – historyczne (polskie). Skuteczne porozumiewanie się instytucji i obywateli utrudniają bowiem zmiany cywilizacyjne. W tym globalnym kontekście jednak musimy w Polsce komunikować się za pomocą stylu, który nie przeszedł naturalnych (powolnych) zmian adaptacyjnych. Wobec tego wyzwania Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) nie pozostaje objęta. Od 2020 roku trwa reforma stylu pisanego, komunikacji pisemnej zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej; trwa reforma „zmiany mentalności” korpusu pracowników i funkcjonariuszy KAS.

Słowa kluczowe: prosty język, ulga językowa, pisma urzędowe,

Summary

Society considers Polish public texts to be difficult, too formal and unfriendly. This quality of official communication is influenced by global (global) factors, but also local – historical (Polish) factors. Effective communication between institutions and citizens is hindered by civilizational changes. In this global context, however, we must communicate in Poland using a style that has not undergone natural (slow) adaptive changes. Therefore, the National Tax Administration (hereinafter: KAS) is not covered by this challenge. Since 2020, there has been a reform of the style of writing, written communication, both external and internal; the reform of the "change of mentality" of the corps of employees and officers of the National Treasury is underway.

Key words: plain language, language relief, official letters,

Kody JEL: K34.

*Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych;
Monika.Jarzebska@pw.edu.pl

Wprowadzenie

Komunikację urzędową (administracyjną) uznaje się powszechnie za przykład skostniałej i pozbawionej żywiołu stylistycznego praktyki językowej. Teksty administracyjne, choć mają długą tradycję i niemal codziennie się z nimi spotykamy, należą do najtrudniejszych wzorców komunikacji użytkowej. Ta ocena wynika po części z ich kancelaryjnej formy, a po części z powiązania praktyki administracyjnej z biurokracją, czyli hierarchiczną, sformalizowaną organizacją i strukturą instytucji państwowych, która wywołuje negatywne odczucia i jawi się jako mechanizm kontroli i opresji życia społecznego przez władzę. W kulturze polskiej dodatkowo utrwalił się w czasach PRL negatywny stereotyp urzędu i urzędnika wyrażający uprzedzenia wobec instytucji państwowych, pracowników tych instytucji oraz ich praktyk komunikacyjnych, utożsamianych zwykle ze „sterowaniem życiem obywateli przez władzę, nieuprzejmością, złą wolą, chaosem” [Bartmiński 2006: 487-494]. Nieufność wobec dyskursu administracyjnego wynika również z niezadowalającego poziomu różnych tekstów funkcjonujących w społecznym obiegu, np. ankiety, instrukcje, broszury; dlatego też styl urzędowy w powszechnym odbiorze jawi się jako bezduszny i nazbyt sformalizowany zbiór nakazów i zakazów. Oczywiście – jak zauważa Marcin Poprawa [Poprawa 2012: 224] – obniżająca się sprawność w pisaniu i odczytywaniu gatunków użytkowych (np. listów) to jeden z czynników osłabiających zrozumienie tekstów administracyjnych; drugim jest – jak pisze Ewa Malinowska – „dość niska kultura prawna społeczeństwa”, która objawia się tym, że na skutek dynamicznego procesu jurydyzacji „obywatel w urzędzie czuje się szarakiem” [Malinowska 2001a: 365]. Nie znaczy to wcale, że administracja jest bierna wobec oczekiwań społecznych oraz wobec współczesnych zmian komunikacyjnych.

1. Nowy model komunikacji administracyjnej

Komunikacja w instytucjach publicznych utożsamiana jest ze stylem administracyjnym, urzędowym, kancelaryjnym, prawnym. Zatem w jej obrębie pojawiają się teksty, które służą przekazywaniu różnych treści między administracją państwową a obywatelami i odznaczają się dyrektywną formą przekazu. Podstawowym zadaniem administracji jest tworzenie różnych dokumentów, w których zawierają się ustalenia legislacyjne, a także dokumentów, za pomocą których wprowadza się w obieg ustalenia rządowe. Urzędy wyrażają więc ustalenia władzy wykonawczej i ustawodawczej, gdyż wprowadzają do przestrzeni publicznej normy-zakazy oraz regulacje dotyczące życia społecznego, a także je egzekwują. Taki dyrektywny sposób przekazu przekłada się na dobór środków językowych, które wyrażają z jednej strony bezosobowy obraz świata i deontyczny charakter wypowiedzi, z drugiej zaś służą wyrażaniu precyzji znaczeniowej i standaryzacji

gatunkowej [Poprawa 2012: 226]. Należy jednak zauważyć, że współcześnie jesteśmy świadkami przeobrażeń w komunikacji urzędowej. Zmienia się nie tylko szata dokumentów, ale przede wszystkim kształtuje się nowy wzorzec ich pragmatyngwistycznego wyposażenia. Te właściwości pokazują właśnie pisma m.in. współczesnej Krajowej Administracji Skarbowej.

W nowym modelu komunikacji urzędowej obserwujemy także przyrost gatunków elektronicznych (deklaracje elektroniczne, biuletyny, skrzynki kontaktowe typu e-urząd), sami zaś urzędnicy zapożyczają również strategie komunikacyjne z innych domen życia społecznego (np. ze świata mediów, reklamy, finansów i gospodarki) [Bralczyk, Wasilewski 2008]. Zatem obserwujemy wzrost zainteresowania wzorcami zachowań językowych, za pomocą których urzędy chcą unowocześnić swój warsztat pracy, a jednocześnie podnieść jakość usług świadczonych obywatelom. Strategie komunikacyjne zapożyczone z innych dziedzin życia społecznego poszerzają standardy wypowiedzi urzędowej, jak również rozbudowują repertuar ról komunikacyjnych stosowanych przez pracowników urzędów [Poprawa 2012: 226]. Służą zaś głównie:

- dobremu zarządzaniu i szybkiemu, przyjaznemu, opartemu na dialogu komunikowaniu się z klientami,
- tworzeniu wizerunku przyjaznego urzędu, rozpowszechnianiu wiedzy o inicjatywach rządowych w mediach, w kampaniach reklamowych,
- popularyzowaniu wiedzy na temat trudnych zagadnień prawnych,
- rozszerzaniu świadomości społeczeństwa.

Wymierne efekty reform polskiej administracji widać przede wszystkim na poziomie relacji między urzędami a ich klientami. Jakościową zmianę wyraża choćby nowa praktyka samych pracowników administracji, zmierzająca do zerwania z negatywnym stereotypem, który został nazwany przez Jerzego Bartmińskiego „syndromem petenta, urzędnika i zbiurokratyzowanej instytucji” [Bartmiński 2006: 487]. Opresyjny dotąd wizerunek niektórych instytucji publicznych oraz ich przedstawicieli, postrzeganych jako opryskliwi, nieuprzejmi i mający złą wolę wobec petentów, często zastępuje nowy „reformatorski”, będący odzwierciedleniem zasad i wartości zapisanych w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, takich jak zasada legalności, niedyskryminacji, wiarygodności, uprzejmości, partnerstwa i dialogu.

2. Prosty język jako nowa odmiana języka publicznego

Nowe media i technologie przyniosły kolejny etap rozwoju cywilizacyjnego zwany społeczeństwem informacyjnym. Wydaje się jednak, że zmiana stylu życia wywołała nowe podziały społeczne i nowe sfery wykluczenia. Z jednej strony pojawiają się bowiem osoby, które potrafią korzystać z bogatych źródeł wiedzy, a z drugiej –

przybywa ludzi, którzy z zalewem informacji sobie nie radzą. Z tego powodu pojawił się nowy sposób wspierania osób, które mają trudności z przyswajaniem informacji. Wprowadzono w sferze publicznej specjalną, maksymalnie przystępną odmianę języka nazywaną „plain language”. W założeniu jest to sposób pisania i mówienia dostosowany do możliwości zwykłego człowieka. Jego najważniejszą cechą jest to, że informacje podane w plain language każdy powinien zrozumieć bez trudu już po pierwszej lekturze. Zwolennicy koncepcji prostego języka wychodzą z założenia, że informacje publiczne nie docierają do większej części społeczeństwa, ponieważ są przekazywane językiem wykluczającym, językiem nielicznych i dobrze wykształconych elit – zbyt trudnym, by przeciętny człowiek mógł go zrozumieć. Prosty język to ruch społeczny, który koncentruje się na poprawieniu kompetencji elit (nadawców tekstów publicznych), a nie na reedukacji słabiej wykształconych warstw społeczeństwa [Piekot, Maziarz 2014: 309]. Aby tekst był zrozumiały dla wszystkich grup musi cechować się jasnością, prostotą i zwięzłością, czyli musi mieć podstawowe cechy plain language. Jasność to takie ukształtowanie tekstu, które odbiorcy zapewnia zrozumiałość; prostota definiowana jest jako wybór środków językowych, które są najbardziej naturalne dla danego typu wypowiedzi i sytuacji. Zwięzłość natomiast to zasada nakazująca unikać w tekście analityzmów i wszelkich elementów, które można usunąć bez szkody dla funkcjonalności tekstu. Według Markowskiego [2003: 1754] zalecenia w stylu plain language to:

- dobór wyrazów:
 - używanie wyrazów znanych odbiorcy (jasność),
 - unikanie wyrazów abstrakcyjnych (prostota),
- budowa zdań:
 - dostosowywanie złożoności składniowej do możliwości percepcyjnych czytelnika (jasność),
 - stosowanie szyku neutralnego (jasność),
 - unikanie zdań podrzędnych, wielokrotnie złożonych (jasność),
 - unikanie wtrąceń rozbijających zdanie główne (jasność),
 - stosowanie prostej składni (prostota),
 - unikanie analitycznych struktur językowych (zwięzłość).

3. Przyjazny język urzędowy

Spółeczeństwo uznaje polskie teksty publiczne za trudne, zbyt formalne i nieprzyjazne. Na taką jakość komunikacji urzędowej wpływają czynniki globalne (ogólnoświatowe), ale też lokalne – historyczne (polskie). Skuteczne porozumiewanie się instytucji i obywateli utrudniają bowiem zmiany cywilizacyjne. W tym globalnym kontekście jednak musimy w Polsce komunikować się za pomocą stylu, który nie przeszedł naturalnych (powolnych) zmian adaptacyjnych. Polszczyzna formalna była przecież rekonstruowana od początku XX wieku po ponad stuletnim okresie zaborów,

a gdy zaczęła się stabilizować – dostała się pod wpływy totalitarnej władzy epoki PRL.

W kontekście współczesnego społeczeństwa Tomasz Piekot [Piekot 2017: 7]. stawia szereg pytań. Zauważa, że każdy z nas potrafi porozumiewać się w sposób zrozumiały, używać prostego języka. Tak rozmawiamy przecież z rodziną lub przyjaciółmi. Mówimy im na przykład: „Lekarz musi dać ci znać, że przesuwamy wizytę”. Kiedy jednak występujemy w roli urzędnika, a przed nami stoi klient, nasz język zmienia się. Mówimy wtedy: „Świadczeniodawca powinien poinformować pacjenta o ewentualnej zmianie terminu udzielenia świadczenia”. Dlaczego tak się dzieje? Przyczyn jest wiele. Przede wszystkim jednak chcemy być precyzyjni. Opisując jakąś sytuację, bierzemy pod uwagę liczne uwarunkowania. Nie wolno przecież obywatela wprowadzać w błąd. Właśnie dlatego język urzędniczy jest naszpikowany skomplikowaną terminologią i bezpośrednimi cytatami z przepisów. Kiedy jednak przygotowujemy pismo, które zawiera wszelkie wymagane prawem elementy, często zapominamy o celu, w jakim ono powstało – aby udzielić obywatelowi informacji. Czy możemy uznać, że kogoś poinformowaliśmy, jeżeli odbiorca nie rozumie tekstu, który ma przed oczami?

W rozmowach o języku urzędniczym często słychać argumenty, że inaczej pisać po prostu nie wolno. Administracja działa przecież na podstawie i w granicach prawa. Przepisy wymieniają różne typy dokumentów i dokładnie wskazują to, co ma się w nich znaleźć. Na przykład decyzja administracyjna musi zawierać datę, miejsce wydania, oznaczenie organu i adresata, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o przysługujących prawie do odwołania oraz podpis autora. Wymogi prawne dotyczące zawartości dokumentów urzędowych są tylko pozornie sprzeczne z zasadami prostej polszczyzny. Nie chodzi przecież o to, aby na przykład rezygnować z pouczenia o prawie do odwołania, ale o to, aby takie pouczenie było sformułowane w zrozumiały sposób. O faktycznym dostępie możemy mówić tylko wtedy. Kiedy pouczenie jest zrozumiałe [Piekot 2017: 7].

Zgodnie z Konstytucją „w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski” [Konstytucja RP 1997: art. 27]. Ustawa o języku polskim dodaje, że „wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym” są zobowiązane do dbania o „poprawne używanie języka i doskonalenie sprawności językowej jego użytkowników” oraz do stwarzania „warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji” [Ustawa 1999: art. 3]. Proste i zrozumiałe redagowanie pism z pewnością jest zgodne z duchem tych przepisów.

4. Ulga językowa w Krajowej Administracji Skarbowej

Administracja skarbowa w nowej odsłonie, po głębokiej reformie struktur w 2017 roku, aktualnie funkcjonująca jako Krajowa Administracja Skarbowa, jest organizacją nowoczesną, która potrafi sprostać potrzebom obywateli i gospodarki. Jej działania oparte są na Konstytucji Biznesu, co oznacza, że urzędy stosują takie zasady, jak: domniemanie uczciwości, przyjazna interpretacja przepisów, uczciwa konkurencja (walka z patologiami gospodarczymi), szybkość działania. Krajowa Administracja Skarbowa dąży do ciągłej poprawy jakości obsługi podatników i wspiera ich w wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych. Dowodem na dalszy, intensywny rozwój relacji proklienckich jest przystąpienie w 2020 r. Krajowej Administracji Skarbowej do projektu „Ulga językowa“, który proklamuje stosowanie w administracji zasad prostego języka. Ulga językowa to wspólna inicjatywa Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, która ma zmienić sposób komunikacji, nie tylko w pismach urzędowych. To projekt, dzięki któremu z upływem czasu zmieni się językowa mentalność, pozbedziemy się z pism urzędowych „napuszonych“ sformułowań i pajęczyny paragrafów, aby treść była bardziej zrozumiała dla odbiorcy. Wszyscy – zarówno urzędnicy, jak i klienci KAS - staniemy się bardziej otwarci. W realizację projektu zaangażowani są aktualnie wszyscy pracownicy i funkcjonariusz KAS, tj. około 40 tys. osób, w tym liderzy, sekretarze, ambasadorzy, koordynatorzy i przedstawiciele.

Ulga językowa to projekt, który opiera się na międzynarodowym standardzie prostego języka (standard plain language); to realizacja w praktyce Deklaracji prostego języka, którą od 2018 roku podpisują przedstawiciele ministerstw i innych instytucji publicznych oraz prywatnych. Krajowa Administracja Skarbowa dołączyła do tego grona w 2021 roku. Projekt opiera się na idei, w myśl której zmieniany jest język kancelaryjny i urzędowy – żeby administracja publiczna komunikowała się w prosty i czytelny sposób.

Dzięki temu Krajowa Administracja Skarbowa:

- zwiększa zaufanie do administracji publicznej;
- usprawnia kontakt z osobami o szczególnych potrzebach;
- jasno przedstawia motywy i cele swoich działań;
- działa szybciej i efektywniej.

Prosta komunikacja jest wtedy, gdy wypowiedzi są przystępne. Odbiorca szybko przeczyta treść i łatwo zauważy najważniejsze informacje. Zrozumie treść. Będzie wiedział, czego oczekuje nadawca.

W tekście zadbano o cztery poziomy:

- 1) Poziom treści (merytoryka) – o czym faktycznie jest tekst (jaki jest przedmiot tekstu).

- 2) Poziom struktury i wyglądu tekstu – jak tekst jest ułożony, zorganizowany wizualnie.
- 3) Poziom frazowania myśli – jak zbudowane są zdania, jak są długie i jak bardzo są skomplikowane gramatycznie.
- 4) Poziom relacji nadawczo-odbiorczych – jak siebie wyraża i nazywa nadawca, jak w tekście traktuje odbiorcę – jakie ma intencje i jak je komunikuje.

W celu sprawnego wprowadzenia zmian w pisemnej komunikacji Krajowej Administracji Skarbowej z jej klientami (najczęściej podatnikami) Szef KAS zobowiązał cały korpus pracowniczy wszystkich podległych mu jednostek do stosowania standardów Ulgi językowej, w której oprócz konkretnych rozwiązań jak budować pisma, wskazał zasady Ulgi językowej, tj.:

1. Pisz, żeby być zrozumianym.
Myśl o odbiorcy – o tym, w jaki sposób przekazać mu informację, o tym, jakie informacje powinien otrzymać.
2. Buduj relację z odbiorcą.
Zwracaj się bezpośrednio do odbiorcy tak, jakbyś z nim rozmawiał.
3. Prowadź odbiorcę przez tekst.
Pamiętaj o logice wypowiedzi, odpowiedniej kolejności informacji. Wprowadź śródtytuły, będą nawigacją dla odbiorcy.
4. Im mniej, tym lepiej.
Zamieszczaj w piśmie tylko to, co istotne lub konieczne. Istotne, czyli informacyjnie ważne dla odbiorcy. Konieczne, czyli wymagane przepisami.
5. Koniec myśli i kropka.
Jedną myśl zamykaj w jednym zdaniu – dzięki temu odbiorca będzie zapoznawał się z treścią krok po kroku.
6. Nie komplikuj wypowiedzi.
Pisz tak, jak mówisz – stosuj „naturalną” gramatykę.
7. Pamiętaj, że to słowa budują treść.
Dobieraj jak najprostsze słowa – unikaj „sztucznych” lub mało zrozumiałych zwrotów. Jeśli musisz użyć trudnego terminu – wyjaśnij jego znaczenie.
8. O czynnościach pisz jednoznacznie.
Czynności opisuj czasownikami, używaj form osobowych – unikaj strony biernej, imiesłówów czy form bezosobowych.
9. Zadbaj o przejrzystość pisma.
Dziel tekst na akapity. Przy wyliczeniach stosuj wypunktowania. Pamiętaj o edycji tekstu.
10. Sprawdzaj. Poprawiaj. Ulepszaj.
Sprawdź pismo, które uważasz za gotowe. Poprawiaj to, co niezgodne z zasadami prostego języka. Ulepszaj to, co możesz ulepszyć.

Wnioski

Jasny, poprawny i zrozumiały styl pisania – dziś - musi być już standardem komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w administracji. Ważne jest, aby członkowie korpusu służby cywilnej myśleli o odbiorcy, do którego kierują swój tekst – jego potrzebach i kompetencjach językowych, które przecież są bardzo zróżnicowane w społeczeństwie. Wśród korzyści należy zwrócić uwagę na wyższą jakość usług publicznych i pozytywny odbiór społeczny. **Prosta i przejrzysta komunikacja kształtuje pozytywny wizerunek służby cywilnej. Pozwala oszczędzić czas urzędników i obywateli.** Stosując zasady prostego języka KAS może skuteczniej zarządzać ludźmi, procesami, projektami czy ryzykiem. Dzięki temu urzędy administracji skarbowej będą funkcjonować sprawniej. Przekłada się to również na atmosferę pracy i wydajność pracowników.

Bibliografia

- Bartmiński J. (2006), Język, wartości, polityka. Zmiany rozumienia nazw wartości w okresie transformacji ustrojowej w Polsce, Raport z badań empirycznych, UMCS, Lublin.
- Bralczyk J., Wasilewski J. (2008), Polskie języki publiczne [w:] Warchała J., Krzyżyk D. (red.), Polska polityka językowa w Unii Europejskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Malinowska E. (2001a), Języka administracji [w:] Gajda S. (red.), Język polski. Najnowsze dzieje języków słowiańskich, Uniwersytet Opolski Instytut Filologii Polskiej, Opole.
- Markowska A. (red.) (2003), Nowy słownik poprawnej polszczyzny, PWN, Warszawa.
- Piekot T. (2017), Komunikacja pisemna. Rekomendacje, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Piekot T., Maziarz M. (2014), Styl „plai language” i przystępność języka publicznego jako nowy kierunek w polskiej polityce językowej, Język a Kultura t. 24, Acta Universitatis Wratislaviensis No 388.
- Poprawa M. (2012), Kancelaryjna rutyna czy niezamierzona propaganda? – rozmywanie się wzorców gatunkowych i stylistycznych we współczesnej komunikacji administracyjnej, Język a Kultura t. 23, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3456.
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. 2011.43.224).



POLITECHNIKA WARSZAWSKA
Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych
www.pw.plock.pl

ISBN 978-83-959294-7-2