

Dardziński Dulak Jelonek Kędziński
Krupnik Przybylski Rzegocki Staniłko

Przedsiębiorczość, *głupcze!*

Jak wejść na drogę do bogactwa?



[Kraków 2014]



FUNDACJA
LEPSZA POLSKA

Przedsiębiorczość, głupcze!

Jak wejść na drogę do bogactwa?

Piotr Dardziński

Michał Dulak

Magdalena Jelonek

Marcin Kędzierski

Seweryn Krupnik

Wojciech Przybylski

Arkady Rzegocki

Jan Filip Staniłko

Publikacja powstała dzięki wsparciu Partnera Projektu: Banku Zachodniego WBK

Fundacja Lepsza Polska
ul. Praska 18
30-328 Kraków
© Fundacja Lepsza Polska

Redakcja językowa i korekta:

[Anna Chrabąszcz]

Projekt graficzny i skład:

[Szymon Pipień]

Fotografie autorów:

[Szymon Szyndlar] (Arkady Rzegocki)

[Jakub Szymczuk] (Jan Filip Staniłko)

[Bartosz Siedlik] (pozostałe osoby)

Wydawca:

[Księgarnia Akademicka Sp. z o.o. Kraków]

Druk:

[Drukarnia Technet]

ISBN: 978-83-939683-0-5

Kraków 2014

Spis *treści*

O wolną przedsiębiorczość w wolnej Rzeczypospolitej [5]

Synteza [9]

Wykaz skrótów [13]

Wprowadzenie [14]

Magdalena Jelonek

Rozdział I. Kompetencje [16]

Seweryn Krupnik

Rozdział II. Współpraca [36]

Wojciech Przybylski

Rozdział III. Innowacje [53]

Marcin Kędzierski, Michał Dulak

Rozdział IV. Sprawne państwo [68]

Jan Filip Staniłko

Rozdział V. Sądownictwo [87]

Bibliografia [110]

O autorach [114]

Lepsza Polska. Ale jak? [119]



O *wolną* przedsiębiorczość w *wolnej* Rzeczypospolitej

Gdyby przeciętnego Amerykanina zapytać, jaki jest cel istnienia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, mamy dużą szansę usłyszeć, że sensem i fundamentem USA jest wolność. Oczywiście poszczególni obywatele mogą różnić się mocno w ocenie tego, jak ta idea jest realizowana, może różnić ich stosunek do rządu federalnego i jego prerogatyw, ale zaszczerpiona przez Ojców Założycieli w prawie i instytucjach idea wolności trwa w świadomości wielu mieszkańców Ameryki. Podobnie, gdybyśmy przenieśli się do wieku XVI czy XVII i zapytali przeciętnego obywatela o sens istnienia Rzeczypospolitej Obojga Narodów, odpo-

wiedź byłaby identyczna: wolność stanowiła fundament tego niezwykłego państwa federacyjnego o ustroju mieszanym. Mamy niestety mocne podstawy, aby twierdzić, że współczesnemu Polakowi Polska nie kojarzy się z wolnością. Co więcej, gdyby mu powiedzieć, że fundamentem, sensem istnienia III Rzeczypospolitej jest zapewnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości swoim obywatelom – zdziwiłby się ogromnie. A tymczasem przez stulecia idea polskości w nierozzerwalny sposób zrosła się z ideą wolności rozumianą w sposób republikański – zarówno jako wolność od ingerencji innych, w tym instytucji państwowych, jak i wolność do powszechnej partycypacji, do współdecydowania o losie wspólnoty politycznej, o losie Rzeczy Wspólnej.

Siła tego współdecydowania opiera się na wolności gospodarczej. Nie ma wolności politycznej, nie ma wolnego i silnego państwa, bez wolnej przedsiębiorczości. Siła lub słabość państw wynika z bogactwa lub biedy ich obywateli. Biedne, słabe państwa upadają. Historia i codzienność uczą nas, że tylko te państwa, które są w stanie uwolnić ludzką przedsiębiorczość, mogą budować wspólny dobrobyt.

Dominujący w latach 90. paradygmat transformacyjny uśpił naszą czujność. Wmawialiśmy sobie, że wystarczy przeniesienie z mitycznego i idealizowanego Zachodu zasady demokratyczne i wolnorynkowe, aby w Polsce zaczęło być „normalnie”. Co więcej, myślenie transformacyjne łączyło się z przekonaniem, że zmiany w Polsce będą w szybszym lub wolniejszym tempie coraz bardziej przybliżać nas do zachodnich standardów ekonomicznych, prawnych, demokratycznych czy społecznych. Uważano, że poszczególne instytucje i rozwiązania będą się doskonalić i usprawniać swoje działania. Myślano mniej więcej tak: być może Polskie Koleje Państwowe nie funkcjonują jeszcze najlepiej, ale przecież z czasem będą się poprawiać, być może wymiar sprawiedliwości nie działa dobrze, policja popełnia rażące błędy, a sądy działają opieszale, ale z roku na rok sytuacja będzie ulegać stopniowej poprawie. Temu myśleniu mocny cios zadała koncepcja Jadwigi Staniszkis, która, używając pojęcia postkomunizm, opisała kształtowanie się w dawnych satelitach Związku Radzieckiego systemu polityczno-ekonomicznego, który ma cechy trwałości. System ten nie jest już komunizmem, z centralnie sterowaną go-

spodarką niemal w całości należącą do państwa, ale nie jest także suwerennym państwem typu zachodniego, ze sprawnie działającymi instytucjami publicznymi. Postkomunizm w tym rozumieniu jest hybrydą, w której są równi i równiejsi, skomplikowane, często sprzeczne, szybko zmieniające się przepisy służą poszczególnym grupom interesów, a klientelizm, nepotyzm, konformizm i korupcja są na porządku dziennym.

Jesteśmy przekonani, że zamiast transycjologii, polskie elity wraz z całym społeczeństwem w 1989 r. powinny były uświadomić sobie, że stoją przed ogromną szansą, ale i wielkim wyzwaniem, jakim jest budowa własnego, wolnościowego i sprawiedliwego państwa, czerpiącego inspirację i wiedzę z doświadczeń własnych przodków oraz z najlepszych tradycji zachodniej cywilizacji. Po 25 latach wiemy, że zbudowanie własnego, sprawnego i chroniącego wolność państwa, opartego o zaangażowanie znacznej liczby obywateli jest niezwykle trudne. Ćwierćwiecze to stanowi ważny kapitał doświadczeń, rozwiązań prawnych oraz instytucji, które się sprawdziły. Jednocześnie, niestety w nie mniejszym stopniu obfituje w przykłady doświadczeń, rozwiązań prawnych czy instytucji, które prowadzą do nadużyć czy wręcz niszczą zaufanie do prawa, instytucji politycznych oraz do innych obywateli, ograniczając w ten sposób rozwój i tak niewielkiego kapitału społecznego. W ten sposób niszczą też wolność.

Ostatnich 25 lat daje także nadzieję na zmianę. Coraz częściej pojawiają się inicjatywy zmierzające do naprawy Rzeczypospolitej. W przeszłości niestety wiele

politycznych inicjatyw powodowało jedynie głębokie rozczarowanie. Warto w tym miejscu przypomnieć niesławną komisję Przyjazne Państwo kierowaną przez Janusza Palikota, która wzbudziła spore nadzieje u przedsiębiorców i pracobiorców. Do komisji wpływała cała masa informacji pokazujących absurdy polskiego systemu podatkowego, sprzeczności w systemie prawnym, ogromną dozę uznaniowości urzędniczej, wreszcie fatalne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Niestety siedem lat od czasu powołania komisji pokazuje, że cała zebrana wiedza i nadzieje przedsiębiorców znalazły miejsce w koszu. Tego typu działanie oczywiście utrudnia przeprowadzenie podobnej akcji w przyszłości. Niedawno odbył się II kongres Ruchu Społecznego Niepokonani 2012, powołanego do życia przez przedsiębiorców skrzywdzonych przez państwo. Film „Układ zamknięty” oraz liczne programy interwencyjne pokazują, że nadużycia i niszczenie poszczególnych firm i ludzi nie są niestety wyjątkami. Na szczęście możemy znaleźć, choć nieliczne, pozytywne wyjątki, takie jak proces deregulacji zawodów rozpoczęty w Ministerstwie Sprawiedliwości przez Jarosława Gowina. Rozszerzanie dostępu do kilkuset zawodów, likwidowanie uciążliwych regulacji prawnych i obsługujących je biurokracji to otwieranie – szczególnie ludziom młodym – drogi do wolności działania. Deregulacja pokazuje, że możliwe są w Polsce pozytywne zmiany instytucjonalne; dzięki niej Komisja Europejska uznała Polskę za lidera w procesach deregulacyjnych.

To jednak za mało, aby powstrzymać Polaków przed wyjazdem z kraju. Po 2004 r. z Polski wyemigrowało ich prawie trzy

miliony. Wśród przyczyn emigracji wymienią oni najczęściej nie tylko trudności ze znalezieniem pracy czy żenująco niskie zarobki, ale też całą masę barier utrudniających zakładanie firm i prowadzenie działalności gospodarczej. Wielka Brytania nieprzypadkowo stała się jednym z głównych celów emigrantów. Tutaj system podatkowy jest klarowny: najniższe dochody z istniejącym wysokim progiem w ogóle nie są opodatkowane, ani nie odciąga się od nich składki emerytalnej. Firmę lub stowarzyszenie można założyć w 20 minut, z państwem rozlicza się co roku, a przez pierwsze trzy miesiące firmę prowadzi się niejako na próbę. Przedsiębiorca oznacza kreatywność, nowe miejsca pracy i podatki. Urzędy i urzędnicy są więc nastawieni na pomoc. Zasadą ujmującą polskich emigrantów jest zaufanie. Wielka Brytania, podobnie jak Stany Zjednoczone, jest krajem bez obowiązkowych dowodów osobistych i meldunku, w którym często bardzo trudno jest uzyskać fakturę, a umowa ustna obowiązuje tak samo jak ta zawarta na piśmie – co, z perspektywy polskich postkomunistycznych przyzwyczajęń do potwierdzonych zaświadczeń, faktur i pieczętek, może budzić przerażenie.

Polska nie jest skazana na niewielki wzrost gospodarczy pozwalający na konkutowanie z najbiedniejszymi państwami Unii Europejskiej. Polska ma ogromny kapitał, którym są dobrze wykształceni ludzie, którzy zadziwili wszystkich przedsiębiorczością i pracowitością. Ktoś, kto uprości polskie prawo, obniży podatki, doprowadzi do istnienia jednoznacznych przepisów, ukróci samowolę urzędniczą, spowoduje, że rzeczywiście wszyscy będą równi wobec prawa oraz uspraw-

ni wymiar sprawiedliwości – rozpocznie nowy etap w rozwoju gospodarki, stwarzając szansę na jej bardzo szybki rozwój. Wprowadzenie zasad gospodarowania lepszych niż w Wielkiej Brytanii spowoduje nie tylko powrót emigrantów, bogatszych o znajomość zachodnich standardów i obcych języków, ale też spowoduje, że Polska stanie się mekką dla Portugalczyków, Słowaków, Hiszpanów, Anglików, którzy będą z nią wiązać swoją

przyszłość, i razem z Polakami będą budować polski dobrobyt.

Jest to zadanie trudne – uderzy bowiem w wiele mniejszych i większych, mniej lub bardziej wpływowych grup interesów – ale z całą pewnością dobre dla Polski, która znów może stać się Rzeczpospolitą przyciągającą obcokrajowców tym, że panuje w Niej największa wolność, także gospodarcza. ■

[Arkady Rzegocki, Piotr Dardziński]

Syn*teza*

- Z poprawą warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest jak z postanowieniami noworocznymi, przy czym w przypadku poprawy warunków czas liczony jest czteroletnim cyklem wyborczym. Temat regularnie wraca, widać nawet ślady pewnych działań, ale efekty dalekie są od obietnic. I podobnie jak w przypadku postanowień noworocznych, aby pomóc w rozwoju polskiej przedsiębiorczości, niezbędne są: wiedza, co i jak zmienić, wola polityczna, upór i konsekwencja, a także cierpliwość w oczekiwaniu na efekty. Niniejsze opracowanie dostarcza informacji o pierwszym z przedstawionych warunków.

W ramach prac analitycznych zidentyfikowano pięć podstawowych czynników, które odgrywają szczególną rolę w rozwoju polskiej przedsiębiorczości: **kompetencje** potrzebne do prowadzenia działalności gospodarczej (zarówno wśród samych przedsiębiorców, jak i ich pracowników); **współpraca** pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między nimi a uczelniami i administracją publiczną; **innowacje**, które są i będą niezbędne dla rozwoju przedsiębiorstw i polskiej gospodarki; **sprawne państwo**, ułatwiające zakładanie, funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw; **sądowniczo**, którego skuteczność działania bę-

dzie miała coraz większy wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Dla każdego z zagadnień ustalono najważniejsze problemy, z którymi należy się uporać, aby poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Problemy szczegółowo opisano w oparciu o wyniki krajowych i międzynarodowych badań oraz opinie przedsiębiorców i ekspertów. Dla każdego z nich sformułowano szczegółowe rekomendacje, niezbędne do jego przezwyciężenia.

Na poniższym schemacie przedstawiono kierunki koniecznych działań. Ich opis, uzasadnienie oraz szczegółowe rekomendacje znajdują się w głównej części raportu.

Lepsze warunki dla rozwoju przedsiębiorczości

1

Lepsze kompetencje



Większy nacisk na kształtowanie tzw. kompetencji transferowalnych (m.in. sprzyjających innowacyjności oraz rozwojowi przedsiębiorczości)

Kształtowanie kompetencji, które będą sprzyjać budowaniu kompetencji przez całe życie

Lepsze wykorzystanie możliwości systemu edukacji do kształtowania sytuacji na rynku pracy (a nie tylko odpowiadania na potrzeby pracodawców)

Bardziej użyteczne wykorzystanie środków unijnych

2

Intensywniejsza współpraca



Wsparcie współpracy przedsiębiorstw w zakresie działań przynoszących stosunkowo szybkie korzyści

Intensyfikacja transferu wiedzy pomiędzy uczelniami a przedsiębiorstwami

Wsparcie procesów uczenia się administracji publicznej w ramach zarządzania politykami publicznymi

3

Większa innowacyjność



Większy nacisk polityki proinnowacyjnej na wsparcie działalności B+R przedsiębiorstw

Koncentracja tematyczna środków na B+R

Większa akceptacja ryzyka w polityce proinnowacyjnej

4

Sprawniejsze państwo



Ograniczenie obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach

Poprawa jakości oceny skutków regulacji

Usprawnienie zamówień publicznych

Uproszczenie i przyspieszenie procedur związanych z działalnością gospodarczą

5

Efektywniejsze sądownictwo



Podniesienie sprawności funkcjonowania sądów

Przyspieszenie postępowań sądowych

Podniesienie kapitału intelektualnego polskich sędziów

Zwiększenie przejrzystości postępowań upadłościowych i większe uwzględnienie w nich praw wierzycieli i przedsiębiorstw podlegających postępowaniom

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 1. Wyzwania i kierunki działań, które należy podjąć, aby poprawić warunki rozwoju przedsiębiorczości

Aby zapewnić **lepszé kompetencje**, bardziej użyteczne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej, niezbędne jest:

- **położenie większego nacisku na kształtowanie tzw. kompetencji transferowalnych** (możliwych do wykorzystania w różnych sytuacjach zawodowych, ale także osobistych, przede wszystkim kompetencji miękkich); jednocześnie warto dbać o jakość kształcenia kompetencji zawodowych;
- **kształcenie kompetencji i postaw sprzyjających budowaniu kompetencji przez całe życie**;
- **odejście od upraszczającej wizji relacji pomiędzy systemem edukacji a rynkiem pracy**, w której system edukacji ma tylko odpowiadać na potrzeby pracodawców; należy natomiast **lepiej wykorzystywać możliwości systemu edukacji do kształtowania sytuacji w gospodarce i na rynku pracy**;
- **bardziej użyteczne wykorzystanie środków unijnych** w obszarze kompetencji;
- **prowadzenie bardziej perspektywicznych**, a nie tylko responsywnych polityk publicznych w obszarze: rynek pracy – edukacja – gospodarka.

W celu **lepszego wykorzystania potencjału współpracy** należy:

- **wspierać i promować mniej zobowiązujące formy współpracy przedsiębiorstw**;
- **intensyfikować współpracę pomiędzy uczelniami a przedsiębiorstwami** poprzez zmiany systemowe na uczelniach wspólnie wypracowane przez

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz uczelnie, Ministerstwo Gospodarki i organizacje biznesowe;

- **wspierać procesy uczenia się administracji publicznej w ramach zarządzania politykami publicznymi.**

Większa innowacyjność polskich przedsiębiorstw będzie możliwa dzięki polityce innowacyjnej, w ramach której:

- **większy nacisk zostanie położony na wsparcie potencjału i działalności B+R samych przedsiębiorstw**;
- **nastąpi większa koncentracja tematyczna środków** (w oparciu o inteligentne specjalizacje);
- **ryzyko niepowodzenia projektów ukierunkowanych na wypracowanie innowacyjnych rozwiązań będzie miało większą akceptację.**

Administracja publiczna może podnieść sprawność swojego funkcjonowania dla przedsiębiorców poprzez:

- **ograniczenie obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach**;
- **poprawę jakości oceny skutków regulacji**;
- **usprawnienie procedur zamówień publicznych**;
- **uproszczenie i przyspieszenie procedur** związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej.

Z kolei **w ramach systemu sądownictwa** kluczowe są następujące działania:

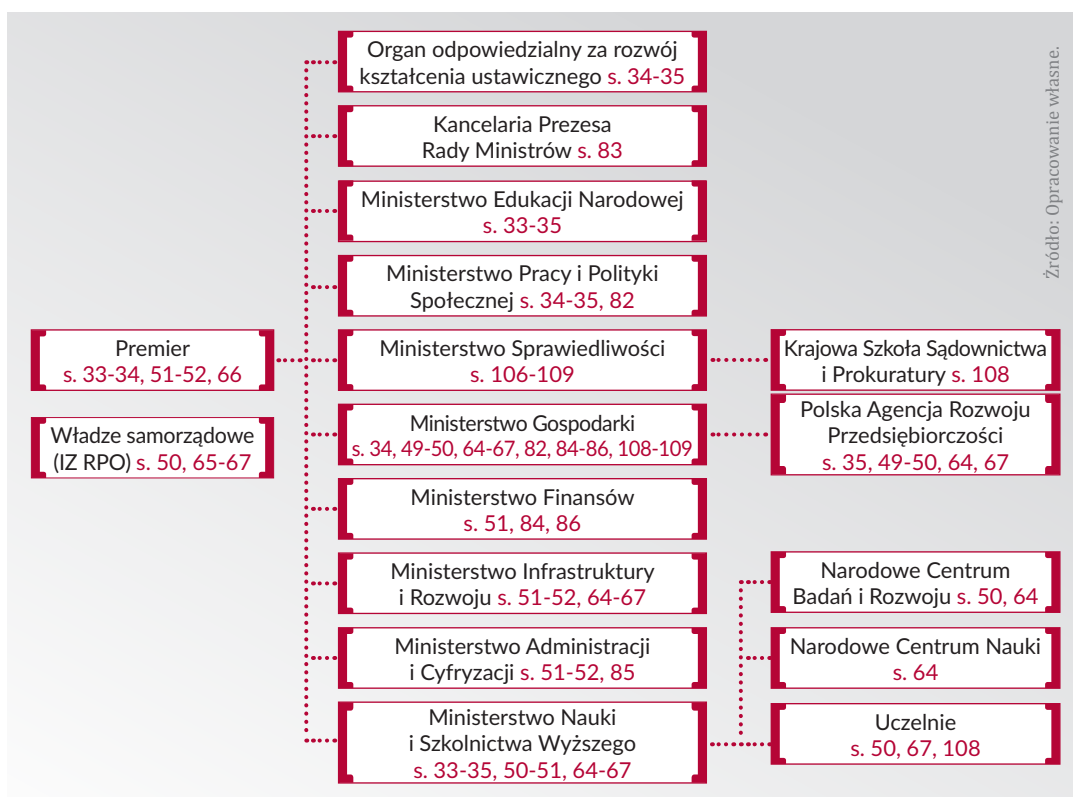
- **podniesienie sprawności funkcjonowania sądów** (m.in. poprzez rozwiązania informatyczne ułatwiające komunikację stron z sądem);
- **przyspieszenie postępowań sądowych**;
- **podniesienie kapitału intelektualnego polskich sędziów**;
- **zwiększenie przejrzystości postępowań upadłościowych** i większe uwzględnienie

w nich praw wierzycieli i przedsiębiorstw podlegających postępowaniom.

Dla każdego z przedstawionych działań opracowano szczegółowe rekomendacje umożliwiające ich realizację. Warto zwrócić uwagę na wzajemne powiązania pomiędzy efektami sugerowanych działań. Na przykład zmiany w zakresie kształtowania kompetencji są niezbędne zarówno do zwiększania intensywności współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, jak i wzrostu ich innowacyjności. Wzmoc-

nienie zarządzania politykami publicznymi przyniesienie efekt w każdym spośród opisywanych wyzwań.

Przedstawione rekomendacje są adresowane do kilkudziesięciu podmiotów, w tym ośmiu ministerstw i władz samorządowych wszystkich województw. Ich zestawienie, wraz informacją o lokalizacji dedykowanych im sugestii zmian, przedstawiono na poniższym rysunku.



Rysunek 2. Adresaci rekomendacji

Należy podkreślić, że przeprowadzenie rekomendowanych zmian wymaga przezwyciężenia myślenia resortowego dominującego w zarządzaniu politykami publicznymi w naszym kraju. Ich wdrożenie jest możliwe tylko poprzez oddziały-

wanie na cały system warunków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – chodzi o skoordynowane współdziałanie przedstawionych jednostek administracji publicznej. ■

Wykaz skrótów

- [**BKL**] – Bilans Kapitału Ludzkiego
- [**CEPEJ**] – European Commission for the Efficiency of Justice
- [**GUS**] – Główny Urząd Statystyczny
- [**IZ RPO**] – Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym
- [**KPRM**] – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- [**MAC**] – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
- [**MEN**] – Ministerstwo Edukacji Narodowej
- [**MF**] – Ministerstwo Finansów
- [**MG**] – Ministerstwo Gospodarki
- [**MIR**] – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
- [**MNiSW**] – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- [**MPiPS**] – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- [**MS**] – Ministerstwo Sprawiedliwości
- [**NCBiR**] – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
- [**NCN**] – Narodowe Centrum Nauki
- [**PARP**] – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Wprowadzenie

- Ważną rolę w holenderskim zarządzaniu politykami publicznymi
- spełnia instytucja „Brokerów Wiedzy” (Olejniczak 2012) pośrednicząca
- w kontaktach pomiędzy światem nauki a administracją publiczną.
- Ułatwia ona kontakty pomiędzy naukowcami a decydentami
- publicznymi, m.in. przygotowując przeglądy systematyczne istniejących
- badań w danej dziedzinie polityk publicznych, dostarczając wniosków
- i rekomendacji odnośnie działań w danym obszarze.

Podobna ambicja przyświecała autorom niniejszego raportu. Jest on **zaproszeniem do dyskusji o sposobach poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju**. Opracowanie odpowiada na dwa podstawowe pytania:

1. Jakie są bariery rozwoju polskiej przedsiębiorczości?
2. Co należy zrobić, aby się z nimi uporać?

Raport jest adresowany do wszystkich zainteresowanych poprawą warunków prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju. W szczególności do decydentów na poziomie administracji centralnej i regionalnej.

Istnieje już pokaźna liczba opracowań opisujących problemy, na które napotyka ją przedsiębiorcy. Są to najczęściej wyniki badań opinii, opisy pozycji Polski w międzynarodowych rankingach czy też diagnozy przeprowadzane dla konkretnych jednostek administracji publicznej. Każda z kategorii opracowań ma swoje mocne strony i ograniczenia. W ramach prac nad niniejszym raportem zastosowano podejście umożliwiające łączenie mocnych stron i minimalizację tych ograniczeń. Pojedyncze to zakłada:

- **wykorzystanie różnorodnych źródeł wiedzy** (wnioski i rekomenda-

cje z różnorodnych badań, opracowań i przeglądów – *desk research*; wywiady z przedsiębiorcami i ekspertami¹);

- **zidentyfikowanie umiejscowienia problemów w obszarach odpowiedzialności różnych jednostek administracji publicznej** (co jest istotne ze względu na resortowe zarządzanie politykami publicznymi w naszym kraju);
- **myślenie szersze niż w kategoriach jednego, unijnego źródła finansowania** (rozwiązania stosowane obecnie w politykach publicznych zbyt mocno koncentrują się na narzędziach dostępnych w ramach unijnego wsparcia finansowego; innymi słowy, wykorzystanie środków jest niekiedy traktowane jako główny wyznacznik kierunku przeprowadzania zmian);
- wskazanie konkretnych rozwiązań, których wdrożenie umożliwi usunięcie opisanych problemów.

Warto podkreślić, że raport nie opisuje wszystkich obszarów ważnych dla rozwoju przedsiębiorczości, ani tym bardziej wszystkich barier. Wybrano te, które zostały uznane za najważniejsze. W dalszej części opracowania opisano wyzwania i problemy oraz zaproponowano rekomendowane działania, których realizacja przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości w naszym kraju. Dla każdej rekomendacji określono ramy czasowe.

Raport przygotował zespół w składzie: Michał Dulak i Marcin Kędzierski (sprawne państwo), Magdalena Jelonek (kompetencje), Seweryn Krupnik (współpraca, koordynacja merytoryczna), Jan Filip Stańko (sądownictwo), Wojciech Przybylski (innowacje). Korzystając z okazji, chcielibyśmy podziękować wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszego raportu, a przede wszystkim przedsiębiorcom i ekspertom, którzy podzielili się z nami swoimi opiniami. Specjalne podziękowania za wsparcie tego przedsięwzięcia należą się Bankowi Zachodniemu WBK. ■

1 Dla każdego wyzwania przeprowadzono minimum cztery wywiady pogłębione z przedsiębiorcami i ekspertami (łącznie 23 wywiady). Ponadto, rekomendacje dodatkowo konsultowano z ekspertami i praktykami w danej dziedzinie.

Rozdział I. Kompetencje

[*Magdalena Jelonek*]



Wysokie kompetencje i skłonność mieszkańców do inwestowania w posiadane umiejętności to jedno z kluczowych czynników sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości oraz wzmocnieniu gospodarek poszczególnych państw (por. Hansson, Johanson, Leinter 2004, OECD 2010, CEDEFOP 2012). Te same cechy zostały wymienione w strategii OECD „Better Skills, Better Jobs, Better Lives” (OECD 2012) jako czynniki, które powinny sprzyjać zmniejszeniu bezrobocia wśród młodych ludzi oraz ograniczeniu nierówności dochodowych.

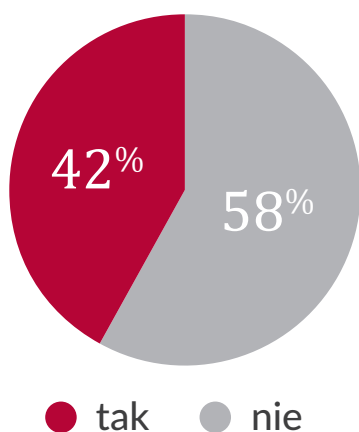
Warto zatem spojrzeć na problem potrzeb kompetencyjnych, sięgając do źródeł i przytaczając opinie pracodawców na temat kompetencji, które są dla nich najistotniejsze podczas rekrutacji pracowników. Równocześnie, należy przyjąć szerszą (niż koncepcja popytowo-podażowa) perspekty-

wę w spojrzeniu na omawianą kwestię, poprzez próbę zidentyfikowania tych cech czy kompetencji, które w przyszłości będą warunkować rozwój przedsiębiorczości w Polsce. Warto też przypomnieć, że możemy mówić o dwóch typach

kompetencji: tych, które są wymagane w przypadku zatrudnianych pracowników (sprzyjają prowadzeniu biznesu) oraz tych, które zwiększają szansę na podjęcie decyzji o rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej (sprzyjają zakładaniu i utrzymaniu firmy).

Należy obalić mit, że polscy pracodawcy posiadają sztywne wymagania odnośnie poziomu wykształcenia przyszłych pracowników. **Aż dla 42% z nich poziom wykształcenia kandydata na dane stanowisko nie ma większego znaczenia.**

Oczywiście, w przypadku obsadzania stanowisk specjalistycznych poszukiwane są zazwyczaj osoby z wykształceniem wyższym, ale w przypadku stanowisk niższego szczebla takie wykształcenie jest często niewskazane. Wydaje się jednak, że wysoki poziom wykształcenia nie jest w chwili obecnej gwarantem dużej produktywności kadry.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BKL, łączone edycje: 2010, 2011, 2012.

WYKRES I.1. Poszukiwani pracownicy – czy ważny jest poziom wykształcenia?



Bilans Kapitału Ludzkiego to unikatowy na skalę Polski i Europy monitoring rynku pracy. Zgodnie z zamierzeniami, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości we współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim śledzi, w trakcie 5 edycji badań prowadzonych od 2010 r. do 2014 r., jak zmienia się struktura kompetencji na rynku pracy.

W ramach tego kompleksowego projektu badawczego poszukiwane są odpowiedzi na kluczowe pytania, które zadają sobie z myślą o przyszłości uczniowie, studenci, pracownicy, pracodawcy, czy instytucje publiczne odpowiedzialne za kształtowanie polityki w zakresie kapitału ludzkiego na skalę ogólnopolską, ale i regionalną (<http://bkl.parp.gov.pl/projekt>).

Istnieją inne, ważniejsze czynniki, które odgrywają istotną rolę w procesie oceny jakości pracownika. Czynniki te to posiadane przez kandydata kompetencje. Część z nich bezpośrednio wiąże się z wyuczonym zawodem (z kwalifikacjami, które posiada kandydat), a część to typowe kompetencje miękkie.

Od pierwszej edycji badania BKL (2010 r.) pracodawcy wymieniali te same kompetencje, które – ich zdaniem – są najistotniejsze w przypadku zatrudnianych pracowników. Warto dodatkowo zaznaczyć, że istotność tych umiejętności z roku na rok wzrastała. Kompetencje te zaklasyfikowano do 3 grup:

1. **Kompetencje samoorganizacyjne** – samodzielność, zarządzanie czasem, podejmowanie decyzji, inicjatywa, odporność na stres i ogólnie chęć do pracy.
2. **Kompetencje interpersonalne** – dotyczące kontaktów z ludźmi, komunikatywności, współpracy w grupie oraz rozwiązywania konfliktów.
3. **Kompetencje zawodowe** – związane z wykonaniem zadań specyficznych dla poszczególnych zawodów.

Kompetencje	KIER	SPEC	TECH	BIUR	USLU	ROBW	OPER	ROBN	Ogółem
Samoorganizacyjne	62	52	57	45	46	56	57	74	54
Interpersonalne	61	48	55	60	65	20	32	26	42
Zawodowe	50	45	30	14	41	55	34	19	40
Kognitywne	2	12	16	21	11	10	8	11	12
Dyspozycyjne	16	7	13	14	12	8	16	13	11
Techniczne	0	7	3	0	12	16	13	10	10
Fizyczne	16	2	6	4	6	15	10	27	9
Komputerowe	12	20	13	31	5	4	1	3	9
Kwalifikacje	13	7	9	3	3	8	28	5	9
Inne	10	2	6	9	4	7	6	16	6
Językowe	10	12	10	10	8	0	6	0	6
Biurowe	4	7	10	21	3	0	5	1	5
Artystyczne	0	6	2	2	2	1	1	0	2
Kierownicze	31	2	1	1	0	0	2	2	1
Matematyczne	0	0	1	0	4	0	2	0	1
N	38	840	609	266	837	1282	645	291	4807

Źródło: BKL 2013.

* Stanowiska: KIER – kierownicze, SPEC – specjalistyczne, TECH – techniczne, BIUR – biurowe, USLU – usługowe, ROBW – robotnicy wykwalifikowani, OPER – operatorzy, ROBN – robotnicy niewykwalifikowani

** Wartości w tabeli oznaczają procenty

Tabela I.1. Czego wymaga się od pracowników zatrudnianych na określonych stanowiskach?

Bez względu na zawód wykonywany przez pracownika, wymienione powyżej kompetencje miękkie stanowią niejako „jądro” kluczowych cech i umiejętności, które powinna posiadać każda osoba zatrudniona. Są to kompetencje w największym stopniu „transferowalne” pomiędzy różnymi zawodami, a tym samym warunkujące – w razie konieczności – szansę szybkiego przekwalifikowania się.

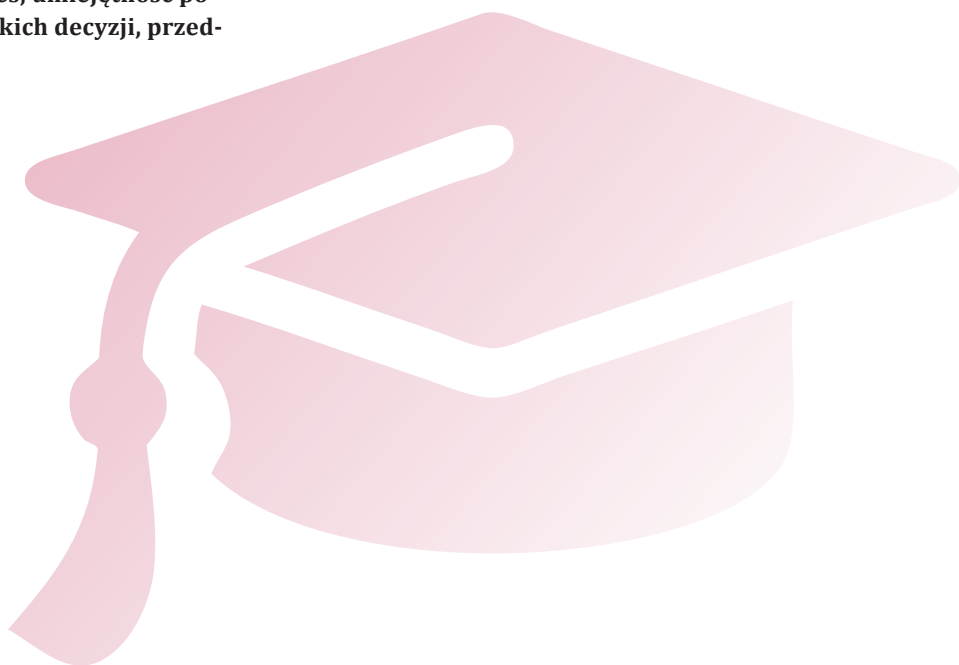
O ile kompetencje ściśle zawodowe są wyrabiane w toku kursów/szkoleń specjalistycznych lub w ramach kształcenia formalnego, o tyle kompetencje miękkie,

w tym samoorganizacyjne i interpersonalne, są znacznie trudniejsze do kształtowania w ramach klasycznego procesu edukacyjnego. Ponadto, wymagają nie tyle specjalistycznych szkoleń, ile przede wszystkim zmiany sposobu myślenia o edukacji, w tym modyfikacji podejścia do procesu kształcenia i samej dydaktyki.

Mówiąc o **kompetencjach interpersonalnych**, przedsiębiorcy mieli na myśli przede wszystkim takie umiejętności, jak: **umiejętność kontaktowania się z innymi ludźmi (klientami), komunikatywność, współpraca w grupie, w tym umiejętność rozwiązywania**

i rozładowywania konfliktów, oraz zdolność do odpowiedniej autoprezentacji. Jak widać, są to kompetencje, które – najogólniej rzecz ujmując – pozwalają na nawiązanie odpowiednich relacji zarówno ze współpracownikami, jak i klientami przedsiębiorstwa. **Kompetencje organizacyjne** należą do szerszej klasy zdolności indywidualnych, psychologicznych. Organizacja w tym przypadku wiąże się z **samodzielnnością pracownika, umiejętnością efektywnego zarządzania czasem czy podejmowaniem inicjatywy.** Są to te cechy, które charakteryzują **pracownika aktywnego, zaangażowanego, który nie wymaga ciągłego nadzoru i kontroli ze strony pracodawcy.** Poza wymienionymi powyżej kompetencjami organizacyjnymi, do **umiejętności indywidualnych, psychologicznych, które są często wymieniane przez pracodawców** (częstotliwość zależy w tym wypadku od wykonywanego zawodu) należą: **kreatywność/innowacyjność, odporność na stres, umiejętność podejmowania szybkich decyzji, przed-**

siębiorczość, ambicje zawodowe oraz dążenie do podnoszenia kwalifikacji. Kolejna grupa poszukiwanych kompetencji to **umiejętności o charakterze kognitywnym.** Należy podkreślić, że pracodawcy nie przypisują tych umiejętności jedynie pracownikom wykonującym zawody specjalistyczne, ale wymagają ich od pracowników biurowych czy robotników. Pracodawcy mają tutaj na względzie głównie: **myślenie analityczne i syntetyczne, umiejętność rozwiązywania problemów i przewidywania konsekwencji podjętych działań, koncentrację i podzielność uwagi, a także rozumienie tekstu oraz umiejętność uczenia się.** Dość specyficzne – charakterystyczne dla wybranych, choć niekoniecznie tylko kierowniczych stanowisk pracy – są **kompetencje kierownicze.** Wiążą się one z **przywództwem, umiejętnością koordynowania pracy, delegowania zadań oraz kontroli ich wykonania.**



Zbiorcze zestawienie kompetencji miękkich najczęściej poszukiwanych przez pracodawców zostało przedstawione w tabeli I.2.

Typ kompetencji	Hierarchia kompetencji
KOGNITYWNE	1. Myślenie analityczne i syntetyczne 2. Umiejętność uczenia się 3. Rozwiązywanie problemów 4. Koncentracja 5. Przewidywanie konsekwencji alternatywnych działań 6. Poszukiwanie informacji 7. Rozumienie tekstu 8. Podzielność uwagi
INDYWIDUALNE, PSYCHOLOGICZNE	1. Samodzielność 2. Kreatywność, bycie innowacyjnym, wymyślanie nowych rozwiązań 3. Odporność na stres 4. Zarządzanie czasem 5. Podejmowanie decyzji 6. Przedsiębiorczość 7. Dążenie do podnoszenia kwalifikacji 8. Podejmowanie inicjatyw 9. Ambicje zawodowe, dążenie do awansu
INTERPERSONALNE	1. Kontakty z ludźmi, klientami 2. Komunikatywność – klarowne przekazywanie myśli 3. Współpraca w grupie 4. Rozwiązywanie konfliktów 5. Umiejętność autoprezentacji
KIEROWNICZE	1. Przywództwo 2. Koordynacja pracy 3. Delegowanie, dzielenie zadań 4. Kontrola wykonania zadań

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BKL, łączone edycje: 2010, 2011, 2012.

Tabela I.2. Kompetencje miękkie poszukiwane przez pracodawców

Deklarowane przez pracodawców, a opisane powyżej potrzeby na pierwszy rzut oka nie wydają się wygórowane i wynikają zapewne ze specyfiki rynku pracy w Polsce, która swoją siłę gospodarczą budowała głównie na wysokiej jakości i względnie niskiej cenie personelu „średniego szczebla”, coraz częściej zatrudnianego np. w branżach oferujących usługi outsourcingowe. Nie jesteśmy już wprawdzie kojarzeni tylko i wyłącznie z tanią i niewykwalifikowaną siłą roboczą, ale też nie znajdujemy się w czołówce krajów o najwyższym stopniu rozwoju przemysłów innowacyjnych, które chłoną wysoko wykwalifikowaną kadrę specjalistów.

Nie dziwi zatem, że oferowane miejsca pracy w większym stopniu wymagają dobrego wykształcenia ogólnego oraz znajomości języków obcych. Wymienione kompetencje w zupełności wystarczą do tego, aby być produktywnym pracownikiem zatrudnionym na stanowisku szczebla średniego (w firmie oferującej podstawowe usługi z zakresu HR, obsługi księgowej czy bankowej). ■



Polskie miasta na liście Top Emerging Global Outsourcing Cities

Miasto	Kraje Europy Wschodniej (2012 r.)	Kraje – ogółem
Kraków	1	11
Warszawa	28	38
Wrocław	68	78

Źródło: Tholons (2012).
2012 Top 100 Outsourcing Destinations.

Polskie miasta, w tym szczególnie Kraków i Warszawa, sytuują się w czołówce światowych centrów outsourcingowych. Biorąc pod uwagę jedynie kraje Europy Wschodniej, można śmiało powiedzieć, że jest to ścisła czołówka. Mimo iż w porównaniu z krajami azjatyckimi w Polsce w sektorze SSC (Shared Services Centers) zatrudnionych jest zdecydowanie mniej osób, to ich liczba niedługo powinna przekroczyć 100 tys.

Potrzeby przedsiębiorstw mogą się zmieniać – jak uwzględnić to w systemie kształcenia?

Warto jednak pamiętać, że są to potrzeby na „tu i teraz”, które w przyszłości mogą ewoluować w zależności od zmian, jakie zajądą w strukturze i sposobie funkcjonowania przedsiębiorstw.

A zmiany te wydają się konieczne. Przewaga kosztowa Polski – jako kraju „pracownika średniego szczebla” – będzie się coraz bardziej zmniejszała (głównie w związku z rosnącą konkurencją zagraniczną). Jeśli zatem jako kraj nadal mamy być konkurencyjni, to powinniśmy konkurować w obszarze zaawansowanych usług i procesów, a te z kolei wymagają nie tylko kompetencji ogólnych, ale i wąskich kompetencji specjalistycznych.

Podsumowując, popyt na konkretne kompetencje u pracowników jest silnie skorelowany z poziomem innowacyjności i zaawansowania produktów/usług oferowanych przez przedsiębiorstwa. Zatem od kierunków rozwoju sektora prywatnego zależeć będzie to, jakie grupy kompetencji będą szczególnie poszukiwane na rynku. Na potrzeby kompetencyjne, które będą ewoluować, w przyszłości będzie musiał odpowiadać sektor edukacji, dostosowując sposób uczenia, formę zajęć, długość kursu oraz samą treść

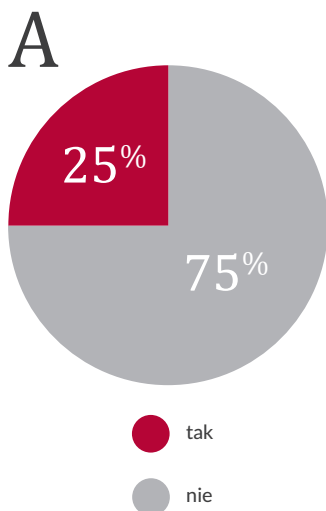
do zmieniającej się praktyki gospodarczej. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że sektor edukacji będzie musiał „przewidywać” te potrzeby, biorąc pod uwagę kierunki rozwoju przedsiębiorstw oraz strategię rozwoju kraju czy poszczególnych regionów. Zważywszy na to, należy podkreślić, że **możliwość kształtowania oferty dydaktycznej szkół dopasowanej do potrzeb przedsiębiorstw jest ograniczona**, bo wymusza konieczność tworzenia odległych projekcji. Pozytywne warunki do kształtowania takich polityk tworzą: względnie stabilna sytuacja gospodarcza oraz jasne i realnie wdrażane strategie rozwojowe. ■

Dlaczego pracodawcy nadal mają problem z rekrutacją pracowników?

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej zestawienie kluczowych kompetencji, dochodzimy do wniosku, że potrzeby przedsiębiorców nie są wygórowane i teoretycznie powinny być

zaspokajane przez porządnie przygotowanych absolwentów szkół średnich – nic bardziej mylącego. Wydawać by się mogło, że szczególnie w sytuacji kryzysu rynkowego pracodawcy nie będą mieć większych problemów z rekrutacją odpowiednich pracowników. **Okazuje się jednak, że aż 75% pracodawców poszukujących pracowników w latach 2010-2012 deklarowało problemy związane ze znalezieniem odpowiednich kandydatów na wolne stanowiska.**

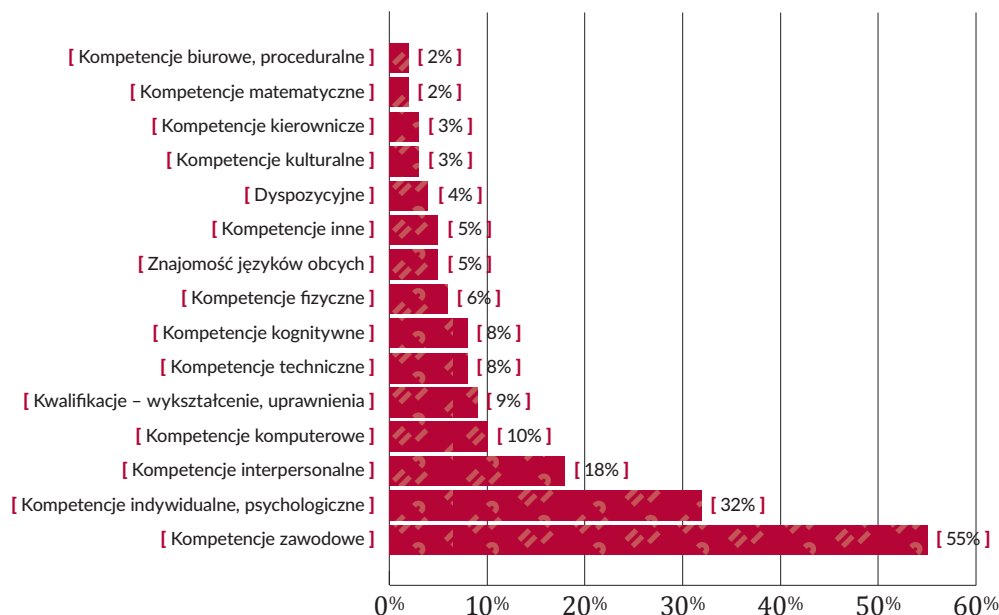
Jeśli przyjrzymy się powodom takiego stanu rzeczy, to okaże się, że problem wcale nie tkwi ani w zbyt dużych wymaganiach pracowników (jedynie 10% kandydatów odrzuciło ofertę, bo nie spełniała ich wymagań), ani w braku osób chętnych do podjęcia danej pracy (11%). Proces rekrutacyjny staje się uciążliwy głównie dlatego, że kandydaci nie spełniają oczekiwań pracodawców. Warto zatem przyrzeć się dokładnie, o których specyficznych oczekiwaniach jest mowa.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BKL, łączone edycje: 2010, 2011, 2012.

WYKRES I.2. Odsetek pracodawców spośród poszukujących pracowników, którzy zadeklarowali, że napotkali na problemy związane ze znalezieniem odpowiednich pracowników (A). Przyczyny problemów związanych ze znalezieniem odpowiednich pracowników (B)

* Wybrane zawody, do wykonywania których pracowników poszukuje min. 50 przebadanych pracodawców.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BKL, łączone edycje: 2010, 2011, 2012.

* Wybrane zawody, do wykonywania których pracowników poszukuje min. 50 przebadanych pracodawców.

WYKRES I.3. Umiejętności, których brakuje kandydatom na pracowników (pytanie o stanowisko, w przypadku którego pracodawca miał problem z rekrutacją, w związku z brakami kompetencyjnymi kandydatów) – kategorie ogólne

Jak widzimy na wykresie I.3., kandydatom na pracowników brakuje głównie kompetencji zawodowych (55%)². Można zatem wnioskować, że na stanowiska aplikują osoby, które nie posiadają odpowiedniego wykształcenia, albo osoby, które takie wykształcenie posiadają, ale jedynie „formalnie” (pisząc kolokwialnie – „na papierze”). Zatem przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być dwie:

1. Problemy z oceną własnych kompetencji i szans zawodowych w grupie pracowników oraz powszechnie panujące przekonanie, że im więcej aplikacji zostanie wysłanych, tym większa jest szansa na znalezienie pracy.
2. System edukacji, który jest zbyt słabo ukierunkowany na efekty kształcenia, a w większym stopniu na stronę formalną procesu uczenia się – nauczania.

² Kategoria kompetencji zawodowych została potraktowana bardzo szeroko (z uwzględnieniem wszystkich zawodów). Brak kompetencji zawodowych jest deklarowany przez pracodawców w sytuacji, gdy osoba aplikująca na określone stanowisko (np. kucharza) nie jest przygotowana do jego wykonywania. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku niektórych zawodów (tych, które wymagają kontaktów z innymi ludźmi, np. kelner, sprzedawca, ale też menedżer) kompetencje miękkie często są postrzegane przez pracodawców jako ściśle zawodowe.

Okazuje się jednak, że oprócz kompetencji ściśle zawodowych, które można zdobyć w toku profesjonalnych szkoleń, wśród osób aplikujących na obsadzone stanowiska pracodawcy identyfikują spore **braki w kompetencjach indywidualnych, psychologicznych (32%) oraz interpersonalnych (18%)**.

Problem wciąż niezadawalającej relacji między potrzebami gospodarki a systemem edukacji nie wynika – jak chcia-

łoby sądzić wielu z nas – jedynie ze złe zaplanowanego procesu kształcenia, czy zbyt dużej liczby absolwentów kierunków masowych w stosunku do zbyt małej ich liczby w przypadku kierunków ścisłych. Problem tkwi w zdecydowanie głębiej – w postrzeganiu istoty tej relacji, która niejednokrotnie jest sprowadzana do prostego modelu popytowo-podażowego, w którym edukacja jest elementem dopasowującym się do potrzeb (popytu) przedsiębiorstw. ■

Upraszczająca (popytowo-podażowa) wizja relacji między rynkiem pracy a edukacją

Wśród decydentów w obszarze polityk rynku pracy i edukacji, a nawet wśród niektórych ekspertów w tej dziedzinie, dominuje uproszczona popytowo-podażowa wizja funkcjonowania rynku pracy, która zakłada możliwość takiego „wyregulowania systemu”, że nastąpi idealne dopasowanie liczby absolwentów posiadających określone kwalifikacje do potrzeb przedsiębiorstw.

Ten uproszczony model postrzegania rynku pracy tylko teoretycznie działa na korzyść przedsiębiorczości. W praktyce skutkuje on ciągłymi próbami wprowadzania zmian w kierunkach kształcenia na bazie deklaracji poczynionych przez przedstawicieli firm. Deklaracje te (nawet jeśli odnoszą się do przyszłości) są silnie zakorzenione w potrzebach teraźniejszych, stąd prawie niemożliwe jest przewidzenie na ich podstawie przyszłych potrzeb w zakresie posiadanych przez pracowników kwalifikacji, a tym bardziej ryzykowne wydaje się zaprojektowanie – przy ich uwzględnieniu – zmian w ofercie edukacyjnej. Wydaje się, że **przedstawiona powyżej logika jest**

tą ogólnie obowiązującą – dającą złudne poczucie możliwości łatwego manipulowania systemem edukacji w taki sposób, aby zaspokoić potrzeby przedsiębiorców (czy szerzej pojmowanego rynku pracy), równocześnie zapewniając każdemu z absolwentów zatrudnienie zgodne z jego poziomem wykształcenia oraz aspiracjami zawodowymi.

Niestety wielu decydentów dąży do tego, aby system „wyregulowywać” w taki właśnie sposób. A usilne dopasowywanie podaży absolwentów do popytu na określone kwalifikacje wydaje się być dość ryzykowne.

Zależność między systemem edukacji a potrzebami rynku pracy jest wielowymiarowa, a przede wszystkim bardziej dynamiczna niż oczekuje tego opisany powyżej model. Dynamika potrzeb przedsiębiorstw oraz ograniczone możliwości szybkiego reagowania systemów edukacji na ich zmianę implikują konieczność zwrócenia uwagi na cztery zasadnicze kwestie:

1. Położenie większego nacisku w procesie edukacji obowiązkowej na kształtowanie kompetencji o charakterze transferowalnym, w tym tych, które sprzyjają innowacyjności oraz rozwojowi przedsiębiorczości (przy równoczesnej koncentracji na kształtowaniu kompetencji zawodowych).
2. Świadome kształtowanie postaw i kompetencji, które będą sprzyjać kształceniu się przez całe życie.
3. Wymóg odejścia od upraszczającej popytowo-podażowej wizji rynku pracy w stronę systemowych i dynamicznych analiz procesów zachodzących w obszarze rynku pracy – edukacji i gospodarki.
4. Lepsze (bardziej świadome, skuteczniejsze i efektywniejsze) wykorzystanie funduszy dostępnych w nowej perspektywie finansowania. ■

Konieczność równoległego kształtowania kompetencji ściśle zawodowych oraz kompetencji transferowalnych

Kompetencje transferowalne to takie, które można zastosować w wielu sytuacjach zawodowych, w różnych profesjach, czy nawet poza samym środowiskiem pracy – w życiu osobistym. Są to w większości przypadków kompetencje miękkie, które, jak się wydaje, są szczególnie przydatne w sytuacji wykonywania skomplikowanych czynności zawodowych, w rozwiązywaniu złożonych problemów, w tym takich, które wymagają pracy w zespole. Wysoki poziom takich kompetencji ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej, a także może być czynnikiem sprzyjającym rozwojowi przedsiębiorczości jako takiej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w toku edukacji obowiązkowej zbyt mało uwagi poświęcamy kształtowaniu kompetencji i postaw sprzyjających:

- **kreatywnemu rozwiązywaniu problemów** (kompetencje kognitywne);

- **współpracy i właściwemu nawiązywaniu relacji interpersonalnych** (ze współpracownikami i klientami);
- **rozwojowi przedsiębiorczości** (postaw proprzedsiębiorczych);
- **przywództwu społecznemu, politycznemu czy gospodarczemu;**
- **szeroko rozumianej innowacyjności, kreatywności;**
- **otwartości na nową wiedzę i ciągłe uczenie się.**

Oczywiście kształtowanie kompetencji miękkich powinno przebiegać równoległe z procesem nabywania kompetencji ściśle zawodowych. Obydwie grupy kompetencji nie są wzajemnie zastępowalne, a raczej mają charakter komplementarny. Kształtowanie kompetencji miękkich powinno odbywać się nie tylko w ramach specjalistycznych kursów i szkoleń, ile dzięki innowacyjnej dydaktyce – osoba ucząca się powinna nabywać twarde i miękkie umiejętności równoległe. ■

CASE – BADANIA PISA

W ostatnich latach odnieśliśmy niemały sukces w międzynarodowych badaniach umiejętności uczniów, koordynowanych przez OECD – tzw. badaniach PISA (*Programme for International Student Assessment*).

		2000	2003	2006	2009	2012
Czytanie i interpretacja	Polska	479	497	508	500	518
Matematyka	OECD	500	494	492	494	496
	Polska		490	495	495	518
	OECD		500	498	496	494
Rozumowanie w naukach przyrodniczych	Polska			498	508	526
	OECD			500	501	501

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PISA Results In Focus (2014), OECD, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf> [10.04.2014].

Tabela I.3. Przeciętna liczba punktów w teście PISA w poszczególnych latach

Polscy uczniowie w każdej kolejnej edycji badań zdobywali przeciętnie coraz więcej punktów – zarówno w obszarze czytania i interpretacji tekstu, matematyki, jak i rozumowania w naukach przyrodniczych. Miłym zaskoczeniem były wyniki z 2012 r., kiedy to polscy uczniowie zdecydowanie przekroczyli średnie osiągnięcia liczone dla wszystkich krajów OECD. Na przestrzeni 10 lat, między 2002 r. a 2012 r., udało się Polsce „skończyć” w międzynarodowym rankingu o 10 pozycji, zajmując tym samym wysokie pozycje: w przypadku matematyki – 4. lokatę, a w przypadku rozumowania w naukach przyrodniczych oraz czytania i interpretacji – 3.

	Skok w rankingu – liczba pozycji	Miejsce w 2012 r.	Liczba punktów do lidera (2012 r.)
Matematyka	10	4	5
Rozumowanie w naukach przyrodniczych	10	3	19
Czytanie i interpretacja	10	3	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PISA Results In Focus (2014), OECD, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf> [10.04.2014].

Tabela I.4. Zmiany Polski w rankingu PISA (lata 2003–2012)

Sukces związany z przywołanymi osiągnięciami został nieco przyćmiony przez raport uzupełniający PISA na temat umiejętności rozwiązywania problemów – tzw. *Problem Solving (PS)*. Badanie polegało na wykonaniu zadań, które wymagały znalezienia rozwiązania dla opisanego problemu. Polscy uczniowie osiągnęli wyniki dużo niższe niż średnia dla krajów OECD

(481 pkt względem średniej – 500 pkt). **Należy zatem postawić pytanie, czy niski poziom umiejętności, które wymagają użycia złożonych kompetencji (poznawczych, społecznych, manualnych) nie będzie stanowił w przyszłości bariery dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce? ■**

Świadome kształtowanie postaw i kompetencji, które w przyszłości będą sprzyjać kształceniu przez całe życie

Z całą pewnością poziom rozwoju gospodarczego jest silnie skorelowany z aktywnością mieszkańców danego kraju – im bardziej region jest rozwinięty, tym aktywność ta jest większa. Stwierdzenie to można interpretować w dwojaki sposób. Po pierwsze, można wnioskować, że ludność i przedsiębiorstwa nie inwestują w kompetencje, ponieważ poziom posiadanych umiejętności jest wystarczający (dopasowany do odtwórczej gospodarki). Po drugie, może być tak, że to gospodarka jest wciąż odtwórcza, ponieważ posiadamy taki, a nie inny poziom kompetencji i brakuje nam chęci, nawyków oraz możliwości, aby je poszerzać. **W rzeczywistości, mechanizmy łączące poziom rozwoju gospodarczego z aktywnością edukacyjną społeczeństw są zdecydowanie bardziej wysublimowane i nadal wymagają starannego, szczegółowego rozpoznania. Niewątpliwie jednak, próba stymulowania polskich pracowników oraz osób poszukujących pracy do podnoszenia posiadanych kompetencji stanie się jednym z priorytetów najbliższego okresu programowania. ■**



KSZTAŁCENIE FORMALNE – kształcenie prowadzone w ramach systemu szkół, kolegiów, uniwersytetów i innych formalnych instytucji edukacyjnych, które normalnie składa się z tzw. „drabiny” edukacyjnej w pełnym wymiarze godzin dla dzieci i młodzieży, zaczynające się zazwyczaj w wieku 5-7 lat i trwające do 20. lub 25. roku życia.

KSZTAŁCENIE POZAFORMALNE – każda zorganizowana i ciągła działalność edukacyjna, która nie odpowiada całkowicie powyższej definicji kształcenia formalnego. Kształcenie pozaformalne może zatem odbywać się zarówno w obrębie instytucji edukacyjnych, jak i poza nimi, mogą w nim także uczestniczyć osoby z wszystkich grup wiekowych.

Źródło: „Dorośli w systemie edukacji formalnej: polityka i praktyka w Europie” (2011), Komisja Europejska, EACEA.

Dlaczego dorośli Polacy nie chcą się kształcić, a polskie przedsiębiorstwa nie inwestują w kompetencje zatrudnionych osób?

Biorąc pod uwagę aktywność edukacyjną dorosłych, jesteśmy na szarym końcu Europy, razem z krajami takimi, jak: Irlandia, Rumunia i Grecja. Niejednokrotnie stawialiśmy sobie pytanie: co jest tego powodem? Czy brak inwestowania we własne kompetencje wynika ze specyfiki polskiej gospodarki, która ponoć wpadła już w pułapkę średniego dochodu? Czy przedsiębiorstwa nie inwestują w kadry, bo oferują głównie stanowiska „średniego szczebla”? A może sami pracownicy nie posiadają wyrobionego „nawyku” poszerzania posiadanej wiedzy? **Jak zaplanować proces promocji kształcenia ustawicznego? W co należy najpierw inwestować – w innowacyjność gospodarki, żeby uzyskać wzrost aktywności edukacyjnej pracowników, czy w kompetencje pracowników, żeby stymulować gospodarkę do wzrostu?** Odpowiedź na powyższe pytania jest kluczowa w kontekście kierunku projektowanych interwencji publicznych w nowym okresie programowania.

Kraj	Kształcenie formalne	Kształcenie pozaformalne
UE 28	6,2	36,8
Szwecja	13,5	67
Luksemburg	9,9	68
Holandia	12,3	54,8
Dania	12,6	52,7
Finlandia	12	51,3
Francja	3,5	49,1
Niemcy	3,8	48,5
Estonia	6,6	48
Austria	5,9	45,5
Portugalia	10,4	39,6
Cypr	3,7	40,9
Słowacja	5,8	38,3
Węgry	6,5	37,6
Belgia	7,4	33,1
Hiszpania	7	34,1
Czechy	3,7	34,9
Słowenia	2,3	34,7
Malta	4,4	34,2
Wielka Brytania	14,8	24,3
Włochy	2,9	34,3
Łotwa	4,3	30
Litwa	4	25,9
Bułgaria	2,4	24,4
Irlandia	6,7	18,7
Polska	5,4	21
Grecja	2,6	9,6
Rumunia	1,4	6,9

Źródło: Eurostat.

Tabela I.5. Uczenie się dorosłych w krajach UE w ostatnich 12 miesiącach (2011 r.)

Kraje o niskim potencjale dla rozwoju kadr	Kraje o wysokim potencjale dla rozwoju kadr
Bułgaria, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia, Słowacja	Dania, Niemcy, Szwecja

Tabela I.6. Segmentacja krajów pod względem potencjału dla rozwoju kadr

Źródło: CEDEFOP (2012), „Learning and innovation in enterprises”.



Przykładem interwencji, która zakłada uproszczony model relacji rynek pracy – edukacja są kierunki zamawiane.

Dokładne przestudiowanie tej kwestii wskazuje na to, że jednym z efektów zamawiania kierunków był tzw. „kanibalizm akademicki” – polegający na „przechwyceniu” części studentów przez kierunki zamawiane, kosztem uczelni, które oferują te same kierunki, ale bez dofinansowania. Wydano więc znaczne środki finansowe, równocześnie zaburzając wolnorynkowe mechanizmy wyboru uczelni.

*Źródło: Jelonek M., Antosz, P. (2014), „Studenci kierunków strategicznych dla polskiej gospodarki – wybory edukacyjne, strategie zawodowe, perspektywa na przyszłość”, [w:] J. Górniak (red.), *Kompetencje Polaków a potrzeby polskiej gospodarki*, Warszawa: PARP.*

Polityki rynku pracy oparte na uproszczonej wizji potrzeb przedsiębiorstw oraz relacji między rynkiem pracy a edukacją

Opisany powyżej model relacji popyto-wo-podażowej między systemem edukacji a rynkiem pracy stanowił podstawę do projektowania wielu interwencji publicznych (np. zamawianie kierunków kształcenia strategicznych dla rozwoju polskiej gospodarki).

Dużym problemem w procesie projektowania interwencji w obszarze edukacja – rynek pracy jest nieuwzględnianie interesów poszczególnych aktorów zaangażowanych w dane działania. W uproszczonym modelu interesy te ograniczają się jedynie do poszukiwania pracownika posiadającego kwalifikacje X lub poszu-

kiwania pracy dającej wynagrodzenie na poziomie Y. I tak, wydawałoby się, prze-myślane interwencje, które potencjalnie powinny wspierać rozwój przedsiębiorczości generują efekty odwrotne, obracając się na niekorzyść podatnika. Klasycznym przykładem takich „projektów” są dotacje dla osób bezrobotnych na założenie własnej działalności gospodarczej, które niestety często zamiast przedsiębiorczości sprzyjały wzrostowi konsumpcji w grupie tych osób. W wielu przypadkach przedsiębiorstwa funkcjonowały do czasu, kiedy mijał wymagany okres prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ wtedy dotacja nie była zwracana.

Dla dobra polityk publicznych przyjęty popytowo-podażowy model relacji edukacja – rynek pracy, z usługową rolą systemu edukacji, powinien ewoluować



WIECZNE REFORMOWANIE I REGULOWANIE SYSTEMU KSZTAŁCENIA

Już sam fakt ciągłego reformowania szkolnictwa obowiązkowego (np. zmiany w zakresie programów kształcenia, sześciolatki w szkołach itp.) nie sprzyja unormowaniu systemu, a stabilne warunki są podstawą w procesie kształcenia.

Znaczna część reform – jak dotąd – była wprowadzana w sposób odgórny, bez prawdziwych konsultacji społecznych i rzadko z fazą pilotażową z prawdziwego zdarzenia, która poprzedzałaby właściwe działanie. System edukacji stał się systemem wciąż reformowanym, a przez to – w wielu sytuacjach – przeregulowanym.

w kierunku modelu obopólnych zależności. Taki model zakłada, że system edukacji nie tylko dopasowuje się do przedsiębiorstw, ale też ma moc kreacyjną i w dużym stopniu wpływa na to, jak sektor przedsiębiorstw będzie wyglądał w przyszłości (np. kształtując wśród młodych ludzi cechy takie, jak: kreatywność, odwaga, przedsiębiorczość). Jeśli aspirujemy do bycia krajem o wysokim poziomie innowacyjności, to w Polsce innowacyjność może być stymulowana właśnie przez system edukacji, przy równoczesnym pobudzaniu do zmian „nisko innowacyjnej” gospodarki. To, czy uda się w Polsce uzyskać wzrost oparty na innowacjach, zależy także od tego, w jaki sposób będziemy kształcić oraz na jakie kompe-

tencje zostanie położony nacisk w przyszłych programach kształcenia.

Uproszczona, popytowo-podażowa wizja rynku pracy, brak systemowego wsparcia decyzji podejmowanych w tym obszarze, a także – miejscami – brak odwagi, skutkują dominacją w Polsce **reaktywnej polityki edukacyjnej i rynku pracy**. Niestety nadal decydenci skupiają się na projektowaniu interwencji – „reakcji” na zaobserwowane problemy, takie jak np. dość późno zauważony przez osoby odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe niż demograficzny czy problemy ze znalezieniem zatrudnienia przez osoby młode. **Choć znaczna część polityk publicznych musi mieć charakter reaktywny i, zwłaszcza w momentach kryzysowych, działać zgodnie z ideą instrumentu szybkiego reagowania, to jednak, w dłuższej perspektywie, interwencje takie będą jedynie minimalizować negatywne skutki zaobserwowanych procesów/zjawisk.**

Zatem konieczne wydaje się równoległe wdrożenie polityk publicznych w większym stopniu zorientowanych na przyszłość. Punktem wyjścia jest w tym przypadku nie tylko dostrzeganie problemów, ale przede wszystkim ich przewidywanie oraz projektowanie takich polityk, które będą sprzyjać ich łagodzeniu.

Edukacyjna polityka proprzyszłościowa to też taka polityka, która działa szybko i w miarę wcześnie, czyli jest wdrażana już na początkowych etapach edukacji. To taka polityka, która zapobiega przewidywanym problemom, kształtując u najmłodszych oczekiwane kompetencje, czyli pozwala szybko diagnozować słabe i mocne strony ucznia i tak go nakierować, aby był w stanie w pełni wykorzystać swój potencjał w przyszłości.

Prowadzenie mądrych interwencji w obszarze edukacji i rynku pracy wymaga spełnienia kilku założeń. Jednym z nich jest posiadanie wizji rozwoju Polski, w której można byłoby osadzić projektowane działa-

nia. Każda ingerencja w proces kształcenia oparta jedynie na tym, co „jest tu i teraz” – bez wyraźnego określenia celów ukierunkowanych w stronę przyszłości – powoduje, że szkoły zawsze będą o pół kroku w tyle za zmieniającymi się potrzebami firm. To „dopasowywanie

się na siłę” nie zdaje egzaminu, szczególnie w przypadku szkół wyższych, które w związku z długim cyklem kształcenia oraz jeszcze dłuższym cyklem zmian programowych nie są w stanie dostosować kształcenia do ilościowo określonych potrzeb przedsiębiorców. ■

Niewykorzystanie szansy, jaką dają środki unijne w zakresie poprawy relacji między systemem kształcenia a rynkiem pracy

Pomimo znacznych środków finansowych wydankowanych w obszarze polityk edukacyjnych i rynku pracy, nie udało się osiągnąć dużej części celów zapisanych w strategiach edukacyjnych. Środki **były często wydawane chaotycznie, zgodnie z logiką „interwencji”, a nie zmian systemowych.** W dodatku znaczną część działań oparto na opisanej powyżej uproszczonej logice, dlatego też uzyskane efekty były albo krótkofalowe, albo w ogóle nie nastąpiły. **Pojawiły się także negatywne konsekwencje, takie jak, przykładowo, rozrost administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie, dystrybuowanie i kontrolowanie wydatkowania środków unijnych** (z czego będziemy ją utrzymywać po 2020 r.), **nowe oblicza patologii rynkowych** (np. przedsiębiorstwa szkoleniowe czy doradcze utrzymujące się jedynie ze środków publicznych, a równocześnie oferujące wątpliwej jakości usługi), a przede wszystkim **upadek etosu urzędniczego i brak poszanowania pieniędzy publicznych** (zgodnie z zasadą: niech podatnik niemiecki płaci). Podsumowując, „wpompowaliśmy” w ob-



Roczne wydatki na ewaluację jedynie Narodowego Planu Rozwoju i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia przekraczają kwotę 1 mln zł.

Źródło: Okresowy plan ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na rok 2012, Krajowa Jednostka Oceny, Warszawa 2012.

szar kapitału ludzkiego niewyobrażalne środki finansowe, ale niestety w większości przypadków zostały one „przejedzone” i wydane na „sprawy bieżące”. Kolejny okres programowania to przysłowiowy „ostatni dzwonek” na stworzenie infrastruktury, systemów i mechanizmów, które miałyby szansę przetrwać po 2020 r. To też okres na odważniejsze, bardziej ryzykowne i innowacyjne interwencje, które pozwolą wyjść poza wciąż powielany katalog standardowych, lecz niekoniecznych skutecznych działań podejmowanych w obszarze edukacji i rynku pracy.

Niestety w Polsce nadal dominuje tzw. **„polityka sukcesu”** (za wszelką cenę

staramy się udowodnić, że sukces został osiągnięty, nawet jeśli tak nie jest), **która nie sprzyja kształtowaniu się sprawnych mechanizmów organizacyjnego uczenia się (w tym również na własnych błędach)**. Interwencje w obszarze rynku pracy i edukacji są zazwyczaj projektowane w oparciu o wyniki wcześniejszych diagnoz bądź raportów ewaluacyjnych. Liczba tych diagnoz, ewaluacji, badań i raportów momentami przytłacza. To istotne, szczególnie jeśli uświadomimy sobie, że, tak naprawdę, **pomimo natłoku informacji, nadal wiemy za mało, aby podejmować trafne decyzje. Wiemy za mało lub wiedza ta jest rozproszona** w systemie obserwatoriów, jednostek akademickich, statystyki publicznej, badawczych podmiotów komercyjnych czy innych jednostek. Wydaje się więc, że nadszedł czas

na projekt strategiczny także w obszarze szeroko rozumianej wiedzy na temat rynku pracy i edukacji, której sprawną organizacja wymaga myślenia nie tylko w kategoriach repozytoriów tej wiedzy, ale w kategoriach **systemów wspomagania decyzji z wykorzystaniem już dostępnych zasobów** (np. w obszarze obowiązującej statystyki publicznej i informacyjnych systemów dziedzinowych) oraz silnego wsparcia informatycznego. **Myślenie w kategoriach systemów wiedzy, bazujących na już posiadanym potencjale informacyjnym i dopasowanych do konkretnych decyzji podejmowanych przez administrację publiczną, wydaje się nieuniknione, zwłaszcza w perspektywie konieczności ograniczania wydatków na analizy po zakończeniu finansowania ze środków unijnych, po 2020 r.** ■

[REKOMENDACJE]

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MEN	Budowa systemu wczesnej identyfikacji i diagnostyki uzdolnień oraz szczególnych cech uczniów (np. identyfikacja cech przywódczych) oraz opracowanie strategii/modeli/sposobów pracy z uczniami posiadającymi ponadprzeciętne uzdolnienia.			
MEN	Wzmocnienie działań ukierunkowanych na poprawę (unowocześnienie) dydaktyki przedmiotów ścisłych i przyrodniczych, ze szczególnym naciskiem na zajęcia praktyczne, które kształtują umiejętność rozwiązywania problemów wymagających zastosowania nowych rozwiązań (w formie warsztatów, konkursów, zadań zespołowych itp.).			
MEN, MNiSW	Położenie nacisku na kształtowanie kompetencji transferowalnych (nie poprzez wdrożenie dedykowanych kursów, ale zmiany w obszarze dydaktyki kształcenia przedmiotów obowiązkowych) oraz opracowanie sposobów weryfikacji stopnia ich osiągnięcia.			
MEN	Rozbudowa infrastruktury dydaktycznej – większy nacisk na rozbudowę oferty "okołoedukacyjnej" dostępnej w szkole, która byłaby ukierunkowana na kształtowanie kompetencji transferowalnych (zaangażowanie w tym celu nie tylko szkoły, ale i podmiotów z nią współpracujących, np. organizacji pozarządowych, rodziców, przedsiębiorstw itp.).			
MNiSW	Wydatkowanie środków finansowych w obszarze szkolnictwa wyższego nie na zamawianie kierunków kształcenia, ale na zamawianie kompetencji i innowacji dydaktycznych.			
Premier	Ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za rozwój kształcenia ustawicznego w Polsce (jasne określenie jego kompetencji oraz źródeł finansowania inicjatyw).			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Organ odpowiedzialny za rozwój kształcenia ustawicznego w Polsce	Położenie nacisku na innowacje społeczne w obszarze kształcenia ustawicznego (np. wolontariat kompetencyjny czy projekty międzygeneracyjne).			
MNiSW, MEN	Przyspieszenie prac związanych z wdrożeniem mechanizmów finansowania w oparciu o efekty pracy jednostek (zarówno w szkolnictwie obowiązkowym, ponadgimnazjalnym, jak i wyższym; dodatkowe środki finansowe byłyby przekazywane w momencie uzyskania ponadplanowych osiągnięć w stosunku do innych szkół).			
MNiSW, MEN	Promocja jednostek edukacyjnych, które stosują politykę dywersyfikacji wynagrodzeń w oparciu o osiągnięcia poszczególnych pracowników.			
MNiSW	Zwiększenie znaczenia w indywidualnej ocenie pracownika akademickiego jego zaangażowania społeczno-gospodarczego (w formie projektów, patentów itp.).			
MNiSW, MEN, MPiPS, MG, Premier	Położenie większego nacisku na implementację polityk międzysektorowych (angażujących kilka ministerstw – MNiSW, MEN, MPiPS, MG), wprowadzanych równolegle w różnych obszarach, opartych na testowym wdrażaniu innowacyjnych (odważnych) rozwiązań w formie eksperymentów społecznych (z opracowaną, poprawną metodologią pomiaru efektów tych polityk).			
MNiSW, MEN, MPiPS	Kumulacja środków finansowych – inwestowanie w systemowe rozwiązania w obszarze edukacji i rynku pracy zamiast wdrażania drobnych projektów edukacyjnych (budowa infrastruktury, którą można byłoby utrzymać po zakończeniu okresu programowania 2014-2020).			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
PARP	Opracowanie metodologii i procedur potrzebnych do identyfikowania potrzeb kompetencyjnych w układzie branżowym (ze szczególnym naciskiem na branże innowacyjne, rozwijające się – zdefiniowane jako kluczowe). Sprzęgnięcie tego systemu z systemem w zakresie wspomagania decyzji w obszarze rynku pracy i edukacji.			
MNiSW, MEN, MPiPS, instytucja odpowiedzialna za rozwój kształcenia ustawicznego w Polsce	Budowa systemu wspomagania decyzji w obszarze edukacji i rynku pracy na bazie danych gromadzonych przez PUP (dane z systemu Syriusz), GUS (np. s-10, PNT-01), MNiSW (dane ze sprawozdań rektorów) (innowacja testowana w jednym regionie, np. w Małopolsce, a następnie wdrożona w całym kraju).			

Źródło: Opracowanie własne.

OBJAŚNIENIA



MAŁE możliwości – potrzebne są duże zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



ŚREDNIE możliwości – potrzebne są zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



DUŻE możliwości – brak potrzeby wprowadzania zmian



Natychmiast



W ciągu 1 roku



W ciągu 3 lat



W ciągu 5 lat

Rozdział II. Współ*praca*

[*Seweryn Krupnik*]



Współpraca pomiędzy przedsiębiorcami jest jednym z kluczowych warunków rozwoju zarówno firm, jak i całej gospodarki. Korzyści ze współdziałania są dla przedsiębiorstw różnorodne: lepszy dostęp do informacji, dzielenie się zasobami czy większa siła przetargowa w kontaktach z innymi podmiotami. Wspólna realizacja przedsięwzięć zwiększa także szanse na nowe pomysły i innowacje. Istotna dla rozwoju społeczno-gospodarczego jest także współpraca przedsiębiorców z administracją publiczną i jednostkami naukowymi (Leydesorff 2013). Czynniki niezbędne dla współpracy to: zaufanie do partnera, odpowiednie kompetencje i otoczenie sprzyjające współpracy, m.in. poprzez odpowiednie zabezpieczenie interesów współdziałających podmiotów. ■

Zaufanie

Często można spotkać się ze stwierdzeniem, że polscy przedsiębiorcy są mało ufni. Generalnie, **Polacy rzeczywiście są stosunkowo mało ufnym narodem. Jednak na tle średniej dla całego kraju, polscy przedsiębiorcy wypadają relatywnie dobrze.** Przykładowo, w badaniach J. Gardawskiego (2013) 40,4% respondentów oznajmiło, że większości Polaków można ufać, a 51,6% uznało, że w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele. Dla porównania, w podobnym okresie tylko 13,4% dorosłych Polaków stwierdziło, że większości ludzi można ufać (Diagnoza Społeczna 2011).

A jakie zaufanie przedsiębiorcy deklarują wobec różnych instytucji? Jak pokazują dane zamieszczone na wykresie Il.1, **tzw. reprezentatywne organizacje pracodawców (Business Centre Club, Pracodawcy RP, PKPP Lewiatan, Związek Rzemiosła Polskiego) cieszą się mniejszym zaufaniem niż wiele instytucji publicznych.** Ponadto, niemal jedna piąta przedsiębiorców twierdzi, że nie zna tych organizacji.

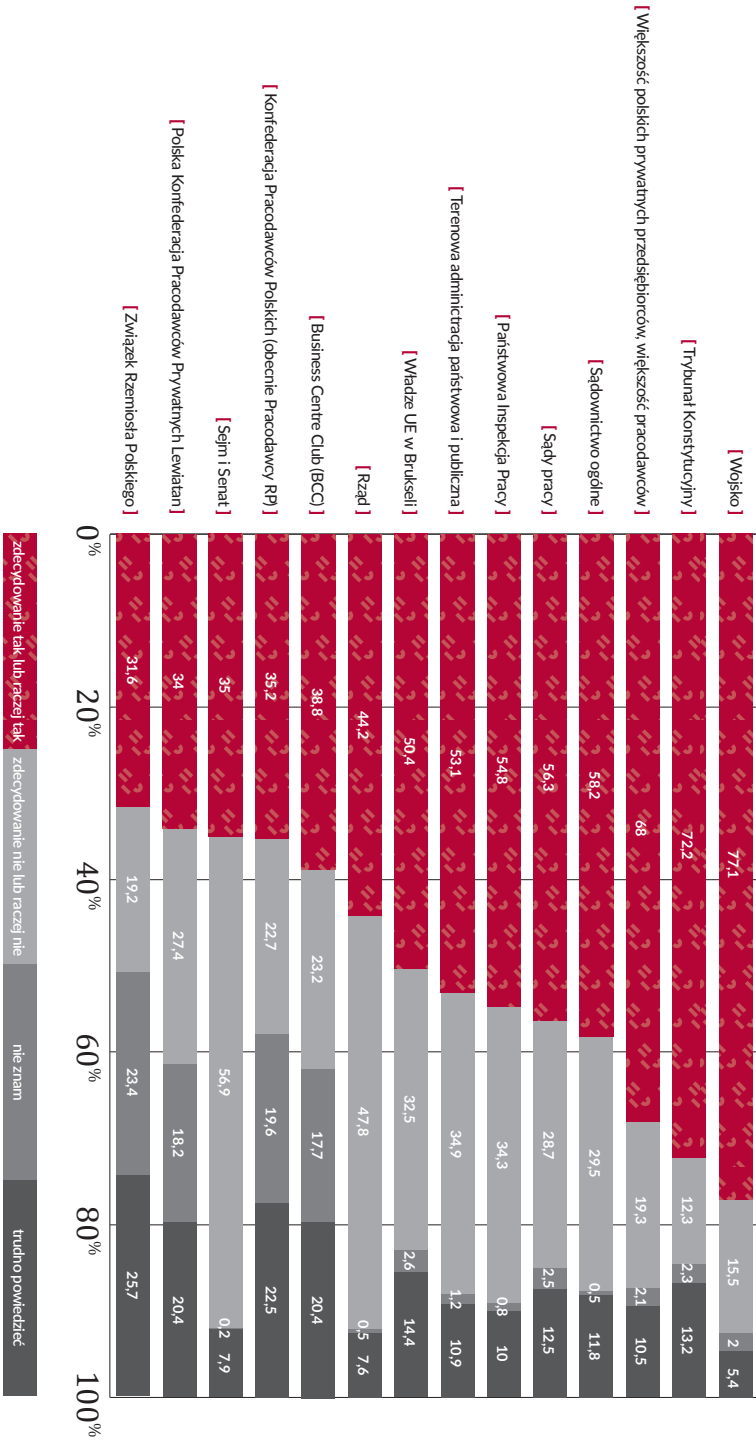
Stosunek do tych podmiotów wiąże się także z ogólnym brakiem chęci do członkostwa w jakiegokolwiek organizacji. Zgodnie z danymi uzyskanymi podczas przytoczonych badań, do jakiejś organizacji przedsiębiorców lub stowarzyszenia zawodowego należało 20% przedsiębiorców. Zdecydowana większość przedsiębiorców, którzy nie należą do żad-

nej organizacji twierdzi, że głównym powodem jest brak chęci z ich strony.

Przyczyną braku zainteresowania sformalizowaną **współpracą na poziomie organizacji reprezentatywnych może być także istniejące w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) poczucie oddalenia od przedsiębiorstw dużych i zagranicznych.** Jest to konsekwencja powszechnie formułowanej opinii, że sektor MŚP jest w Polsce gorzej traktowany niż przedsiębiorstwa duże i zagraniczne. Mali i średni przedsiębiorcy uważają, że te podmioty częściej są w stanie „coś” załatwić w kontaktach z administracją publiczną, stosując różne kruczki, oraz płacą niższe podatki (Gardawski 2013). Taki obraz relacji «przedsiębiorcy-administracja publiczna» obniża także zaufanie do administracji publicznej.

Na poziomie regionalnym i lokalnym mamy do czynienia z dużo większym potencjałem do współpracy niż w przypadku kontaktów w „Warszawie”. Przedsiębiorcy deklarują wyższe zaufanie wobec władz terenowej administracji państwowej i publicznej niż wobec władzy na poziomie centralnym (rządu czy parlamentu). ■



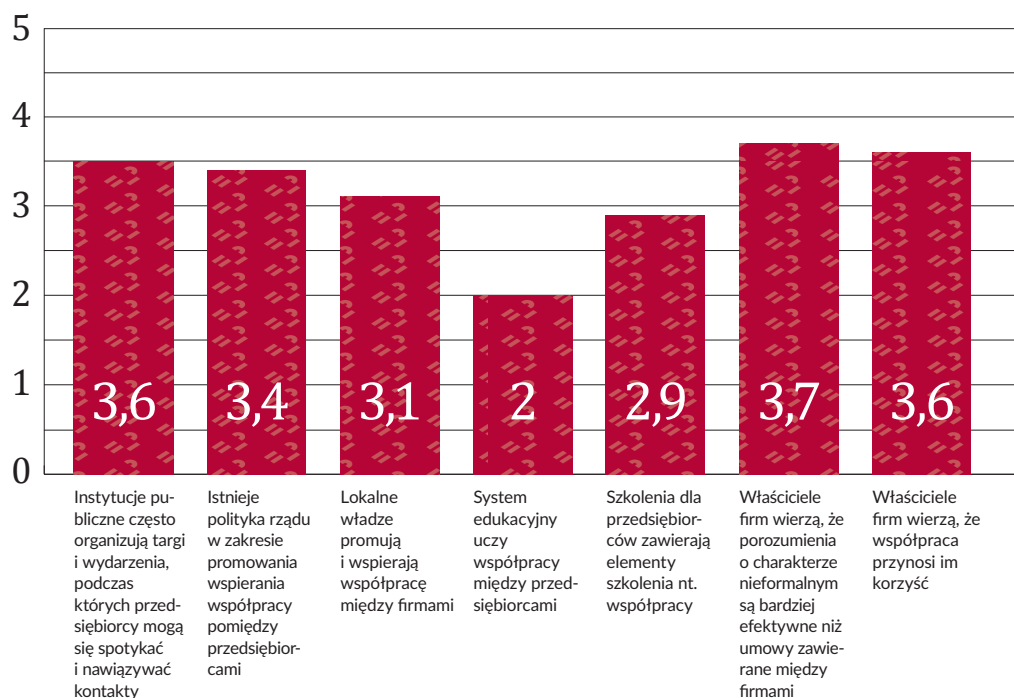


Wykres II.1. Zaufanie przedsiębiorców do różnych instytucji

Źródło: Gardawski (2013).

Kompetencje

Polski system edukacyjny nie kształtuje kompetencji, które pomagają w efektywnej współpracy pomiędzy przedsiębiorcami³. W ramach projektu Global Entrepreneurship Monitor badani eksperci ocenili warunki do współpracy biznesowej w Polsce jako przeciętne. Jednak na tym wyniku zaważyła przede wszystkim niska ocena stopnia, w jakim system edukacyjny kształtuje kompetencje potrzebne do współpracy między przedsiębiorcami (wynik o ok. 22% niższy od średniej dla krajów innowacyjnych⁴). Na tle innych, najbardziej zaawansowanych gospodarczo krajów relatywnie dobrze oceniane są natomiast: wiara właścicieli firm w porozumienia nieformalne i przekonanie o korzyściach z samej współpracy, a także działania administracji publicznej na poziomie centralnym. ■



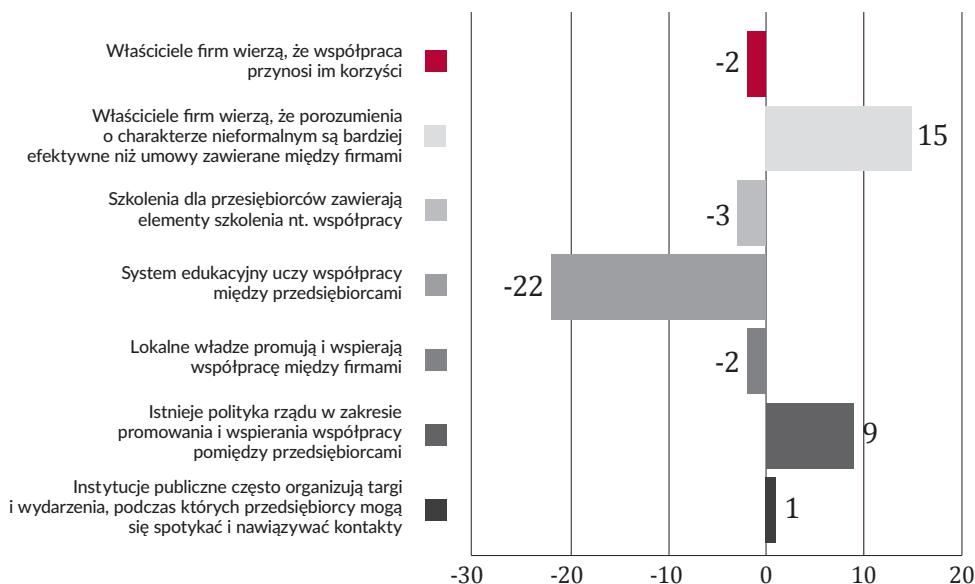
Źródło: Raport z Badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska 2012 (2013).

* Ocena na skali od 1 – „zdecydowanie nie” do 5 – „zdecydowanie tak”.

Wykres II.2. Opinie ekspertów na temat współpracy biznesowej w Polsce

³ Zagadnienie kompetencji zostało szerzej opisane w rozdziale I.

⁴ Badanie odwołuje się do podziału na kraje, których gospodarka oparta jest na: a) czynnikach produkcji, b) wzroście efektywności oraz c) innowacyjności. Polska jest wprawdzie ulokowana w tej drugiej kategorii, jednak stosunkowo wysokie wyniki dla współpracy pozwalają na porównanie jej z krajami, których gospodarka oparta jest na innowacyjności. Są to: Izrael, Japonia, Korea Płd., Singapur, Taiwan, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, Norwegia, Szwajcaria oraz Stany Zjednoczone.



Źródło: Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska 2012 (2013).

* Wykres pokazuje różnicę pomiędzy wartościami dla Polski a średnią dla najbardziej innowacyjnych gospodarek.

Wykres II.3. Warunki do współpracy biznesowej w Polsce i w krajach, w których gospodarka oparta jest na innowacyjności – porównanie

Otoczenie

Kolejnym czynnikiem, równie ważnym jak zaufanie i kompetencje, jest jakość stanowienia i egzekwowania prawa. Przedsiębiorcy są bardziej skłonni do współpracy, jeśli mają poczucie, że prawo i sądy są w stanie zminimalizować ryzyko związane z nieuczciwymi partnerami. Duży wpływ jakości prawa i pracy sądów na współpracę oraz wydatki inwestycyjne w zakresie prac badawczo-rozwojowych jest udowodniony empirycznie (Watzinger, Zaitz 2013). W międzynarodowych rankingach Polska zajmuje stosunkowo niskie pozycje w tym zakresie. Oznacza to, że **jednym z istotniejszych sposobów wsparcia współpracy przedsię-**

biorstw oraz działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej jest poprawa jakości stanowienia i egzekwowania prawa.

Podsumowując, współpraca jest kluczowym wyzwaniem, m.in. dlatego, że ma ona duży wpływ na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną. Można na nią oddziaływać poprzez kompetencje, podnoszenie sprawności funkcjonowania państwa i skuteczność wymiaru sprawiedliwości w zabezpieczaniu interesu pracowników.

W opisywanym obszarze można zidentyfikować kilka podstawowych problemów:

- polski system edukacyjny nie kształtuje kompetencji niezbędnych do współpracy;

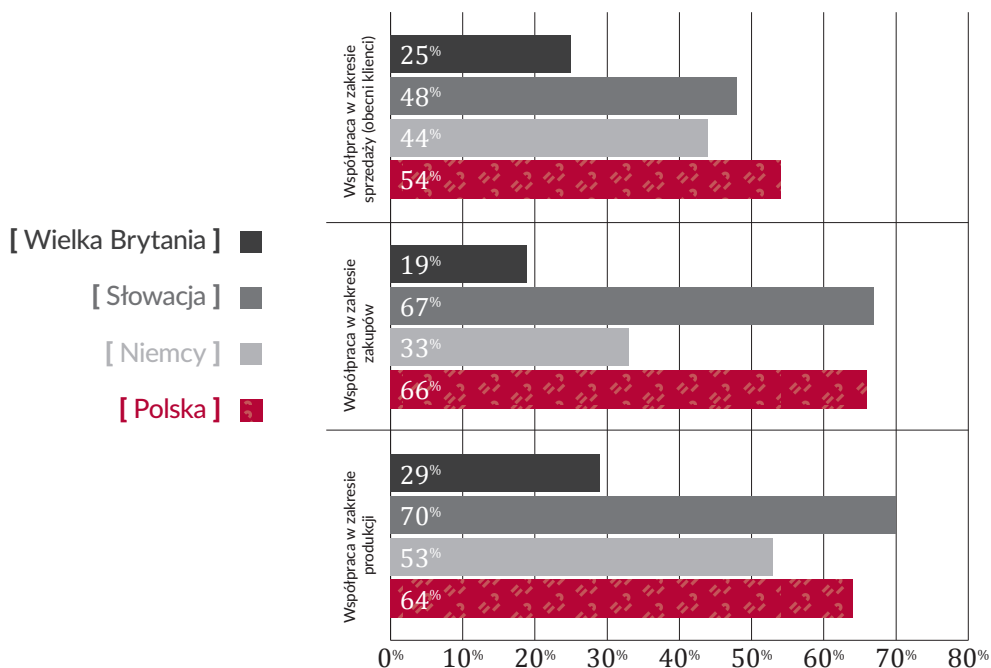
- procesy stanowienia i egzekucji prawa nie zapewniają wystarczającej ochrony dla współpracujących przedsiębiorstw;
- współpraca przedsiębiorstw jest często ograniczona do wąskiego grona podmiotów i obliczona na szybką korzyść;
- współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami a uczelniami charakteryzuje się niską intensywnością, zwłaszcza w ramach działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej;

- polska administracja nie uczy się w sposób optymalny.

Dwa pierwsze problemy zostały bardziej szczegółowo opisane w innych rozdziałach raportu (rozdział I, IV i V). W tej części zwrócono uwagę na współpracę pomiędzy samymi przedsiębiorcami, ich kontakty z uczelniami oraz stosunkowo niesprzyjające warunki do instytucjonalnego uczenia się przez polską administrację. ▪

Współpraca przedsiębiorstw jest często ograniczona do wąskiego grona podmiotów i obliczona na szybką korzyść

Polscy przedsiębiorcy stosunkowo często współpracują ze sobą w zakresie prowadzonej działalności. Dane zamieszczone na wykresie II.4 ilustrują, jak na tle innych, wybranych krajów wygląda ta kooperacja. Jak widać, polscy przedsiębiorcy współpracują najczęściej w kilku obszarach, a mianowicie w zakresie sprzedaży, zakupów i produkcji.



Źródło: Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska 2012 (2013).

* Współpraca firm istniejących powyżej 3,5 roku w zakresie bieżącej działalności.

Wykres II.4. Współpraca dojrzałych firm w zakresie bieżącej działalności

„Klanowość” polskich przedsiębiorców

Klanowość polskich przedsiębiorców oznacza opieranie się przede wszystkim na znajomościach i rekomendacjach znajomych przy wyborze partnerów biznesowych oraz współpracę w stosunkowo nielicznej grupie. Cecha ta jest szczególnie widoczna w procesie rekrutacji nowych członków do organizacji przedsiębiorców. Przyjęcie nowych podmiotów czy osób do organizacji przedsiębiorców często jest uzależnione od rekomendacji obecnych członków. W przypadku braku takiego warunku, podstawowym powodem zgłaszania się do organizacji przez przedsiębiorstwo jest polecenie jej przez partnera biznesowego.

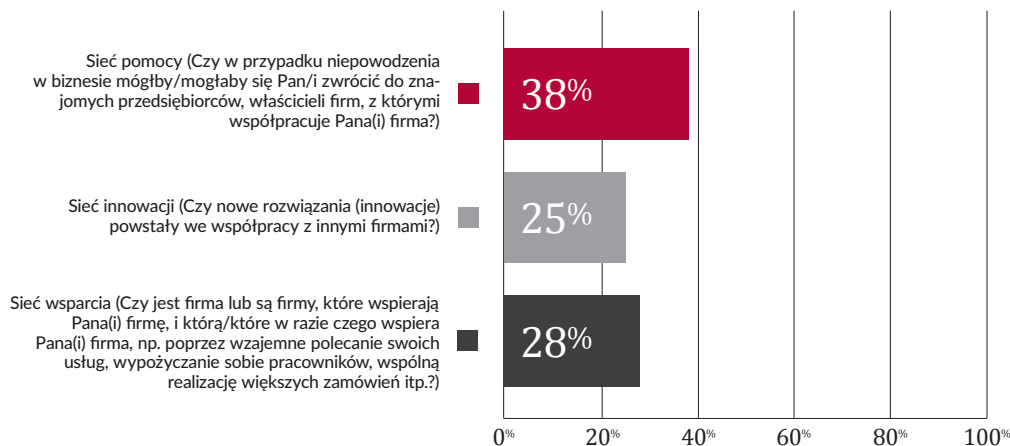
Jednocześnie przedstawiciele organizacji przedsiębiorców podkreślają, że właśnie poszerzenie puli potencjalnych partnerów biznesowych jest jedną z podstawowych korzyści członkostwa w organizacji.

Badania socjologiczne w Polsce wskazują na to, że jesteśmy stricte nie tyle społeczeństwem, w którym ceni się kompetencje, ile dominuje klanowość. Skoro jesteśmy społeczeństwem, w którym dominuje klanowość, to robi się biznes z tymi, których się zna. W związku z tym już samo stworzenie platformy do współpracy i uczestniczenie w życiu tej platformy znacznie ułatwia współpracę.

Barbara Matyaszek-Szarek, członkini Zarządu Małopolskiego Związku Pracodawców Lewiatan.

Współpraca przedsiębiorców ma jednak charakter „klanowy”, tzn. jest intensywna w wąskiej grupie znajomych przedsiębiorców. Niestety zbyt rzadko opiera się o mniej pogłębione, ale bardziej liczne relacje. Jak wynika z badań Gardawskiego (2013), około jedna trzecia przedsiębiorstw może liczyć na wsparcie innych firm w zakresie bieżącej aktywności, działalności inno-

wacyjnej czy pomocy w przypadku niepowodzenia w biznesie (por. wykres II.5). Kontakty te są jednak nieliczne (z reguły 2-3 firmy), często oparte na bliskich relacjach towarzyskich i silnie związane z cechami osobowościowymi przedsiębiorców (sprzyjają im m.in. wysokie kompetencje).



Źródło: Gardawski (2013).

Wykres II.5. Sieci pomocy, innowacji i wsparcia – odsetek odpowiedzi „TAK”

Ze względu na nieufność wobec formalnych organizacji, **kluczowym bodźcem dla przedsiębiorców do przystąpienia do nich jest pojawienie się w krótkim okresie korzyści finansowych** (Gardawski 2013). Przedsiębiorstwo będzie należało do organizacji tak długo, jak długo korzyść będzie występowała lub też wyłonią się dodatkowe motywy (np. gotowość do zainwestowania w relacje w celu uzyskania korzyści w dłuższym okresie, prestiż związany z przynależnością). W efekcie można odnaleźć w naszym kraju szereg mniej lub bardziej formalnych zrzeszeń przedsiębiorców, które powstają w celu uzyskania takich korzyści, np. grupy zakupowe.

Opisane czynniki **utrudniają wspólną realizację działań ukierunkowanych na osiągnięcie korzyści w średnim lub dłuższym okresie przez stosunkowo słabo znających się przedsiębiorców**. A takie cechy mają działania związane z pracami badawczo-rozwojowymi i innowacyjnymi, które są kluczowe dla wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw⁵.

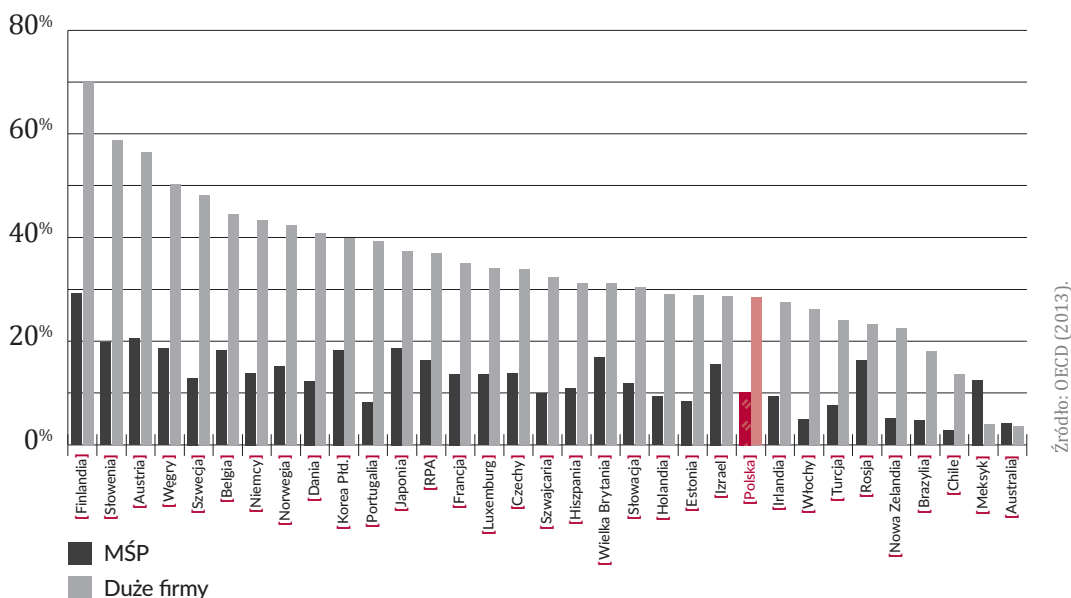
Zagadnienie współpracy jest obszarem zainteresowania instytucji publicznych wspierających przedsiębiorczość. Jednocześnie rozpatruje się ją niemal wyłącznie przez pryzmat inicjatyw klastrowych. **Jest to właściwy kierunek, jednak ze względu na opisane cechy współpracy polskich przedsiębiorstw trafny tylko w odniesieniu do wąskiej grupy podmiotów** (gotowych na ścisłą współpracę w szerszym gronie, ale wśród firm o podobnym profilu branżowym – w celu osiągnięcia korzyści w dłuższym okresie).

Brakuje obecnie działań wspierających i upowszechniających bardziej podstawowe formy współpracy – wiążącej się z korzyściami w krótszym okresie i jednocześnie umożliwiającej nawiązanie współpracy z większą liczbą podmiotów (takich jak np. grupy zakupowe). Współdziałanie w takiej formie pozwala na wzrost zaufania i kompetencji pomagających w efektywnej współpracy. To natomiast, w dalszej kolejności, przyczynia się do nawiązywania współpracy, która może przynieść efekt w średnim i dłuższym okresie (np. w zakresie działalności badawczo-rozwojowej). ■

5 Warto odnotować, że opinia o stosunkowo rzadkiej współpracy w zakresie realizacji wspólnych działań jest powszechna wśród przedsiębiorców (Gardawski 2013). W badaniach profesora Gardawskiego zgodziło się z nią 67% przedsiębiorców (a 20% odpowiedziało: „trudno powiedzieć”).

Niska intensywność współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a uczelniami, zwłaszcza w ramach działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej

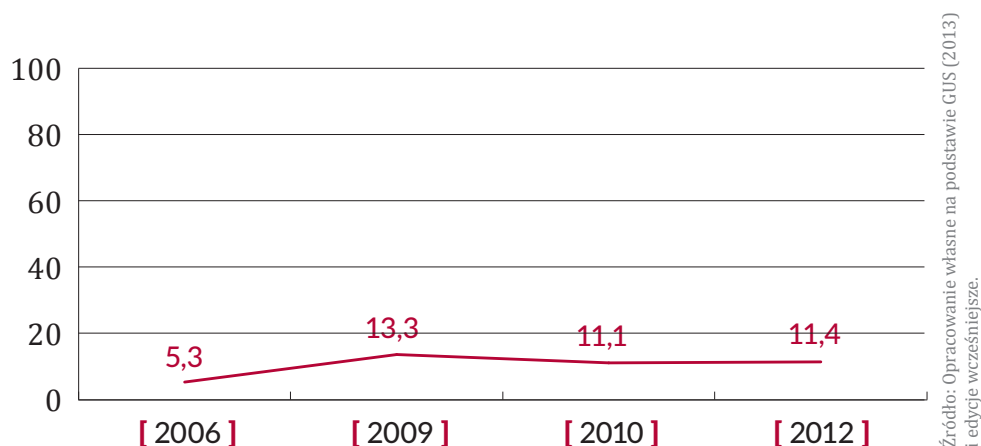
Współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami a uczelniami jest w naszym kraju umiarkowana (Orłowski 2013, Dominik 2013, CEAPP UJ 2012). W zestawieniach międzynarodowych Polska lokuje się pod tym względem na końcowych pozycjach (por. wyniki dla krajów OECD przedstawione w wykresie II.6).



* Procent wśród przedsiębiorstw wprowadzających innowacje produktowe lub procesowe w każdej kategorii wielkości.

Wykres II.6. Przedsiębiorstwa współpracujące ze szkołami wyższymi lub publicznymi jednostkami badawczymi, według kategorii wielkości (2008-2010)

Jednocześnie w przeciągu ostatnich lat dostrzegalny jest powolny wzrost intensywności współpracy (por. wykres II.7). Można uznać, że wynika on z prowadzonej w Polsce polityki innowacyjnej, stymulującej obie strony do współpracy. Pomimo tego wzrostu, intensywność współpracy jest nadal niska.



Wykres II.7. Innowacyjne przedsiębiorstwa przemysłowe wskazujące na współpracę ze szkołami wyższymi jako na najkorzystniejszą

Na opisywany problem składa się szereg czynników – związanych zarówno z funkcjonowaniem szkół wyższych i przedsiębiorstw, jak i otoczeniem ich współpracy. Przede wszystkim przedsiębiorcy i uczelnie mają tylko częściowo zbieżne interesy i logiki funkcjonowania. Świetnym przykładem tych różnic jest sytuacja wspólnego przygotowania projektu: naukowcom zależy na jak najdłuższym czasie trwania grantu a przedsiębiorcom na jak najszybszym efekcie. Ponadto, na uczelniach zbyt rzadko pracują osoby o odpowiednich, niezbędnych do współpracy kompetencjach (brokerzy, koordynatorzy projektów B+R). Te przyczyny są z kolei związane z ramami prawno-proceduralnymi funkcjonowania szkół wyższych, ale także zarządzaniem strategicznym. W efekcie, **nie ma póki co wystarczająco silnych bodźców dla uczelni i pracowników naukowych do współpracy.**

Z kolei wśród przedsiębiorców pokutuje przekonanie, po części słuszne, o licznych



Początki współpracy nauka – biznes na Uniwersytecie Stanforda

Jednym z niezbędnych czynników sprzyjających zdecydowanemu zwiększeniu intensywności współpracy jest zaistnienie efektu masy krytycznej. Przykładem jest Uniwersytet Stanforda, na którym cały wysiłek rozwoju potencjału naukowego i intensyfikacji współpracy z biznesem skoncentrowano po II wojnie światowej na wybranym obszarze wiedzy: połączenia elektrotechniki i nauk przyrodniczych (Etzkowicz 2002). Plan rozwoju potencjału uczelni w ramach tej dziedziny wiedzy był rozpisany na 20 lat. Po uzyskaniu zamierzonego efektu rozszerzono działania na inne obszary. Otwarte pozostaje pytanie, czy polskie władze regionalne i szkoły wyższe są w stanie (zarówno ze względu na ramy prawno-proceduralne funkcjonowania, jak i zdolność do strategicznego zarządzania) podjąć takie decyzje i wykazać się odpowiednią: konsekwencją i cierpliwością.

trudnościach związanych ze współpracą z uczelniami (niesłowni pracownicy, długotrwałe procedury). Ponadto, stosunkowo często **podmioty z sektora MŚP nie odczuwają jeszcze potrzeby opierania własnych przewag konkurencyjnych na wiedzy wynikającej z prac badawczo-rozwojowych**. Współpracę utrudniają także rzadkie kontakty między przedstawicielami obu środowisk oraz różnorodne bariery prawno-proceduralne.

Warto odnotować, że decydenci publiczni dostrzegają opisywany problem. Zarówno na poziomie agendy, jak i różnorodnych konkretnych programów podejmuje się próby przezwyciężenia opisanego problemu – przede wszystkim poprzez premiowanie współpracy przedsiębiorstw i uczelni w ramach przyznawanych grantów czy szereg regionalnie i lokalnie realizowanych programów.

Jednocześnie wprowadzane obecnie w Polsce zmiany mają kilka istotnych wad. Po pierwsze, **zmiany te nie są realizowane w odpowiednio śmiały sposób, tzn.** często mają charakter kosmetyczny a nie systemowy. Po drugie, brakuje atmosfery konsensusu w ich wprowadzaniu pomiędzy kluczowymi aktorami (rząd, uczelnie, pracodawcy). **Implementacja proponowanych rozwiązań jest utrudniona ze względu na nieufność ze strony naukowców wobec administracji publicznej**. Postawa ta jest wynikiem oddziaływania kilku czynników. Wprowadzane zmiany należy rozpatrywać w kontekście szerszych reform nauki i szkolnictwa wyższego – reform, które były wdrażane w sposób daleki od optymalnego, w atmosferze oskarżania uczel-

ni o „produkowanie bezrobotnych” i często są odbierane jako przyczyna wzrostu biurokracji odciągającej od działalności naukowej. Zachęcanie uczelni do intensywniejszej współpracy z biznesem jest także traktowane przez część środowisk naukowych jako wycofywanie się przez rządzących z publicznego finansowania nauki. Naukowcy są także świadomi różnorodnych zagrożeń związanych ze ścisłą współpracą z biznesem (Krimsky 2006). Należy pamiętać, że ze względu na autonomię uczelni i naukowców wprowadzanie zmian bez ich poparcia nie przyniesie oczekiwanych skutków. **Działania administracji publicznej powinny być więc ukierunkowane na równoległe generowanie systemowych bodźców zachęcających uczelnie i naukowców do współpracy oraz dostarczanie zasobów umożliwiających taką współpracę.** ■

Nieoptymalne uczenie się administracji w ramach cyklu zarządzania politykami publicznymi

Pomimo pozytywnych zmian, jakie widać w funkcjonowaniu polskiej administracji publicznej, nadal istnieją problemy, których przezwyciężenie jest niezbędne zarówno dla lepszej współpracy z przedsiębiorstwami, jak i lepszego (tzn. skuteczniejszego i bardziej efektywnego) wsparcia przedsiębiorczości.

Podstawowym warunkiem podnoszenia jakości funkcjonowania jest możliwość oceny i wyciągania wniosków z efektów działań już zrealizowanych. W przypadku polskiej administracji warunek ten nie jest w pełni spełniony. Innymi słowy, **niezbędne jest stworzenie instytucjonalnych bodźców do uczenia się**



MUS: Ministerstwa Uczące się

„Ministerstwa Uczące Się” to projekt realizowany w latach 2010-2014 w celu wzmocnienia procesów nowoczesnego zarządzania wiedzą w departamentach polskich ministerstw.

W jego ramach opracowano m.in.:

- opis międzynarodowych dobrych praktyk w obszarze zarządzania wiedzą w administracji publicznej;
- podręczniki dla administracji dotyczące badania stanu mechanizmów uczenia się oraz wykorzystania narzędzi poprawy tych mechanizmów.

Opisane rozwiązania zostały testowo wdrożone w wybranych ministerstwach.

Projekt był realizowany przez Uniwersytet Warszawski – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Zakład Nauki Administracji UW oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Więcej informacji o projekcie i efekty prac można znaleźć na stronie: www.mus.edu.pl

administracji publicznej (Olejniczak, Domaradzka i inni 2010). Istniejąca kultura organizacyjna – procedury i szeroko rozumiane bodźce – w polskiej administracji publicznej ukierunkowuje osoby zarządzające programami przede wszystkim na wydatkowanie środków i unikanie problemów formalnych, a nie na osiągnięcie celów polityk publicznych (Mazur 2012, PSDB 2012).

Z opisanym problemem związany jest szereg elementów dysfunkcyjnych dla poszczególnych etapów zarządzania politykami publicznymi: diagnozy, programowania, wdrażania i ewaluacji. Jest on także ściśle związany z deficytem zarządzania strategicznego rozwojem społeczno-gospodarczym. Kwestie te są szczegółowo opisane w innych opracowaniach (Mazur 2012, Geodecki i inni 2013).

W celu zilustrowania tych aspektów warto zwrócić uwagę na dwa wybrane pro-

blemy. **Po pierwsze, brakuje odpowiedniego, wykorzystującego wcześniejsze doświadczenia, planowania wdrażania polityk publicznych.** W efekcie wiele programów napotyka te same trudności, co ich poprzednicy. Wynika to m.in. z niewystarczającego poziomu wiedzy na temat obszaru objętego interwencją i samego działania interwencji oraz z braku odpowiednich narzędzi i procedur do gromadzenia i wykorzystywania takiej wiedzy.

Po drugie, pomimo dużej liczby badań ewaluacyjnych, wnioski i rekomendacje z nich wynikające w nikłym stopniu przekładają się na zarządzanie politykami publicznymi. Na tę sytuację składa się wiele czynników. Jednym z najważniejszych jest **traktowanie ewaluacji jako obowiązku związanego z korzystaniem z funduszy unijnych a nie szansy na rozwój i uczenie się.** Innym ważnym powodem jest **niska jakość**

(w tym użyteczność) wielu ewaluacji. Kolejną przyczyną są **przyjęte rozwiązania instytucjonalne i budżetowe**, które powodują, że jednostki odpowiedzialne za ewaluację mają niewielki wpływ na faktyczne procesy decyzyjne.



Wzmocnienie roli ewaluacji w Japonii

Proces wzmocniania roli ewaluacji w zarządzaniu politykami publicznym był rozłożony na niemal 10 lat. Cele tego działania zdefiniowano następująco:

- zwiększenie przejrzystości działań;
- wzmocnienie funkcjonowania organizacji;
- identyfikacja obszarów potencjalnych oszczędności.

O jego sukcesie zadecydowały:

- mocna pozycja instytucjonalna i odpowiednie zasoby jednostek odpowiedzialnych za ewaluację;
- obowiązek intensywnego, powszechnego stosowania ewaluacji do wszystkich działań realizowanych przez jednostkę na podstawie ogólnie wytyczonych ram (wprowadzony w 2001 r.);
- oddolne wypracowywanie rozwiązań; organizacyjnych na poziomie każdej z jednostek;
- wykształcenie odpowiednich kompetencji związanych zarówno z realizacją badań ewaluacyjnych, jak i przystępnym prezentowaniem ich wyników.

Źródło: Olejniczak (2012).

Przewycięzenie opisanego problemu wymaga woli politycznej, dużego wysiłku ze strony administracji publicznej oraz współpracy tej administracji z biznesem, przedsiębiorstwami, uczelniami i jednostkami samorządowymi. Współpraca ta – co ważne, występująca już w różnych obszarach – powinna polegać na transferze dobrych praktyk dotyczących zarządzania wiedzą z biznesu do administracji publicznej, systemowym wsparciu ośrodków eksperckich spełniających funkcję „brokerów wiedzy” oraz odpowiedniej komunikacji pomiędzy zainteresowanymi stronami.

Istnieje wiele inicjatyw, przeglądów i zbiorów rekomendacji ukierunkowanych na wsparcie uczenia się administracji w ramach cyklu zarządzania politykami publicznymi. Dużo dobrego dzieje się także w samej administracji publicznej. **Niezbędne dla wsparcia rozwoju przedsiębiorczości jest wykorzystanie tego potencjału – przekształcenie poszczególnych praktyk w rozwiązania systemowe.** ■

[REKOMENDACJE]

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Współpraca przedsiębiorstw jest często ograniczona do wąskiego grona podmiotów i obliczona na szybką korzyść				
MG, PARP	Uruchomienie ogólnokrajowego programu wsparcia różnorodnych inicjatyw współpracy: 1. Identyfikacja i opis dobrych praktyk dotyczących współpracy polskich przedsiębiorstw w zakresie wspólnych zakupów, produkcji lub sprzedaży dóbr i usług (zwłaszcza prowadzących w efekcie do działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej). 2. Opracowanie podręcznika na temat nawiązywania i rozwijania takiej współpracy. Podręcznik powinien zawierać opis dobrych praktyk oraz rozwijać ewentualne wątpliwości dotyczące prawnych aspektów współpracy. Wykorzystanie przykładów dobrych praktyk zwiększy wiarygodność przekazywanych treści. W podręczniku należy wyeksponować przykłady ilustrujące krótkoterminowe korzyści z tak nawiązywanej współpracy („strategia nisko wiszących owoców”). 3. Uproszczenie przepisów związanych z podejmowaniem tego typu współpracy (przyspieszenie zawierania stowarzyszeń, wprowadzenie nowej formuły prawnej umożliwiającej formalizację współpracy mniejszej grupy podmiotów, np. grup zakupowych). 4. Realizacja działań upowszechniających opisywane formy współpracy. 5. Działanie powinno być zaplanowane i zrealizowane w partnerstwie z regionalnymi i lokalnymi instytucjami wspierającymi przedsiębiorczość oraz organizacjami przedsiębiorców. Takie zaprojektowanie działań zwiększy wiarygodność przekazywanych treści. Beneficjenci i członkowie tych organizacji powinni być pierwszymi adresatami realizowanych działań. Należy założyć, że będą oni stosunkowo najbardziej zainteresowani taką formą współpracy. 6. Sieciowanie istniejących inicjatyw współpracy umożliwiające im wymianę doświadczeń. 7. Wsparcie konsultacyjno-doradcze istniejących inicjatyw współpracy.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MG, PARP, NCBiR, IZ RPO	Preferencyjne traktowanie wniosków o wsparcie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej składanych przez grupy przedsiębiorstw.			
Niska intensywność współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a uczelniami, zwłaszcza w ramach działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej				
MNiSW	Transfer wiedzy z uczelni do przedsiębiorstw powinien nadal być traktowany jako ważny element agendy Ministerstwa. Jednocześnie powinien on być komplementarny wobec szerszych zmian w szkolnictwie wyższym. Transfer wiedzy powinien być traktowany przede wszystkim jako wkład uczelni w regionalny rozwój społeczno-gospodarczy (a nie wyłącznie dodatkowe źródło dochodu). Wprowadzenie takich zmian będzie możliwe jedynie w oparciu o diagnozę i strategię rozwoju szkolnictwa wyższego wypracowaną wspólnie przez Ministerstwo oraz przedstawicieli uczelni i innych interesariuszy (m.in. władze regionalne, przedstawicieli środowisk regionalnych).			
MNiSW	Zarządzanie strategiczne na uczelniach wymaga wzmocnienia. Ministerstwo może się do tego przyczynić poprzez: • bardziej szczegółowe opisanie oczekiwań odnośnie procesu tworzenia strategii uczelni i jej realizacji w odpowiednich dokumentach prawnych; • opracowanie podręcznika pokazującego krok po kroku sposoby prac nad strategią i jej wykorzystania w zarządzaniu. Taki podręcznik powinien zawierać także opis dobrych praktyk (także z polskich uczelni).			
Szkoły wyższe	Uczelnie mogą przyczynić się do wzmocnienia zarządzania strategicznego poprzez: • umiejscowienie procesów tworzenia i realizacji strategii bezpośrednio w gestii rektora uczelni; • przeznaczenie adekwatnych zasobów na zarządzanie strategiczne; • korzystanie z dobrych praktyk w zakresie opracowywania i wdrażania strategii; • szersze włączanie regionalnych interesariuszy (przedsiębiorcy, sektor pozarządowy, władze regionalne) w proces tworzenia i monitorowania realizacji strategii.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MF, MNiSW	Niezbędne jest szybkie wprowadzenie możliwości odpisu 1% podatku CIT na rzecz uczelni i jednostek badawczych. Takie rozwiązanie będzie silnym, pozytywnym bodźcem dla wprowadzania zmian na uczelniach.			
Nieoptymalne uczenie się administracji w ramach cyklu zarządzania politykami publicznymi				
Premier	1. Wzmocnienie zarządzania strategicznego rozwojem społeczno-gospodarczym.			
MAC	2. Wprowadzenie bodźców systemowych do korzystania z różnorodnych narzędzi sprzyjających uczeniu się jednostek administracji publicznej (np. wypracowanych w ramach projektu MUS).			
Premier, MAC, MIR	3. Wzmocnienie wykorzystania ewaluacji w jednostkach administracji publicznej i zarządzania wdrażaniem polityk publicznych (rozpoczynając od ministerstw) poprzez: - dalsze działania podnoszące jakość odbieranych ewaluacji (budowanie kultury ewaluacyjnej, podnoszenie jakości oraz użyteczności wniosków i rekomendacji wynikających z działań ewaluacyjnych, upowszechnianie kompetencji niezbędnych do zamawiania i odbierania odpowiedniej jakości ewaluacji); - zwiększenie roli (poprzez wzrost zasobów i uprawnień) komórki odpowiedzialnej za koordynowanie działań ewaluacyjnych (obecnie Krajowa Jednostka Ewaluacji); - przygotowanie planu i testowe objęcie działaniami ewaluacyjnymi wszystkich istotnych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego przedsięwzięć (a nie tylko tych, które są współfinansowe ze źródeł unijnych).			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Premier, MAC, MIR	Wzmocnienie procesu wdrażania polityk publicznych poprzez: - wprowadzanie systemów informatycznych wspierających podejmowanie decyzji w ramach wdrażania w oparciu o dowody; - nawiązywanie systematycznej współpracy z jednostkami eksperckimi.			

Źródło: Opracowanie własne.

OBJAŚNIENIA		MAŁE możliwości – potrzebne są duże zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację		Natychmiast
		ŚREDNIE możliwości – potrzebne są zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację		W ciągu 1 roku
		DUŻE możliwości – brak potrzeby wprowadzania zmian		W ciągu 3 lat
				W ciągu 5 lat

Rozdział III.

Innowacje

[*Wojciech Przybylski*]



Od początku transformacji polskie przedsiębiorstwa konkurują przede wszystkim ceną. Dlatego międzynarodowe koncerny tak chętnie przenosiły do naszego kraju fabryki samochodów czy lodówek, a w ostatnim czasie swoje centra usług wspólnych, np. księgowość. Dopóki koszty pracy w Polsce są wyraźnie niższe niż na Zachodzie, nasza gospodarka będzie się rozwijać. Jednak takie proste rezerwy wzrostu, oparte o ceny, już się prawie wyczerpały. **Dlatego obecnie głównym wyzwaniem polskiej gospodarki jest odmieniana przez wszystkie przypadki innowacyjność. Polska zajmuje ostatnie miejsca w rankingach, które jej dotyczą, zaś głównym problemem jest nie tyle często mitologizowana współpraca na linii << nauka-biznes >>, ile niskie wydatki na badania i rozwój ponoszone przez same firmy.** Projektowanie nowych produktów i usług wymaga jednak zupełnie innej strategii działania: od kompetencji pracowników, przez model biznesowy, po zarządzanie i sprzedaż. Upraszczając dylemat, przed którym stoją polityki publiczne w Polsce, możemy dojść do następującego pytania: **czy szybciej nauczymy przedsiębiorców badać czy naukowców sprzedawać?**

Kontekstem dla polskiej polityki innowacji jest polityka unijna. Tymczasem Unia Europejska ma z innowacjami ogromny problem, którego jest świadoma, ale z którym od 20 lat nie może sobie poradzić. Cele zapisane w Strategii Lizbońskiej, zakładające wydatki na B+R równe 3% PKB w skali całej Wspólnoty, nie zostały osiągnięte do 2010 r. i z pewnością nie zostaną zrealizowane ani w 2020 r., ani w innej dającej się przewidzieć przyszłości. **Spośród państw Unii Europejskiej tylko wybrane uczestniczą w globalnej konkurencji technologicznej (Finlandia, Szwecja, Niemcy, Austria). To one powinny stanowić punkt odniesienia zarówno w znaczeniu celów, jak i narzędzi. Polska polityka innowacji powinna być mieszanką rozwiązań niemiec-**

kich oraz skandynawskich, wspartą wybranymi doświadczeniami krajów azjatyckich (głównie w zakresie skali działania) i oczywiście uwzględniającą specyfikę naszego kraju. Gonienie średniej unijnej przy pomocy „unijnej średniej narzędzi” nie ma sensu, na co dowodem są nie tylko Hiszpania, Portugalia czy Grecja, ale i część krajów Europy Północnej, których pozycja w obszarze innowacji spada z roku na rok. Jak celnie wskazuje T. Grosse, Unia Europejska nie ma ani narzędzi, ani pomysłu, jak rozwiązać problem niskiej innowacyjności swoich państw członkowskich (Grosse 2014).

Ranking	Kraje objęte badaniem	Miejsce Polski	Metoda pomiaru
Innovation Union Scoreboard 2013	27 krajów UE	24.	Średnia z 24 wskaźników, obejmujących zasoby ludzkie, system B+R, finansowanie B+R, aktywność firm, efekty ekonomiczne B+R
OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011	34 kraje OECD	29.-30.	Ocena szacunkowa W. Orłowskiego, średnia z 12 wybranych wskaźników, obejmujących edukację i zasoby ludzkie, finansowanie B+R, aktywność firm, efekty ekonomiczne B+R
Global eReport 2012-2013	144 kraje świata	54.	Wskaźnik łączny w filarze „Zdolność do innowacji”

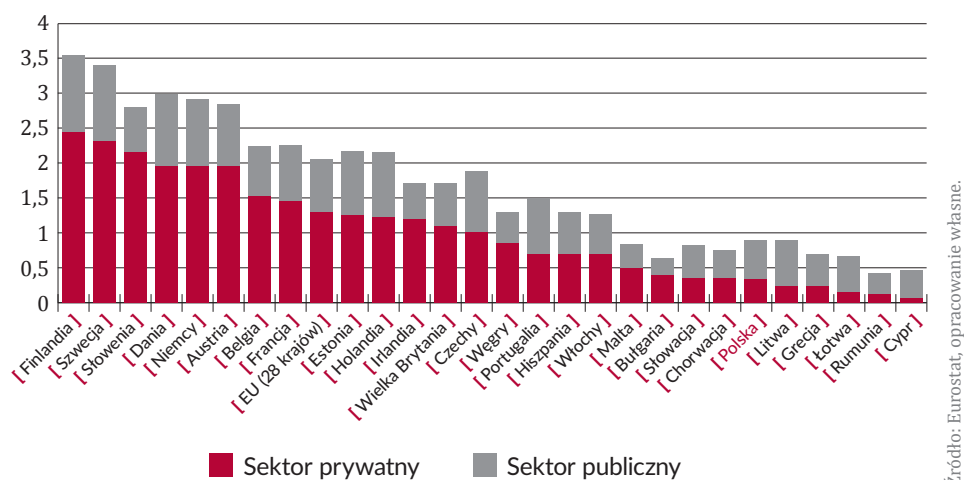
Źródło: Orłowski (2013).

Tabela III.1. Miejsce Polski w rankingach innowacyjności

Największym strukturalnym problemem polskiej gospodarki w obszarze Innowacyjność jest niski udział wydatków na ten cel finansowanych i realizowanych przez sektor prywatny. Jak możemy przeczytać w skądinąd słusznej Diagnozie POIR (Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój), *na tle innych państw członkowskich UE Polska charakteryzuje się odmienną strukturą nakładów na B+R, zwłaszcza niskim udziałem nakładów prywatnych na B+R oraz niskim udziałem nakładów na badania stosowane i prace rozwojowe w nakładach*

bieżących na B+R ogółem. Innymi słowy, większość pieniędzy wydawanych w Polsce na B+R idzie przez uczelnie na prace, które nie są przekładane na praktykę gospodarczą.

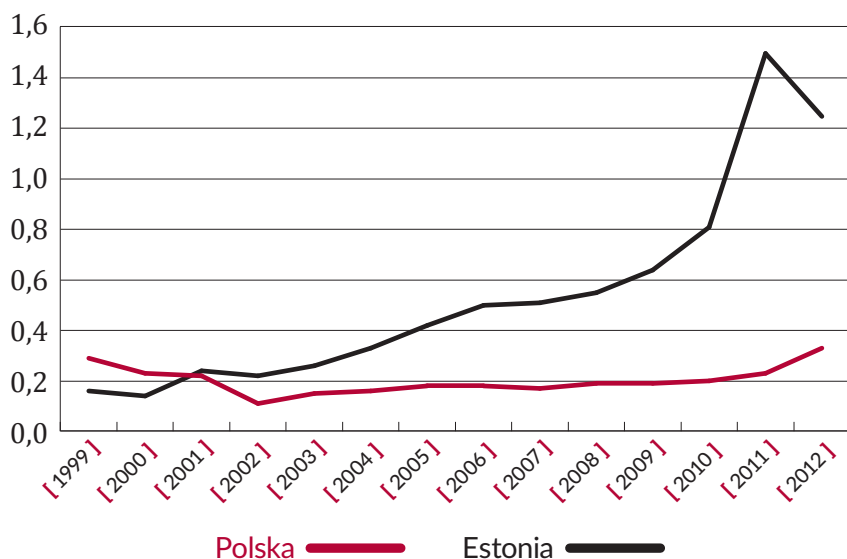
„Zdrowy” udział wydatków sektora prywatnego w wydatkach B+R ogółem to ok. 2/3, a w Polsce obecnie to 1/3 (w 2010 r. była to nawet 1/4). Polska administracja publiczna świętuje wzrost udziału



Wykres III.1. Wydatki na B+R jako % PKB, sektor prywatny i publiczny (2012)

wydatków sektora prywatnego do 32% w 2013 r. zapominając, że w 2007 r. było to ponad 34% – mamy zatem do czynienia z wahaniami wskaźnika, a nie wzro-

stem. Smutną prawdą jest taka, że na przestrzeni ostatnich lat mamy w tym obszarze stagnację oraz brak pomysłu na jakościową zmianę stanu rzeczy.



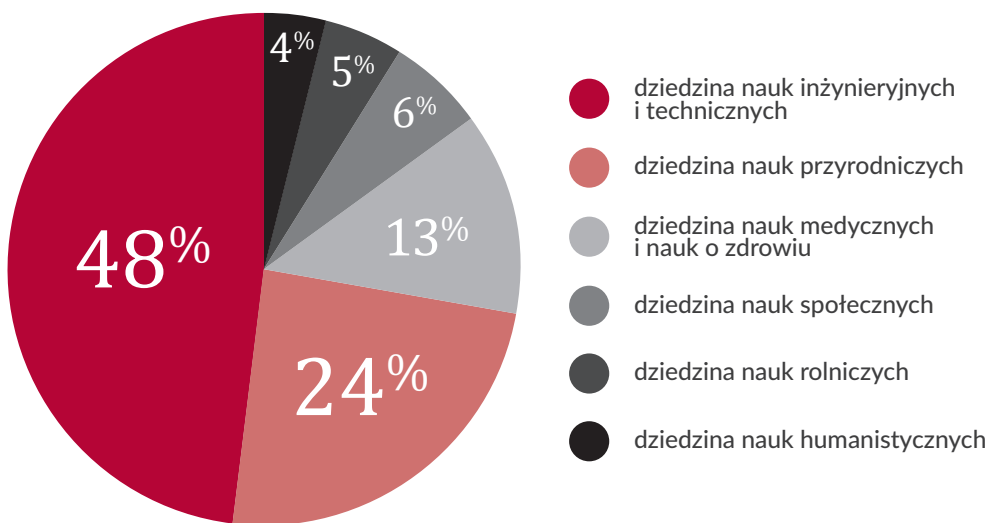
Wykres III.2. BERD w Polsce i Estonii (wydatki na B+R sektora przedsiębiorstw jako %PKB)

POIR (za Krajowym Programem Reform) zakłada zwiększenie wydatków na B+R w Polsce do 1,7% PKB w 2020 r. Trudno dociec, z czego bierze się ów umiarkowany optymizm, skoro środki publiczne na ten cel w najbliższym czasie radykalnie nie wzrosną, a w latach 2015-2016 trzeba się liczyć z okresowym spadkiem strumienia środków unijnych. **Doświadczenie perspektywy 2007-2013 wskazało dobitnie, że przy obecnym modelu wydatkowania tych pieniędzy nie pojawia się wyraźny efekt dźwigni poprzez stymulowanie wydatków sektora prywatnego. Mimo iż łączne wydatki na B+R rosły (do 0,9% PKB w 2012 r.), póki co firmy nie są skłonne zwiększać wydatków na ten cel.**

Z jednej strony, wzrost nakładów na B+R ma przynajmniej rozsądną strukturę branżową. Od kilku lat najszybciej rosną wydatki w zakresie nauk medycznych i o zdrowiu, nauk inżynieryjnych i technicznych oraz nauk przyrodniczych, podczas gdy wydatki na nauki społeczne i humanistyczne rosną tylko symbo-

licznie. Nie znaczy to jednak, że innowacje powstają tylko w obszarze nauk ścisłych. Nawet jeśli definiujemy cele polityki innowacyjnej w kontekście nowej polityki przemysłowej (NPP), to nadal wiele innowacji może pojawiać się w naukach społecznych. Nie chodzi tutaj jedynie o modne ostatnio „innowacje społeczne” – wśród start-upów technologicznych świetnie radzą sobie zespoły mieszane, w których informatycy pracują ramię w ramię z psychologami czy socjologami.

Z drugiej strony, po takiej a nie innej strukturze wydatków moglibyśmy oczekiwać orientacji na gospodarkę i realnych (czyli zakończonych sprzedażą) wdrożeń. Jest to kolejny dowód na to, że problemy z transferem technologii na linii nauka – biznes mają charakter systemowy i są nie do rozwiązania za pomocą prostych, szybkich metod. ■



Wykres III.3. Wydatki na B+R wg dziedzin nauk (2012)

Fałszywy model systemu innowacji

Zgodnie z dominującym w Polsce wyobrażeniem o innowacjach (być może nawet historycznie uzasadnionym, przynajmniej w kontekście ostatnich kilkudziesięciu lat), wiedza powstaje na uczelniach, a następnie jest transferowana do biznesu, zaś firmy zajmują się tylko jej sprzedażą. Opierając się na tym radykalnie uproszczonym i w dużej mierze fałszywym wyobrażeniu, „wpompowaliśmy” miliardy złotych w infrastrukturę szkół wyższych, licząc, że uczelniane laboratoria zaczną pracować na potrzeby gospodarki. Jak na razie nic takiego się nie dzieje. **W rozwiniętych technologicznie krajach świata klasyczny transfer science2business jest ważnym, ale nawet nie dominującym modelem transferu wiedzy w gospodarce. Obecnie większość przełomowych i mających gospodarcze znaczenie innowacji (czyli komercjalizowanych wynalazków) powstaje od początku do końca w laboratoriach prywatnych firm – od elektroniki po farmację.** Nie oznacza to oczywiście, że należy tak rozumiany klasyczny transfer technologii spisywać na straty. We współpracę uczelni z biznesem zainwestowaliśmy dużo zasobów i powinniśmy inwestować dalej – ale w sposób, który jest efektywny, i w skali, która jest uzasadniona możliwymi do osiągnięcia rezultatami. Więcej informacji na temat specyfiki i trudności tej współpracy można znaleźć w rozdziale dotyczącym współpracy (rozdział II). Wymierne korzyści w końcu się pojawią, ale musimy jednak mieć świadomość, że to wyjątkowo trudny obszar współpracy, a na twarde efekty przyjdzie nam czekać stosunkowo dłu-

go. Tymczasem należy zrationalizować politykę w tym obszarze i nie wymagać od naukowców na siłę, aby stali się przedsiębiorcami, jeśli system, w którym funkcjonują od lat stawia na zupełnie inne wartości i motywuje do osiągnięcia innych celów.■

Wsparcie pseudoinnowacji w firmach

Dotychczasowe działania wspierające innowacje w samym biznesie pod wieloma względami również były dalekie od optimum. Tematyka związana z innowacjami jest w oczywisty sposób skomplikowana, trudna do opisanego twardymi wskaźnikami i mało podatna na jakościową kontrolę ze strony administracji publicznej, która musi część usług powiązanych z ewaluacją projektów innowacyjnych zamawiać na zewnątrz. Ze względu na to, ryzyko związane z finansowaniem takich projektów zawsze będzie wyższe niż budowa dróg czy zakup nowych autobusów. W konsekwencji nieuczciwym przedsiębiorcom było łatwiej „oszukać system”, np. przez zawyżenie kosztów produktów informatycznych – tak zdarzało się np. w słynnym już działaniu POIG 8.1 na e-biznes.

Większy problem dotyczył jednak realnej innowacyjności projektów i był kompromisem między podażą innowacyjnych projektów ze strony biznesu a koniecznością wydania pieniędzy przez administrację. Wiele z tych projektów było adaptacją lub sklonowaniem technologii już istniejących i w praktyce często polegało na imporcie maszyn lub innego know-how. Dlatego środki na innowacyjność z lat 2007-2013 w sporej części poszły na zwiększenie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw, ale nie na rozwój polskiego sektora B+R. Równocześnie wiele polskich firm prowadzących realną działalność B+R w ogóle nie sięgało po trudne w obsłudze i czasochłonne środki unijne, co jeszcze potęgowało wrażenie administracji, że badania są prowadzone na uczelniach, a nie w biznesie.

Z całą pewnością należy ograniczyć tego rodzaju patologie, nawet jeśli przedsiębiorcy będą się domagać dotacji na nieinnowacyjne inwestycje czy wyposażenie – co jest o tyle zrozumiałe, że zostali do tego przyzwyczajeni. Dla takich nieinnowacyjnych celów należy zarezerwować zwrotne narzędzia interwencji, i to tylko tam, gdzie występuje wyraźna dysfunkcja komercyjnego rynku kapitałowego. **Natomiast bezzwrotne dotacje w ramach programów i osi wspierających innowacyjność należy spożytkować na budowanie własnego potencjału B+R przedsiębiorstw: na infrastrukturę, budowanie zespołów i same projekty badawcze. W tym wypadku pomoc bezzwrotna, przy finansowym zaangażowaniu przedsię-**

Patentowa katastrofa

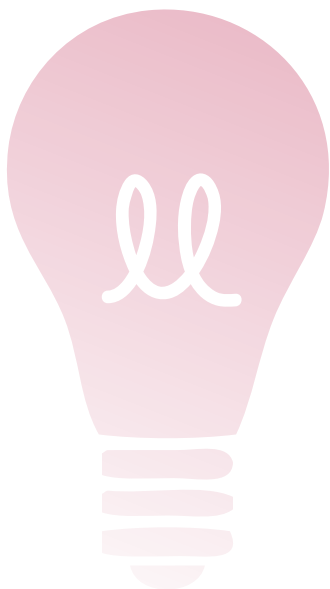
Statystyka dotycząca patentów ma wielu krytyków i na pewno sama w sobie nie wystarczy, aby opisać złożoność sektora B+R w poszczególnych krajach. Niemniej jednak widoczna jest silna korelacja między liczbą wniosków patentowych na poziomie europejskim a innowacyjnością gospodarki. **Patent europejski, którego uzyskanie kosztuje od kilkunastu tysięcy złotych wzwyż, jest dobrym papierkiem lakmusowym. Opłaca się zainwestować tylko wtedy, jeśli korzyści z ochrony przewyższą nakłady – zatem jeśli know-how ma praktyczny bizne-**

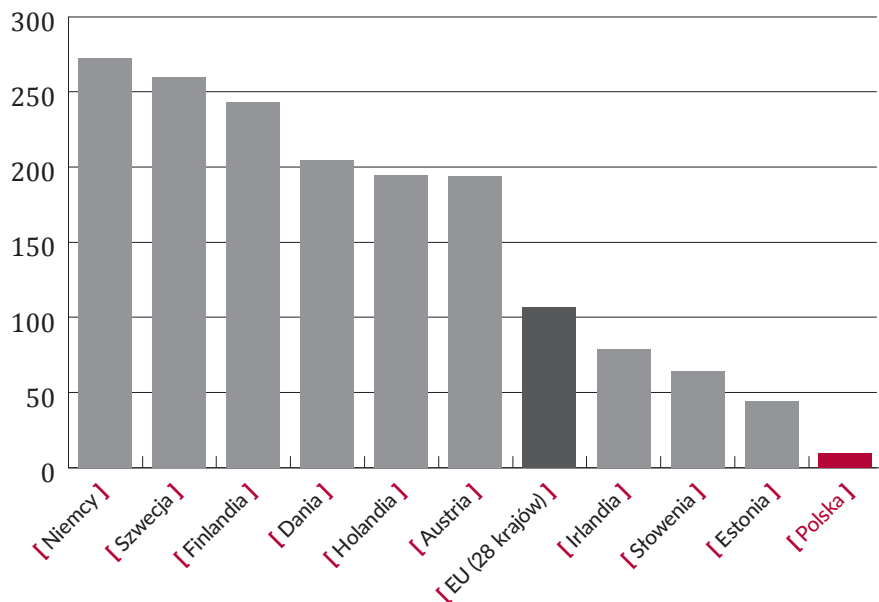
siorstwa, ma funkcję podziału ryzyka i jest jak najbardziej uzasadniona.

Szczególną uwagę należy zwrócić na instrumenty inwestycyjne, które zabezpieczają interes podatników np. poprzez wyraźnie mniejszościowy udział w wypracowywanej własności intelektualnej. Podaż twardych innowacji będzie się zwiększać na skutek: a) dojrzewiania technologicznego firm, b) rosnącej konkurencyjności i konieczności postawienia na jakościowe aspekty oferty, oraz c) pod warunkiem ograniczenia grantów na łatwiejsze z punktu widzenia przedsiębiorcy innowacje imitacyjne. ■

sowy wymiar. Polska wypada w tym zestawieniu fatalnie. Mimo iż od kilku lat ten wskaźnik rośnie, to przy obecnym tempie zmian osiągnięcie nawet niewygórowanej średniej unijnej zajmie nam kilkadziesiąt lat. Przedstawione na wykresie III.4 Słowenia i Estonia to jedyne dwa kraje postkomunistyczne, które, jak się wydaje, radzą sobie w tym zakresie całkiem nieźle. Na wątpliwe pocieszenie zostaje nam informacja, że w Słowacji czy na Węgrzech jest równie źle, jak w Polsce. Wykres III.4 obejmuje te kraje UE, które powinny być dla Polski punktem odniesienia.

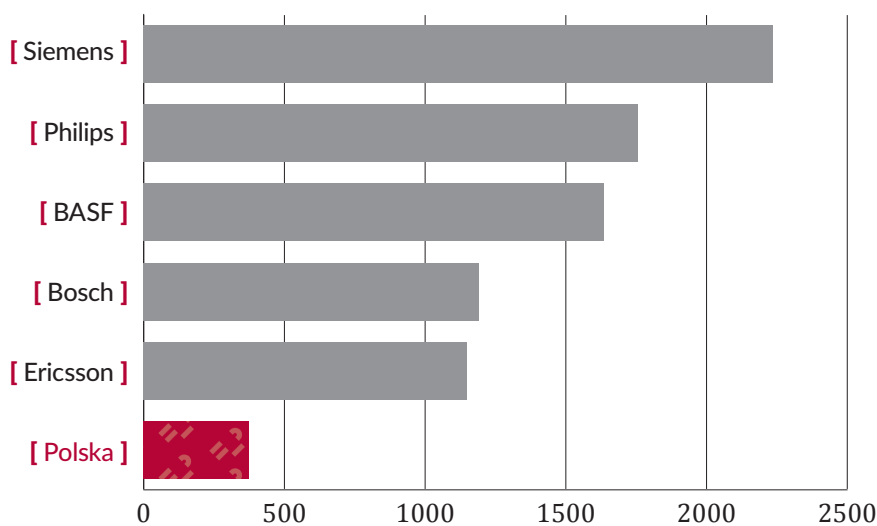
W 2011 r. cała polska gospodarka – wszystkie uczelnie, jednostki badawczo-rozwojowe, duże i małe firmy – złożyła 376 wniosków o patent europejski. Dla porównania, sama firma Siemens dostarczyła w tym czasie ponad 2,2 tys. aplikacji (sześć razy więcej!). Jeśli potraktować ten wskaźnik jako żółte światło dla dotychczasowej polityki innowacji, to będzie to – w żargonie kierowców – światło „późne żółte”. ■





Źródło: Eurostat, opracowanie własne.

Wykres III.4. Wnioski patentowe do EPO na milion mieszkańców (2011)



Źródło: Eurostat, opracowanie własne.

Wykres III.5. Liczba wniosków patentowych do EPO (2011)

Silosowa logika działań proinnowacyjnych

W strukturze POIR, najważniejszego dla innowacji programu operacyjnego nowej perspektywy, w dalszym ciągu obecna jest logika silosowa. Na obszar B+R nie patrzymy jak na całość definiowaną poprzez efekty, a programy wsparcia strukturyzujemy według odbiorców środków finansowych oraz instytucji zarządzających (w uproszczeniu: PARP dla przedsiębiorców, NCBR dla naukowców). Być może stąd bierze się obecność w POIR Osi IV, z założenia dedykowanej nauce, nawet jeśli na poziomie narracyjnym tłumaczy się to potrzebami gospodarczymi. Problem ten zauważa ewaluacja ex ante POIR: *Logika Osi IV nie jest w pełni przejrzysta, biorąc pod uwagę sekwencję: działanie-produkt-rezultat. Działania i ich produkty w niewielkim stopniu będą się przekładały na rezultaty mierzone wskaźnikami przyjętym w programie. Generalnie, instrumenty wsparcia Osi IV skoncentrowane są na podniesieniu potencjału jednostek naukowych do prowadzenia badań poprzez konsolidację i podniesienie potencjału infrastrukturalnego oraz rozwój kadr i umiędzynarodowienie. Zatem rezultaty tej Osi będą w zasadniczej części dotyczyły sektora nauki. Należy więc przyjąć stosowne wskaźniki rezultatu. Tymczasem wskaźniki rezultatu w Osi IV mierzą udział finansowania pochodzącego z sektora przedsiębiorstw (BES) w wydatkach sektora szkolnictwa wyższego na działalność B+R (HERD) oraz udział środków pochodzących z przedsiębiorstw w finansowaniu nakładów inwestycyjnych na środki trwałe wykorzystywane w działalności B+R. Sukces programu w Osi IV, w obecnym brzmieniu dokumentu, nie zależy w znaczącym stopniu od udziału finansowania z sektora przedsiębiorstw w finansowaniu działań w poszczególnych instrumentach. Audytorzy rekomendują wbudowanie w istniejące instrumenty dodatkowych mechanizmów stymulujących przedsiębiorstwa do udziału w projektach finansowanych w ramach Osi IV. Alternatywą może być zmiana celów i wskaźników rezultatu na odpowiadające zaprojektowanym działaniom (czyli dotyczące samego sektora nauki). Jednak najpoważniejszym zarzutem jest brak priorytetyza-*

cji wyzwań opisanych w POIR, a w konsekwencji ryzyko nieadekwatności planowanej interwencji publicznej. Rzeczywiście, czytając ten dokument, można mieć wrażenie luki pomiędzy diagnozą a proponowanymi narzędziami. Autorzy POIR wyciągają wnioski z perspektywy 2007-2013, ale planowana interwencja jest w dalszym ciągu dosyć rozproszona i może sprawiać wrażenie chaotycznej. Co więcej, zdaniem ewaluatorów odpowiedni poziom pogłębionej analizy został zastosowany przy instrumentach skierowanych do przedsiębiorców. Nie zrobiono tego w części dotyczącej instytucjonalnej nauki. Takie podejście do tematu dziwi w sytuacji, kiedy skuteczność środków kierowanych do jednostek naukowych stoi pod dużym znakiem zapytania. ■

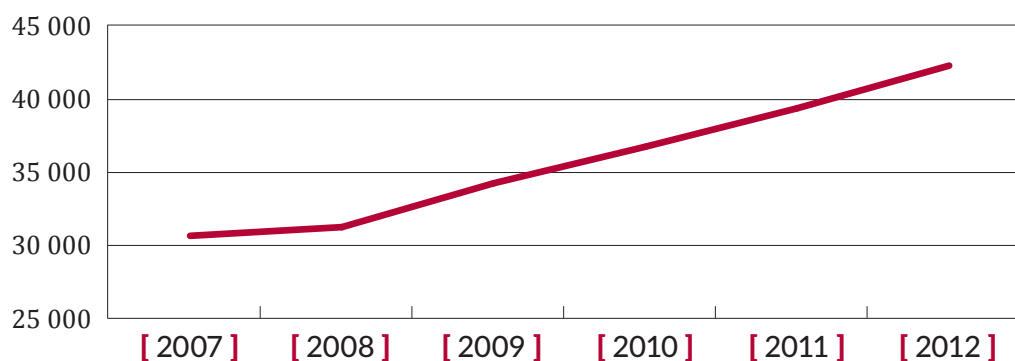
Nowa nadzieja, czyli absolwenci studiów doktoranckich w przemyśle

Problem z innowacyjnością widać również w zakresie kapitału ludzkiego: Polska ma za mało pracowników B+R. W 2012 r. było to około 67 tys. osób – dla porównania, w podobnej pod względem demografii i bardzo umiarkowanej innowacyjnej Hiszpanii innowacjami zajmuje się blisko dwa razy więcej osób, czyli ok. 127 tys. **Ogromna większość pracowników sektora B+R w Polsce jest zatrudniona w szkołach wyższych, instytutach naukowych PAN i instytutach badawczych. Licząc w EPC (ekwiwalencie pełnego czasu pracy), to prawie 80% ogółu zatrudnionych, co czyni polski sektor badawczo-rozwojowy jednym z najbardziej upaństwowionych w UE.**

Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost popularności studiów doktoranckich – liczba ich słuchaczy przekroczyła w 2012 r.

42 tys. W obliczu kryzysu demograficznego i zmniejszającej się z roku na rok liczby studentów, takiej masy młodych badaczy z doktoratem sektor szkolnictwa po prostu nie przyjmie, zakładając oczywiście stały poziom „skuteczności” studiowania – co nie jest wcale oczywiste, z uwagi na zmiany w samym systemie studiów doktoranckich. Przyjmując jednak, że większość tych osób obroni się (na razie niestety spada skuteczność studiów i liczba ich absolwentów rośnie powoli, patrz Michalak 2013), przynajmniej spora ich część wejdzie na otwarty rynek pracy, tworząc zasób prywatnego sektora badawczo-rozwojowego – czy to zakładając własne firmy, czy idąc do działów B+R istniejących przedsiębiorstw, szczególnie dużych. Sytuacja świeżo upieczonych doktorów jest w obecnym systemie nauki bardzo trudna, zarówno w rozumieniu hierarchiczno-formalnym, jak i finansowym. **System wspierania innowacji powinien mieć dla tych niezwykle cennych dla całej gospodarki specjalistów szeroką ofertę, poczynając od ingerencji w program samych studiów dok-**

toranckich, które obecnie kształcą „przyszłych pracowników uczelni”, a nie „przyszłych pracowników sektora B+R”. I nie chodzi tu o formalne zajęcia z podstaw przedsiębiorczości, a rzeczy znacznie głębsze: tematykę badań prowadzonych na potrzeby przygotowania doktoratu, zarządzanie projektami (w tym finansami w projekcie B+R), prawo własności intelektualnej itd. Projekty realizowane przez doktorantów powinny powstawać we współpracy z przemysłem tam, gdzie to tylko możliwe. Komercjalizacja powinna być wpisana w ich logikę tak, aby domyślną ścieżką kariery doktoranta nie była z założenia uczelnia: systemowo powinniśmy wspierać pakietowy transfer do biznesu, który należy rozumieć łącznie jako własność intelektualną, prototyp i jego twórcę, który następnie będzie rozwijał swój pomysł już w logice stricte komercyjnej. W stronę takiego modelu ewoluują niemieckie Instytuty Fraunhofera, uznawane za europejski wzorzec w zakresie komercjalizacji wiedzy naukowej. Obecnie wymarzoną ścieżką kariery dla wielu, szczególnie najlepszych naukowo doktorantów, jest pozostanie na uczelni, co ma przyczyny nie tylko w stabilności finansowej popartej rosnącymi wynagrodzeniami pracowników szkół wyższych, ale i samej kulturze akademickiej – w założeniu najlepsi dostają możliwość pozostania na uczelni. ■



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS,
opracowanie własne.

Wykres III.6. Liczba doktorantów w Polsce

Dobrze wszystkim, czyli brak koncentracji zasobów

Od paru lat wszystkie regiony w Polsce pracują nad wyborem inteligentnych specjalizacji. Z założenia idea *smart specialization* ma zwiększyć efektywność wysiłków administracji publicznej w sferze rozwoju gospodarczego, poprzez skupienie wsparcia na tych branżach, które mają największy potencjał wzrostu. Pomysł jest o tyle słuszny, że zasoby (i badawcze, i *stricte* gospodarcze) są różne w różnych regionach i nie ma sensu, aby wobec ich ograniczonej liczby wszyscy inwestowali we wszystko. Firmy inwestują tylko w te technologie, które mają największą szansę na komercjalizację – i dokładnie to samo sugeruje oraz nakazuje regionom Unia Europejska⁶.

Tymczasem lektura Regionalnych Strategii Innowacji poddaje w wątpliwość realność owej koncentracji. Trudno znaleźć w Polsce region, którego specjalizacją nie jest ICT. Blisko połowa województw wybrała *life science*, czyli obszar obejmujący biotechnologię, farmację czy medycynę. Co więcej, w miarę konkretne początkowo specjalizacje zaczęły się w ostatnich miesiącach rozmywać: po części jest to efektem strachu regionów przed trudnościami w finansowaniu branż spoza listy w ramach programów centralnych, jednak w dużej części jest to po prostu efekt lobbingu, zarówno ze strony sektorów nauki, jak i branż gospodarki.

Przykładowo, w Małopolsce początkowo listę obejmującą ICT, *life-science* oraz

obszar energia i nowe materiały, rozszerzono najpierw o chemię – co jeszcze ma jakieś uzasadnienie wobec potencjału Azotów Tarnów oraz oświęcimskiego Synthosu – a następnie o przemysł metalurgiczny (branża przyszłości?), przemysł elektromaszynowy i branżę kreatywną. Ostatnio na stole pojawiło się nawet... szkolnictwo wyższe, jako specjalizacja gospodarcza (i technologiczna!?) regionu. Kolejny raz rozsądna praktyka z państw starej UE zostaje zamieniona w karykaturę samej siebie.

Przykład idzie jednak z góry. Opracowany w 2011 r. Krajowy Program Badań, mający precyzować obszary koncentracji polityki naukowej na poziomie krajowym, obejmuje siedem metaobszarów (strategicznych, interdyscyplinarnych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych): od „nowych technologii w zakresie energetyki”, przez „społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”, po „środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo”. Trudno znaleźć dyscyplinę naukową, która nie jest dla Polski strategiczna. Podobnie stało się z branżami naszej gospodarki. ■

Sen o biurokratycznej kontroli, czyli mit bezpiecznych inwestycji w innowacje

Działania w obszarze B+R są obarczone masą ryzyk – od technologicznych, przez te związane z IP, po ryzyka biznesowe *sensu stricte*. Dlatego interwencja publiczna w ich zakresie zawsze jest interwencją wysokiego ryzyka. To jest jej immanentna, niezbywalna cecha. Akceptujemy jednak fakt inwestowania publicznych pieniędzy w tak „wątpliwe” projekty – wiedząc, że *summa summarum* powodzie-

⁶ Zgodnie z metodologią RIS 3, zob.: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>

nie choćby części z nich będzie korzystne dla gospodarki i podatników.

Gdybyśmy policzyli współczynnik komercjalizacji finansowanych publicznie projektów B+R w Polsce, prawdopodobnie nie przekroczylibyśmy kilku procent. Równocześnie próbujemy zbudować system, który od formalno-finansowej strony będzie miał bezpieczeństwo bliskie 100%. Takie założenie i tak jest utopią, gdyż ci, którzy żyją z funduszy europejskich zawsze będą dwa kroki przez przepisami, szczególnie w obszarze, w którym nawet największa urzędnicza biegłość musi polec w starciu z naukowo-technologicznym skomplikowaniem przedmiotu wsparcia. Tymczasem przez formalne zamknięcie systemu radykalnie zwiększamy ryzyka technologiczne i biznesowe, a wiele dobrych pomysłów w ogóle nie trafia w pole oddziaływania interwencji publicznej. **Efekt jest taki, że na fasadzie mamy szczelny system, który za fasadą w nieefektywny sposób wspiera w dużej mierze nie te projekty, które powinien** (zob. np. raport NIK „Wdrażanie innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne” czy raport Fundacji GAP „Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?”). Z jednej strony, dysponujemy ogromną paletą narzędzi (różnych rodzajów grantów, pożyczek i poręczeń, funduszy kapitałowych itd.), a z drugiej strony – wielu przedsiębiorców z zasady nie sięga po pieniądze unijne, natomiast ci którzy sięgają, skarżą się na biurokratyczną mitręgę, niską elastyczność (co jest zaprzeczeniem innowacyjności w każdym wydaniu) i koszty z tym związane.

Zmiana takiego stanu rzeczy wymaga ogromnej odwagi – zarówno politycz-

nej, jak i urzędniczej – ale do wspierania projektów wysokiego ryzyka trzeba stworzyć adekwatne narzędzia. **Teza może brzmieć kontrowersyjnie, ale jest podyktowana troską o realną efektywność finansów publicznych: radykalnie rozluźniając rygory formalne i akceptując, że 20% projektów może paść ofiarą nieprawidłowości, zwielokrotniamy równocześnie szansę, że pozostałe 80% skończy się realną komercjalizacją, a nie tylko formalnym rozliczeniem projektu.**

Podsumowując, najważniejsze problemy prowadzonej w Polsce polityki proinnowacyjnej to:

1. **Koncentracja polityki proinnowacyjnej na współpracy nauka-biznes:** skupiamy się na transferze technologii z uczelni oraz przedsiębiorczości akademickiej, podczas gdy strukturalnym problemem polskiej gospodarki jest słabość potencjału i wydatków B+R sektora prywatnego.
2. **Nieadekwatność narzędzi polityki publicznej:** od biurokracji po efektywność wsparcia (z jednej strony, mnożymy bariery i kontrolę w celu uniknięcia ryzyka, a z drugiej strony, otrzymujemy imitacyjną innowacyjność – czyli zbytnia ostrożność i zachowawczość systemu jest kontrskuteczna).
3. **Brak koncentracji tematycznej środków na B+R w Polsce,** od Krajowego Programu Badań po inteligentne specjalizacje regionów. Ograniczone środki są dodatkowo rozpraszone na wszystkie możliwe dziedziny, a kryterium jest siła lobbingu poszczególnych kierunków nauki i sektorów przemysłu. ■

[REKOMENDACJE]

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Koncentracja polityki proinnowacyjnej na współpracy nauka-biznes				
MIR, MNiSW, MG PARP, NCBiR, NCN	Przekierowanie strumienia pieniędzy do samych firm, które powinny decydować, czy chcą realizować dany projekt we współpracy z uczelnią, parkiem technologicznym, czy innymi przedsiębiorcami. Jednoznaczne postawienie na podmiotowość strony biznesowej w polityce innowacyjnej i brak przymusu współpracy z jednostkami naukowymi – w większości wypadków należącymi do sektora publicznego – zwiększy szansę na sukces, mierzony twardymi kryteriami ekonomicznymi. Równocześnie instytucje naukowe będą miały realne bodźce do tworzenia takiego interfejsu współpracy, który będzie efektywny dla gospodarki, a nie tylko samego systemu nauki.			
	W logice konkursów grantowych współpraca z biznesem powinna być warunkiem dla nauki, a współpraca z nauką opcją (być może premiowaną) dla firm. Kontynuowanie konkursów NCBR, które zakładają współpracę jednostek naukowych z biznesem, przy równoczesnym tworzeniu i rozwijaniu programów, gdzie liderem jest przedsiębiorstwo, a wybór jednostki naukowej jest jedną z opcji. Szersze wykorzystanie programów finansujących bazę laboratoryjną w samych przedsiębiorstwach, nie tylko w MŚP.			
	Równoczesne zwiększanie finansowania NCN w celu rozwoju <i>potencjału curiosity-driven research</i> (tzw. badań podstawowych), przy dużo mniejszych barierach dla młodej kadry naukowej (postawienie zasadniczego progu wymagań na poziomie doktoratu).			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MIR, MNiSW, IZ RPO	Finansowanie infrastruktury badawczej na uczelniach oraz projektów B+R tam, gdzie dochodzi do realnej (liczonej w pieniądzu) współpracy pomiędzy nauką a przedsiębiorstwami, ewentualnie komercjalizacji wiedzy przez samą jednostkę naukową. Według prostego wzoru audyt infrastruktury B+R zbudowanej na uczelniach w latach 2007-2014 pod kątem korzyści dla gospodarki = wartość inwestycji / wartość projektów zrealizowanych wspólnie z przedsiębiorcami + prace zlecone dla przemysłu. Wynik powinien być silną premią punktową w konkursach i na listach indykatywnych perspektywy 2014-2020.			
Nieadekwatność narzędzi polityki publicznej				
MIR, MNiSW, MG, IZ RPO	Radykalne zmniejszenie wymagań formalnych dla projektów innowacyjnych, szczególnie w wysokich technologiach (ryzyko technologiczne jest i tak dużo wyższe niż każde inne, zatem odstraszanie wynalazców biurokracją nie ma żadnego sensu). Takie zmniejszenie obciążeń będzie miało sens tylko wtedy, kiedy: a) zmiana będzie miała jakościowy i skokowy charakter, b) zostanie połączona z intensywną akcją promocyjną, gdyż konieczne jest przełamanie złych doświadczeń, ugruntowanych w perspektywie 2007-2013. Warto również rozważyć odwrócenie kolejności oceny (najpierw merytoryczna, potem formalna) oraz/lub wprowadzenie oceny dwuetapowej: najpierw zgłoszenie wstępne i dopiero po pierwszej rundzie oceny pełny wniosek. Stworzenie „narzędzi pierwszego kontaktu” z praktycznym odstępniem od wymagań formalnych: bonów na innowacje oraz grantów <i>proof-of-concept</i>, dostępnych również dla osób fizycznych. Możliwość realizacji tych grantów w parkach i firmach technologicznych, a nie jedynie laboratoriach uczelni i jbr.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MIR, MNiSW, MG, IZ RPO	Wpisanie podziału ryzyka w logikę narzędzi interwencji (wzorem np. funduszy <i>seed</i>). Zasypanie największej obecnie luki kapitałowej poprzez stworzenie sieci funduszy <i>pre-seed</i> (suma wejścia na poziomie do 100 tys. zł), w zamian za symboliczny (5-15%) udział w generowanym IP. Rozwijanie istniejącego rynku funduszy <i>seed</i> i <i>venture</i> , ale przy założeniu: a) zasady konieczności udziału finansowego kapitału prywatnego na poziomie 20-50% w zależności od ryzyka inwestycji, b) specjalizacji funduszy w węższych niż do tej pory (w ramach POIG 3.1 czy KFK) niszach oraz spięcie ich z inteligentnymi specjalizacjami regionów.			
Premier (operacyjnie MNiSW+MG lub władze regionalne w powiązaniu z biznesem)	Zbudowanie sieci instytutów badawczo-wdrożeniowych na wzór niemieckiego Towarzystwa Fraunhofera, częściowo w oparciu o tzw. „resortowe” instytuty badawczo-rozwojowe, zwolnionych z obowiązków dydaktycznych i publikacyjnych, a dedykowanych jedynie pracom dla gospodarki. Pozwoli to na stworzenie brakującego ognia między uczelniami a biznesem: naukowcom da łatwiejszą w wyborze alternatywę, nie oznaczającą automatycznie końca kariery akademickiej, oraz lepsze warunki pracy, kumulując badaczy o najbardziej praktycznej orientacji, uczelnie nie będą zmuszone do zmiany logiki swojego działania na siłę, zaś firmy uzyskają praktycznego partnera w tych obszarach B+R, których nie będą chciały (lub mogły) realizować same. Nowa instytucja powinna mieć strukturę sieciową, pozwalającą na wykorzystanie istniejącej infrastruktury laboratoryjnej (w tym na uczelniach i w parkach technologicznych), premiującą równocześnie interdyscyplinarne kierunki badań. Stopnie i tytuły naukowe nie mogłyby być kryterium zatrudnienia. Nowe jednostki powinny wystartować ze 100% finansowaniem publicznym w pierwszym roku działania i w perspektywie 10-15 lat zejść do 30% finansowania publicznego.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Brak koncentracji tematycznej środków na B+R w Polsce				
MIR, IZ RPO	Wprowadzenie realnego poziomu koncentracji polityki innowacyjnej na poziomie krajowym i regionalnym, np. poprzez progi koncentracji (min. 70% środków w RSI na branży reprezentujące maks. 20% PKB).			
MNiSW	W polityce tworzenia naukowych czempionów stosowanie logiki projektowej, a nie instytucjonalnej (jak uczyniono w wypadku KNOW). Polityka wspierania instytucji jest realizowana przez wiele innych narzędzi. Spięcie tej polityki z RSI oraz inteligentnymi specjalizacjami regionów (jako preferencja, a nie bezwzględny wymóg). Zwiększenie wydatków na ten cel (KNOW ma jak na razie symboliczny udział w strumieniu pieniędzy dla nauki).			
Szkoły wyższe	Objęcie systemem inteligentnych specjalizacji studiów doktoranckich, realizowanych obowiązkowo wspólnie z przemysłem. Stworzenie krajowego systemu stypendialnego dla doktorantów, który łączyłby środki publiczne ze źródłami prywatnymi w stosunku 2:1 lub lepszym – w zamian za udział w stypendium, firmy zyskiwałyby prawo do IP tworzonego w ramach prac nad doktoratem (przy równoczesnym uwzględnieniu interesu samego doktoranta).			
MG, PARP	Uruchomienie narzędzi „ściągnięcia” do Polski firm technologicznych i IP z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, wzorem programów, które ściągały pomysły z Polski do USA, Niemiec czy Izraela. Stworzenie preferencji dla tego typu funduszy w ramach systemu wsparcia rynku kapitałowego (następcy POIG 3.1 oraz KFK). W przypadku problemów z finansowaniem unijnym, zaangażowanie krajowych środków publicznych.			

Źródło: Opracowanie własne.

OBJAŚNIENIA



MAŁE możliwości – potrzebne są duże zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



ŚREDNIE możliwości – potrzebne są zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



DUŻE możliwości – brak potrzeby wprowadzania zmian



Natychmiast



W ciągu 1 roku



W ciągu 3 lat



W ciągu 5 lat

Rozdział IV.

Sprawne *państwo*

[*Marcin Kędzierski*]



[*Michał Dulak*]

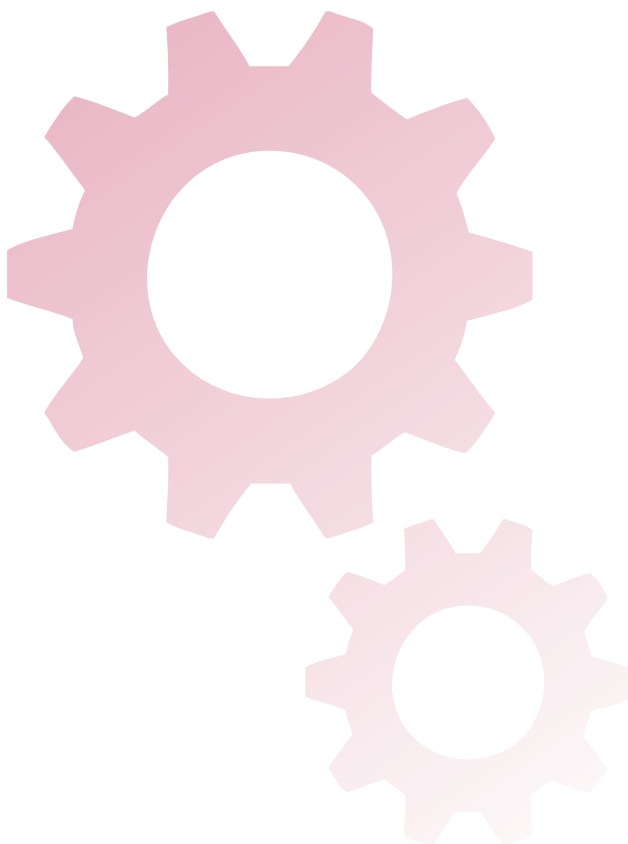


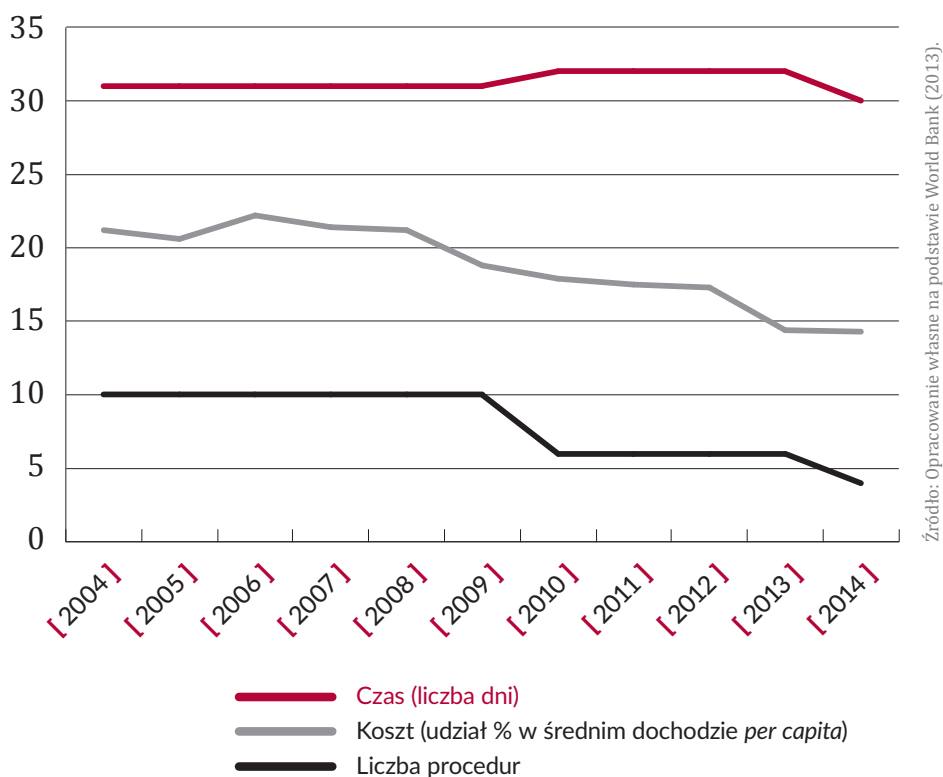
Każda działalność gospodarcza musi funkcjonować w oparciu o przepisy prawa oraz procedury wdrażane przez państwo oraz urzędników, którzy stoją na ich straży. Główną motywacją wdrażania regulacji w zakresie prowadzenia biznesu jest ochrona interesów zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów – z jednej strony, zadaniem państwa jest troska o niedopuszczenie do powstania monopolu i ochrona wolnej i nieskrępowanej konkurencji, a z drugiej strony, ochrona konsumentów i przedsiębiorców przed nieuczciwym postępowaniem konkurencyjnych firm. Praktyka pokazuje jednak, że państwo nie wywiązuje się dobrze z tego zadania, a jego niesprawność powoduje utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. W rezultacie brak sprawnego państwa przekłada się wprost na niższą sprawność przedsiębiorstw, które napotykać na realne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Z badań OECD przeprowadzonych w 2011 r. wynika, że redukcja barier administracyjnych umożliwiłaby zwiększenie PKB o 14%. Przy założeniu, że polska gospodarka rozwija się zgodnie z długookresowym trendem w tempie 3% rocznie, całościowa reforma umożliwiłaby dokonanie skoku o prawie pół dekady, nie mówiąc już o podniesieniu tempa wzrostu potencjalnego PKB (tu jednak brak precyzyjnych szacunków). Oczywiście można mieć zastrzeżenie do metodologii przyjętej przez OECD, która jest w dużym stopniu obciążana neoliberalnymi założeniami („im mniej regulacji, tym lepiej”), ale nie zmienia to faktu, że niesprawność państwa jest jednym z ważniejszych hamulców rozwoju polskiej przedsiębiorczości i gospodarki jako całości.

Zgodnie z raportem Banku Światowego, poświęconym warunkom prowadzenia działalności gospodarczej „Ease of Doing Business”, Polska w 2014 r. znalazła się na 45. miejscu wśród 189 krajów świata. Wynik ten jest znacznie lepszy niż w roku poprzednim – wówczas Polska sytuowała się na 55. pozycji. To oznacza, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy udało się nam przeskoczyć w rankingu aż o 10 miejsc. Co więcej, na przestrzeni ostatnich 8 lat Polska jest krajem, który osiągnął największy awans w zestawieniu opracowywanym przez ekspertów Banku Światowego. Jednocześnie jednak wśród krajów wysoko rozwiniętych, należących do OECD, Polska znajduje się wciąż na odległym 25. miejscu spośród 31 państw – wyprzedzamy jedynie państwa regionu, takie jak Słowacja czy Czechy oraz kraje południowej Europy, w tym Grecję i Hiszpanię.

Analiza przeprowadzona przez Bank Światowy pokazuje, że w ciągu ostatnich 10 lat, czyli od momentu wejścia Polski do UE, liczba procedur administracyjnych niezbędnych do założenia firmy spadła z 10 do 4, przy czym nie wpłynęło to znacznie na czas potrzebny do otwarcia działalności gospodarczej. Niezmiennie proces ten trwa około miesiąca. Istotnie spadł jednak relatywny koszt takiej operacji – obecnie nie przekracza on 15% średniego dochodu na głowę mieszkańca. Na tle państw regionu Polska wypada jednak bardzo słabo – w Czechach i na Słowacji założenie firmy zajmuje mniej niż 20 dni, a na Węgrzech nie potrzeba do tego więcej niż tydzień. Co niezwykle ciekawe, pomimo tak ogromnej różnicy w czasie, liczba procedur w Polsce i na Węgrzech jest identyczna, co pokazuje, że w tym obszarze istnieje jeszcze ogromne pole do wprowadzania zmian.

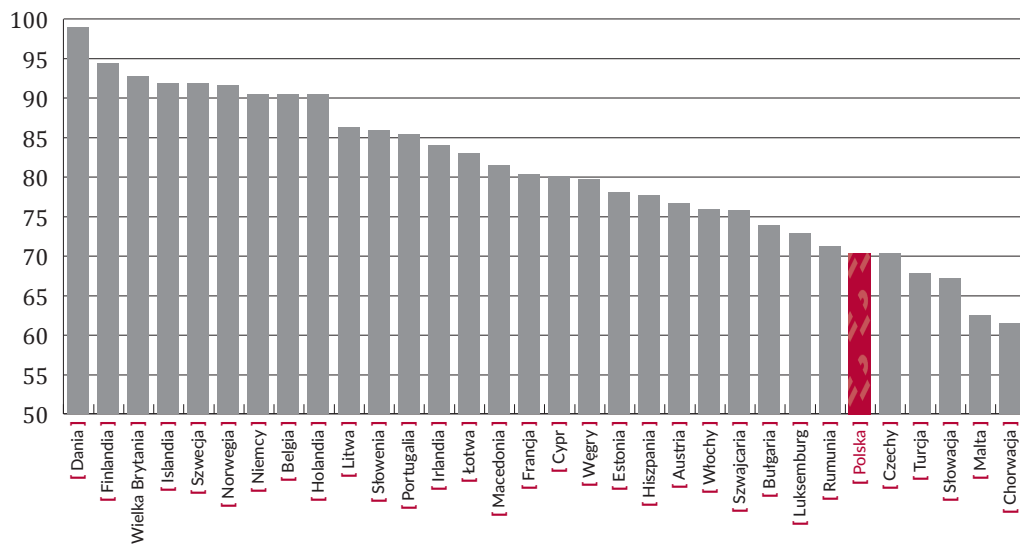




Wykres IV.1. Otwarcie działalności gospodarczej w Polsce w latach 2004-2014

Biorąc pod uwagę cały ranking „Ease of doing business”, który uwzględnia kilka-
naście innych czynników, warto zwrócić
także uwagę na dystans dzielący Polskę od
kraju, który w danym roku obejmował fo-
tel lidera. W skali od 1 do 100, gdzie 100
oznacza brak jakichkolwiek ograniczeń dla
prowadzenia działalności gospodarczej,
Polska w 2006 r. uzyskała 57,56 punk-
tów, natomiast w 2014 r. już 73,37 punkty.
Oznacza to, że Polska doświadczyła naj-
większego awansu spośród wszystkich
państw regionu. Pozostaje jednak nadal
ogromna przestrzeń do zmian. Z per-

spektywy Polski szczególnie interesują-
cy jest przypadek Wielkiej Brytanii, która
w ostatnich 10 latach stała się celem emi-
gracji setek tysięcy naszych rodaków, któ-
rzy właśnie na Wyspach Brytyjskich zna-
leźli przestrzeń i odpowiednie warunki do
założenia oraz prowadzenia własnej dzia-
łalności gospodarczej. Podobne spostrze-
żenia wypływają z alternatywnych badań
prowadzonych przez Heritage Foundation
w zakresie *stricte* wolności prowadzenia
działalności gospodarczej (bez uwzględ-
nienia innych czynników, takich jak np.
wolność handlu).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Heritage Foundation (2014).

* Skala od 0 do 100, gdzie 100 oznacza całkowitą wolność.

Wykres IV.2. Wskaźnik wolności prowadzenia działalności gospodarczej w państwach europejskich w 2014 r.

Jednocześnie badania opinii społecznej z 2010 r. (Centrum Badania Opinii Społecznej 2010) dotyczące warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce pokazują, że zdaniem ponad połowy respondentów są one bardzo dobre lub dobre. Osoby prowadzące działalność gospodarczą, pomimo raczej pozytywnej oceny warunków, za najważniejsze problemy uznały wysokie koszty pracy, wysokie koszty kredytów, korupcję oraz niewypłacalność kontrahentów. Co ciekawie, nie są to wcale obciążenia administracyjne wskazywane przez osoby nieprowadzące działalności gospodarczej. Może to dowodzić faktu, że w polskim społeczeństwie wciąż istnieje wiele mitów w tym obszarze, zakorzenionych w zbiorowej pamięci. Opinię

taką potwierdzają również ankietowani przedsiębiorcy – część z nich bardzo emocjonalnie wspomina trudności, których doświadczali w drugiej połowie lat 90., w tzw. „epoce Kluski”, co do pewnego stopnia było związane z kosztami dostosowania polskiego systemu prawnego do porządku prawnego Wspólnot Europejskich. Na drugim biegunie pojawia się tzw. „ustawa Wilczka” z 1989 r., która wprowadzała niemal całkowitą i nieograniczoną wolność prowadzenia działalności gospodarczej. W powszechnej opinii ankietowanych przedsiębiorców Polska powinna powrócić do zapisów sprzed 25 lat. Mało kto jednak pamięta, że ustawa ta umożliwiła wówczas uwłaszczenie się komunistycznej nomenklatury, a dziś mogłaby wprowa-

dzić jeszcze większe uprzywilejowanie dużych podmiotów, nierzadko będących własnością zagranicznych koncernów.

Mając na uwadze znaczenie problemu obciążeń biurokratycznych, zarówno z perspektywy całej gospodarki, jak i pojedynczych przedsiębiorców, w Polsce od kilku lat pojawiają się opracowania przygotowywane głównie przez związki pracodawców, takie jak np. Konfederacja Lewiatan, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, które domagają się wprowadzenia wielu usprawnień w zakresie prawa o działalności gospodarczej, prawa pracy, prawa budowlanego czy ordynacji podatkowej. Najlepszym przykładem niech będzie ostatni raport Konfederacji Lewiatan, który nosił tytuł „Czarna lista barier 2013”. Lista ta zawiera kilkaset pozycji (Konfederacja Lewiatan 2012).

Analiza zarówno wspomnianego opracowania, jak i podobnych dokumentów pozwala jednak na wysunięcie dość istotnego wniosku. Tak jak istnieje powszechne przekonanie o konieczności zmian, tak jednocześnie występują znaczne różnice co do ich zakresu oraz kształtu. Rozbieżności spowodowane są perspektywą, którą przyjmują autorzy takich publikacji. Konfederacja Lewiatan, gromadząca obok sektorowych związków przedsiębiorców 26 dużych firm, w większości ze znacznym udziałem kapitału zagranicznego, postuluje wprowadzenie wielu zmian m.in. w zakresie rozszerzenia regulacji dotyczących informacji gospodarczej, takich jak np. wydłużenie okresu przechowywania informacji w Banku Informacji Gospodarczej, oraz w zakresie prawa o zamówieniach publicznych, które pośrednio

mogłyby skutkować uprzywilejowaniem największych podmiotów. Dla przedsiębiorców z sektora MŚP, zrzeszonych m.in. w ramach Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP 2014), problemy z systemem informacji gospodarczej są drugo- lub nawet trzeciorzędne. Z ich perspektywy kluczową rolę odgrywa problem niestabilności przepisów oraz ich wykładni – w przeciwieństwie do dużych firm, nie dysponują oni odpowiednimi środkami do angażowania kancelarii prawnych zajmujących się profesjonalną obsługą prawną działalności gospodarczej. Problem ten dotyczy przede wszystkim kosztów zatrudnienia i regulacji prowadzenia działalności gospodarczej, prawa zamówień publicznych oraz przewlekłości procedur. Autorzy niniejszego raportu przyjmują zdecydowanie perspektywę małych i średnich firm, w związku z tym kluczowymi problemami, które zostaną szerzej opisane w tym rozdziale będą:

- duża liczba obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach;
- brak rzetelnej oceny skutków przyjętych przepisów dotyczących przedsiębiorczości;
- nadmierna i nieprecyzyjna regulacja w zakresie prawa zamówień publicznych;
- przewlekłość procedur, poczynawszy od założenia działalności gospodarczej, aż po jej zakończenie. ■

Ograniczenie obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach

Wysokie pozapłacowe koszty pracy są wymieniane przez małych i średnich przedsiębiorców jako jedno z kluczowych barier ich rozwoju. Na niechlubnej liście znalazły się także wysokie podatki oraz mało elastyczne prawo pracy i procedury administracyjne. Aby najbardziej uciążliwe dla przedsiębiorców koszty poza-płacowe uległy zmniejszeniu w krótkim okresie czasu, potrzebna jest wola polityczna. Czynniki ten jest jednak nieprzewidywalny i niemożliwy do kontrolowania. Zważywszy na powyższe, w danym momencie racjonalnym rozwiązaniem jest skoncentrowanie się na tych zagadnieniach, które nie wymagają głębokiej reformy, a mogą znacznie poprawić klimat dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Zmiany, o których mowa powinny iść w kierunku uelastycznienia warunków zarządzania kadrami i finansami. Wiązałoby się to ze zniesieniem zbędnych obowiązków dotyczących archiwizacji dokumentów oraz korespondencji z pracownikiem.

Według badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki w 2010 r. dostarczanie informacji władzom publicznym i podmiotom prywatnym wynikające z ustaw kosztuje przedsiębiorstwa, sektor wolontariatu, władze publiczne i obywateli 77,6 mld zł., co stanowiło ok. 6% PKB Polski (Ministerstwo Gospodarki 2010a: 5). Szacuje się, że w dłuższym okresie obniżenie obciążeń administracyjnych w Polsce o 25% spowodowałoby wzrost PKB o ok. 2-2,5% (Ministerstwo Gospodarki 2010b: 3).

Ile kosztują obowiązki informacyjne polskich przedsiębiorstw?

Tabela IV.1. Dziesięć najbardziej kosztownych obowiązków informacyjnych w gospodarce polskiej

Opis skrócony obowiązku informacyjnego (OI)	Roczne koszty administracyjne w gospodarce
Prowadzenie rachunkowości	13,74 mld zł
Prowadzenie ewidencji rachunkowej zapewniającej określenie dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy	12,68 mld zł
Składanie zeznania do celów podatkowych	10,21 mld zł
Dokumentowanie płatności przedsiębiorcy związanych z wykonywaną przez niego działalnością	3,71 mld zł
Prowadzenie ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy użyciu kasy rejestrującej	2,63 mld zł
Stosowanie przez przedsiębiorców standardów klasyfikacyjnych w prowadzonej dokumentacji biznesowej	2,02 mld zł
Prowadzenie ewidencji rachunkowej umożliwiającej obliczenie odpisów amortyzacyjnych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym	1,76 mld zł
Prowadzenie dokumentacji medycznej przez pielęgniarkę lub położną	1,48 mld zł
Składanie przez biegłego rewidenta swojego sprawozdania	1,29 mld zł
Podawanie numeru i daty wystawienia faktury potwierdzającej nabycie produktów rolnych w dokumencie stwierdzającym dokonanie zapłaty należności za nie	1,25 mld zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Sprawiedliwości (2013).

Obowiązki informacyjne są określone w różnych aktach prawnych. Ich realizacja wiąże się z wymogiem przedstawienia różnego rodzaju informacji lub danych uprawnionemu organowi. Identyfikacja obowiązków informacyjnych umożliwia pomiar obciążeń administracyjnych (zob. także: Kulisiewicz 2013).

Większość spośród najbardziej kosztownych obciążeń administracyjnych jest związana z wypełnianiem zobowiązań z zakresu prawa podatkowego oraz rocznych sprawozdań finansowych spółek. Samo prowadzenie rachunkowości przez wszystkie przedsiębiorstwa, na których spoczywa ten obowiązek kosztuje

prawie 14 mld zł rocznie. Stąd też przedstawione przez nas w tabeli z rekomendacjami zmiany dotyczą redukcji ww. obciążeń, a także poluzowania sztywnych reguł rozliczania się z urzędami i dostosowania ich do zmiennych warunków rynkowych, w których działają MŚP. ■

Brak rzetelnej oceny skutków przyjętych przepisów dotyczących przedsiębiorczości

Od kilku lat w Polsce wielu obserwatorów życia gospodarczego zwraca uwagę na konsekwencje braku prawidłowo prowadzonej oceny skutków regulacji przyjmowanych przez ustawodawcę. Narzędzie, jakim jest ocena skutków regulacji (OSR) nie jest nowością w polskim systemie tworzenia prawa. Funkcjonuje ono od 2001 r., ale nie było systematycznie i powszechnie wykorzystywane do ograniczania świadczenia niskiej jakości usług publicznych, marnotrawstwa publicznych pieniędzy, czy też ograniczania nadmiaru tworzonego prawa.

W ostatnim czasie widać jednak zmianę postaw wobec wykorzystywania OSR, co jest związane z przygotowaną w 2013 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości reformą systemu tworzenia prawa. Szczegółowe zapisy przeprowadzania OSR przed opracowaniem projektu aktu prawnego oraz już w trakcie obowiązywania ustawy zostały zawarte w zmienionym pod koniec 2013 r. Regulaminie pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979, 2013). Potencjał instytucjonalny polskiej administracji centralnej na szczeblu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie opracowywania OSR jest wystarczający, na co uwagę zwraca m.in. OECD

(2009). Jednak w dalszym ciągu istnieje potrzeba usprawnienia jakości oceny skutków regulacji w całym procesie legislacyjnym. Nawet pomimo jego nieusuwalnej cechy, jaką jest polityczność tego procesu.

Jednym z głównych problemów dysfunkcjonalności OSR w dalszym ciągu pozostaje ograniczony zakres analizowanych aktów oraz lakoniczność tej oceny (Ministerstwo Sprawiedliwości 2013: 3). Obszarem, na który trzeba rozszerzyć konsultacje społeczne jest głównie etap prelegislacyjny, w czasie którego przygotowywane są założenia aktu prawnego. Jak wykazały badania Ministerstwa Gospodarki z 2007 r., spośród wszystkich konsultowanych materiałów aż 45% stanowią projekty aktów normatywnych (Ministerstwo Gospodarki 2007). Istnieje także konieczność zasięgania opinii wobec samych OSR przygotowanych do konkretnej ustawy. W przywołanym badaniu OSR stanowią tylko 4% konsultowanych przez administrację publiczną dokumentów.

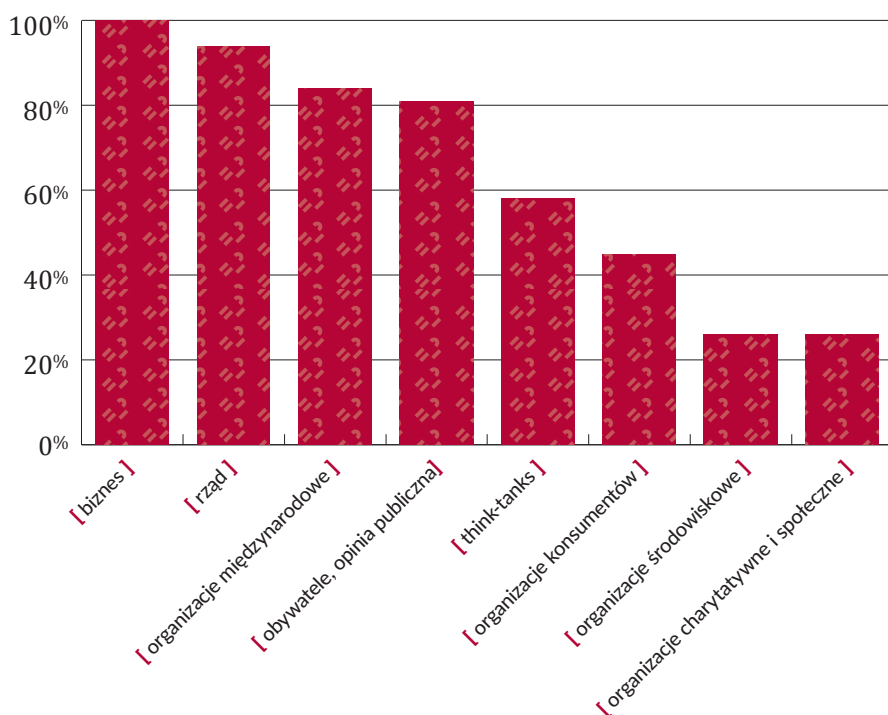
Aby ocena skutków regulacji była rzetelna, musi ona być prowadzona od samego początku, tzn. od momentu, w którym na agendzie politycznej pojawi się pomysł

rozwiązań prawnych. Kolejną ważną zasadą tworzenia bardziej efektywnego prawa jest usprawnienie mechanizmów współpracy. Niski poziom społeczeństwa obywatelskiego i brak kultury współpracy opartej o wzajemne zaufanie między aktorami różnych sektorów (administracja, biznes, nauka, organizacje społeczne) powoduje, że oceny skutków regulacji tworzone są tylko przez administrację państwową, a inne podmioty nie uczestniczą przy ich konsultacji i opracowaniu. Jak pokazuje wykres IV.3 tworzenie prawa nie może pomijać aktorów publicznych, którzy są najważniejszymi katalizatorami zmian prawa.

Sprawne państwo w obszarze OSR powinno skupić się na zmianach w trzech obsza-

rach. Po pierwsze, wzmocnieniu musi ulec ranga prawna OSR w systemie rządowym. Po drugie, w proces tworzenia prawa należy angażować jak najwięcej podmiotów społeczno-gospodarczych. Po trzecie, jak najczęściej należy stosować następczą ocenę funkcjonowania ustaw.

Powyższe zmiany pozwolą rozpatrywać tworzenie prawa w Polsce nie jako krótkoterminowy cel polityczny, ale jako długoterminowy cel strategiczny rozwoju państwa. Skuteczne przeprowadzenie OSR ograniczy także niepożądane skutki politycznego charakteru tego procesu, którego wąskim gardłem są prace w komisjach sejmowych i senackich. ■



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD (2009).

Wykres IV.3. Najważniejsi aktorzy wpływający na powstawanie regulacji według 31 krajów przebadanych w ankiecie OECD „Indicators of regulatory management systems”

Nieefektywne regulacje prawa zamówień publicznych

Sprawne procedury zamówień publicznych są jednym z najważniejszych wyznaczników sprawnego państwa. Po pierwsze, jest to jeden z bardziej wyrazistych obszarów, w którym dochodzi do bezpośredniego współdziałania administracji publicznej i przedsiębiorców. Po drugie, zamówienia publiczne dla MŚP są nadal ważnym rynkiem wpływającym na obroty finansowe przedsiębiorstw. W 2012 r. zadeklarowało je 55% badanych przez PARP małych i średnich firm. Warto zwrócić jednak uwagę na sytuację pozostałych przedsiębiorstw. W 2012 r. co piąty ankietowany mały i średni przedsiębiorca uznał, że rynek zamówień publicznych ma dla niego małe lub bardzo małe znaczenie. Rok wcześniej zdanie takie wyrażał co dziesiąty (PARP 2012: 37-39). W praktyce nastąpiło wycofywanie się MŚP z tego rynku. Pomiedzy 2011 r. a 2012 r. najbardziej zmniejszyła się na rynku zamówień publicznych liczba firm małych i średnich, spadek odpowiednio o 15 pp. i 19 pp. (PARP 2012: 7).

Powstaje pytanie, co spowodowało tę sytuację i czy poziom aktywności tych firm w związku z tym uległ zmianie?

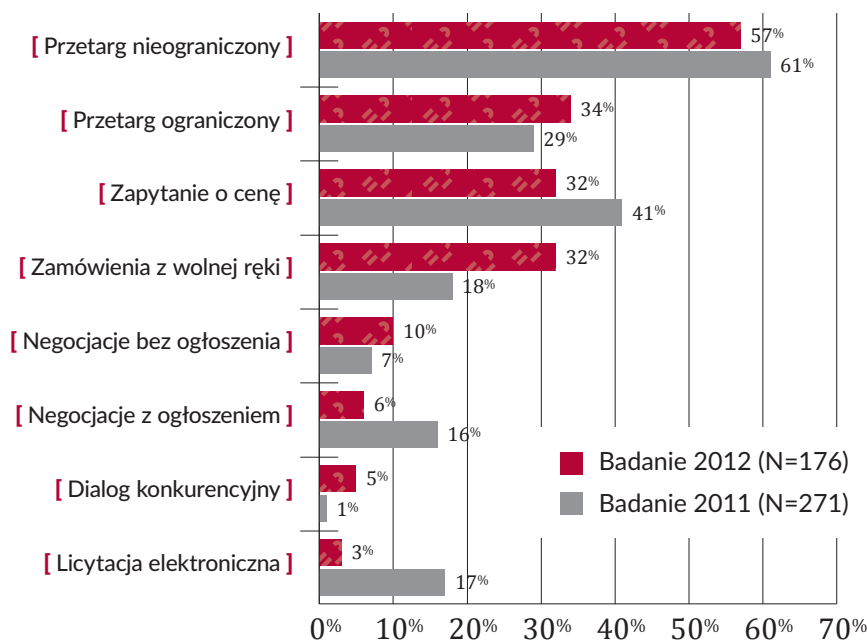
Jak pokazują dane w tabeli IV.2, średnia liczba pozyskanych zamówień publicznych przez MŚP wzrosła w 2012 r. w porównaniu do roku poprzedniego. Uwaga przedsiębiorców skupiła się jednak na postępowaniach poniżej 14 tys. euro, których nie obejmowały reguły konkursów i zamówień określone w prawie zamówień publicznych. Wyniki te ze względu na małą próbę mają charakter ilustracyjny, ale dobrze obrazują nastroje panujące na rynku zamówień publicznych.

Przyczyn opisanego powyżej zjawiska należy szukać w negatywnym klimacie, jaki powstał wokół zamówień publicznych po licznych bankructwach wykonawców dużych inwestycji infrastrukturalnych w związku z EURO 2012. Ogłoszenie upadłości dużych firm dotknęło bezpośrednio także MŚP, które w 2012 r. coraz częściej zaczęły występować w zamówieniach publicznych jako podwykonawcy. Odsetek wykonawców

	Wykonawcy MŚP aktywni na rynku zamówień publicznych Badanie 2012 (N = 176)	Wykonawcy MŚP aktywni na rynku zamówień publicznych Badanie 2011 (N = 271)
Średnia liczba postępowań pozyskanych w latach 2010/2011, w tym:	5,1	4,2
– postępowania poniżej 14 tys. euro	4,4	2,9
– postępowania powyżej 14 tys. euro	0,7	1,3
Średnia wartość jednostkowego pozyskanego zamówienia publicznego	40 800 zł	50 300 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ilościowego przeprowadzonego przez PARP w 2012 r. (PARP 2012: 38).

Tabela IV.2. Poziom aktywności MŚP na rynku zamówień publicznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ilościowego przeprowadzonego przez PARP w 2012 r. (PARP 2012: 58).

Wykres IV.4. Tryb, w jakim MŚP ubiegają się o zamówienia publiczne w 2011 r. i 2012 r.

sięgających po usługi podwykonawców w tym roku wzrósł z 8% w 2011 r. do 23%. W efekcie zdanie małych i średnich przedsiębiorców o zamówieniach publicznych jest negatywne. Aż 63% badanych przez PARP firm określa te procedury jako zbiurokratyzowane i skrajnie sformalizowane. Pozbawione są one także pewnej elastyczności umożliwiającej budowanie trwałych relacji z zamawiającymi (58%) i pozostawiającej swobodę dwustronnego ustalania warunków, jak na rynku komercyjnym (50%). Z kolei 45% małych i średnich przedsiębiorców jest zdania, że głównym kryterium wyboru w zamówieniach publicznych jest niska cena. W związku z tym kryterium prawie 1/3 MŚP rezygnuje ze startu w przetargach.

Sztynny jest tryb wyboru oferty, z którego korzystają zamawiający. Najczę-

ściej stosowany był przetarg nieograniczony (57%), przetarg ograniczony (34%), zapytanie o cenę oraz zamówienie z wolnej ręki (po 32%). Stosowanie innych sposobów udzielania zamówień nie jest już tak powszechne (wykres IV.4).

Mając na uwadze powyższe kwestie, warto zaznaczyć, że proponowane zmiany w krótkim okresie czasu nie powinny zmierzać do przemodelowania systemu zamówień publicznych określonych w ustawie. Bardziej skuteczne – zarówno dla jakości zamówień, jak i dla ogólnego klimatu wokół nich – jest podejście racjonalizatorskie, które wyeliminuje nielogiczne zapisy, utrudniające działanie MŚP.

Główną zmianą, jaka powinna nastąpić na rynku zamówień publicznych jest wprowadzenie e-licytacji – jako podstawowej formy udzielania zamówień publicznych. Postulat ten dotyczy, po pierwsze, przeniesienia całości procesu postępowania przetargowego na drogę elektroniczną, a po drugie, przeprowadze-

nia licytacji albo na wspólnej platformie oferowanej przez Urząd Zamówień Publicznych, albo na platformach obsługiwanych przez urzędy na poszczególnych

szczeblach samorządu. Pozostałe proponowane przez nas zmiany, zamieszczone w tabeli z rekomendacjami, mogą zostać wprowadzone niezależnie od e-licytacji. ■

Przewlekłość procedur, począwszy od założenia działalności gospodarczej, aż po jej zakończenie

Procedury administracyjne, z którymi stykają się przedsiębiorcy i którym muszą się podporządkować są chlebem powszednim MŚP. Nie jest możliwe ich zupełne zlikwidowanie, ale ich maksymalne ograniczenie oraz ułatwienie wykonywania powinno być celem nadrzędnym każdego rządu.

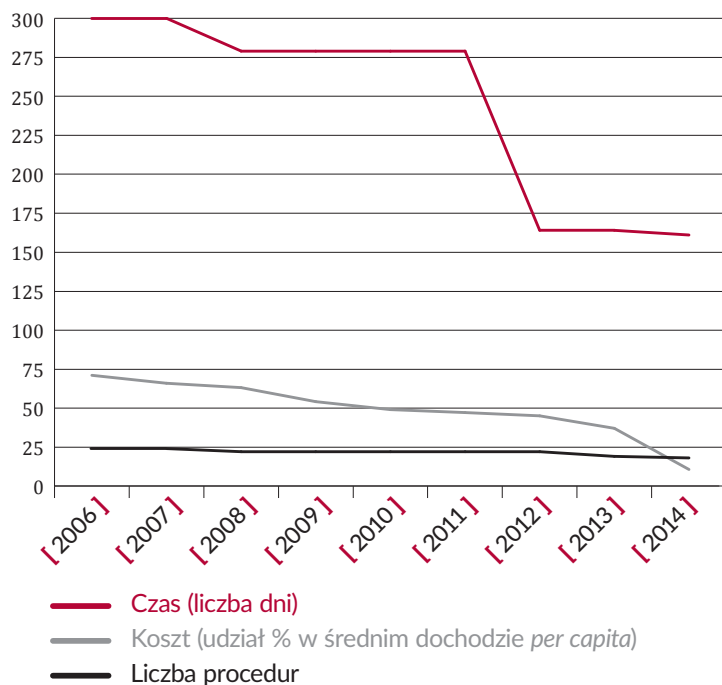
Wbrew nadal obowiązującym mitom, założenie działalności gospodarczej w Polsce nie jest już żmudnym i kosztochłonnym procesem. Jednak nadal pozostaje w tej kwestii sporo do zrobienia. Dokończeniu reformy „jednego okienka” ma służyć nowelizacja ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Na początku 2014 r. Rada Ministrów przyjęła dokument, na podstawie którego rozpocząć działalność gospodarczą będzie można już w momencie zarejestrowania KRS. Pozostałe niezbędne dokumenty do GUS, urzędu skarbowego i ZUS, które do tej pory wydłużały proces zakładania firmy, będzie można uzupełnić do 21 dni od daty rejestracji w KRS. Dzięki tym zmianom będzie można założyć firmę w ciągu 7 dni (Grzęda, Kołakowska 2013).

Jednak przewlekłość procedur nie dotyczy tylko momentu rozpoczęcia działalności przedsiębiorstwa. OECD wskazuje m.in. na procedury związane z inwestycjami budowlanymi firm oraz procedurami sądowymi. W ostatnich 10 latach liczba procedur administracyjnych niezbędnych do

zdobycia pozwolenia na budowę nie uległa zmniejszeniu. Jedynie czas potrzebny na przeprowadzenie tego procesu skrócił się niemal o połowę – dziś uzyskanie pozwolenia na budowę trwa średnio 5 miesięcy. Co jednak kluczowe, zdecydowanie spadł koszt związany ze zdobyciem pozwolenia na budowę – obecnie nie przekracza on 10% średniego miesięcznego dochodu, podczas gdy jeszcze w 2006 r. było to ponad 70% miesięcznego wynagrodzenia. W porównaniu do krajów regionu Polska wypada umiarkowanie – na jednym biegunie jest Słowacja, gdzie na pozwolenie na budowę trzeba czekać 9 miesięcy, a na drugim Węgry, gdzie wystarczy średnio 80 dni, czyli o połowę mniej niż w Polsce.

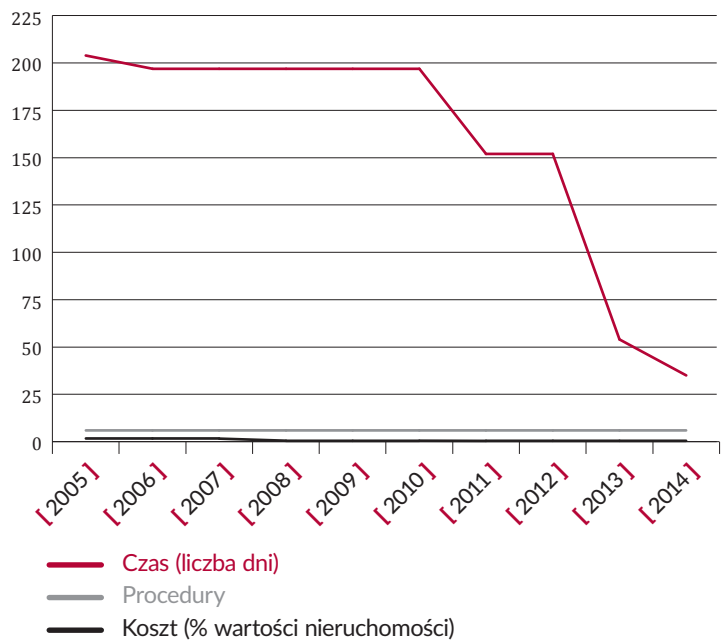
Poza uzyskaniem pozwolenia na budowę, bardzo ważnym kryterium jest również okres od zakończenia budowy do uzyskania zgody na użytkowanie obiektu. W Polsce w latach 2006-2014 okres ten uległ skróceniu z 200 do ok. 40 dni. Jednak także w tym przypadku nasz kraj wypada znacznie gorzej niż inne państwa regionu – w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej proces ten zajmuje ok. 3 tygodni.

Innym wskaźnikiem pokazującym długość procedur w obszarze realizacji inwestycji budowlanych jest rejestracja nieruchomości. W Polsce liczba dni potrzebna do zarejestrowania budynku w latach



Wykres IV.5. Uzyskanie pozwolenia na budowę w Polsce w latach 2006-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Bank (2013).



Wykres IV.6. Rejestracja nieruchomości w latach 2005-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Bank (2013).

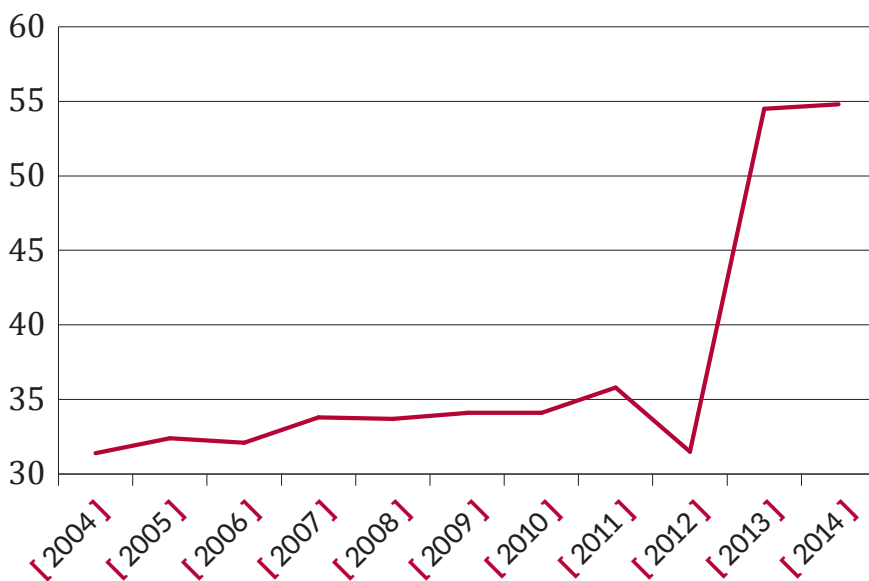
2005-2014 spadła z 204 do 35. Warto zauważyć, że liczba procedur przez 10 lat pozostała na tym samym poziomie – 6.

Ostatnim istotnym kryterium sprawności państwa w zakresie jego relacji z przedsiębiorcami jest stopa odzysku należności niespłaconych ze względu na niewypłacalność/upadłość kontrahenta. W Polsce w ciągu ostatnich 10 lat stopa ta wzrosła z ok. 30% do prawie 55% i jest porównywalna do przypadku Słowacji. Na tym tle znacznie lepiej wypadają Czesi. U naszych południowych sąsiadów średnio udaje się odzyskać ok. 65% należności. Na drugim biegunie znajdują się Węgry – tam wskaźnik ten nie przekracza bowiem nawet 40%.

W ostatnich latach ważnymi narzędziami służącymi ograniczaniu przewlekłości procedur były narzędzia informa-

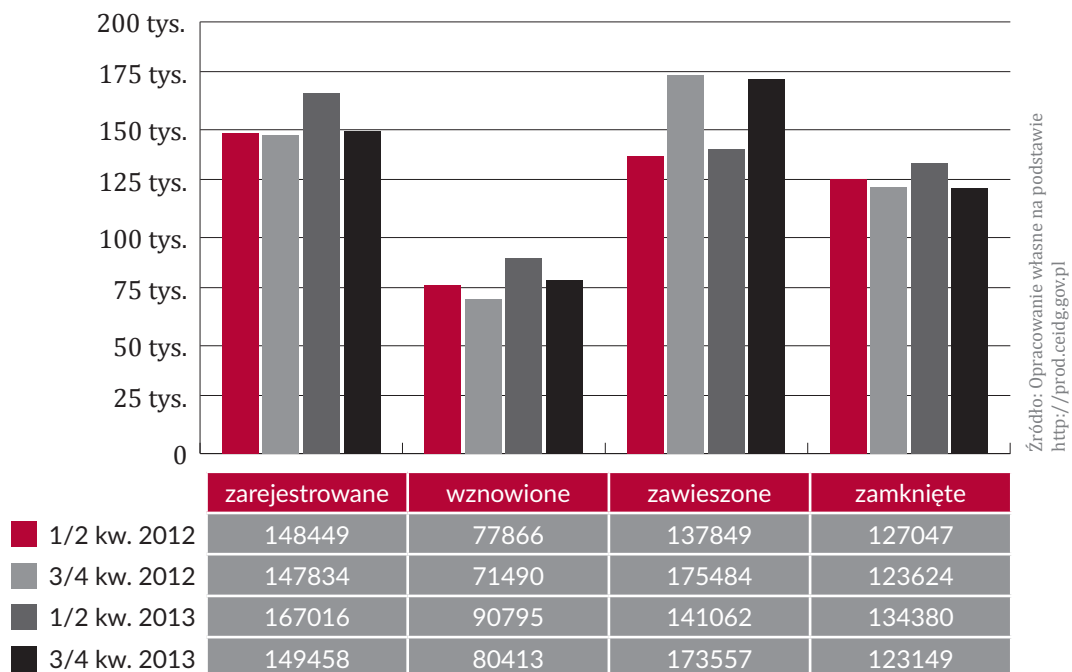
tyczne, które wpisywały się w koncepcję cyfryzacji usług administracji publicznej. W obszarze przedsiębiorczości do takich narzędzi należy ePUAP oraz Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Pierwsza z nich umożliwia składanie elektroniczne pism urzędowych, także tych wymaganych w codziennej działalności biznesowej. Druga z platform umożliwia natomiast złożenie przez Internet wniosku rejestrującego firmę. Ich celem jest zapewnienie jednolitego dostępu do usług publicznych oraz jawności i otwartości procedur.

Jak widać na wykresie IV.8 oraz na rysunku IV.1, narzędzia te cieszą się dużą popularnością. Niemniej jednak potrzebne jest dokończenie wdrażania reformy w zakresie ePUAP poprzez rozszerzenie liczby dostępnych procedur i rozszerzenie liczby instytu-

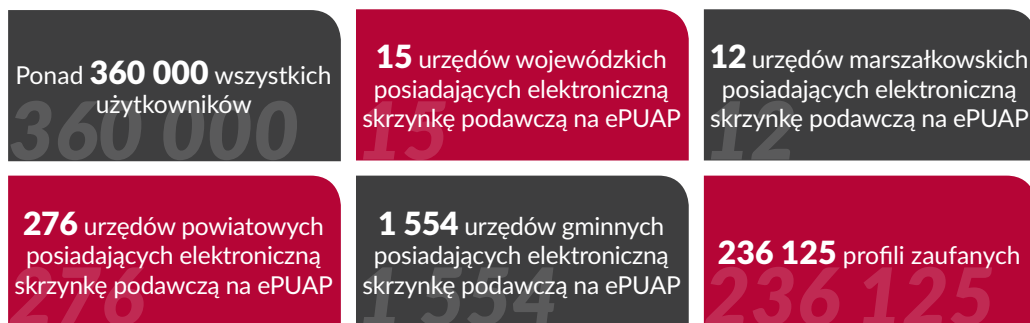


Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Bank (2013).

Wykres IV.7. Stopa odzysku długów w postępowaniu sądowym związanym z niewypłacalnością kontrahenta w Polsce w latach 2004-2014



Wykres IV.8. Liczba poszczególnych rodzajów wniosków złożonych do CEIDG



Rysunek IV.1. Statystyka ePUAP – stan na październik 2013 r. (z wyjątkiem profili zaufania – stan na 21.04.2014r.)

cji udostępniających te procedury on-line. Szczególny nacisk powinien zostać położony na rozwój platformy w mniejszych miastach, gdzie dominują małe i średnie przedsiębiorstwa. Kolejnym krokiem powinno być wykorzystanie ePUAP do zintegrowania

w tej platformie usług świadczonych przez Powiatowe Urzędy Pracy. Dużym usprawnieniem zarówno dla ePUAP, jak i CEIDG byłoby szersze wykorzystanie formularzy elektronicznych, umożliwiających rejestrację i dokonanie czynności on-line, zamiast stosowania uciążliwych podpisów elektronicznych. ■

[REKOMENDACJE]

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Duża liczba obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach				
MPiPS	W art. 52 § 1 Kodeksu pracy umożliwienie pracodawcom rozwiązania umowy z winy pracownika po 14 dniach nieusprawiedliwionej nieobecności. Ponadto, zniesienie obowiązku dostarczania pisma informującego o rozwiązaniu umowy o pracę ograniczy koszty obsługi kadrowej i księgowej po stronie pracodawcy. Pracodawca miałby jedynie obowiązek dostarczenia świadectwa pracy.			
MPiPS	Usunięcie z art. 86 § 3 Kodeksu pracy o konieczności wyrażania pisemnej zgody przez pracownika do wypłaty wynagrodzenia w inny sposób niż do rąk własnych. Podstawową formą wypłaty wynagrodzenia byłby przelew na konto pracownika lub wskazane przez niego. Pracownik podpisywałby natomiast zgodę na wypłatę wynagrodzenia do rąk własnych.			
MG	Zniesienie obowiązku przechowywania przez pracodawców dokumentów płacowych i akt osobowych pracowników w formie papierowej w specjalnych warunkach określonych m.in. rozporządzeniami ministra kultury z 2002 r. i 2005 r. Wprowadzenie obowiązku przechowywania ww. dokumentów w formie elektronicznej. Konieczne zmiany w : • Art. 94 pkt 9b, art. 281 Kodeksu pracy. • Rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (Dz.U. Nr 32, poz. 284) • Rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1375).			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Brak rzetelnej oceny skutków przyjętych przepisów dotyczących przedsiębiorczości				
	Usprawnienie procesu tworzenia prawa powinno dotyczyć etapu prelegislacyjnego i skupiać się na włączeniu w proces konsultacji założeń aktu prawnego lub OSR jak najszerszego grona podmiotów społeczno-gospodarczych. Formuła konsultacji powinna także być dostosowana do funkcjonujących obecnie rozwiązań technologicznych i innowacji społecznych. Warto rozważyć również możliwość zaangażowania ww. aktorów na jeszcze wcześniejszym etapie tworzenia regulacji, a mianowicie identyfikacji i analizie problemu, który ma być poddany regulacji prawnej.			
KPRM	W § 152 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów wprowadzić zmianę rozszerzającą katalog instytucji i organów mogących wnioskować o przeprowadzenie OSR ex post. Wprowadzenie ww. zmian na etapie, gdy regulacje wejdą już w życie umożliwiłoby ograniczenie interpretacyjności prawa oraz przyspieszenie możliwości korygowania.			
KPRM	Uregulowanie OSR nie na poziomie regulaminu Rady Ministrów, ale na poziomie ustawy. Dzięki temu obejmie ona szerszy wycinek sektora publicznego niż tylko administrację rządową, a sama ranga ustawy wśród aktów prawa w Polsce wprowadzi poważniejsze konsekwencje w sytuacji niewykonania OSR. Konieczne będzie także jak najszybsze przyjęcie aktów wykonawczych do ustawy. W przeciwnym wypadku ustawa pozostanie martwym prawem.			
KPRM	W ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego proponuje się wprowadzić możliwość organizacji pracodawców i pracowników do występowania do Sądu Najwyższego o wykładnię przepisów związanych z prawem pracy, ubezpieczeniami społecznymi oraz innymi kwestiami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MF	Wprowadzenie do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych przepisów, które wprowadzałyby obligatoryjne szkolenia i kursy z zakresu doradztwa biznesowego dla pracowników ZUS, IS oraz US. Dzięki temu stopniowo będzie eliminowana bariera w postaci braku zrozumienia wzajemnych potrzeb i uwarunkowań.			
Nadmierna i nieprecyzyjna regulacja w zakresie prawa zamówień publicznych				
MG	Wprowadzenie e-licytacji jako podstawowej formy udzielania zamówień publicznych. Postulat ten dotyczy: - Przeniesienia całości procesu postępowania przetargowego na drogę elektroniczną. Oznacza to, że etap przekazywania oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji odbywałby się drogą elektroniczną (dostarczenie skanów dokumentów – warunkiem jest dostarczenie oryginałów dokumentów w określonym czasie po zakończeniu licytacji). Aby jeszcze bardziej usprawnić ten proces, na tym etapie proponuje się zmianę art. 26 ust. 1. PZP w taki sposób, aby zamawiający żądał dokumentacji potwierdzającej spełnienie warunków udziału w postępowaniu tylko od dwóch wykonawców, których oferty zdobyły najwyższe oceny. Zabezpieczeniem dla zamawiającego przed ewentualnym wycofaniem się wykonawców byłoby wadium. - Przeprowadzenia licytacji – albo na wspólnej platformie oferowanej przez Urząd Zamówień Publicznych, albo na platformach obsługiwanych przez urzędy na poszczególnych szczeblach samorządu. Aukcja elektroniczna powinna dotyczyć zarówno zamówień wspólnych dla administracji publicznej, jak również usług oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W licytacji można by także wybierać usługi związane z działalnością twórczą i naukową.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MG	Wprowadzenie w art. 91 PZP przepisów zobowiązujących zamawiającego, aby przy przetargach na usługi intelektualne, a także innych, których częścią są usługi intelektualne, nie stosował jako jedynego kryterium cenowego. Wskazanie, że dla usług intelektualnych cena nie może mieć większej wagi niż np. 40%.			
MG	Zmiana art. 94 ust. 1 PZP poprzez określenie terminu, do którego zamawiający musi podpisać umowę z wyłonionym wykonawcą. Obecnie przepisy regulują jedynie minimalny czas, przed upływem którego umowa nie może być zawarta. Co więcej, aby nowy przepis był skuteczny, niezbędne jest wprowadzenie sankcji za jego niewykonanie, np. w postaci odszkodowań.			
MG	Zmiana art. 26 ust. 1. PZP w taki sposób, aby zamawiający żądał dokumentacji potwierdzającej spełnienie warunków udziału w postępowaniu tylko od dwóch wykonawców, których oferty zdobyły najwyższe oceny.			
Przewlekłość procedur – począwszy od założenia działalności gospodarczej, aż po jej zakończenie				
MAC	Dokończenie wdrażania reformy w zakresie ePUAP poprzez rozszerzenie liczby procedur dostępnych oraz liczby instytucji udostępniających te procedury on-line. Wykorzystanie ePUAP do zintegrowania w tej platformie usług świadczonych przez Powiatowe Urzędy Pracy. Szersze wykorzystanie formularzy elektronicznych, umożliwiających rejestrację i dokonanie czynności on-line zamiast uciążliwych podpisów elektronicznych.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MG	Zmiana art. 14 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 15. ust. 1, pkt 2 i 3; art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych umożliwiające: • skrócenie okresu zwłoki z płatnością zobowiązań, które posiada dłużnik wobec wierzyciela z 60 do 30 dni; • zmianę obowiązku informacyjnego przed zgłoszeniem dłużnika do BIG poprzez poinformowanie dłużnika listem zwykłym lub też przekazanie informacji na drodze telefonicznej z rejestracją rozmowy na 30 dni przez ujawnieniem zaległości płatniczej w biurze. Dotychczas istniał wymóg poinformowania tylko i wyłącznie listem poleconym albo do rąk własnych.			
MF	W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzić przepis umożliwiający posługiwanie się jednolitym wzorcem deklaracji podatkowej do rozliczenia podatku podatnikom posiadającym nieruchomości i budowlę w więcej niż jednej gminie. Ponadto, wprowadzenie centralnej informacji o stawkach i zwolnieniach obowiązujących w gminach. Zebranie takich danych w jednym miejscu pozwoli szybciej i sprawniej wywiązywać się przedsiębiorcom z obowiązku podatkowego w sytuacji, w której posiadają nieruchomości i budowlę w więcej niż jednej gminie.			

Źródło: Opracowanie własne.

OBJAŚNIENIA



MAŁE możliwości – potrzebne są duże zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



ŚREDNIE możliwości – potrzebne są zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



DUŻE możliwości – brak potrzeby wprowadzania zmian



Natychmiast



W ciągu 1 roku



W ciągu 3 lat



W ciągu 5 lat

Rozdział V.

Sąd*ownictwo*

[*Jan Filip Stanilko*]



Polskie sądownictwo jest w powszechnej opinii uważane za niezrozumiały labirynt skomplikowanych procedur, przewlekłych postępowań i zaskakujących wyroków. Jego gospodarcza rola staje coraz bardziej znacząca – wraz z tym, jak poziom organizacyjnej dojrzałości podmiotów gospodarczych, wielkość obrotów polskiego biznesu oraz skala komplikacji umów stopniowo rośnie. Jednocześnie stopień nasycenia usługami prawnymi życia gospodarczego jest nadal relatywnie niski, co często prowadzi do tego, że nawet jeśli umowy są zawierane, to są złej jakości – źle zabezpieczają interesy stron, a w dalszej konsekwencji prowadzą do wtórnej komplikacji sporów.

Z jednej strony, ogólna awersja przedsiębiorców do korzystania z usług prawnych szkodzi im samym, a z drugiej strony, sposób funkcjonowania systemu sprawie-

dliwości cywilnej – z jego niewystarczającym wyposażeniem w zasoby, często niesprawną procedurą oraz niskim poziomem świadomości gospodarczej sędziów – zniechęca ich do korzystania z sądowych

lub okołosądowych form rozwiązywania sporów. Jednocześnie świadomość tego, że sądownictwo gospodarcze jest generatorem znaczących kosztów transakcyjnych dla gospodarki istnieje nie tylko wśród pośrednich jego użytkowników (przedsiębiorców), ale także jego bezpośrednich uczestników (adwokatów, radców i sędziów). Wydaje się jednak, że systemowy brak zaufania do siebie nawzajem wszystkich uczestników systemu oraz państwa jako regulatora rodzi relatywnie korzystną dla bezpośrednich użytkowników tyranię *statusu quo*.

Szczególnym rodzajem sądowej bariery gospodarczej jest funkcjonowanie prawa upadłościowego, które wydaje się być jednym z głównych hamulców dynamiki inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw. Liczba wniosków upadłościowych i restrukturyzacyjnych w Polsce jest kilkusetkrotnie niższa niż w Niemczech czy Francji. Zabezpieczając się przed sytuacjami kryzysowymi – z lęku przed utratą kontroli nad przedsiębiorstwem i nieadekwatną ochroną interesów przez sądy i syndyków – przedsiębiorstwa gromadzą znaczące rezerwy finansowe, których kosztem alternatywnym są niezrealizowane inwestycje.

Niniejszy rozdział skupia się zatem na czterech kluczowych kwestiach, które zidentyfikowano w trakcie wywiadów i analizy danych statystycznych i uznano za najistotniejsze bariery w funkcjonowaniu polskiego systemu sądownictwa, co z kolei wpływa niekorzystnie na życie gospodarcze. Są to:

1. Niska sprawność organizacyjna sądów w stosunku do przeznaczanych na nie znaczących nakładów finansowych – wynikająca m.in. z ich nieadekwatnej informatyzacji, utrudniającej komunikację stron z sądem.
2. Przewlekłość postępowań sądowych – wynikająca z przyjętego modelu roli sędziego w procesie i utartego, nieciąglego modelu rozprawowania.
3. Niezadowalający kapitał intelektualny polskich sędziów – wynikający z braku rozwiniętego sys-

temu rozwoju i szkolenia, co jest objawem braku systemowego podejścia do Human Resources.

4. Zdecydowanie dysfunkcyjny – rozsiewający niepewność gospodarczą i hamujący inwestycje – system prawa upadłościowego i naprawczego. ■

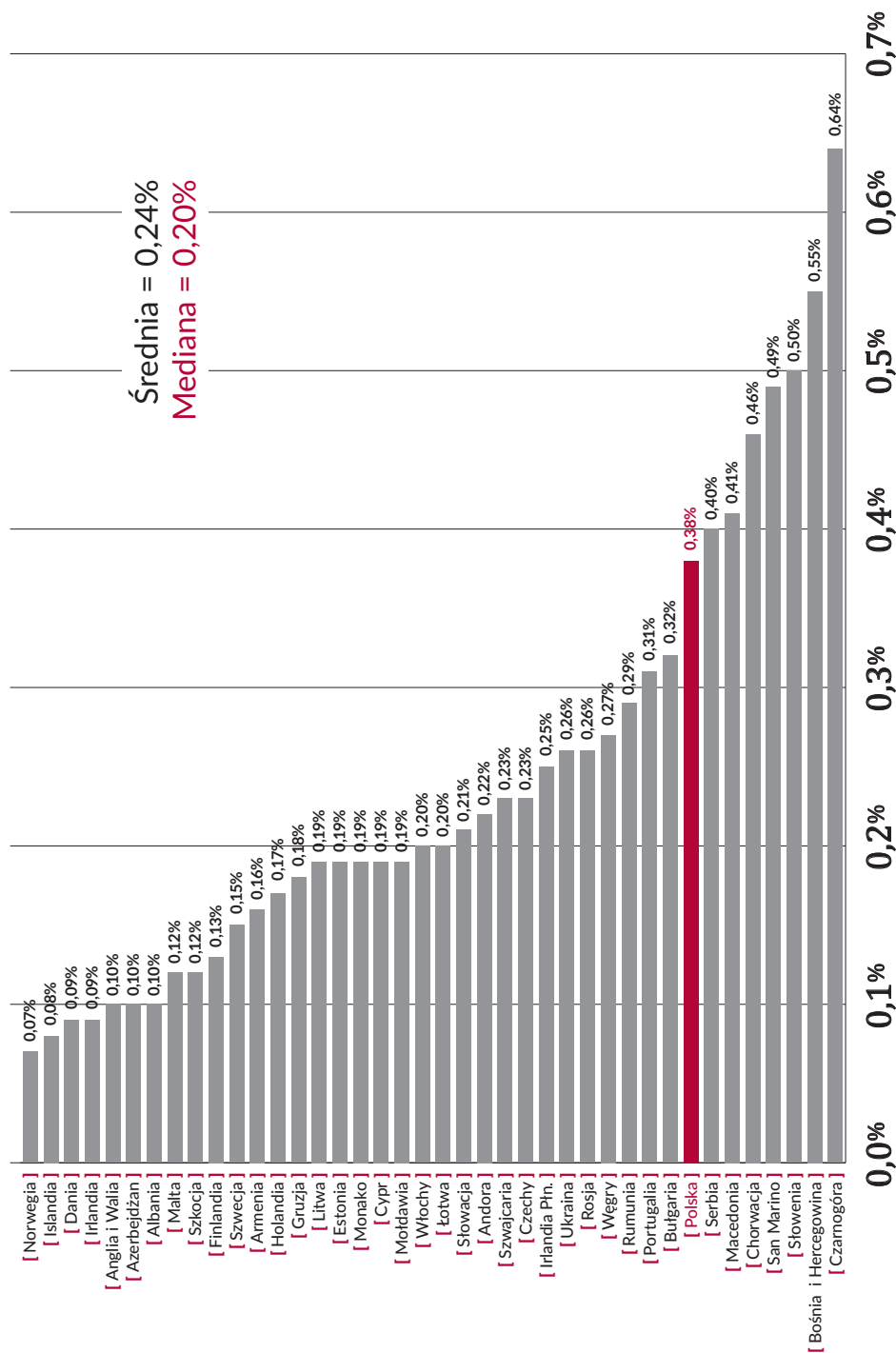
Niska sprawność i marnotrawstwo dużych nakładów

Rzeczywisty stan polskiego systemu sądownictwa jest w opinii jego bezpośrednich uczestników, tzn. członków korporacji prawnych lepszy niż w opinii uczestników pośrednich, tzn. sądzących się obywateli, w jego obrazie medialnym oraz w opinii społecznej. Jednocześnie dane statystyczne dostarczają **całego szeregu wniosków, które można sprowadzić do jednego mianownika – niskiego poziomu sprawności tego systemu.**

Polski system sądownictwa jest relatywnie dobrze finansowany, obsadzony licznym i stale rosnącym personelem sędziowskim i administracyjnym, ale jednocześnie jest przeładowany sprawami nieprocesowymi i nie jest wyposażony w pracooszczędną infrastrukturę informatyczną. To prowadzi do tego, że nie radzi sobie z rozpatrywaniem napływających do niego spraw w tempie zapobiegającym powstawaniu zaległości.

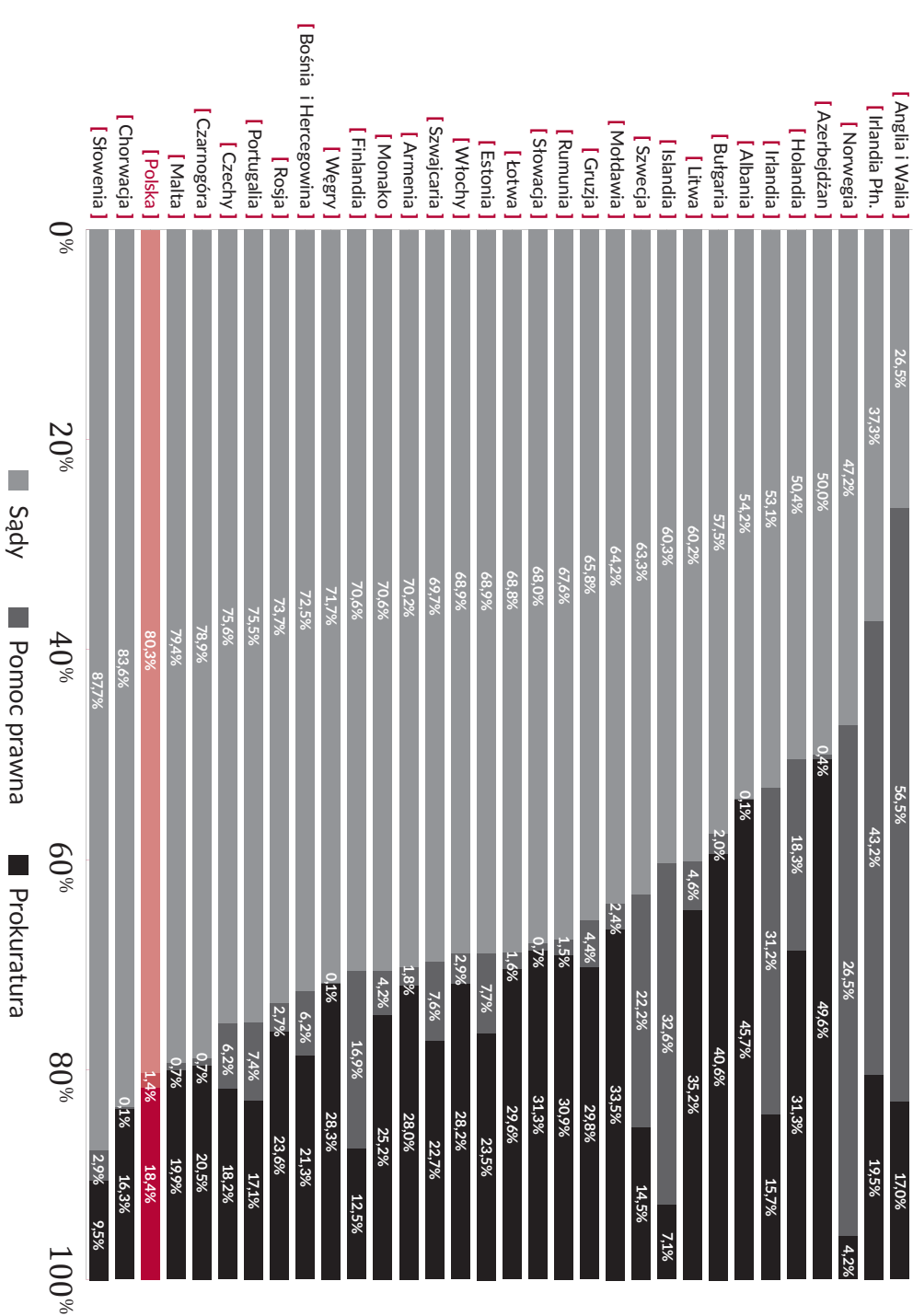
Wysokie nakłady

Polski system sądownictwa (z wyłączeniem pomocy prawnej i śledztw prokuratorskich) w przeliczeniu na udział w PKB *per capita* jest jednym z najdroższych w Europie. Większe są jedynie wydatki w krajach byłej Jugosławii.



Źródło: CEPEJ.

.....
Wykres V.1. Roczne wydatki budżetowe na wszystkie sądy (wyłączając prokuraturę i pomoc prawną) jako procent PKB per capita w 2010 r.



Źródło: CEPEJ.

Wykres V.2. Relatywna dystrybucja części budżetu pomiędzy sądy, pomoc prawną a prokuraturę w 2010 r.

Generalnie, wydatki na funkcjonowanie sądów w Polsce pochłaniają gros wydatków na wymiar sprawiedliwości. Udział tej pozycji w całości wydatków lokuje Polskę na trzecim miejscu w Europie, przy czym udział wydatków na pomoc prawną dla obywateli jest jednym z najniższych. Może to sugerować, że siła przetargowa aparatu sądowego jest znacząca, a jednocześnie relatywnie niska skłonność społeczna do rozwiązywania sporów za pomocą sądów, choć rośnie, nie jest wyraźnie wspierana przez państwo. Ta dominacja sądów w wydatkach budżetowych znajduje swoje odzwierciedlenie także w tym, że wydatki na nie w ostatnich latach rosły w przeciętnym tempie ponad 10% rocznie.

Duża liczba pracowników

Personel polskich sądów jest jednym z największych w Europie. W przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców liczba sędziów w Polsce (27,8) ustępuje jedynie takim krajom, jak Słowenia (ok. 50), Chorwacja (42), Czechy (29) i Węgry (28,9), wyprzedzając wyraźnie system niemiecki (24,2). Co więcej, w ostatnich latach liczba sędziów rośnie w tempie ok. 3% rocznie. Także mimo powszechnego narzekania na niewystarczające wsparcie administracyjne polskich sądów, wielkość kadry urzędniczej ukierunkowanej na wsparcie orzeczników w przeliczeniu na sędziego jest również jedną z największych w Eu-

ropie – zajmujemy ósme miejsce, m.in. za Irlandią, Portugalią, Francją, Szwecją.

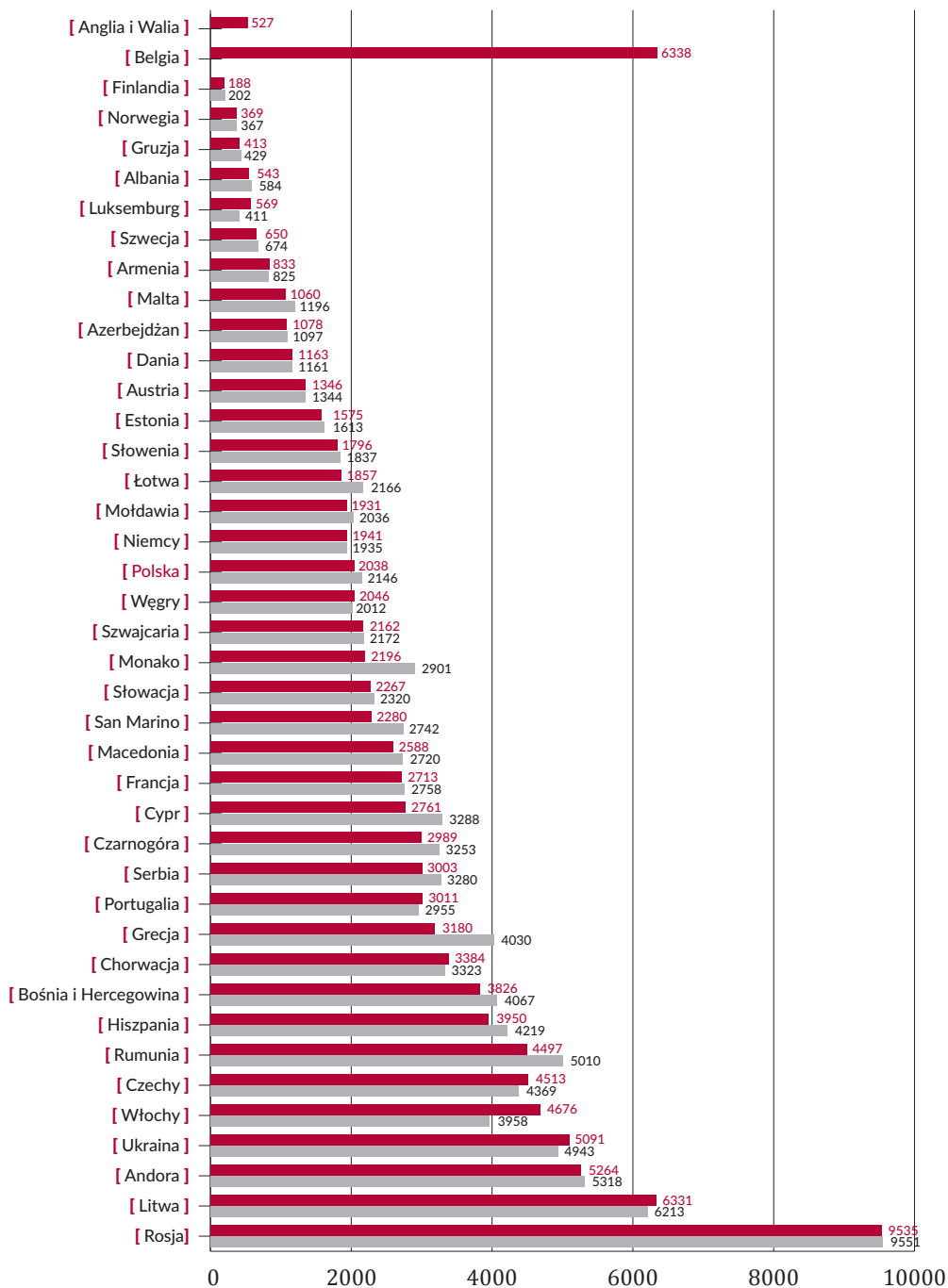
Duże obciążenie sprawami nieprocesowymi

Obciążenie administracyjne polskich sądów jest dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, jest to obciążenie sprawami procesowymi, jak również nieprocesowymi. Po drugie, jest to obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi i informacją publiczną.

Z jednej strony, polski system sądownictwa jest raczej umiarkowanie obciążony sprawami o charakterze procesowym. W przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców Polska ma podobny poziom wpływających postępowań procesowych co Niemcy i lokuje się w środku stawki europejskiej.

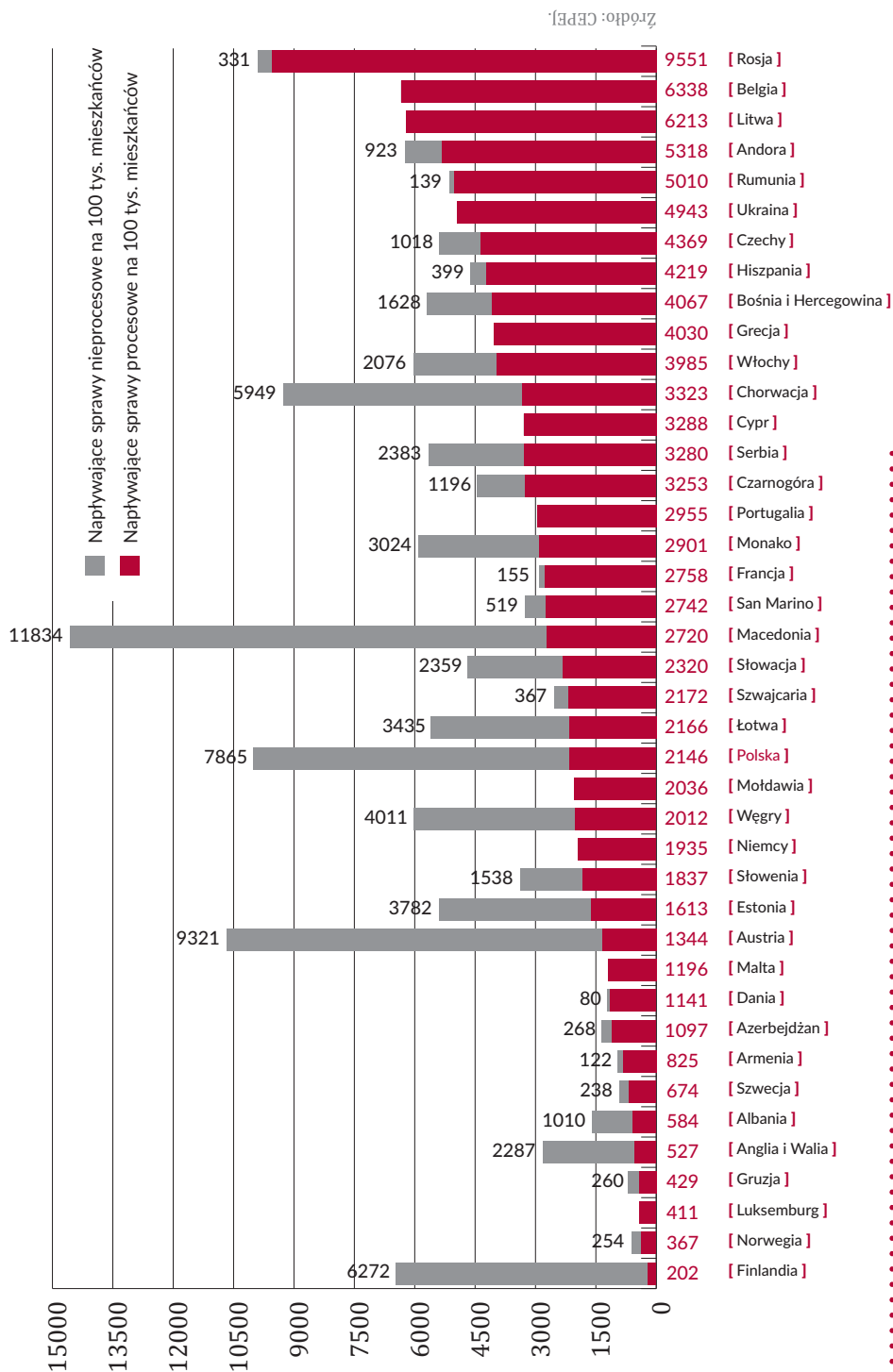
Z drugiej strony, kognicja (czyli zakres spraw, które podlegają jurysdykcji) polskich sądów jest bardzo duża, co skutkuje olbrzymią, jedną z największych w Europie, liczbą spraw o charakterze nieprocesowym. Liczba napływających spraw o charakterze nieprocesowym w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców czterokrotnie przekracza liczbę spraw procesowych, co lokuje Polskę na 3. miejscu w Europie.





Źródło: CEPEJ.

Wykres V.3. Liczba napływających i rozwiązanych cywilnych (i gospodarczych) spraw procesowych w pierwszej instancji w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, 2010 r.



Wykres V.4. Liczba napływających cywilnych (i gospodarczych) spraw procesowych i nieprocesowych w pierwszej instancji w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, 2010 r.

Rosnąca liczba spraw zaległych

Generalnie, sądy nie radzą sobie z rozwiązywaniem obu rodzajów spraw, na co wskazuje fakt, że tzw. wskaźnik oczyszczenia (*clearance rate*) – będący proporcją spraw rozwiązanych w danym roku do napływających – w obu przypadkach jest poniżej 100%. Średnio jest to ok. 95%, co daje Polsce dopiero 18. miejsce w Europie. Niemniej jednak w przypadku tych dwóch rodzajów spraw to sprawy nieprocesowe mają mniejsze zaległości, ok. 3% rocznie, wobec ok. 5% dla spraw procesowych.

W polskim systemie sądowym znaczące zaległości tworzą się pomimo bardzo przyzwoitego tzw. wskaźnika rozpatrzenia (*disposition time*), czyli liczby dni potrzebnych przeciętnie do zamknięcia sprawy. Długość przeciętnego procesu cywilnego i gospodarczego w Polsce nie odbiega znacząco od długości procesu w Niemczech.

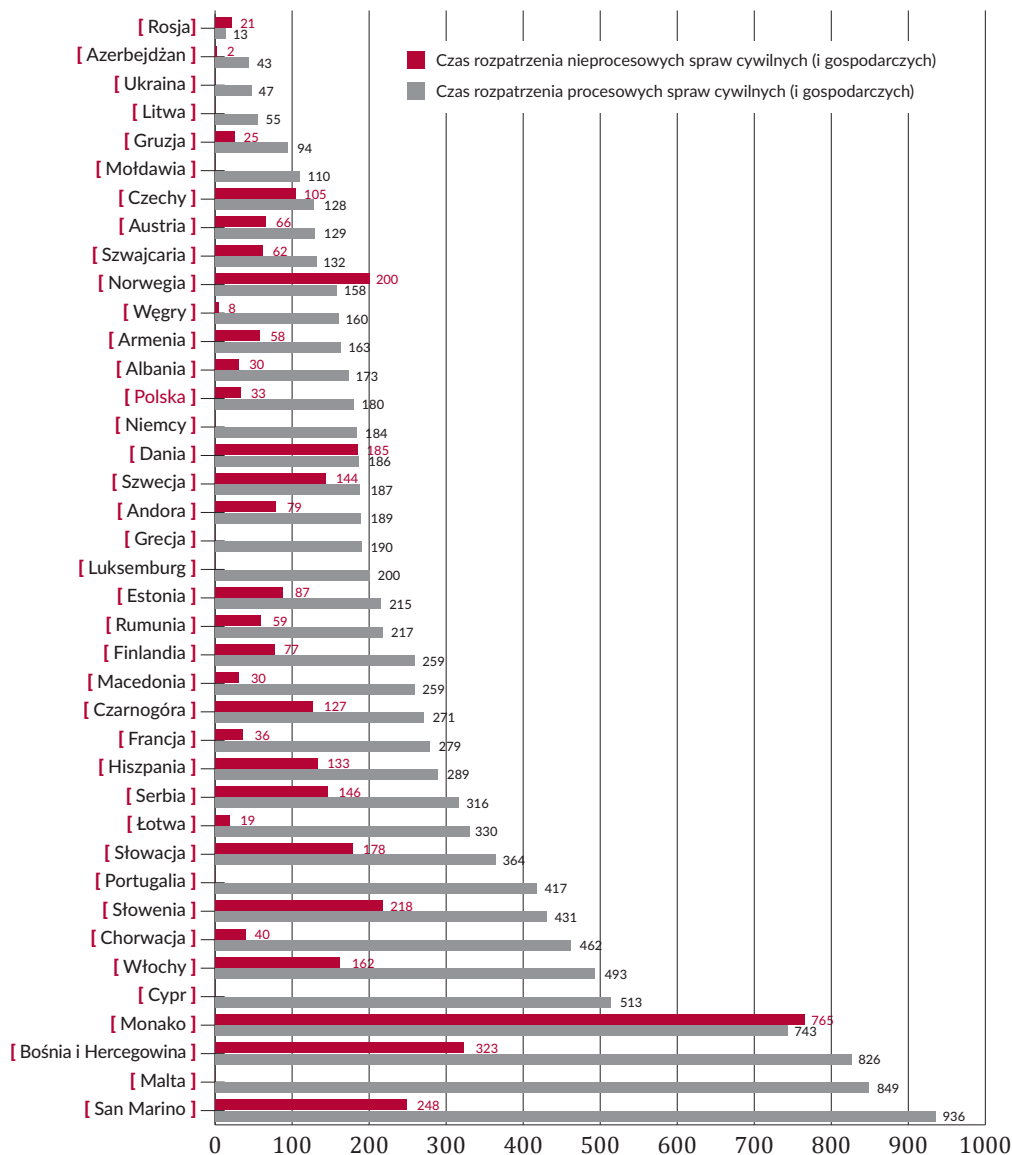
Należy jednak pamiętać, że jest to obraz uśredniony. Jednocześnie bowiem w przypadku Polski w procesach o zwłokę odnotowano dużą liczbę (jedną z największych) wyroków skazujących przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strassburgu. Można natomiast przyjąć, że fakt ten świadczy bardziej o przeszłej niesprawności polskich sądów niż o ich teraźniejszej kondycji.

Co więcej, jeśli zwrócimy uwagę na poziom intensywności życia gospodarczego, które w Polsce koncentruje się przede wszystkim w Warszawie – gdzie zarówno liczba spraw, jak i poziom ich komplikacji są wyraźnie wyższe niż w innych ośrodkach – to okaże się, że odsetek spraw, które trwają więcej niż 12 miesięcy (ok. 11%) oraz więcej niż 3 lata (2-2,5%), jest najwyższy właśnie w stolicy.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Mapa V.1. Średni czas postępowania w sprawach cywilnych, pracy, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem wieczystoksięgowych i rejestrowych) w okresach I kwartał 2014 r.



Źródło: CEPEJ.

Wykres V.5. Przeciętny czas rozpatrzenia procesowych i nieprocesowych spraw cywilnych (i gospodarczych) w pierwszej instancji, w dniach, 2010 r.

Niewystarczające wyposażenie w technologie ICT

Obciążenia administracyjne polskich sądów – szczególnie w zakresie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych – stale rosną. W tym kontekście bardzo istotne jest pytanie o automatyzację i informatyzację administrowania sądami.

Zestawienie zamieszczone w tabeli V.1 pokazuje wyraźnie, że obok Grecji, notujemy najliczniejszą w Europie liczbę funkcji sądów o najniższym poziomie informatyzacji. W obrębie trzech podstawowych obszarów funkcjonowania operacyjnego sądów, tzn. (a) wsparcia pracy sędziego, (b) administracji i zarządzania oraz (c) komunikacji między sądem a stronami, nasycenie technologiami ICT polskiego sądownictwa jest bardzo nierównomierne. Po pierwsze, praca polskiego sędziego jest już zautomatyzowana w relatywnie wysokim stopniu (kolor jasny szary), z wyjątkiem jednak bardzo istotnego elementu elektronicznych akt, które są ucyfrowione w stopniu minimalnym (stąd kolor czerwony). Po drugie, administracja sądowa jest relatywnie dobrze zinformatywowana, choć nie jest to poziom zadowalający (stąd oceny pośrednie, ciemny szary i szary). Po trzecie, polski system sądownictwa ma jeden z najniższych w Europie poziomów elektronicznej komunikacji ze stronami, co – w przypadku braku elektronicznych systemów doręczeń wezwań czy prowadzenia bardzo rozbudowanej korespondencji między stronami za pośrednictwem sądu – może przyczyniać się do bardzo znaczących opóźnień w rozpatrywaniu spraw.

Co więcej, należy pamiętać, że samo wyposażenie nie decyduje jeszcze o zwiększeniu poziomu sprawności. Jeżeli bowiem personel administracyjny nie jest odpowiednio przeszkolony, to jego sprawność może nawet początkowo ulegać obniżeniu, a czas osiągnięcia optymalnego poziomu wdrożenia nowych technologii wydłużyć.

Zasadnicza teza stawiana w niniejszym podrozdziale brzmi zatem następująco: polskie sądownictwo cechuje się wysokim poziomem marnotrawstwa środków i w zakresie swoich funkcji gospodarczych dla sprawniejszego funkcjonowania – obok jedynie kilku istotnych zmian ustawowych – wymaga przede wszystkim znaczącej poprawy narzędzi i metod zarządzania na wszystkich poziomach organizacyjnych. ■

.....
Tabela V.1. Wykorzystywane w sądach komputerowe narzędzia usprawniające w podziale na trzy obszary użytkowania – (1) bezpośrednie wsparcie sędziów i asystentów, (2) administracja i zarządzanie, (3) komunikacja między sądami a stronami

* Bardzo wysoki stopień użycia – jasny szary, wysoki stopień – szary, średni – ciemny szary, minimalny – czerwony.

	Bezpośrednie wsparcie sędziów i asystentów					Administracja i zarządzanie				Komunikacja między sądami a stronami								Łączna liczba punktów	
	Edycja tekstu	Elektroniczne bazy danych praktyk sądowych	Pliki elektroniczne	E-mail	Dostęp do internetu	System rejestracji spraw	System informatyczny zarządzania sądem	Finansowy system informatyczny	Videokonferencje	Formularze on-line	Strony internetowe	Monitorowanie spraw on-line	Rejestry elektroniczne	Elektroniczne procedowanie małych roszczeń	Elektroniczne procedowanie bezdyskusyjnych egzekucji kredytów	Elektroniczne składanie roszczeń	Videokonferencje		Inne udogodnienia wykorzystujące komunikację elektroniczną
Albania																			50
Andora																			24
Armenia																			48
Austria																			72
Azerbejdżan																			59
Belgia																			35
Bośnia i Hercegowina																			51
Bułgaria																			45
Chorwacja																			59
Cypr																			34
Czechy																			61
Dania																			40
Estonia																			82
Finlandia																			68
Francja																			55
Gruzja																			46
Niemcy																			53
Grecja																			20
Węgry																			51
Islandia																			36
Irlandia																			51
Włochy																			53
Łotwa																			57
Litwa																			63
Luksemburg																			52
Malta																			72
Mołdawia																			34
Monako																			45
Czarnogóra																			37
Holandia																			56
Norwegia																			38
Polska																			49
Portugalia																			72
Rumunia																			50
Rosja																			49
San Marino																			24
Serbia																			36
Słowacja																			49
Słowenia																			63
Hiszpania																			51
Szwecja																			46
Szwajcaria																			46
Macedonia																			48
Turcja																			50
Ukraina																			30
Anglia i Walia																			54
Irlandia Północna																			49
Szkocja																			60

Źródło: CEPEJ.

Przewlekłość postępowań

Przewlekłość postępowań sądowych w Polsce jest problemem dostrzeganym przez wszystkich uczestników i użytkowników aparatu państwowej sprawiedliwości w Polsce. Mimo iż generalnie polski system nie wygląda najgorzej na tle Europy – na co wskazuje zamieszczone na wykresie V.5 zestawienie wielkości *disposition time* w różnych krajach europejskich – problem jest poważny.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, 30% postępowań gospodarczych trwa dłużej niż 12 miesięcy. Przewlekłość postępowań dotyczy przede wszystkim spraw skomplikowanych i o dużej wartości, a także gospodarczych spraw nieprocesowych oraz spraw upadłościowych (im będzie poświęcony osobny punkt). W ujęciu instancyjnym widać, że w ostatnim roku sądy rejonowe generowały zaległości wielkości ok. 18%; sądy okręgowe notowały zaległości w sprawach cywilno-gospodarczych wielkości 30%; natomiast sądy apelacyjne w sprawach gospodarczych zanotowały wzrost niezamkniętych postępowań aż o ponad 100%!

Jak podkreślono powyżej, **przeładowanie sprawami dotyczy sądów w centrach gospodarczych, a przede wszystkim sądów w Warszawie.**

W praktyce oznacza to ograniczanie prawa do sądu do mieszkańców dużych miast, o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego i w związku z tym o najwyższym zapotrzebowaniu na usługi wymiaru sprawiedliwości.

Pozycja	Okręg	Wartość
1	łomżyński	0,08
2	olsztyński	0,15
3	słupski	0,155
4	tarnowski	0,16
5	przemyski	0,17
6	jeleniogórski	0,19
7	suwalski	0,19
8	białostocki	0,2
9	elbląski	0,22
10	toruński	0,22
11	koniński	0,23
12	piotrkowski	0,23
13	legnicki	0,23
14	świdnicki	0,25
15	płocki	0,26
16	nowosądecki	0,26
17	krośnieński	0,27
18	sieradzki	0,29
19	koszaliński	0,3
20	siedlecki	0,33
21	ostrołęcki	0,34
22	gorzowski	0,35
23	opolski	0,37
24	częstochowski	0,38
25	kielecki	0,38
26	włocławski	0,41
27	radomski	0,45
28	bielski	0,54
29	bydgoski	0,54
30	poznański	0,57
31	tarnobrzeski	0,59
32	rzeszowski	0,59
33	wrocławski	0,68
34	katowicki	0,71
35	zielonogórski	0,76
36	łódzki	0,78
37	gliwicki	0,79
38	krakowski	0,8
39	lubelski	0,83
40	gdański	0,96
41	szczeciński	0,98
42	kaliski	1,12
43	zamojski	1,41
44	warszawsko-praski	2,02
45	warszawski	2,55

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Tabela V.2. Odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 3 lata (w głównych kategoriach spraw) – I kwartał 2014 r.

Nieadekwatna obsada sędziowska w stosunku do napływu spraw

Generalną przyczyną tak dużych załęgłości w sądach dużych ośrodków jest zbyt mała liczba sędziów w stosunku do napływu spraw. Standardowo w sądach okręgowych miast wojewódzkich na jednego sędziego przypada 120-140 spraw, a w Warszawie ta liczba jest nawet dwukrotnie większa. Liczba etatów sędziowskich – choć rośnie – nie przyrasta w tempie pozwalającym na zmniejszenie wskaźnika liczby spraw przypadających na sędziego.

Administracyjne metody zwiększenia mobilności sędziów blokuje art. 180 (1, 2) Konstytucji, który mówi, że sędzia jest nieusuwalny i orzeka w danym miejscu. Jest to część ochrony niezawisłości sędziego. W Polsce zabezpieczenia sędziego przed niezgodnym z jego wolą przeniesieniem są na najwyższym poziomie w Europie.

Nadmierne obowiązki biurowe sędziów

Drugą przyczyną nadmiernej przełwłości postępowań sądowych jest zbytne obarczenie sędziów obowiązkami biurowymi. Prowadzi to do tego, że znaczący ich procent – sięgający kilkudziesięciu procent obsady danego sądu – w praktyce nie orzeka, a ci, którzy orzekają, ok. 40% czasu swojej pracy poświęcają na prace administracyjne. Wiele z tych działań ma charakter sprawozdawczy lub jest przygotowaniem informacji publicznej. Działania te są bardzo pracochłonne, ponieważ nie ma zdigitalizowanych akt, z informatyzowanego obiegu dokumentów czy sądowych systemów zarządzania dokumentacją.

Nieadekwatne wsparcie administracyjne sędziów

Trzecią przyczyną przełwłości postępowań, ściśle powiązaną z drugą, jest nieadekwatne wsparcie administracyjne sędziów. Jak pokazano powyżej, problemem nie jest liczba osób wspierających, ponieważ jest ona jedną z najwyższych na kontynencie. **Problemem jest raczej sposób wsparcia.**

Przykładem częściowego usprawnienia, generującego jednak przestoje w innym miejscu, jest niedawno wprowadzone w miejsce protokolowania ciągłe nagrywanie rozpraw. Z jednej strony, spowodowało to usztywnienie zachowania pełnomocników stron, którzy powstrzymują się od komunikacji nieformalnej z sędzią w obawie przed nagraniem czegoś, co może zaszkodzić powodzeniu sprawy. Z drugiej strony, przygotowywane zamiast protokołu krótkie streszczenie sprawy nie pozwala sędziemu wyższej instancji na dobre zapoznanie się z jej przebiegiem i zmusza go do przesłuchiwania całości nagrania, co jest bardzo czasochłonne.

Kwestia relacji w polskich sądach związana z nagrywaniem rozpraw jest jedynie fragmentem ogólnego problemu formalizacji kontaktów na linii <<sąd-pełnomocnicy>>. Po pierwsze, chodzi tu o teatralizację zachowań na sali sądowej, gdzie kultywowany jest staroświecki ceremoniał wstawania i siadania lub długiego zeznawania na stojąco. Po drugie, najczęściej chodzi jednak o niemożność skontaktowania się pełnomocnika z sędzią w sprawach trywialnych (np. sposobu naliczenia opłaty sądowej). Jest to pochodna założonego w regulaminach

sądowych niskiego poziomu zaufania do stron procesu, wynikającego być może ze złych doświadczeń wczesnego okresu transformacji, dziś jednak mającego już często charakter nadmiernej ostrożności.

Generalnie, te drobne kwestie komunikacyjne ustępują kwestii zasadniczej, jaką jest brak elektronicznego systemu potwierdzeń doręczeń wezwań. Pilotaż tego rozwiązania rozpoczął się dopiero w pierwszym sądzie w Białymstoku. W opinii wiceprezesa jednego z sądów okręgowych w dużym mieście wojewódzkim, wdrożenie elektronicznego systemu doręczeń pozwoliłoby przyspieszyć sprawy nawet o 30%.

Ogólnie, niezależnie od dużej ilości personelu wspomagającego, sędziowie narzekają na zbyt małą liczbę asystentów. Ma to znaczenie szczególnie przy prowadzeniu dużych spraw, gdzie strony wyposażone są w liczne zespoły prawników, a sędzia dysponuje wsparciem jednej osoby jedynie kilka razy w tygodniu. Pewnym pocieszeniem może być fakt, że sytuacja na branżowym rynku pracy sprawia, że obecnie pensje asystenckie zaczynają być atrakcyjne dla młodych ludzi po aplikacjach adwokackich i radcowskich. Liczba absolwentów aplikacji radcowskich i adwokackich rośnie szybciej niż popyt na ich usługi, co sprawia, że marże kancelarii spadają, a rośnie atrakcyjność wynagrodzeń sądowych.

Niezależnie od tego, niskie pensje dla personelu administracyjnego ustalane sztywno przez ministerstwo utrudniają dobre zarządzanie personelem wspomagającym sędziego. Przyczyną są często niezbyt wygórowane kwalifikacje kandy-

datów lub duża rotacja tych, którzy zdobyli już doświadczenie.

Case Management i wstępna ocena materiału dowodowego przez sędziego

Czwartą przyczyną przewlekłości, być może najpoważniejszą, jest przyjęty w procedurze **wzorzec roli sędziego w procesie, określany potocznie jako sędzia-sfinks**. Kodeks Postępowania Cywilnego zakłada pełną kontradiktoryjność stron, które przedstawiają sędziemu do oceny materiał dowodowy, podczas gdy on – poza możliwością wniesienia dowodu z urzędu, z której jednak rzadko się korzysta – może wyrazić o nim opinię dopiero w momencie wydawania wyroku. Jedyne, co sędzia może zrobić, to odrzucić wnioski stron jako bezzasadne.

Ta milcząca rola sędziego w procesie, która skutkuje brakiem wiedzy o jego stanowisku wobec przedkładanych mu materiałów, prowadzi do nadmiernej ostrożności procesowej pełnomocników. Objawia się to tym, że gromadzi się zbyt dużo materiału dowodowego i zgłasza nadmierną liczbę świadków.

Konsekwencją tej w dużej mierze biernej roli sędziego w obecnym postępowaniu jest bardzo ograniczona możliwość zarządzania przez niego sprawami. Sędzia, co prawda, ma swobodę w dysponowaniu materiałem dowodowym i powinien kierować się zasadą jego skondensowania, jednak praktyka dalece odbiega od tego rodzaju zaleceń. **Procesy powinny być bowiem aktywnie i metodycznie organizowane przez sędziego** w taki sposób, aby maksymalnie szybko wyklarować istotę sporu i w ten sposób skrócić ich

trwanie. Pierwsze rozprawy powinny być długie i być poświęcone organizacji materiału dowodowego wokół kluczowych pytań: Czy jest możliwość zawarcia ugody? Czy jest możliwość wysłania stron do mediacji? Jacy są świadkowie? A przede wszystkim, co w sprawie jest sporne: np. które dokumenty są kwestionowane co do autentyczności, a które tylko co do oceny treści?

Rozprawowanie w trybie nieciągłym

Niezależnie od wprowadzenia aktywnej roli sędziego, jeśli proces ostatecznie rusza, **rozprawy powinny odbywać się w trybie ciągłym**. Obecnie powszechnym zaleceniem wewnętrznym w większych sądach jest ogłaszanie długich wokand. Prowadzi to do rozpowszechnienia się praktyki – niebywale wydłużającej postępowania – rwanego trybu rozpraw. W konsekwencji przeładowania wokand, rozprawy są krótkie i odraczane o kilka lub kilkanaście tygodni, co często ułatwia grę na zwłokę przez strony, powoduje, że świadkowie nie są przesłuchani lub są przesłuchani powierzchownie, a z powodu nadmiernej liczby spraw w ciągu dnia sędziowie często mają słabe rozeznanie w aktach. Przyczyną rozpowszechnienia się „rwanego trybu rozprawowania” jest specyficzna realizacja prawa obywatela do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki. W praktyce oznacza to jedynie, że przez długi czas otwartych jest wiele spraw jednocześnie. Wpływa to wyraźnie negatywnie na „jakość sprawiedliwości” w polskich sądach (natomiast ten sposób pracy lepiej wygląda w statystykach).

W przeciwieństwie do tego, rozprawa ciągła – odbywająca się dzień po dniu lub co kilka dni – umożliwia lepsze zapoznanie

się z materiałem dowodowym, utrudnia grę na zwłokę przez przedstawicieli stron, jak również pozwala na lepszy nadzór nad merytoryczną pracą sędziego, a przede wszystkim pozwala na płynne prowadzenie sprawy i jej szybkie zakończenie. Podstawową wadą tego rozwiązania jest konieczność ustawienia spraw w kolejce, co w praktyce oznacza, że dzisiaj czas oczekiwania na rozpoczęcie sprawy może niekiedy wynosić nawet i dwa lata.

Zbyt duża kognicja sądów

Jak pokazano powyżej, w polskich sądach rozstrzyga się olbrzymią liczbę spraw nieprocesowych, co jest pochodną określonej ustawowo bardzo szerokiej kognicji. Jej ograniczenie wymagałoby bardzo systematycznego przeglądu ustawodawstwa o charakterze przypominającym przeglądy deregulacyjne. Obok spraw karnych związanych z wykroczeniami, którymi kiedyś zajmowały się kolegia ds. wykroczeń, obecnie **w sądach prowadzi się sprawy, które de facto nie są szerzeniem sprawiedliwości**, np. sprawy o zwolnienie z kosztów sądowych. Krążą wręcz anegdoty, że wnioski takie składane są rutynowo, często przez ludzi powszechnie znanych ze swojej majątności. Sąd rozpatruje je w oparciu o przedstawione dokumenty, ale nie ma łatwej możliwości ich weryfikacji. Co prawda, jeden z ostatnich wyroków Trybunału Konstytucyjnego uznał sprawy o zwolnienie z kosztów sądowych za decyzje o prawie do sprawiedliwości, jednak wiele argumentów praktycznych przemawia za tym, że opłaty sądowe nie są poważną barierą, ich procentowa wartość wynosi 5% wartości sporu (max. 100 tys. zł) i w związku z tym jest to po prostu decyzja z zakresu finansowej pomocy państwa.

Niewykorzystywanie alternatywnych metod rozstrzygania sporów

Tzw. metody Alternative Dispute Resolution (ADR), czyli mediacje, ugoda lub arbitraż, są w rozwiniętych gospodarkach krajach bardzo rozpowszechnioną formą rozstrzygania sporów. Jednak wysoka skłonność do korzystania z nich jest generalnie pochodną wysokiego kapitału społecznego. Metody te w przypadku sporów gospodarczych w dużej mierze są wykorzystywane w postępowaniach pozasądowych przed trybunałami przy branżowych organizacjach gospodarczych lub przed sądami arbitrażowymi powołanymi na mocy umów prywatnych.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości liczba sporów gospodarczych skierowanych przez polskie sądy do mediacji wzrosła od 2006 r. do 2013 r. ponad dziesięciokrotnie – był to jednak wzrost z poziomu 140 spraw do 1600 (w sądach rejonowych). Jednocześnie liczba umorzeń spraw, wynikających z osiągnięcia

ugody w mediacjach, jest stale mniej więcej sześciokrotnie niższa – 230 umorzeń na 1600 mediacji w 2013 r.

Zauważalna niechęć do korzystania z ADR w Polsce powinna stać się przedmiotem systematycznych badań socjologów prawa, które powinny wskazać jej przyczyny. Tymczasem można postawić kilka hipotez: (a) że jest ona skutkiem niskiej skłonności sędziów do miękkiego przymuszenia stron do uniknięcia sporu procesowego, (b) pochodną niskiego kapitału społecznego, który sprawia, że przedsiębiorcy nie zrzeszają się i, generalnie, wykazują się niską skłonnością do kooperacji, (c) następstwem niechęci do ponoszenia kosztów postępowania przedsądowych lub pozasądowych, która powoduje, że w sytuacji sporu wolą odwołać się od razu do arbitra państwowego, czy wreszcie (d) wciąż niskiej kultury prawnej społeczeństwa i utrwalonego ludowego roszczenia do „sprawiedliwości, która powinna być po naszej stronie”. ■

Kapitał intelektualny sędziów u(nie)możliwiający pozytywny aktywizm

Od wielu lat stałym przedmiotem polemiki jest w Polsce poziom kapitału intelektualnego sędziów oraz model ich kariery. Jest to w dużej mierze konsekwencja bardzo płytkiego rozliczenia się tej części władzy sądowniczej z jej zaangażowania w budowanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Abstrahując jednak od problemów ze sprawiedliwością tranzycyjną, należy także zauważyć, że w wyniku dynamiki życia społeczno-gospodarczego przed przedstawicielami władzy sądowniczej poja-

wiają się nowe wyzwania, a pytanie o ich zdolność wyjścia im naprzeciw musi być stale i otwarcie stawiane.

Od wielu już lat dominuje w Polsce opinia, poparta pracami M. Matczaka czy J. Winchorka, że w sposobie orzekania polskich sądów dominuje formalizm i automatyzm.

Po pierwsze, chodzi o sytuację, w której sądy niewolniczo trzymają się litery prawa lub, innymi słowy, ograniczają się

do tzw. wykładni językowej, która prowadzi do zawężania sporu i argumentacji do kwestii czysto leksykalnych i norm szczegółowych. **W świetle powyższej rekomendacji przyjęcia niemieckiego modelu roli sędziego w procesie, potrzebny jest zdecydowanie większy element pozytywnie rozumianego aktywizmu sędziowskiego. Oznacza to m.in. rozpowszechnienie umiejętności stosowania wykładni celowościowej,** która odwołuje się w większym stopniu do ogólnych norm kodeksowych oraz do wewnętrznej racjonalności celowościowej (np. ekonomicznej) kwestii, których rozstrzygnięcia podejmuje się sąd.

Po drugie, automatyzm oznacza niechęć do przeprowadzania własnych rozumowań prawnych w sytuacji, gdy można podeprzeć się uzasadnieniem wyroku dokonanym przez Sąd Najwyższy. Sprawia to, że polski system prawa w praktyce zaczyna przypominać system precedensowy. **Samodzielne rozumowanie i uwzględnianie specyfiki sprawy przez sędziego jest rzadkie.**

Oba te zjawiska – formalizm i automatyzm – wskazują na braki w edukacji akademickiej i zawodowej sędziów. W tym kontekście zasadne wydają się dwa pytania: (1) o system wymagań zawodowych w przypadku sędziów i kwestii regularnego szkolenia się i podnoszenia kwalifikacji oraz (2) o model kariery sędziego w Polsce.

Jeśli chodzi o kwestię **edukacji ustawicznej sędziów**, to panuje opinia, że jest ona generalnie **zbyt niskiej jakości (ta lepszej jakości jest trudno dostępna), oferta jest merytorycznie niezbyt sze-**

roka, a intensywność obligatoryjnych szkoleń dla sędziów zbyt niska. Szkolenia sędziów organizuje w Polsce Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie, której zasięg działania jest w praktyce mocno ograniczony. Z zasady zajęcia odbywają się na południu Polski, co zmusza sędziów z innych części kraju do dalekich i czasochłonnnych podróży, i w rezultacie ma efekt zniechęcający. Również oferta szkoleniowa nie zawsze odpowiada bieżącym potrzebom sędziów lub słabo uzupełnia kwestie niepogłębione w czasie studiów.

Sędziowie podkreślają potrzebę tzw. miękkich szkoleń komunikacyjnych – w celu lepszego panowania nad atmosferą na sali sądowej. Wskazane wydają się szkolenia z zarządzania czasem, aby uniknąć źle rozplanowanych rozpraw. Z racji wprowadzanych właśnie uzasadnień ustnych potrzebne są obecnie szkolenia z erudycji. Generalnie, istnieje także potrzeba szkoleń ujednolicających nazbyt dziś geograficznie zróżnicowane interpretacje procedury. Rzeczą stale obecną w edukacji sędziów powinny być także szkolenia pozaprawne, poszerzające horyzonty intelektualne.

Pożądane wydaje się zarówno rozbudowanie wymagań co do liczby i treści szkoleń, które sędziowie muszą regularnie przechodzić, jak i wprowadzenie – na wzór rozwiązań obowiązujących w innych korporacjach prawniczych – **jakieś sankcji za niewykonanie minimum szkoleniowego.**

Drugie zasadnicze pytanie, powracające od wielu lat, to pytanie o model kariery sędziego. Obecnie obowiązujący model jest

wzorowany na rozwiązaniach niemieckich. Przewiduje on, że sędziami zostają ludzie młodzi, bez większego doświadczenia życiowego, bez szerszej wiedzy, ale też bez większego zrozumienia natury często skomplikowanych sporów prawnych, któ-

re nabywa się praktykując prawo jako reprezentant stron. Zważywszy na powyższe, potrzebna jest poważna debata, czy zawód sędziego nie powinien być jednak zarezerwowany dla prawników z dużym i różnorodnym doświadczeniem. ■

Dysfunkcje prawa upadłościowego

W Polsce rocznie przeprowadza się jedynie ok. 4000-5000 postępowań z zakresu prawa upadłościowego, a w ich wyniku ogłaszanych jest zaledwie ok. 500 upadłości, podczas gdy w krajach o porównywalnej wielkości (Niemcy, Francja, UK) liczba ta sięga kilkudziesięciu tysięcy. Może to wskazywać na zasadniczą dysfunkcję tego istotnego elementu regulacji życia gospodarczego w Polsce.

W przeszłości prawo upadłościowe było ważnym narzędziem transformacji struktury własnościowej polskiej gospodarki – zarówno tej systemowej, w formie wymuszanych upadłości za czasów rządów T. Mazowieckiego i J.K. Bieleckiego, jak i tej w szczególnych przypadkach jednostkowych, np. upadłość stoczni szczecińskiej i gdyńskiej za czasów rządów L. Millera. Ogólnie, według bada-

	2012	2011	2010	2009	2008	Zmiana procentowa 2011/2012
Austria	6,266	6,194	6,657	7,076	6,500	+1,2
Belgia	10,587	10,224	9,570	9,382	8,486	+3,6
Dania	5,456	5,468	6,461	5,710	3,709	-0,2
Finlandia	2,956	2,944	2,864	3,275	2,612	+0,4
Francja	48,340	49,506	51,050	53,547	49,723	-2,4
Niemcy	28,720	30,120	32,060	32,930	29,580	-4,6
Grecja	415	445	355	355	359	-6,7
Irlandia	1,684	1,638	1,525	1,406	773	+2,8
Włochy	12,311	10,844	10,089	8,354	6,498	+13,5
Luksemburg	1,033	961	918	698	590	+7,5
Holandia	7,373	6,176	7,211	8,040	4,635	+19,4
Norwegia	3,814	4,355	4,435	5,013	3,637	-12,4
Portugalia	8,605	6,077	5,144	4,450	3,267	+41,6
Hiszpania	7,799	5,910	4,845	4,984	2,528	+32,0
Szwecja	7,737	7,229	7,546	7,892	6,298	+7,0
Szwajcaria	6,841	6,661	6,255	5,215	4,222	+2,7
Wielka Brytania	17,748	18,467	17,468	19,908	16,268	-3,9
Razem	177,685	173,219	174,463	178,235	149,645	+ 2,6

Źródło: Creditreform Economic Research Unit.

Tabela V.3. Liczba upadłości korporacyjnych w krajach europejskich w latach 2008-2012

cza tego zagadnienia – B. Pilitowskiego – pod rządami obecnej ustawy, w latach 2001-2006 przeprowadzono upadłości państwowych przedsiębiorstw o łącznym majątku wartym ok. 60 mld zł.

Problem z polskim prawem upadłościowym ma kilka wymiarów. Pierwszym z nich jest rozdział między jego deklarowanym a realizowanym celem. Deklarowanym celem prawa upadłościowego jest zabezpieczenie i uporządkowane zaspokojenie roszczeń wierzycieli upadającego przedsiębiorstwa – czy to poprzez zbycie jego majątku, czy to poprzez układ z wierzycielami obwarowany planem naprawczym. Podane powyżej liczby wskazują jednak, że w praktyce prawo upadłościowe służy raczej odstraszeniu od podejmowania ryzyka biznesowego oraz prowadzi do nadmiernego zabezpieczania się przed ryzykiem upadłości (o czym świadczą olbrzymie rezerwy finansowe gromadzone przez polskie firmy w systemie bankowym). W praktyce często służy ono także właścicielom firm do przeprowadzenia kontrolowanej upadłości podmiotów „wyczyszczonych” zawczasu z realnych aktywów. Istnieją także sytuacje skrajne, w których sprawny syndyk wraz z sędzią-komisarzem mogą doprowadzić do przejęcia majątku długofalowo rentownego przedsiębiorstwa. Wiele tego typu historii stało u podstaw ruchu „Niepokonani 2012”.

Drugim problemem polskiego prawa upadłościowego jest nieprzejrzysta procedura. Postępowanie prowadzi sędziowie w sądach rejonowych, dobierając sobie syndyków, czyli licencjonowane firmy. Syndycy są zatem licencjonowanymi przedsiębiorcami działającymi na zlece-

nie sądu, mającymi olbrzymie uprawnienia w rozporządzaniu majątkiem – m.in. prawo do rozwiązywania umów. W polskiej praktyce bardzo rzadko powoływana jest rada wierzycieli, która mogłaby ograniczać swobodę syndyka. Obaj ci aktorzy procesu – sędzia-komisarz oraz syndyk – nie są premiowani za przywrócenie przedsiębiorstwa do życia gospodarczego, a jedynie za zarządzanie masą upadłościową i stopniowe zaspokajanie roszczeń.

Trzeci problem polega na tym, że polskie prawo upadłościowe daje bardzo silne instrumenty wierzycielom (wniosek o objęcie przedsiębiorstwa postępowaniem można złożyć już od niezapłaconych faktur od dwóch podmiotów), natomiast właścicieli majątku w praktyce pozbawia jakiegokolwiek kontroli nad nim w procesie upadłości. Upadłość jest w Polsce *de facto* specyficzną formą wywłaszczenia. Syndyk nie ma obowiązku nawet komunikować swoich działań właścicielowi. Zrozumiałą zatem reakcją przedsiębiorców jest bardzo silna awersja do ryzyka, niezaciąganie wierzytelności w instytucjach finansowych i bazowanie na zgromadzonym kapitale rezerwowym lub wzajemnych pożyczkach.

Wstępne prace nad reformą prawa upadłościowego i naprawczego pod patronatem Ministerstwa Gospodarki koordynował w 2010 r. zespół Instytutu Allerhanda w Krakowie. **Szczegółowe rekomendacje można znaleźć w opracowaniu „Stanowisko Instytutu Allerhanda w sprawie kierunków zmian w Prawie upadłościowym i naprawczym”.** ■

[REKOMENDACJE]

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
Niska sprawność i marnotrawstwo dużych nakładów				
MS	1. Szczególnie istotna wydaje się digitalizacja akt sądowych oraz szybkie wdrożenie elektronicznej komunikacji między sądem a stronami postępowań. W szczególności powinno to objąć: śledzenie spraw on-line (proces <i>de facto</i> już rozpoczęty), elektroniczne procedowanie w sprawach o niewielkiej wartości oraz w roszczeniach niespornych, a także elektroniczne wnoszenie roszczeń przed sąd. Wdrażanie narzędzi ICT w tych sferach stopniowo dokonuje się, ale należy pamiętać, że będą one dobrze funkcjonować wyłącznie wtedy, gdy administracja i klienci tego systemu będą umieli go dobrze obsługiwać. Przykładem niedoskonałego wdrożenia dokonanych już usprawnień informatycznych jest – jak mogłoby się wydawać kwestia trywialna – niski poziom umiejętności manualnych sądowych protokolantów, tj. nieopanowanie bezwzrokowego pisania na komputerze oraz źle przygotowane stanowisko pisarskie, utrudniające sprawne wykonywanie tej czynności.			
MS	2. Wdrożenie nowoczesnej filozofii zintegrowanego zarządzania jednostkami organizacyjnymi sądownictwa. Takich zasad i narzędzi dostarcza np. filozofia zarządzania szczupłego (<i>lean management</i>), wypracowana co prawda z myślą o przedsiębiorstwach produkcyjnych, ale już od ponad dekady z powodzeniem stosowana w wielu krajach rozwiniętych w administracji publicznej i służbie zdrowia.			
Przewlekłość postępowań				
MS	1. Zwiększenie obsady sędziowskiej w najbardziej obciążonych sprawami sądach w dużych ośrodkach gospodarczych.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MS	2. Podzielenie wynagrodzenia sędziego na bazowe i zróżnicowane, tj. uwzględniające koszty życia lub dynamikę wynagrodzeń w danym subregionie. Wprowadzenie szerszych bodźców finansowych, wspierających mobilność sędziów.			
MS	3. Zbudowanie specjalistycznych i profesjonalnych zespołów wspomagających sędziów poprzez ustalanie całociowych budżetów płacowych, elastycznie dzielonych pomiędzy mniej licznych, ale wysokowydajnych pracowników (a nie przydzielanie etatów z przypisanym niskim poziomem wynagrodzenia) oraz upowszechnianie pozapłacowych systemów motywacyjnych.			
MS	4. Nowelizacja KPC ograniczająca zasadę kontradiktoryjności i wprowadzenie tzw. modelu niemieckiego, gdzie sędzia aktywnie kieruje procesem, wydaje hipotetyczne oceny przedstawianych mu linii argumentacji i wniosków dowodowych, a także nagrywa rozprawy, co pozwala na mniej formalną komunikację z przedstawicielami stron w jej trakcie.			
MS	5. Radykalne zmniejszenie liczby spraw na wokandach poprzez upowszechnienie rozprawowania ciągłego. Zdefiniowanie kryteriów „rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie” oraz określenie jasnych zasad oczekiwania na wniesienie sprawy przed sąd.			
MS	6. Zdecydowane zmniejszenie kognicji sądów w sprawach nieprocesowych poprzez ograniczenie jej jedynie do szerzenia sprawiedliwości. Sprawy o charakterze społeczno-administracyjnym (np. zwolnienie od kosztów sądowych) powinny być rozstrzygane w trybie administracyjnym (przez urzędy skarbowe i urzędy gmin) w oparciu o proste, przejrzyste kryteria.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MS	7. Zwiększenie proporcji spraw rozwiązywanych w ramach alternatywnych metod rozstrzygania sporów (mediacje, ugody, arbitraż) poprzez: a. wprowadzenie bodźców finansowych, takich jak możliwość rozliczania kosztów ADR w ramach kosztów działalności gospodarczej lub zmniejszenie opłat za nie poprzez wsparcie z funduszy przeznaczonych na pomoc prawną państwa; b. obligatoryjne kierowanie wszystkich spraw poniżej określonego progu wartości, uznanego za relatywnie mały, do obowiązkowej mediacji.			
Kapitał intelektualny sędziów u(nie)możliwiający pozytywny aktywizm				
Uniwersyteckie Wydziały Prawa / Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury	1. Rozpowszechnienie wśród sędziów umiejętności stosowania wykładni celowościowej oraz budowania samodzielnych rozumowań poprzez zmiany w edukacji akademickiej oraz zawodowej.			
Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury	2. Poprawa jakości, zwiększenie dostępności, merytoryczne poszerzenie oferty, a także zwiększenie intensywności obligatoryjnych szkoleń dla sędziów, np. poprzez współpracę z uniwersytetami oraz NGO.			
MS	3. Rozbudowanie wymagań co do liczby i treści szkoleń, które sędziowie muszą regularnie przechodzić, jak również wprowadzenie – na wzór rozwiązań obowiązujących w innych korporacjach prawniczych – sankcji za niewykonanie minimum szkoleniowego.			
Dysfunkcje prawa upadłościowego				
MS/ MG/ Sejm RP	1. Stworzenie systemu kontroli niejawnych postępowań upadłościowych prowadzonych w sądach rejonowych poprzez zbudowanie centralnego systemu monitoringu postępowań, w formie informatycznego rejestru spraw, decyzji, wielkości przepływów itp.			

Adresat	Rekomendacje	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Ramy czasowe
MS/ MG/ Sejm RP	2. Potrzebne jest rozerwanie niejasnego związku między sędzią i syndykiem oraz oddanie większej kontroli nad procesem jego stronom, poddanym pod nadzór sędziego. Z jednej strony, potrzebne wydaje się wprowadzenie – tak jak w systemie amerykańskim (tzw. Chapter 11) – ochrony przedsiębiorstwa przed nieadekwatnymi sposobami odzyskiwania wierzytelności, gdzie postępowanie <i>de facto</i> ma charakter restrukturyzacyjny i toczy się z zachowaniem dotychczasowych władz firmy, a przynajmniej kontroli właściciela. Z drugiej strony, w wypadku postępowań upadłościowych należy – jak w systemie niemieckim – oddawać kontrolę nad przedsiębiorstwem w stanie upadłości jego wierzycielom, którzy będą wybierać syndyka działającego w ich imieniu, oczywiście pod nadzorem sądu.			

Źródło: Opracowanie własne.

OBJAŚNIENIA



MAŁE możliwości – potrzebne są duże zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



ŚREDNIE możliwości – potrzebne są zmiany, aby można było wprowadzić rekomendację



DUŻE możliwości – brak potrzeby wprowadzania zmian



Natychmiast



W ciągu 1 roku



W ciągu 3 lat



W ciągu 5 lat

Bibliografia

- Biznes.pl (2010), „E-aukcje tańsze i szybsze niż tradycyjne przetargi”, 3 stycznia 2010 r., <http://biznes.pl/wiadomosci/kraj/e-aukcje-tansze-i-szybsze-niz-tradycyjne-przetargi,1595486,news-detal.html>.
- CEAPP UJ (2012), „W kierunku skuteczniejszego transferu wiedzy. Diagnoza w obszarach objętych projektem SPIN”, Kraków: Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych.
- CEDEFOP (2012), „Learning and innovation in enterprises”, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, Statystyki, <https://prod.ceidg.gov.pl>.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2010), „Polacy o prowadzeniu biznesu”, Warszawa, listopad 2010, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_158_10.PDF.
- “Corporate insolvencies in Europe, 2012/13 – A survey by the Creditreform Economic Research Unit” (2014), “Creditreform”.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2011), „Diagnoza społeczna 2011”, www.diagnoza.com [09.04.2014].
- „Diagnoza POIR” (grudzień 2013 r.) [20.04.2014].
- „Dorośli w systemie edukacji formalnej: polityka i praktyka w Europie” (2011), Komisja Europejska, EACEA.
- „Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010–2012” (2013), Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Etzkowitz H. (2012), “MIT and the Rise of Entrepreneurial Science”, Londyn: Routledge.

- Eurostat (2014), "News Release. Euro Indicators. Fourth quarter of 2013", Annual growth in labour costs up to 1.4% in euro area and to 1.2% in EU28, No. 43/2014, 19 March 2014.
- "Evaluation report on European judicial systems" (2012), CEPEJ.
- „Ewaluacja *ex ante* POIR” (2014), wykonawca: PSDB Sp. z o.o. oraz Regio Group Sp. z o.o. [20.04.2014].
- Gardawski J. (red.) (2013), „Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych”, Warszawa: PARP.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., i inni (2012), „Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?”, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Górniak J. (2014), „Motory i hamulce rozwoju społeczno-gospodarczego Polski: innowacje czy zastój” [w:] Polska w Europie wielu prędkości (red. A. Kukliński, J. Woźniak), Kraków: Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju.
- Grosse T. G. (2014), „Dlaczego Zachód traci, a Chiny zyskują na globalizacji?” [w:] Polska w Europie wielu prędkości (red. A. Kukliński, J. Woźniak), Kraków: Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju.
- Grzęda P., Kołakowska A. (2014), „Plany usprawnienia procedury rejestracji podmiotów w KRS”, 24 luty 2014 r., <http://biznes.pl/firma/prawo/msp/plany-usprawnienia-procedury-rejestracji-podmiotow,5605287,news-detel.html>.
- Hansson B., Johanson U., Leitner K-H. (2004), „*The impact of human capital and human capital investments on company performance. Evidence from literature and European survey results*” [in:] Descy P., Tessaring M. (eds.) *Impact of education and training*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Heritage Foundation (2014), "Economic Freedom Index 2014", <http://www.heritage.org/>.
- Jelonek M., Antosz, P. (2014), „Studenci kierunków strategicznych dla polskiej gospodarki – wybory edukacyjne, strategie zawodowe, perspektywa na przyszłość”, Warszawa: PARP.
- Konfederacja Lewiatan (2012), „Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2012”, Warszawa, kwiecień 2012, http://konfederacjalewiatan.pl/wydawnictwa/_files/publikacje/clb_2012_14.pdf.
- Krinsky S. (2006), „Nauka skorumpowana. O nieczystych związkach nauki i biznesu”, Warszawa: PIW.
- Krzymowski T. (2013), „Zastosowanie ePUAP w obszarze elektronizacji usług administracji publicznej”, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, https://polon.nauka.gov.pl/documents/10157/129342/T_Krzymowski_POLonKielce.pdf.
- Kulisiewicz T. (2013), „Redukcja obciążeń administracyjnych a wybrane zagadnienia informatyzacji administracji publicznej, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, nr 29/2013.
- Krajowy Program Badań (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2011).
- Leydesdorff L. (2013), *N-Tuple of Helices*, (w:) E. G. Carayannis, *Encyclopedia of Creativity, Innovation, and Entrepreneurship* (pp. 1400-1402). Nowy Jork: Springer.

- Łapiński J., Nieć M., Rzeźnik G., Zakrzewski R. (2013), „Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce” [w:] Tarnawa A., Zadura-Lichota P. (red.), Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012 (15-44), Warszawa: PARP.
- Mazur S. (2012), „Jakość zarządzania strategicznego w Polsce”, Warszawa: Akademia Ewaluacji.
- Michalak D. (2014), Studia doktoranckie w Polsce – łatwo zacząć, trudniej skończyć, projekt Nowe Otwarcie Uniwersytetu (dostęp 5.06.2014).
- Ministerstwo Gospodarki (2007), „Raport z wyników konsultacji dotyczących zasięgania opinii zainteresowanych stron w procesie oceny skutków regulacji”, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2010a), „Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego. Raport z wykonania II Części dzieła. Załącznik nr 12. Analiza wyników pomiaru bazowego”, Warszawa, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8581/Za%C5%82%C4%85cznik_12_Analiza_wynikow.pdf.
- Ministerstwo Gospodarki (2010b), „Raport na temat realizacji celu redukcji obciążeń administracyjnych w siedmiu priorytetowych obszarach prawa”, Warszawa, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8582/Raport_na_RM_26.10.2010.pdf.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2013), „Koncepcja usprawnienia konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz oceny skutków regulacji”, Projekt z dnia 26 lutego 2013 r., Warszawa.
- „Nauka i technika w 2012 roku” (2014), Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- OECD (2009), “Indicators of Regulatory Management Systems”, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>.
- OECD (2010), “Innovative Workplaces: Making Better Use of Skills within Organisations”, OECD Publishing.
- OECD (2012), “Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies”, OECD Publishing.
- OECD (2013), “Collaboration on innovation” [in:] OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth, OECD Publishing.
- „Okresowy plan ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na rok 2012” (2012), Warszawa: Krajowa Jednostka Oceny.
- Olejniczak K. (2012) „Doświadczenia administracji holenderskiej” [w:] Mazur S., Płoszaj A. (red.) Wspieranie mechanizmu uczenia się w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe, Warszawa: Scholar.
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła Ł. (2010), „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Podsumowanie wyników dla czterech polskich ministerstw”, Warszawa: EUROREG.
- Olejniczak T. (2012), „Doświadczenia administracji japońskiej” [w:] Mazur S., Płoszaj A. (red.) Wspieranie mechanizmu uczenia się w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe, Warszawa: Scholar.

- Orłowski W. M. (2013), „Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania”, Warszawa: PwC Polska.
- Orłowski W. (2014), „Czy Polska skazana jest na innowacyjność?” [w:] Polska w Europie wielu prędkości (red. A. Kukliński, J. Woźniak), Kraków: Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju.
- Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2012), „Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012”, Warszawa: PARP.
- PSDB (2012), „Metaanaliza badań systemu realizacji i wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2007–2013 pod kątem planowania systemu realizacji dla perspektywy 2014–2020, Warszawa: PSDB.
- „Program Operacyjny Inteligentny Rozwój” (wersja przyjęta przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.) [20.04.2014].
- Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor – Polska 2012 (2013), Warszawa: PARP.
- „Regionalne Strategie Innowacji” (Województwo Małopolskie i inne, lata 2013 i 2014).
- Rosiński R. (2009), „Zmiany wielkości klina podatkowego w Polsce w latach 1999–2009”, Zeszyty Naukowe Nr 549 – Ekonomiczne Problemy Usług nr 29 – Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse przedsiębiorstw, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- „Dynamika kosztów pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2008–2011” (2012), Kraków: Sedlak&Sedlak.
- “Science, technology and innovation in Europe” (2013), Eurostat.
- „Stanowisko Instytutu Allerhanda w sprawie kierunków zmian w Prawie upadłościowym i naprawczym” (2011), Kraków: Instytut Allerhanda.
- The 2014 EU Justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2014) 155 final.
- Tholons (2012). 2012 Top 100 Outsourcing Destinations.
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979).
- Watzinger M., Seitz M. (2013), “Contract Enforcement and R&D Investment”, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2013: Wettbewerbspolitik und Regulierung in einer globalen Wirtschaftsordnung – Session: R&D and Innovation II, No.C10-V1.
- Wojciech D. (red.) (2013), „Współpraca i transfer wiedzy pomiędzy przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi”, Nauka i Szkolnictwo Wyższe. Studia Biura Analiz Sejmowych, Warszawa: Kancelaria Sejmu.
- World Bank (2013), “Doing Business 2014. Economy profile: Poland”, Washington: World Bank.
- Zubek R. (2007), „Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?”, Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007).

O *auto*rach



[**Piotr Dardziński**]

Polityk, politolog, doktor nauk humanistycznych, wykładowca. Współtwórca Instytutu Tertio Millennio (wieloletni wiceprezes) i Centrum Myśli Jana Pawła II (dyrektor). Od 2001 r. do 2004 r. wykładał w Wyższej Szkole Biznesu w Nowym Sączu. Był współtwórcą i wykładowcą Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie, współorganizował studium podyplomowe „Życie i myśl Jana Pawła II”. Adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Wiceprezes partii Polska Razem. Wiceprezes zarządu Fundacji Lepsza Polska. ■

**[Michał Dulak]**

Student studiów doktoranckich na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Zainteresowania w pracy naukowej skupiają się na relacjach i mechanizmach administracji publicznej w Polsce w jej kontaktach z instytucjami Unii Europejskiej. Członek Klubu Jagiellońskiego, gdzie od 2009 r. współtworzył Barometr Rozwoju Małopolski. Od 2010 r. do 2013 r. pracował w Zespole Planowania Strategicznego w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Obecnie kieruje pracami Ośrodka Studiów o Mieście (OSOM). ■

**[Magdalena Jelonek]**

Doktor socjologii, adiunkt w Katedrze Socjologii Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, wieloletni współpracownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ. Koordynator i ekspert w projektach z zakresu polityk publicznych związanych z rynkiem pracy oraz kapitałem intelektualnym (ze szczególnym uwzględnieniem roli szkolnictwa wyższego). Autorka licznych badań diagnozujących sytuację sektora edukacji, koordynator merytoryczny badania studentów oraz kierunków kształcenia w jednym z największych w chwili obecnej w Europie projektów monitorujących zmiany w strukturze kompetencji na rynku pracy – Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. ■

**[Marcin Kędzierski]**

Ekonomista, asystent w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, absolwent studiów doktoranckich w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej UEK. Współautor podręcznika akademickiego poświęconego problemowi polityk publicznych. Zainteresowania naukowe oraz doświadczenie projektowe związane z problematyką ekonomicznej analizy regulacji oraz roli państwa we współczesnej gospodarce. Członek Zespołu Ekspertów Klubu Jagiellońskiego. ■

**[Seweryn Krupnik]**

Doktor socjologii, kierownik projektów i trener. Wieloletni współpracownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ. Zainteresowania naukowe, publikacje i doświadczenie projektowe związane z politykami publicznymi ukierunkowanymi na wsparcie przedsiębiorstw (m.in. dotacje inwestycyjne, współpraca nauka – biznes) oraz metodologią ewaluacji polityk publicznych. Członek komisji rewizyjnej Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego. Stypendysta Antioch College, Uniwersytetu Ruprechta-Karola w Heidelbergu oraz The Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund. ■

**[Wojciech Przybylski]**

Socjolog, studiował na Uniwersytecie Jagiellońskim i Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, był doradcą w Gabinetie Marszałka Województwa Małopolskiego, a także współpracownikiem Ministra Sprawiedliwości RP w obszarze deregulacji. Obecnie Dyrektor Działu Rozwoju Krakowskiego Parku Technologicznego. Założyciel i pierwszy koordynator Barometru Rozwoju Małopolski, brał udział w licznych projektach badawczych, edukacyjnych i ewaluacyjnych, m.in. w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera. Współautor raportu „Inkubacja czy akceleracja? Dylematy Instytucji Otoczenia Biznesu”. Stypendysta German National Academic Foundation oraz Hertie Foundation, instruktor Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej, członek Klubu Jagiellońskiego. ■

**[Arkady Rzegocki]**

Politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ, pełnomocnik Rektora UJ ds. współpracy z Polskim Uniwersytetem na Obczyźnie, profesor PUNO, kierownik studiów podyplomowych „Polsko-brytyjskie partnerstwo strategiczne w UE i NATO”. Pomysłodawca i *spiritus movens* Polskiego Ośrodka Naukowego UJ. Członek rady Fundacji Lepsza Polska. ■

**[Jan Filip Staniłko]**

Dyrektor programu Polska Industrializacja 3.0 w Warszawskim Instytucie Studiów Ekonomicznych. W latach 2009-2013 członek zarządu Instytutu Sobieskiego. Główny organizator kongresów Polska Wielki Projekt 2011-2013. W latach 2006-2008 stały współpracownik Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Autor raportów nt. reform szkolnictwa wyższego i nauki, kryzysu strefy euro, rynku gazu. Opublikował kilkadziesiąt artykułów naukowych i publicystycznych m.in. w „Rzeczpospolitej”, „Dzienniku Gazecie Prawnej Forbesie”, „Do rzeczy”, „W sieci”. Doktorant w Akademii Leona Koźmińskiego. ■

Lepsza *Polska* Ale *jak?*

- Fundacja Lepsza Polska została założona przez grupę
- ekspertów, praktyków, liderów społecznych, którzy
- od wielu lat obserwują polską rzeczywistość gospodarczą
- i administracyjną z pozycji komentatorów. Ze swych
- indywidualnych obserwacji i badań postanowili oni wyciągnąć
- szersze, bo wykraczające poza sferę nauki, wnioski.

Fundacja postawiła sobie za cel wnikliwą obserwację wszystkich niedoskonałości systemu politycznego i gospodarczego. W przeciwieństwie jednak do działających już na rynku stowarzyszeń, jej celem jest nie tylko postawienie diagnozy, ale próba odpowiedzi na pytanie JAK? – jak zmienić system podatkowy, aby w Polsce przedsiębiorcy nie bali się rozwijać, a początkujący – zakładać swoje przedsięwzięcia, jak zmienić sądownictwo gospodarcze, aby przedsiębiorca nie czuł się podejrzanym tylko dlatego, że prowadzi swoją działalność, jak wreszcie prowadzić dystrybucję środków europejskich, aby rzeczywiście służyły one roz-

wojowi polskiej gospodarki, a ich obsługa kosztowała mniej niż wartość dotacji?

Jesteśmy przekonani, że takich rekomendacji nie można pisać w zaciszu uniwersyteckich czy urzędniczych gabinetów. Muszą one powstawać w aktywnym dialogu społecznym, w którym przy stole siedzą wszyscy interesariusze. Dlatego też Fundacja jest miejscem spotkania decydentów z tymi, których ich decyzje dotyczą. Fundacja jest wreszcie bacznym obserwatorem prawa stanowionego w Parlamencie Europejskim oraz decyzji podejmowanych w Komisji Europejskiej. Interesują nas te obszary, które dotyczą

żywotnych interesów Polski. Przysłowiowe już wędzenie ryb i wędlin metodą naturalną było jednym z pretekstów do rozwinięcia naszej działalności. Ekspert Fundacji śledzą i informują opinię publiczną o przyjmowanych rozwiązaniach prawnych dotyczących spraw bliskich obywateli, są wreszcie źródłem informacji dla polskiej administracji.

Fundacja Lepsza Polska zaangażowała do swej działalności grono wybitnych eks-

pertów pracujących w zespołach najlepszych polskich analityków rynku i administracji. Niniejszy raport jest pierwszą publikacją zrealizowaną we współpracy z Bankiem Zachodnim WBK oraz Super Expressem. Intencją naszych działań jest bowiem docieranie do jak najszerszego grona odbiorców z jak najrzetelniejszą informacją. Partnerstwo takie pozwoliło zrealizować tak przyjęte założenia. ■

[Jadwiga Emilewicz, Prezes Fundacji]

Z poprawą warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest jak z postanowieniami noworocznymi, przy czym w przypadku poprawy warunków czas liczony jest czteroletnim cyklem wyborczym. Temat regularnie wraca, widać nawet ślady pewnych działań, ale efekty dalekie są od obietnic. I podobnie jak w przypadku postanowień noworocznych, aby pomóc w rozwoju polskiej przedsiębiorczości, niezbędne są: wiedza, co i jak zmienić, wola polityczna, upór i konsekwencja, a także cierpliwość w oczekiwaniu na efekty. Niniejsze opracowanie dostarcza wsparcia w ramach pierwszego z przedstawionych warunków.

W ramach prac analitycznych zidentyfikowano pięć podstawowych zagadnień, które wymagają uwagi ze względu na rozwój polskiej przedsiębiorczości: kompetencje potrzebne do prowadzenia działalności gospodarczej (zarówno wśród samych przedsiębiorców, jak i ich pracowników); współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między nimi a uczelniami i administracją publiczną; innowacje, które są i będą niezbędne dla rozwoju przedsiębiorstw i polskiej gospodarki; sprawne państwo, ułatwiające zakładanie, funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw; wreszcie sądownictwo, którego skuteczność działania będzie miała coraz większy wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw.



ISBN 978-83-939683-0-5



[partner publikacji]



Santander Universidades realizowany jest w Polsce przez Bank Zachodni WBK