



CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH

Państwo z o.o.

O administracji w rękach menedżerów

3/2022

Bartłomiej Biga
Maciej Frączek
Marcin Kędzierski (red.)
Michał Możdżeń
Marek Oramus
Izabela Wiśniewska

Kraków, luty 2022

Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta:

Anna Chrabąszcz

Skład:

Marcin Kukiłka

Wydawca:



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16

31-510 Kraków

T: 12 293 75 60

E: msap@uek.krakow.pl

www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons
CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Główne tezy.....	4
Teoretyczne uwarunkowania procesu agencyfikacji.....	9
Polski Fundusz Rozwoju – „w poszukiwaniu delikatnej równowagi”	14
Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) – „skala jest kompetencją”	19
Komisja Nadzoru Finansowego – „regulator i partner”	23
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – „od ochrony pracowników do wsparcia pracodawców”	27
Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości – „najważniejszy jest beneficjent”	36
Literatura.....	45

Główne tezy

Opowieści o „państwie działającym tylko teoretycznie” czy „państwie z kartonu” na dobre zagościły w polskiej debacie publicznej i mają w niej ugruntowany status, wzmacniany kolejnymi przeciekami z niejawnych wypowiedzi polityków. Tak było w przypadku słynnych słów ministra Bartłomieja Sienkiewicza o „kupie kamieni”, tak jest obecnie w przypadku afery mailowej i „udowodnienia obywatelom choćby przez dwa dni, że państwo działa”. Choć niewątpliwie sprawność państwa i jego administracji w ostatnich 30 latach wzrosła (m.in. za sprawą członkostwa w UE i konieczności dostosowania się do unijnych standardów), to wciąż problematyka optymalnego modelu zarządzania publicznego czy efektywności działań administracji publicznej stanowi przestrzeń do poważnych dyskusji i wynikających z nich działań.

Nie jest to zresztą wyłącznie problem naszego kraju. Koncepcja nowego zarządzania publicznego (*new public management*, NPM), zdobywająca od lat 80. XX wieku popularność na całym świecie, zakładająca m.in. zaangażowanie podmiotów prywatnych w proces dostarczania usług publicznych, pomimo licznych głosów krytyki wciąż stanowi inspirację dla wielu decydentów politycznych. Jednym z przejawów myślenia, a co za tym idzie działania zakorzenionego w paradygmacie NPM, jest upowszechnianie się w administracji publicznej namysłu w logice rynkowej, skoncentrowanej na maksymalizacji efektywności podejmowanych działań.

Z tej perspektywy nie sposób dziwić się procesowi wyłaniania się *sui generis* „równoległej administracji” – różnych agencji publicznych czy firm-spółek z większościowym udziałem państwa, działających bardziej według modelu rynkowego niż modelu zorientowanego na szeroko rozumiany interes publiczny, które przejmują odpowiedzialność za wdrażanie, a nieraz nawet za kreowanie polityki publicznej. O ile bowiem tworzenie agencji wdrożeniowych nie budzi jeszcze większych kontrowersji, to wkraczanie tych podmiotów w obszar regulacyjny każe zadać pytanie o mandat do tego rodzaju aktywności. Co prawda od dłuższego czasu jesteśmy świadkami przenoszenia kompetencji regulacyjnych na rzecz władzy wykonawczej (w tym też administracji publicznej w postaci szeregu urzędów czy inspekcji), to jednak proces ten odbywa się na coraz mniej formalnych i sztywnych zasadach. Dodatkowo, wraz z rozluźnianiem istniejących zasad, rośnie ryzyko „przechwycenia” zarówno starych, jak i tych

nowych regulatorów przez podmioty regulowane – czy to za sprawą bezpośredniej działalności lobbingowej, czy też (i to zjawisko wydaje się znacznie częstsze) poprzez narzucenie określonego paradygmatu myślenia. W efekcie „przechwyceni” regulatorzy w większym stopniu troszczą się o interes określonego podmiotu prywatnego (czy nawet branży), tworząc korzystne dla niego regulacje, niż o interes publiczny, co jest ich podstawowym obowiązkiem.

Niewątpliwie od kilku lat jesteśmy w Polsce świadkami intensyfikacji zjawiska wyłaniania się „równoległej administracji”, którego bodaj najwyraźniejszym przejawem jest powstawanie nowych instytucji (jak np. Polski Fundusz Rozwoju i cała „rodzina” PFR) lub krocząca ewolucja istniejących podmiotów, takich jak choćby Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Ważnym elementem tej zmiany jest transfer menedżerów z sektora prywatnego do „równoległej administracji” – wiele osób zarządzających tymi jednostkami ma bogate doświadczenie biznesowe i wprowadza do nich korporacyjną kulturę organizacyjną. Jej symbolem jest zdolność do „dowożenia tematów”, czyli finalizowania projektów i osiągania założonych wskaźników – sformułowanie to było obecne w niemal każdym wywiadzie z przedstawicielami analizowanych instytucji, przeprowadzonym na potrzeby niniejszego raportu. Zresztą także ze strony innych przedstawicieli/pracowników administracji publicznej, z którymi jako autorzy mamy kontakt przy różnych okazjach, da się nierzadko usłyszeć opinie, że to właśnie zewnętrzne agendy i pracujący w nich menedżerowie dają gwarancję „dowieżenia tematów”. Warto podkreślić, że transfer kadry zarządzającej z sektora prywatnego do sektora publicznego był możliwy tylko dlatego, że w tych *quasi* rządowych instytucjach nie funkcjonują sztywne ograniczenia wysokości wynagrodzeń, które skutecznie odstraszały najlepszych specjalistów od pracy w administracji publicznej. *Nota bene* zjawisko to samo w sobie może rodzić długofalowe napięcia pomiędzy tradycyjną i tą „nową” administracją. Zresztą już dziś nie brakuje przykładów doświadczonych urzędników, którzy prędzej czy później przechodzą z jednego do drugiego świata, tworząc jeszcze większą lukę kompetencyjną po stronie administracji publicznej.

Należy jednak podkreślić, że zagadnienie „równoległej administracji” nie ogranicza się wyłącznie do zmian, którym podlegają instytucje publiczne. Od samego początku transformacji, a zwłaszcza od 2015 roku, kiedy rozpoczęła się opisana przez Łukasza Pawłowskiego „druga fala prywatyzacji”, następuje wyraźny proces włączania podmiotów prywatnych w proces dostarczania usług publicznych. Pierwszym i sztandarowym przykładem

takiego rozwiązania jest procedura wykorzystana do realizacji programu „Rodzina 500 plus”, w którym wnioski można składać za pośrednictwem bankowości elektronicznej. Pandemia COVID-19 dostarczyła kolejnych dowodów potwierdzających tę tezę – spółki Skarbu Państwa wzięły na siebie odpowiedzialność m.in. za budowę części szpitali tymczasowych, cyfryzację Państwowej Inspekcji Sanitarnej czy wsparcie operacyjne Narodowego Programu Szczepień. Kluczową rolę w tym obszarze, poza Polskim Funduszem Rozwoju, pełniącym nieformalną rolę koordynatora, odgrywały takie firmy, jak PKO Bank Polski, Orlen, KGHM czy Exatel, co zresztą niezbyt dobrze wpisuje się w ich podstawową, oficjalną misję. Jednocześnie trudno się dziwić, że w sytuacji *quasi* stanu wyjątkowego rząd chciał wykorzystać dostępne w tych podmiotach zasoby finansowe i kompetencyjne. Nie zmienia to w niczym faktu, że zaangażowanie firm z większościowym pakietem Skarbu Państwa do realizacji zadań publicznych musiało budzić kontrowersje i pytania, przynajmniej ze strony akcjonariuszy tych spółek.

Niezależnie od aspektu wdrożeniowego, część z wymienionych podmiotów, w tym spółek takich jak PFR, w czasie pandemii była zaangażowana w prace powołanych *ad hoc* sztabów kryzysowych działających w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwie Rozwoju. W ramach tego zaangażowania opracowywano założenia tarcz antykryzysowych czy samej Tarczy Finansowej – w efekcie PFR nie tylko wdrażał to rozwiązanie, ale w praktyce w znacznej części je zaprojektował, stając się *de facto* współkreatorem polityki gospodarczej rządu (dotyczy to zresztą także chociażby Krajowego Planu Odbudowy). W tym kontekście należy dodać, że wspomniane działania stanowią element polityki wsparcia państwa wobec przedsiębiorców, które było przedmiotem naszego szczególnego zainteresowania w niniejszym raporcie. W ramach mikrostudiów przypadku różnych instytucji i ich działań skierowanych wobec firm w trakcie pandemii staraliśmy się bowiem pokazać proces ewolucji „równoległej administracji” w Polsce, która w naszej opinii wpisuje się w szersze zjawisko upowszechniania się wśród szeroko rozumianych elit politycznych poprzedsiębiorczościowego paradygmatu, opisanego we wcześniejszym raporcie zatytułowanym „Rynek pracownika w państwie przedsiębiorców”¹. Stąd też w tym raporcie przeanalizowano nie tylko „nowe” instytucje, ale także „tradycyjne” podmioty, takie jak

¹ https://politykipubliczne.pl/wp-content/uploads/2021/08/26_Rynek-pracownika-w-panstwie-przedsiębiorcow.pdf.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które w trakcie pandemii zaangażowały się (lub zostały zaangażowane) do wsparcia przedsiębiorców.

Podsumowując, pandemia COVID-19 niewątpliwie doprowadziła albo do poszerzenia zakresu kompetencji badanych instytucji czy spółek (a nieraz wręcz nieformalnej zmiany ich mandatu), albo przynajmniej do istotnego zwiększenia skali ich dotychczasowych działań w porównaniu do sytuacji sprzed 2020 roku. W efekcie można zaryzykować tezę, że w trakcie pandemii mieliśmy do czynienia z postępującą ewolucją w kierunku państwa działającego trochę jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – z jednej strony efektywnego i „dowożącego tematy”, ale z drugiej strony charakteryzującego się małą jawnością i niską przejrzystością oraz brakiem realnej odpowiedzialności w sytuacji, w której coś idzie niezgodnie z planem.

Trudno jednoznacznie określić, czy ten nadzwyczajny tryb, według którego w dobie pandemii funkcjonowało (i często nadal funkcjonuje) wiele urzędów czy agencji publicznych, a także spółek Skarbu Państwa, wraz z jej zakończeniem odejdzie w zapomnienie, czy też będziemy świadkami trwałej zmiany instytucjonalnej polegającej na wzmocnieniu roli regulacyjnej podmiotów „równoległej administracji” w ramach nowej formuły – „państwa z o.o.”. Zmiana taka mogłaby mieć niewątpliwe zalety w postaci zwiększenia efektywności polityki publicznej. Doświadczenia z cyfryzacją inspekcji sanitarnej, opisane w jednym z wcześniejszych raportów Centrum Polityk Publicznych UEK „Sanepid w ogniu”², są tego świetnym dowodem – bez zaangażowania PFR, PKO BP, PZU czy Exatela pewnie nie udałooby się „dowieźć” cyfryzacji Sanepidu albo stałoby się to z jeszcze większym opóźnieniem.

Nie można jednak zapominać o potencjalnych zagrożeniach związanych z takim procesem – mowa tu przede wszystkim o problemie demokratycznej kontroli nad tymi podmiotami, ale także ich zdolności do zbalansowania efektywności oraz sprawiedliwości działań, czyli w praktyce równego traktowania wszystkich podmiotów. Naginanie, omijanie albo tworzenie procedur dostosowanych pod siebie (ale także pod dominujących w danym sektorze graczy) może bowiem przyspieszyć wiele procesów i ułatwić „dowiezienie” tematów, ale jednocześnie doprowadzić do pogłębienia istniejących nierówności, choćby w zakresie pozycji negocjacyjnej poszczególnych podmiotów na szeroko rozumianym rynku.

² <https://sg-cdn.uek.krakow.pl/file/root/aktualnosci/raporty-cpp/19-sanepid-w-ogniu.pdf>.

Oddajemy w Państwa ręce raport, którego zadaniem jest z jednej strony przyjrzenie się teoretycznym uwarunkowaniom procesu agencyfikacji zarządzania publicznego, a z drugiej strony próba zobrazowania tego zjawiska na przykładzie instytucji szczebla centralnego i samorządowego, jak również spółek Skarbu Państwa, z uwzględnieniem dynamiki zmian instytucjonalnych wynikających z reakcji na pandemię COVID-19. Szczególnym obszarem naszego zainteresowania jest analiza wsparcia dla przedsiębiorców, oferowanego w przeróżny sposób przez szereg instytucji – począwszy od Polskiego Funduszu Rozwoju odpowiedzialnego za tzw. Tarczę Finansową PFR (1.0 i 2.0), przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19) i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, po Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Warto podkreślić, że analizie poddano nie tylko podmioty działające na szczeblu centralnym, ale także te funkcjonujące na szczeblu samorządowym – w tym celu przeprowadzono studium przypadku Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości. Należy zaznaczyć, że wiedzę o funkcjonowaniu wspomnianych instytucji czerpaliśmy nie tylko z ogólnodostępnych źródeł, ale także z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami ich kierownictwa, które stanowią w naszym przekonaniu istotną wartość dodaną raportu.

Chcieliśmy w niniejszym opracowaniu odpowiedzieć na pytania, na ile zachodzi zjawisko wyłaniania się „państwa z o.o.”, funkcjonującego dzięki rozwojowi „równoległej administracji”, czy proces ten ma charakter trwały, jakie są jego zalety i wady, czy wreszcie – jakie czynniki sprawiają, że następuje on szybciej i na znacznie większą skalę na poziomie centralnym. Mamy nadzieję, że tezy postawione w raporcie będą stanowić inspirację do dalszych dyskusji o kształcie ewolucji modelu zarządzania publicznego zarówno w Polsce, jak i na świecie.

Teoretyczne uwarunkowania procesu agencyfikacji

Tradycyjnie działania podejmowane przez organizacje publiczne w demokratycznych państwach w dużym stopniu są oparte na swoście rozumianej racjonalności proceduralnej (*procedural rationality*; Simon 2001), w której legitymizacja jakiejś decyzji zależna jest od jej umocowania w przyjmowanych powszechnie regułach, zwykle zawartych w normach ustrojowych (np. ordynacji wyborczej) oraz kodeksach postępowania (np. Kodeks Postępowania Administracyjnego, KPA). Ten sposób postępowania odróżnia je od podmiotów funkcjonujących w oparciu o logikę rynkową, które w większości podejmują decyzje w oparciu o reguły racjonalności materialnej (*substantive rationality*; tamże). Legitymizacja decyzji rynkowych, choć częściowo uzasadniana zgodnością z obowiązującymi regułami i normami wyznaczającymi granice środków dopuszczalnych do wykorzystania w działaniach organizacji, silnie bazuje na efektach funkcjonowania danego podmiotu (*output legitimacy*).

Reformy struktur publicznych obserwowane w większości krajów świata od lat 80. XX wieku – co najmniej do czasów kryzysu finansowego 2008 roku, w ramach nurtu zwanego nowym zarządzaniem publicznym (NPM) – polegały na zastąpieniu w wielu obszarach logiki racjonalności proceduralnej racjonalnością materialną. Podstawowym celem takiego kierunku zmian strukturalnych było dostosowanie względnie powolnego „zegara” sektora publicznego (metafora zaczerpnięta z opracowania Cichocki i in. 2022), silnie obciążonego zapewnianiem zgodności swojego funkcjonowania z rozlicznymi normami i regułami, do tempa funkcjonowania podmiotów rynkowych, w których decyzje z reguły są podejmowane szybciej. Ponadto stosunkowa trwałość i trudność zmian norm wyznaczających granice racjonalności proceduralnej może generować, i często generuje, wyniki odmienne od oczekiwań podmiotów rynkowych. Specyficzną cechą działania sektora publicznego w jego tradycyjnej formie jest bowiem podejmowanie decyzji w sposób jawny lub w wyniku zbiegu okoliczności niekorzystnych dla rynkowej logiki efektywności i akumulacji.

Reformy w nurcie NPM skupiały się głównie na prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz tworzeniu rozlicznych podmiotów częściowo „uwolnionych” od wymogów proceduralnych w celu usprawnienia podejmowania decyzji administracyjnych. Te drugie podmioty, łączone nieraz z nurtem tzw. agencyfikacji, powoływane są zwykle w celu świadczenia usług publicznych lub dystrybucji środków pośród podmiotów rynkowych.

Pozostawia to sferę regulacyjną w obszarze działania tradycyjnie zorientowanej administracji (Polidano 1999). Agencje są powoływane do wykonywania pewnych, konkretnie zdefiniowanych typów działań. Nieco upraszczając wywód, w warunkach polskich za agencje można uznać podmioty uwolnione za pomocą specjalnej ustawy od spełniania części wymogów proceduralnych i finansowych obowiązujących w administracji publicznej, które jednak pełnią specyficzne funkcje publiczne wykraczające poza generowanie zysku. W tym ujęciu za takie podmioty można uznać zarówno agencje *sensu stricto* funkcjonujące na poziomie krajowym (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Nauki), *quasi*-agencyjne jednostki organizacyjne na poziomie samorządowym (np. Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości), jak i przedsiębiorstwa państwowe realizujące funkcje w ramach tzw. administracji świadczącej (np. Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego).

Powiązany trendem jest tworzenie specjalnych agencji regulacyjnych – wyłączonych spod codziennego funkcjonowania administracji rządowej i powoływanych w celu interakcji z regulowanym sektorem (Ennsner-Jedenastic 2015). Przykładami takich podmiotów w Polsce są Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisja Nadzoru Finansowego czy Urząd Regulacji Energetyki.

Uzasadnienie tworzenia częściowo niezależnych podmiotów jest związane z ich postrzeganiem większą elastycznością organizacyjną i kadrową oraz z chęcią „odpolitycznienia” pewnych typów działań, które powinny być wykonywane dla realizacji celów zapisanych w regulacjach ustawowych. Zwykle jest więc tak, że agencja lub *quasi*-państwowe przedsiębiorstwo są powoływane ustawą regulującą jakiś obszar działalności państwa, jednak mają one stosunkowo dużo swobody w realizacji swojego mandatu. Przywołane argumenty uzasadniały tworzenie na przestrzeni kilku ostatnich dekad wielu agencji i podmiotów *quasi*-agencyjnych zorientowanych celowościowo, a nie proceduralnie.

Reformy w duchu NPM doprowadziły badaczy do sformułowania szeregu dylematów (*trade-offs*), które wiążą się z decyzjami w zakresie reform aparatu administracyjnego. Trafnie podsumowali je Pollitt i Bouckaert (2017, s. 191), wskazując na następujące kontrowersje:

- 1) zwiększenie kontroli politycznej nad biurokracją vs. uwolnienie menedżerów w celu zarządzania vs. umocnienie konsumentów usług;

- 2) priorytetowe traktowanie oszczędności vs. poprawianie jakości usług publicznych;
- 3) promocja elastyczności i innowacyjności vs. zwiększanie zaufania obywateli, a tym samym legitymizacji politycznej państwa;
- 4) motywowanie pracowników i promowanie zmian kulturowych vs. osłabianie wagi stażu pracy, zwiększanie „elastyczności” zatrudnienia i zmniejszanie zatrudnienia;
- 5) zmniejszanie obciążeń związanych z kontrolą wewnętrzną i związaną z nią biurokracją vs. wzmacnianie odpowiedzialności kierowniczej oraz systemów audytu i oceny;
- 6) rozwijanie większej liczby partnerstw i zlecanie na zewnątrz vs. ulepszanie koordynacji horyzontalnej („połączony rząd”, „zintegrowane świadczenie usług”);
- 7) poprawa efektywności vs. zwiększenie odpowiedzialności kierowniczej;
- 8) promocja otwartego rządu i przejrzystości vs. ochrona prywatności.

Powyższe dylematy sprowadzają się w istocie do podstawowego problemu z reformami zorientowanymi z jednej strony na elastyczność, a z drugiej – na nastawienie celowościowe, który to problem polega na osłabieniu demokratyczno-instytucjonalnej kontroli nad funkcjonowaniem rozlicznych części państwa, będącym naturalną konsekwencją uwalniania ich od ścisłego gorsetu regulacyjnego.

Mając to na uwadze, należy poczynić obserwację, że w ostatniej dekadzie – ze względu na ujawnienie się rozlicznych problemów związanych z koordynacją działań powstałych wcześniej w krajach rozwiniętych agencji – uwidocznił się odwrotny proces, polegający na konsolidacji wyspecjalizowanych podmiotów poprzez ich łączenie lub ponowne wcielanie do tradycyjnej administracji publicznej (Sześciło 2020).

Jednocześnie w kilku krajach Europy Środkowo-Wschodniej, między innymi w Polsce, można zaobserwować jeszcze inny proces pogłębiający hybrydyzację form organizacyjnych sektora publicznego. Polega on na zwiększeniu zakresu interwencji państwa w oparciu o funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych. U jego podstaw leży przekonanie, że wobec zmniejszającej się skali kontroli działania firm, szczególnie tych z udziałem kapitału zagranicznego, konieczne jest stworzenie w strategicznych sektorach przeciwwagi w postaci dużych przedsiębiorstw państwowych, mogących realizować cele wykraczające poza wąsko rozumianą efektywność ekonomiczną (Kozarzewski 2021). Obserwowana konsolidacja dotyczy głównie sektora finansowego, co ma swoje korzenie w doświadczeniu globalnego

kryzysu finansowego (Naczyk 2021), ale również w renesansie koncepcji „państwa rozwojowego” (*developmental state* – Singh i Chen 2017). Wychodząc z założenia występowania strategicznych koalicji państw i firm w realizacji równocześnie celów narodowych oraz akumulacji kapitału (Riain 2000), państwo rozwojowe ma za zadanie konsolidację krajowych zasobów w celu umożliwienia wsparcia tworzenia lokalnych „koalicji rozwojowych” i w konsekwencji generowania wyższej wartości dodanej oraz większej stabilności finansowania. Częściowo „unarodowione” banki i „hybrydowe” instytucje finansowe oraz duże koncerny państwowe mają stanowić wsparcie w realizacji tych celów.

W Polsce proces agencyfikacji datowany jest na pierwszą połowę lat 90. XX wieku, czyli *de facto* początek okresu transformacji ustrojowej (Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa została utworzona w 1993 roku). Od tego czasu proces organizacyjnego przekształcania wybranych obszarów funkcjonowania sektora publicznego w Polsce przyspieszył, choć nieco zmienił swoje oblicze. Tworzenie agencji *sensu stricto* wytraciło impet w drugiej dekadzie XXI wieku (nastąpił w tym okresie nawet okres konsolidacji, widoczny np. w połączeniu Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego w ramach Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, czy też agencji wsparcia przedsiębiorczości pod auspicjami Grupy PFR). Jednocześnie jednak samo powstanie PFR w połączeniu z repolonizacją części sektora bankowego z wykorzystaniem środków publicznych otworzyło nowy okres w interwencji sektora publicznego, który można określić jako kontrolę przepływów finansowych w służbie rozwoju. Oznaczało to silniejsze włączenie państwa w regulowanie działania sektora prywatnego, przy jednoczesnym zwiększeniu wpływu politycznego instytucji publicznych zorientowanych na wsparcie przedsiębiorstw.

Nowo uzyskana siła i potwierdzona elastyczność działania spowodowały, że w trakcie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 to właśnie na strukturach „agencyjnych” spoczął ciężar finansowego wsparcia gospodarki i technologicznego usprawnienia tradycyjnych podmiotów administracyjnych. W związku z tym, że zasoby tych typów organizacji (a przynajmniej niektórych z nich) wzrosły wielokrotnie, można postawić hipotezę, że ich wpływ polityczny również się zwiększył (choć być może nieproporcjonalnie). Oznacza to, że oprócz przesunięcia w stronę agencji (lub *quasi*-agencji) realizacji usług publicznych, a z czasem także decyzji regulacyjnych, możemy spodziewać się, że w przyszłości będą one pełnić większą rolę w ustalaniu agendy politycznej. Ze względu na ich specyficzny mandat, często związany

z działaniem na rzecz konkretnej grupy społecznej lub ekonomicznej, istnieje jednak obawa osłabienia motywacji do uwzględniania w procesie podejmowania decyzji przez państwo interesu publicznego (zob. tabela 1).

Tabela 1: Ewolucja ról podstawowych typów podmiotów w realizacji funkcji publicznych

Model zarządzania publicznego	Obszar zarządzania publicznego	Role* typów organizacji (modelowo)		
		Tradycyjna biurokracja	Podmioty hybrydowe	Podmioty rynkowe
Model tradycyjny	Ustalanie agendy	4	1	1
	Regulacja	4	2	1
	Wdrażanie	3	2	2
Model urynkowiony	Ustalanie agendy	4	1	1
	Regulacja	4	3	1
	Wdrażanie	3	3	3
Możliwy model postpandemiczny	Ustalanie agendy	4	3	2
	Regulacja	4	3	1
	Wdrażanie	3	4	3

* 1 – marginalna, 2 – dostrzegalna, 3 – istotna, 4 – kluczowa/podstawowa

Źródło: opracowanie własne.

Rozszerzenie mandatu państwa poprzez unaocznienie skali możliwości wsparcia podmiotów gospodarczych przez zdeterminowany rząd niesie jednak rozliczne problemy związane z pewnymi ryzykami wynikającymi z utworzenia potężnej grupy interesu, charakteryzującej się silnym uzależnieniem od państwa (*too big and connected to fail*) i narażonej w związku z tym na pokusę nadużycia czy wręcz korupcję (Woo-Cumings 1999).

Podsumowując ten krótki wstęp teoretyczny, można powiedzieć, wykorzystując wcześniejszą metaforę, że reformy w duchu NPM i państwa rozwojowego polegają na stopniowym dostosowywaniu, czy też przyspieszaniu „zegara” sektora publicznego w zgodzie z wymaganiami rynku. Niesie to ze sobą pewne zagrożenia, które sprowadzają się do ryzyka pozostawienia w tyle słabszych grup społecznych.

Polski Fundusz Rozwoju – „w poszukiwaniu delikatnej równowagi”

Polski Fundusz Rozwoju (PFR) powstał w kwietniu 2016 roku na bazie istniejącej od 2013 roku spółki „Polskie Inwestycje Rozwojowe” (PIR). Od samego początku swojego istnienia spółka PFR stanowi część tzw. Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (Grupa PFR), w której skład wchodzi: Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP), Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE), Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH) oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Sam PFR odgrywa jednak w tej grupie decydującą rolę, a prezes zarządu PFR jest na mocy ustawy o systemie instytucji rozwoju każdorazowo przewodniczącym Rady Grupy PFR i odpowiada za przygotowania strategii jej działania.

Warto podkreślić, że istnienie takiej instytucji, jak PFR nie jest rozwiązaniem unikatowym, występującym wyłącznie w Polsce – jest ona wzorowana na bankach rozwojowych innych państw rozwiniętych, takich jak niemiecka grupa KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) czy francuska grupa CDC (*Caisse des Dépôts et Consignation*), choć sam PFR bankiem nie jest, a formalnie tę funkcję wypełnia Bank Gospodarstwa Krajowego, należący jednak do Grupy PFR.

Wspomniana ustawa o systemie instytucji rozwoju wyznacza (art. 11) szereg zadań Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), które uwzględniają:

- obejmowanie lub nabywanie udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych lub obligacji oraz przystępowanie do spółek osobowych;
- udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń;
- obejmowanie lub nabywanie jednostek uczestnictwa i certyfikatów inwestycyjnych funduszy inwestycyjnych;
- prowadzenie innej działalności inwestycyjnej.

W kolejnych latach ustawowe zadania PFR zostały poszerzone o wykonywanie zadań związanych z Pracowniczymi Planami Kapitałowymi. Prawdziwym przełomem okazała się jednak pandemia COVID-19, która doprowadziła do istotnego poszerzenia zakresu działań tej instytucji, m.in. o:

- wykonywanie zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w związku z sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2;
- podejmowanie działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych, w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19, poprzez: z jednej strony udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom i innym podmiotom dotkniętym tymi sytuacjami, w tym wsparcia bezzwrotnego albo w formie gwarancji lub poręczeń, a z drugiej strony naprawienie lub pokrycie, w całości lub w części, szkód lub strat spowodowanych tymi sytuacjami.

Wspomniane przepisy zostały wprowadzone na mocy ustawy o Tarczy Finansowej PFR z 16 kwietnia 2020 roku, a samą Tarczę Finansową PFR uruchomiono na podstawie uchwał Rady Ministrów z 27 kwietnia 2020 roku (uchwała nr 50/2020 i 51/2020). Na bazie informacji pozyskanych z wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszej publikacji można wnioskować, że powierzenie tak ogromnego narzędzia Polskiemu Funduszowi Rozwoju, jak również charakter samej Tarczy Finansowej PFR, zorientowanej na wsparcie dla przedsiębiorców, był zdeterminowany głównie uczestnictwem przedstawicieli tej instytucji w obu sztabach antykryzysowych – jednego działającego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a drugiego przy Ministerstwie Rozwoju. Zresztą jak wspomniał jeden z naszych rozmówców, to właśnie PFR było instytucją, która jako pierwsza (lub jedna z pierwszych) zaalarmowała Premiera i Ministra Rozwoju o nadchodzącym zagrożeniu, a tym samym stała się naturalnym uczestnikiem wąskiego, liczącego 10 osób sztabu działającego przy Prezesie Rady Ministrów. Co istotne, w jego skład, obok ministrów finansów i pracy, weszły osoby z „równoległej administracji”, tj. m.in. prezes PFR oraz prezes BGK. Oczywiście czynnik ten nie wyklucza innego ważnego powodu przekazania tego zadania w ręce PFR – mowa tu o ominięciu nieelastycznego krajowego reżimu reguł fiskalnych.

O skali wpływu PFR na proces decyzyjny, zwłaszcza w pierwszych tygodniach pandemii, może świadczyć wielkość środków przeznaczonych na tzw. Tarczę Finansową 1.0 (100 mld zł), zwłaszcza w porównaniu do wsparcia udzielonego w tamtym czasie innym podmiotom niż przedsiębiorstwa. Ostatecznie w ramach tzw. Tarczy Finansowej pomoc objęła 348 tys.

podmiotów na łączną kwotę niemal 61 mld zł, co stanowi równowartość środków budżetowych przeznaczanych rocznie na funkcjonowanie edukacji publicznej w Polsce. W kolejnej fali pandemii, w styczniu 2021 r., została uruchomiona druga, nieco skromniejsza edycja programu w postaci Tarczy Finansowej 2.0, adresowanej do wybranych 40 branż, na którą przeznaczono łącznie 38 mld zł (13 mld zł na wsparcie mikro, małych i średnich firm oraz 25 mld zł na pomoc dla dużych przedsiębiorstw), z czego wykorzystano niewiele ponad 7 mld zł. Co istotne, zaangażowanie PFR w proces przygotowania ustawy o Tarczy Finansowej 1.0, a potem Tarczy Finansowej 2.0, niewątpliwie ułatwiło ich wdrożenie w życie. W przypadku pierwszej tarczy, która ruszyła na początku maja 2020 roku, pieniądze zaczęły trafiać do firm już nawet kilkadziesiąt godzin po złożeniu przez nie wniosku.

Warto jednak zauważyć, że wybór PFR, czyli instytucji powołanej *de facto* do pomocy firmom, jako operatora jednego z najważniejszych (obok Funduszu Przeciw COVID-19 realizowanego przez BGK) instrumentów wsparcia w trakcie pandemii COVID-19 zdeterminował charakter programów pomocowych polskiego rządu. Co warto podkreślić, w przeciwieństwie do rządowych tarcz antykryzysowych, które budziły wiele wątpliwości, np. natury legislacyjnej, w dość powszechnej opinii, potwierdzonej chociażby głosami ze strony przedstawicieli przedsiębiorców, Tarcza Finansowa była dobrym rozwiązaniem. Już na etapie projektowania zyskało ono wsparcie ze strony m.in. Konfederacji Lewiatan³, a poparcie to było kontynuowane w kolejnych miesiącach, zwłaszcza po ogłoszeniu decyzji o zaniechaniu poboru podatku od umorzonej części dotacji przyznanej w ramach Tarczy Finansowej⁴.

Podsumowując tę część rozważań, można postawić hipotezę, że na każdym etapie procesu – planowania, wdrożenia, a później modyfikacji Tarczy Finansowej – zaangażowani byli przedstawiciele świata biznesu, a PFR odgrywał niejako rolę *gatekeepera*. Przyczyny stojące za taką konstrukcją są w jakimś sensie zrozumiałe: rząd nie powinien wchodzić jednocześnie w rolę regulatora rynku i jego uczestnika, aby te role się nie mieszały. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku takiego podmiotu, jak PFR – zgodnie z założeniami, co zostało zapisane w statucie i strategii działania, to instytucja niejako pośrednicząca między państwem a rynkiem. Jak stwierdził nasz rozmówca, PFR *musi cały czas poszukiwać delikatnej równowagi* między

³ <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/przepisy/tarcza-antykryzysowa-20-maciej-witucki-ocenia-ja-pozytywnie/ex2fgw1>.

⁴ <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8200529,biznes-zaniechanie-umorzenia-poboru-podatku-pfr.html>.

interesem publicznym a interesem podmiotów rynkowych, które zgodnie ze swoją misją Fundusz powinien wspierać. Trzeba jednak mieć świadomość, że taką „delikatną równowagę” czasem trudno zachować, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej.

Można zaryzykować stwierdzenie, że z taką sytuacją mieliśmy właśnie do czynienia w trakcie pandemii – rozwiązania były *de facto* współtworzone przez ich późniejszych beneficjentów. Z jednej strony miało to dobre strony – przedsiębiorcy otrzymali takie wsparcie, jakiego oczekiwali. Z drugiej jednak strony pojawia się pytanie, czy przeznaczenie tak ogromnych środków publicznych do rozdysponowania podmiotowi funkcjonującemu na zasadach *quasi*-rynkowych (a więc poza bezpośrednią kontrolą choćby parlamentu), w ścisłej współpracy z podmiotami rynkowymi, jest rozwiązaniem optymalnym z perspektywy systemowej. Nie można bowiem wykluczyć, że tak wyraźne wzmocnienie jednego segmentu strony społecznej (przedsiębiorcy) mogło skutkować zachwianiem wspomnianej „delikatnej równowagi”. Zresztą trudno nie odnieść wrażenia, że PFR na to zachwianie był niejako skazany ze względu na dominujący w tej instytucji sposób myślenia – z perspektywy ponad 1,5 roku od wdrożenia Tarczy Finansowej PFR 1.0 nasz rozmówca stwierdził, że firmy *nawet jak dostaną trochę więcej (niż to konieczne – przyp. red.) tych pieniędzy, to jest jakiś bodziec, że wychodząc z pandemii będą w lepszej kondycji finansowej*. Równie dobrze wspomniany sposób postrzegania rzeczywistości obrazuje inny fragment rozmowy: *Ta polityka (wsparcie firm – przyp. red.) była mniej inflacyjna niż ta, która była zaimplementowana w Stanach Zjednoczonych, bo tam administracja poszła w stronę bezpośrednich czeków dla konsumentów i te pieniądze od razu trafiały do kieszeni konsumentów, i były w różny sposób wydawane. W Polsce te środki głównie trafiły do firm, wzmacniając ich bilanse, a pośrednio utrzymywały zatrudnienie na normalnym poziomie, ale tu nie ma takiego efektu inflacyjnego, jak dawanie ludziom pieniędzy do ręki*.

Niezależnie jednak od problemu równowagi w relacjach pomiędzy różnymi podmiotami strony społecznej nie ulega najmniejszej wątpliwości, że Polski Fundusz Rozwoju za sprawą zarządzania Tarczą Finansową (1.0 oraz 2.0) urósł do miana jednej z najważniejszych instytucji w Polsce, i to nie tylko w obszarze polityki rozwojowej. Stało się to nawet pomimo faktu, że już przed pandemią PFR był postrzegany jako ważny ośrodek uczestniczący w procesie prowadzenia, a przede wszystkim wdrażania polityki gospodarczej rządu, czego dowodem może być zaangażowanie tej instytucji we wprowadzanie w życie programu Pracowniczych Planów Kapitałowych. Z perspektywy niemal dwóch lat od wybuchu pandemii można z dużą

dożą prawdopodobieństwa założyć, że jakiekolwiek nowe, duże inicjatywy rządu w obszarze gospodarczym, przynajmniej do końca trwania kadencji obecnej władzy, będą wprowadzane w porozumieniu z Grupą PFR, jeśli nie wręcz bezpośrednio przez instytucje ją tworzące.

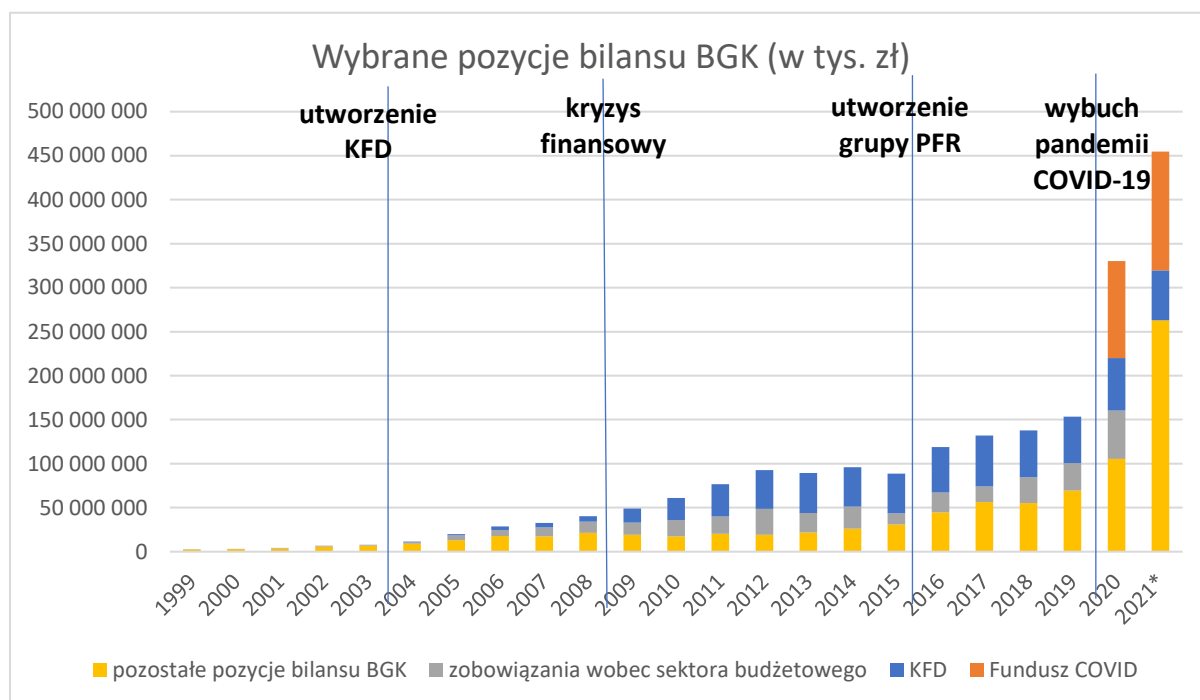
W takiej ocenie nie sposób pominąć roli, jaką odegrał jeden z pomysłodawców i – jak dotąd jedyny prezes Polskiego Funduszu Rozwoju – Paweł Borys. Na stronach PFR możemy przeczytać, że od samego początku pandemii był on zaangażowany w szereg działań na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym jako doradca ekonomiczny Premiera. Oficjalny serwis internetowy PFR wskazuje, że prezes tej instytucji „wdrożył największy w historii Polski program pomocowy dla przedsiębiorstw i pracowników w postaci Tarczy Finansowej PFR, który chronił podczas pandemii 360 tysięcy firm oraz ponad 3,3 mln miejsc pracy; a jednocześnie uczestniczył w projekcie cyfryzacji służb epidemiologicznych (GIS i SANEPID) oraz budowie centralnego systemu szczepień przeciw COVID-19 opartego o technologie chmurowe”. Ogromna rola, jaką odgrywa prezes Paweł Borys, każe jednak zadać pytanie o trwałość pozycji instytucjonalnej PFR: na ile jest ona warunkowana strukturalnie, a na ile ma charakter personalny. Tym bardziej, że w przeciwieństwie do innych instytucji opisanych w niniejszym raporcie, takich jak BGK czy KNF, Polski Fundusz Rozwoju ma bardziej „miętko” określony zakres kompetencji. Odpowiedź na tak postawione pytanie będzie mieć bowiem fundamentalne znaczenie dla roli PFR w przypadku czy to dymisji prezesa Pawła Borysa, czy też utraty władzy przez PiS. Wydaje się jednak, że skuteczność PFR w radzeniu sobie z zadaniami specjalnymi, zwłaszcza w dobie ogromu nowych wyzwań czyhających na nas w trzeciej i kolejnych dekadach XXI wieku, będzie stanowić zachętę do wykorzystywania tej instytucji do prowadzenia polityki publicznej także przez następne rządy. Niezależnie od ewentualnej zmiany na stanowisku prezesa PFR warto przemyśleć, czy nie powinno się wprowadzić bardziej precyzyjnych zasad regulujących relacje między PFR a podmiotami regulacyjnymi. Innymi słowy, czy i na ile instytucja ta nie powinna ograniczać się jednak do wdrażania polityki, a jednocześnie czy na wszelki wypadek nie powinna zostać poddana silniejszej demokratycznej kontroli.

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) – „skala jest kompetencją”

BGK jest jedną z najstarszych instytucji bankowych na terenie Polski. Powstał w 1924 roku z inicjatywy Władysława Grabskiego jako podmiot mający na celu wsparcie przedsięwzięć rozwojowych w ramach tworzonych wówczas zrębów nowoczesnego systemu pieniężnego w Polsce. W okresie powojennym rola BGK systematycznie malała. W okres transformacji bank wszedł w zasadzie jako urząd obsługujący rachunki budżetowe. Z czasem powoli BGK uzyskiwał nowe kompetencje, rozszerzając nieznacznie portfele pożyczek i gwarancji dla samorządów i przedsiębiorstw oraz otrzymując w zarządzanie różne „fundusze przepływowe” obejmujące fundusze celowe wykorzystywane przez rząd do podejmowania specyficznych inwestycji (np. Fundusz Poręczeń Kredytowych, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy), jak również fundusze unijne.

Z punktu widzenia roli, jaką BGK spełnił w okresie pandemii dwa wcześniejsze wydarzenia wydają się mieć kluczowe znaczenie. Pierwszym było wykorzystanie utworzonego w banku w 2004 roku Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) do wyemitowania na dużą skalę długu na rzecz finansowania działań państwa podejmowanych w celu przeciwdziałaniu skutkom kryzysu finansowego 2008 r. oraz kryzysu w strefie Euro z ominięciem krajowych limitów konstytucyjnych oraz ustawowych. Drugim było włączenie w 2016 roku BGK do systemu państwowych instytucji rozwoju w ramach grupy PFR. Jak wskazywał nasz rozmówca: *Do 2016 roku BGK składał się z dwóch części: urzędu obsługującego budżet i kilku funduszy przepływowych oraz banku quasi-komercyjnego o bardzo niewielkiej skali działania. Od 2016 staliśmy się bankiem rozwoju sensu stricto, porównywalnym w zakresie działania do analogicznych instytucji we Francji, Niemczech, Włoszech czy Hiszpanii.*

Oba te wydarzenia doprowadziły do wyraźnego zwiększenia skali działalności banku, co odzwierciedla dynamika sumy bilansowej (zob. wykres 1). Aktualnie BGK prowadzi działalność pożyczkową i gwarancyjną. Zajmuje się także dotacjami jako instytucja pośrednicząca w ramach programów unijnych oraz obsługą kont i funduszy rządowych.

Wykres 1: Ewolucja bilansu BGK od 1999 roku

* dane za 3 kwartał, brak danych na temat wielkości zobowiązań wobec sektora budżetowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych BGK.

Wybuch pandemii COVID-19 spowodował dalszy wzrost znaczenia BGK – z jednej strony ze względu na zwiększenie skali tradycyjnego działania, a z drugiej strony pojawienie się nowych, nadzwyczajnych narzędzi. W szczególności wyraźne zmiany objęły:

- 1) istotne zwiększenie odsetka kredytów dla przedsiębiorstw objętych gwarancjami BGK udzielanych w ramach uzupełniających się programów gwarancji: krajowego programu *de minimis* oraz unijnego przedsięwzięcia o nazwie COSME z około 14% na koniec 2019 r. do około 20% w drugim kwartale 2021 roku (Departament Badań i Analiz 2021);
- 2) zwiększenie wartości kredytów udzielanych przez BGK, w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego (JST; udział w rynku kredytów komunalnych wzrósł z 22,7% w 2019 r. do 25,3% w 2020 roku – Sprawozdanie 2021), ale także podmiotom prywatnym w ramach szeregu programów uruchomionych w odpowiedzi na kryzys;
- 3) przemodelowanie części programów dotacyjnych obsługiwanych przez bank;
- 4) rozszerzenie oferty ubezpieczeń eksportowych w ramach Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE);
- 5) uruchomienie jednego z pierwszych w skali światowej programów gwarancji faktoringowych;

- 6) uczestnictwo w akcji budowy przez spółki skarbu państwa szpitali tymczasowych (BGK był odpowiedzialny za budowę szpitala w Siedlcach);
- 7) wreszcie przejęcie w administrację „Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”, który powstał na podstawie przepisów konstytuujących tarczę antykryzysową, a jego wartość na koniec III kwartału 2021 roku wynosiła 135 mld zł.

Z perspektywy przedstawicieli banku wśród wymienionych działań najważniejsze było zwiększenie skali programów gwarancyjnych. Opinia publiczna skupiała się przede wszystkim na skali „Funduszu Przeciwdziałania COVID-19” – wykorzystanym, podobnie jak przed dekadą KFD, do ominięcia ograniczeń instytucjonalno-prawnych dla swobodnego zwiększania długu publicznego. Fundusz ten jednak, pomimo bezprecedensowej skali, z punktu widzenia BGK jest jedynie kolejnym obsługiwanym „funduszem przepływowym”, który nie wpływa na dostępne bankowi instrumenty wsparcia podmiotów gospodarczych (choć bez wątplenia jest ważny dla oceny pełnej skali i struktury prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej). Nie jest on jednak całkiem pozbawiony politycznego znaczenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że utrzymywanie i zwiększanie funduszu także w 2021 roku, a już zwłaszcza w 2022 roku, poszerza zakres decyzji możliwych do podejmowania w sposób dyskrejonalny, bez tradycyjnej kontroli instytucjonalno-politycznej, choć oczywiście decyzje te nie leżą w gestii BGK, a Prezesa Rady Ministrów.

Rozmowa z przedstawicielem banku wskazała, że przyczyny sukcesywnego przekazywania do BGK obsługi różnych funduszy i związanych z nimi zadań leżą w świadomości odmiennej mentalności i kultury organizacyjnej panującej w podmiocie zorganizowanym na kształt korporacji, w porównaniu do tradycyjnej administracji publicznej. Chodzi właśnie o kulturę „dowożenia tematów”, w odróżnieniu od kultury proceduralnego gorsetu, która powoduje, że obudowana regulacjami biurokracja rządowa działa wolniej, a warunki oferowanego wsparcia są nieraz mniej intuicyjne dla odbiorców funkcjonujących w logice rynkowej. Jak wskazywał nasz rozmówca: *Urzędnicy są od zachowywania procedur, a menedżerowie od dowożenia*. Istotnym wymiarem w aspekcie różnic między instytucjami, takimi jak BGK i administracja rządowa, są bardziej konkurencyjne płace oferowane w sektorze przedsiębiorstw (w tym publicznych), co pozwala na angażowanie pracowników o wysoko wycenianych przez rynek kompetencjach zarządzania projektami. Kultura „dowożenia” jest dla takich osób naturalna.

Wydaje się, że rozwinięcie w ostatnich latach skali działania BGK oraz rozszerzenie portfela produktów pozwoliło na zbudowanie zdolności organizacyjnych, które okazały się bardzo przydatne w trakcie pierwszych tygodni kryzysu wywołanego COVID-19. Jak zauważył nasz rozmówca, „skala jest kompetencją”, co oznacza, że możliwość realizacji zadań zleconych w tym okresie i w wymaganej skali wynikała z wcześniej wprowadzonych zmian. Pandemia była więc dla BGK swoistą próbą ognia, którą jak się wydaje instytucja przeszła z powodzeniem. Pandemiczny test wymagał zastosowania opisanych w części teoretycznej mechanizmów racjonalności materialnej (które metaforycznie nazywamy właśnie kulturą „dowożenia”), w której rozbudowana analiza *ex ante* nie jest pożądana. Doprowadziło to do wzmocnienia roli instytucji, takich jak BGK, które podjęły skoordynowane działania na rzecz, jak ujął to nasz rozmówca: *zalanie kasą wszystkiego, co się da*. Przyniosło to rozliczne konsekwencje, nie tylko jednoznacznie pozytywne (wystarczy wspomnieć o silnym wzroście oszczędności firm i cen na rynku nieruchomości), choć z dużym prawdopodobieństwem uchroniło polskie firmy i rynek pracy przed skutkami silniejszej recesji. Bez wątpienia istnieje jednak ryzyko, że w dłuższym okresie utrzyma się wśród rządzących chęć omijania uciążliwych procedur przy podejmowaniu decyzji przez nadużywanie specyficznych trybów „epidemicznej gospodarki” także w przyszłości. Byłoby to korzystne dla różnych państwowych korporacji, w tym BGK, które uzyskałyby większy wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej. Należy jednak pamiętać, że są to organizacje o konkretnym, przedsiębiorczym mandacie, nie dysponujące rozbudowanymi kompetencjami do podejmowania decyzji *stricte* politycznych, czyli takich, które wymagają ścierania się różnych grup interesu.

Komisja Nadzoru Finansowego – „regulator i partner”

Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym wyznacza (w art. 4) szereg zadań Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Przed pandemią działania tego organu miały jednak w praktyce charakter prawie wyłącznie nadzorczy (art. 4 ust 1 pkt 1). Działania były nakierowane na prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego (art. 4 ust 1 pkt 2), co było realizowane przede wszystkim przez uniemożliwianie bankom podejmowania działań, które byłyby oceniane jako nadmiernie ryzykowne. Pandemia przesunęła jednak środek ciężkości na działania o innym charakterze. Odbył się to w ramach obowiązującego stanu prawnego. Ustawa przewiduje bowiem dla KNF także rolę prorozwojową (art. 4 ust 1 pkt 3 i 3a). Dopiero jednak nadzwyczajna sytuacja doprowadziła do tego, że oś ostrożnościowa będąca głównym mandatem KNF została zrównoważona działaniami nakierowanymi na takie właśnie cele.

Zatem klasyczny wektor działania KNF w pandemii był równoważony przez, w pewnym sensie, przeciwny kierunek działań, które jednak rozpatrywane w długim okresie mogą być uznane za komplementarne. W tym kluczu należy rozważać chociażby przyzwolenie na bardziej ryzykowne działania sektora finansowego, który dzięki temu w krótkim okresie nie stał się przyczyną głębszego kryzysu, a w średnim – uniknął też roli bycia jego ofiarą (w wyniku problemów gospodarki realnej). Taka redefinicja roli KNF nie wynikała jednak z jasnych wytycznych jakiegokolwiek innego organu publicznego, ale z bieżących interakcji z bankami. Było to przede wszystkim pokłosiem pojawienia się nieznanego w ostatnich latach w Polsce ryzyka zapaści kredytowej (*credit crunch*), tj. odcięcia przedsiębiorców od finansowania, w szczególności w branżach najbardziej dotkniętych epidemicznymi restrykcjami.

Odpowiedzią KNF był pakiet impulsów nadzorczych, który miał stworzyć bankom możliwość utrzymania finansowania dla sfery realnej oraz wdrożenia rozwiązań osłonowych (wakacji kredytowych). Warto odnotować, że obawa o *credit crunch* była przesadzona. Okazało się bowiem, że większym problemem jest popyt na kredyt niż jego podaż. Można wskazać dwa wyjaśnienia tej sytuacji. Z jednej strony da się to wytłumaczyć hojną Tarczą Finansową PFR (o której szerzej piszemy w innej części tego raportu). Z drugiej zaś strony jest to niewątpliwie efekt spadku skłonności przedsiębiorców do inwestowania. Pogłębiło to strukturalny problem naszej gospodarki, gdyż w niepewnych czasach taka strategia była częściej wybierana przez biznes.

W ramach pakietu impulsów nadzorczych KNF wydawała stanowiska, które pozwalały bankom wykorzystywać antykryzysowe gwarancje Banku Gospodarstwa Krajowego. Stanowiska te dawały także szansę na niestandardowe ocenianie wiarygodności kredytowej małych i średnich przedsiębiorstw z najbardziej dotkniętych branż. Było to konieczne, ponieważ tradycyjne reguły oceny wiarygodności kredytowych sprawiłyby, że branże najbardziej dotknięte pandemią (i przez to najbardziej potrzebujące finansowania) byłyby go pozbawione, a to dodatkowo pogłębiałoby kryzys. W przypadku wakacji kredytowych udało się natomiast ujednolicić oddolne inicjatywy tworzone przez banki i doprowadzić do wypracowania optymalnego kształtu takich rozwiązań.

Jeszcze przed pandemią polski system bankowy wykazywał się dość dużą odpornością. Jak zauważył nasz rozmówca, *z punktu widzenia banków obniżka stóp procentowych była sygnalizowana jako potencjalny czynnik ryzyka, zwłaszcza z punktu widzenia banków spółdzielczych. Szczęśliwie okazało się, że banki wykazały się dużą elastycznością, jeśli chodzi o umiejętność zarządzania wynikiem i nie zmaterializowały się negatywne konsekwencje.* Pozwalało to przypuszczać, że banki wykażą się także wysoką zdolnością do adaptacji w związku z zawirowaniami pandemicznymi.

Warto odnotować, że działania legislacyjne były w ostatnich kilkunastu miesiącach traktowane jako ostateczność. Komisja Nadzoru Finansowego wolała bowiem eksplorować istniejące regulacje, co należy postrzegać jako wyrwanie się z typowej (po części stereotypowej) logiki urzędniczej, która do zmiany praktyki wymaga wpierw nowych przepisów. W konserwatywnym podejściu zmiana kierunku działania organu publicznego musi być poprzedzona działaniem legislacyjnym. W skrajnie dynamicznej sytuacji pandemicznej zjawisko „gonitwy legislacyjnej” nabrałoby jednak wyjątkowo karykaturalnego kształtu. Nadmierna kazuistyka i powolność procesu legislacyjnego w znacznym stopniu osłabiłyby także efektywność działań podejmowanych przez KNF.

Nie sposób jednak nie dostrzec, że pomijanie legislacji w zmianie działania organów państwa niesie ze sobą także zagrożenia. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że tymczasowe i nadzwyczajne sposoby działania przerodzą się w nowy standard funkcjonowania instytucji. Jest to relatywnie korzystny *modus operandi* dla większości urzędów, ale przy założeniu, że kierownictwo jest gotowe przyjmować większą odpowiedzialność za działania podległych im organów. Oznacza to jednak zmniejszenie transparentności działania państwa, a w efekcie

także społecznej kontroli, ponieważ to właśnie proces legislacyjny stwarza przestrzeń dla tych działań.

Warto też odnotować zmiany w sposobie załatwiania spraw przez KNF. W dużym stopniu zrezygnowano z tradycyjnego, pisemnego, sformalizowanego sposobu działania. Z informacji od naszych rozmówców wynika, że w krytycznym okresie dwa razy w tygodniu odbywały się telekonferencje z bankami w celu rozwiązywania zgłaszanych przez nie problemów. Skutkowało to interesującymi przesunięciami w zakresie ponoszonej odpowiedzialności, bo z jednej strony prowadziło to do zwiększenia jej po stronie KNF (z racji wspomnianego zaniechania wykorzystywania ścieżki legislacyjnej), ale z drugiej strony w tej logice funkcjonowania także banki oraz audytorzy musieli brać na siebie większą odpowiedzialność, ponieważ nie mieli czasu na tworzenie różnego rodzaju prawnych „podkładek” na swoje działania.

Opisane powyżej okoliczności doprowadziły do tego, że istotnie zmieniło się postrzeganie Komisji Nadzoru Finansowego, która wcześniej była strażnikiem ograniczającym swobodę działania sektora finansowego. W pandemii natomiast KNF przekonała banki, że jest reprezentantem sektora i że banki mogą się zwrócić do niego ze swoimi problemami. W praktyce zatem nadzorca sektora bankowego w pewnym sensie stał się jego partnerem. Naturalnie, ostatecznym celem nie było zapewnienie sektorowi finansowemu nieskrępowanych warunków do prosperowania, ale utrzymanie jego dobrej kondycji w celu dalszego osiągania wysokiej produktywności w gospodarce realnej. Na marginesie warto odnotować, że pandemia nie miała dużego wpływu na pogorszenie się aktywów bankowych.

Nie oznacza to jednak, że KNF realizowała wszystkie postulaty sektora. Nie godzono się chociażby na luźniejsze podejście do sprawozdań finansowych. Istniała bowiem obawa, że jeśli w tym obszarze dojdzie do „rozszerzenia”, to KNF nie będzie miała dostatecznej wiedzy, jaka jest prawdziwa sytuacja w bankach, a więc nie będzie mogła realizować swojej podstawowej funkcji.

Podsumowując, pandemiczna reinterpretacja mandatu KNF pozwoliła nie tylko zachować sektor finansowy w Polsce w dobrej kondycji. W efekcie uchroniło to także gospodarkę realną przed poważniejszym kryzysem. Istnieją jednak obawy czy ten nadzwyczajny sposób działania powinien być zachowany także w spokojniejszych czasach. O ile kwestia elektronicznego

załatwiania spraw czy większego akcentowania prorozwojowych zadań KNF nie budzi większych kontrowersji, o tyle już pomijanie działań legislacyjnych w przypadku większych zmian w działaniu tego typu organu byłoby na dłuższą metę trudne do zaakceptowania.

Tabela 2: Pandemiczna reinterpretacja mandatu KNF

KNF przed pandemią	KNF w pandemii
Dominacja funkcji nadzorczej	Równoważenie funkcji nadzorczej działaniami prorozwojowymi
Postrzeganie organu głównie jako regulatora	Postrzeganie organu także jako partnera sektora finansowego
Pisemny sposób załatwiania spraw	Ustny i elektroniczny sposób załatwiania spraw
Paradygmat urzędniczy	Paradygmat menedżerski
Zmiany w działaniach poprzedzane zmianami legislacyjnymi	Zmiany w działaniach z pominięciem zmian legislacyjnych (w ramach reinterpretacji mandatu)
Konserwatywne podejście do zarządzania ryzykiem w sektorze finansowym	Elastyczne (pragmatyczne) podejście do zarządzania ryzykiem w sektorze finansowym

Źródło: opracowanie własne.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – „od ochrony pracowników do wsparcia pracodawców”

Przedmiotem analizy w niniejszej części raportu jest ewolucja funkcjonowania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP, zwanego dalej funduszem) – instytucji, której zakres i skala działania bardzo się poszerzyły w trakcie pandemii. Przyczyną tych zmian było wykorzystanie funduszu do wypłacania środków pomocowych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami pandemii. Analizie poddano przede wszystkim działania realizowane na poziomie wojewódzkich urzędów pracy (WUP), gdyż to te instytucje były odpowiedzialne za oferowanie niektórych instrumentów w ramach tarcz antykryzysowych (finansowanych ze środków funduszu).

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych został utworzony w 1994 roku. W obecnej formie – jako państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej – funkcjonuje od 2012 roku. Podstawowym aktem prawnym regulującym organizację i zadania funduszu jest ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy z 2006 roku. Dysponentem środków funduszu (od 2002 roku) jest minister właściwy ds. pracy, zaś za realizację zadań wynikających z ustawy odpowiada minister właściwy do spraw pracy oraz marszałkowie województw przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy (WUP). W ramach WUP funkcjonują wydzielone wydziały lub zespoły FGŚP. Warto także dodać, że w trakcie pandemii w niektórych WUP (np. w województwie śląskim, małopolskim) zostały wydzielone zespoły lub referaty ds. obsługi tarczy antykryzysowej.

Głównym celem funduszu jest zaspokajanie roszczeń pracowniczych w sytuacji niewypłacalności pracodawcy. Z tego wynikają dwa podstawowe zadania realizowane przez fundusz (w ramach aktywności podejmowanej przez WUP):

- dokonywanie wypłaty świadczeń należnych pracownikom od niewypłacalnego pracodawcy;
- dochodzenie zwrotu wypłaconych przez fundusz świadczeń od podmiotów i osób do tego zobowiązanych.

Wyплата świadczeń pracownikom jest możliwa dzięki środkom pochodzącym głównie ze składek płaconych przez pracodawców (pobieranych przez ZUS), z odsetek bankowych i pozostałych odsetek, oraz innym przychodom (MRPiPS 2020, s. 3-5).

W ramach zadań wynikających z ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych środki funduszu były przeznaczane (i nadal są) przede wszystkim na ochronę roszczeń pracowniczych, obejmującą następujące elementy:

- wynagrodzenia za pracę;
- wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, za czas niewykonywania pracy (zwolnienia od pracy) i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy;
- wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, o którym mowa w art. 92 Kodeksu pracy;
- wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego;
- składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych;
- ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, o którym mowa w art. 171 § 1 Kodeksu pracy, należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy;
- odszkodowania, o których mowa w art. 361 § 1 Kodeksu pracy;
- odprawę pieniężną przysługującą na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników;
- dodatek wyrównawczy, o którym mowa w art. 230 i 231 Kodeksu pracy.

Należy równocześnie wskazać, że już przed pandemią fundusz był zaangażowany w działania wspierające przedsiębiorców. Były to zadania wynikające m.in. z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2011 roku, a mianowicie:

- udzielanie nieoprocentowanej pożyczki pracodawcom, którzy na skutek powodzi przejściowo zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczyli jej prowadzenie;
- dochodzenie zwrotu udzielonej pożyczki.

Można wymienić także zadania wynikające z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy z 2013 roku, czyli:

- wypłata świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy przedsiębiorcom, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych nie mniejszy niż o 15%;
- dochodzenie zwrotu wypłaconych świadczeń.

Fundusz przed pandemią dysponował relatywnie niewielkimi środkami finansowymi, co najlepiej jest obrazowane przez zmiany w wysokości budżetu tej instytucji w ostatnich latach. W 2010 roku przychody FGŚP wynosiły 538,5 mln zł, natomiast w 2019 roku było to... 521,1 mln zł. Warto jednak podkreślić, że stan funduszu na koniec porównywanych lat był równy odpowiednio: blisko 4,5 mld zł oraz prawie 1,9 mld zł (ponad 50% z tych kwot stanowiły środki pieniężne, na resztę zaś składały się głównie należności – przede wszystkim z tytułu udzielonych pożyczek) (KBFGŚP, 2011, s. 18; MRPiPS, 2020, s. 14-15).

Patrząc z kolei na finanse funduszu od strony wydatkowej (kosztowej), można zauważyć, iż poziom zrealizowanych wydatków w 2010 roku był niski i wynosił blisko 195 mln zł (zdecydowaną większość wydatków stanowiły umorzenia), natomiast w 2019 roku koszty realizacji zadań funduszu były równe aż 2,3 mld zł. Wynikało to jednak z jednorazowego „przejęcia” przez fundusz obsługi kosztów – pokrywanych wcześniej ze środków Funduszu Pracy – związanych ze specjalizacją oraz realizacją na zlecenie Ministra Zdrowia staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (które pochłonęły blisko 2 mld zł) oraz kosztów refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników realizowanych przez Komendę Główną Ochotniczych Hufców Pracy (230 mln zł). W pozostałych kosztach najwyższy udział miały umorzenia należności (106 mln zł) (Ibidem).

Ze względu na specyfikę podstawowej (statutowej) działalności funduszu warto także zwrócić uwagę na skalę wydatków z tytułu transferów na rzecz ludności (mieszczących się w należnościach funduszu). W 2010 roku za pracodawców niewypłacalnych zostały wypłacone świadczenia (głównie z tytułu wynagrodzeń za pracę i odpraw) w wysokości blisko 150 mln zł, zaś w 2019 roku była to kwota 124 mln zł (KBFGŚP 2011, s. 15; MRPiPS 2020, s. 11–12).

Z kolei wojewódzkie urzędy pracy – na podstawie ustawy z 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,

innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zwanej dalej „ustawą COVID-19” – oferowały następujące instrumenty wspierające pracodawców, które były finansowane ze środków FGŚP:

- obniżenie wymiaru czasu pracy (art. 15g),
- przestój ekonomiczny (art. 15g),
- ochrona miejsc pracy nieobjętych przestojem ekonomicznym (art. 15gg),
- ochrona miejsc pracy z określonych branż (art. 15gga),
- ochrona miejsc pracy – sklepiki szkolne (art. 15gga1).

Warto w tym miejscu wspomnieć o komplementarnym wsparciu oferowanym przez powiatowe urzędy pracy (np. dotacje, niskooprocentowane pożyczki, dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne), w tym jednak przypadku źródłem finansowania były środki Funduszu Pracy.

Przyglądając się skali instrumentów antykryzysowych finansowanych ze środków FGŚP, można wskazać, że od początku pandemii do połowy listopada 2021 roku zostało złożonych blisko 150 tys. wniosków, wartość przyznanego wsparcia przekroczyła 16 mld zł, co pozwoliło objąć pomocą blisko 3,9 mln pracowników. Dla porównania, w ramach wsparcia realizowanego przez powiatowe urzędy pracy złożono ponad 3 mln wniosków, wartość przyznanego wsparcia była równa blisko 19,5 mld zł, a liczba pracowników objętych pomocą wynosiła blisko 4,4 mln osób. Wśród instrumentów oferowanych przez WUP największą kwotowo pomoc przeznaczono na ochronę miejsc pracy nieobjętych przestojem ekonomicznym – blisko 7,3 mld zł. Tym instrumentem objęto także największą liczbę pracowników – 1,7 mln osób. Z kolei pod względem liczby wniosków najwyższą popularnością cieszyła się ochrona miejsc pracy z określonych branż – 59,3 tys. wniosków. W poniższej tabeli zaprezentowano szczegółowe informacje na temat zakresu wsparcia ze środków FGŚP.

Tabela 3. Charakterystyka instrumentów antykryzysowych finansowanych z FGŚP*

Instrument tarczy antykryzysowej	Wsparcie przyznane (zł)	Liczba wniosków	Liczba pracowników
Obniżenie wymiaru czasu pracy (art. 15g)	5 887 991 613	28 011	1 377 162
Przestój ekonomiczny (art. 15g)	909 455 653	11 727	335 019
Ochrona miejsc pracy nieobjętych przestojem ekonomicznym (art. 15gg)	7 289 526 373	50 826	1 749 792
Ochrona miejsc pracy z określonych branż (art. 15gga)	1 971 890 134	59 260	413 696
Ochrona miejsc pracy – sklepiki szkolne (art. 15gga1)	406 380	21	89
Łącznie	16 059 270 153	149 845	3 875 758

* Stan na 16 listopada 2021 r.

Źródło: Efektywność tarczy antykryzysowej w kraju, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/efektywnosc-tarczy-antykryzysowej> (dostęp: 25.11.2021).

Analiza wykonania planu finansowego funduszu za 2020 rok pokazuje bezprecedensowy wzrost skali działań finansowanych ze środków FGŚP. O ile w ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano przychody funduszu na poziomie 513 mln zł, to po wybuchu pandemii i zmianie planu finansowego zwiększyły się one do ponad... 15,3 mld zł. Faktycznie zrealizowany poziom przychodów – blisko 15,6 mld zł – oznacza blisko 30-krotny wzrost w porównaniu do 2019 r. Stan funduszu na koniec 2020 roku był równy 5,9 mld zł, z czego 5,7 mld zł stanowiły środki pieniężne, a ok. 830 mln zł należności z tytułu udzielonych pożyczek (NIK 2021, s. 63-64).

Po stronie kosztowej jako naturalną konsekwencję ekstraordynaryjnego poszerzenia działalności funduszu o oferowanie wielu instrumentów antykryzysowych można było zaobserwować spektakularny wzrost kosztów realizacji zadań do poziomu 11,5 mld zł (na początku 2020 roku do planu finansowego funduszu wpisano w tej pozycji kwotę 555 mln zł). Wśród poniesionych kosztów dostrzegalna jest dominacja wydatków na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych i nieobjętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy w związku z COVID-19 – przeznaczono na to blisko 11,1 mld zł. Wśród pozostałych kosztów wysokością wyróżniały się refundacje wynagrodzeń młodocianych pracowników (blisko 302 mln zł) oraz umorzenia należności (blisko 92 mln zł) (Ibidem).

Ponad półtoraroczny okres funkcjonowania funduszu w nowym, radykalnie poszerzonym zakresie realizowanych zadań pozwala na nakreślenie wstępnej oceny jego działań i wskazanie najważniejszych wyzwań, z którymi fundusz musiał sobie poradzić w tym trudnym, pandemicznym czasie (część z tych problemów nadal zresztą nie jest rozwiązana). Na bazie źródeł można sformułować następujące konkluzje o charakterze ogólnym (NIK, 2021, s. 8-9):

- NIK pozytywnie ocenił wykonanie planu finansowego FGŚP na 2020 rok;
- Na ogół pozytywnie zostało ocenione przez NIK wykorzystanie przez 16 WUP dotacji celowych z FGŚP przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorców na podstawie ustawy COVID-19, jednak ogólna ocena całego systemu wsparcia dokonana przez ankietowanego pracownika WUP była na poziomie słabym/dostatecznym;
- Krytycznie (NIK) lub bardzo krytycznie (pracownik WUP) oceniono brak rzetelnej analizy potrzeb podczas kolejnych nowelizacji ustawy COVID-19;
- Ze względu na powyższe pojawiło się ryzyko błędów w zakresie kryteriów dostępu do pomocy dla poszczególnych podmiotów i branż (na co zgodnie wskazali zarówno NIK, jak i pracownik WUP);
- Wskazano na niedostateczną kontrolę zarządczą w zakresie opracowania przepisów prawa oraz instrumentów wsparcia, wydatkowania i rozliczenia środków oraz sprawozdawczości (obydwa źródła, ale pracownik WUP zdecydowanie krytyczniej);
- We wnioskach kontroli NIK wskazano, że oprócz działań naprawczych dotyczących trzech powyższych problemów konieczne jest m.in.: 1) wzmocnienie spójności i precyzyjności przepisów prawa w odniesieniu do systemu oferowanego wsparcia, 2) takie poszerzenie zakresu sprawozdawczości, aby możliwe było przeprowadzenie analizy skuteczności udzielanej pomocy, 3) przeprowadzenie weryfikacji wydolności organizacyjnej i instytucjonalnej publicznych służb zatrudnienia (w tym: WUP) pod kątem terminowej i prawidłowej obsługi instrumentów wsparcia (wnioski, rozliczenia, sprawozdawczość), zwłaszcza w odniesieniu do możliwości kadrowych i dostępnych funkcjonalności systemów teleinformatycznych (zarówno NIK, jak i pracownik WUP).

Z kolei w ramach bardziej szczegółowych ocen działań funduszu można wskazać na następujące elementy:

- Niewystarczający poziom stabilności organizacyjnej i instytucjonalnej funduszu niewątpliwie miał wpływ na to, że plan finansowy funduszu w 2020 r. był zmieniany 19 razy (NIK 2021, s. 31-32), co było z kolei pochodną wielokrotnego nowelizowania ustawy COVID-19. Dodatkowym czynnikiem destabilizującym dla pracowników WUP (zarówno w 2020, jak i w 2021 r.) były przesunięcia działu praca pomiędzy ministerstwami, co skutkowało utrudnionym kontaktem z merytorycznymi pracownikami zatrudnionymi

najpierw przez MRPiPS (do października 2020 r.), następnie MRPiT (do sierpnia 2021 r.), a kończąc na MRiPS.

- Negatywna (NIK 2021, s. 33–34) lub bardzo negatywna (w opinii naszych rozmówców) jest ocena „technologii” procesu wsparcia przedsiębiorców środkami funduszu – poczynając od problemów prawnych i interpretacyjnych (brak, niejasne lub ciągle zmieniające się zasady udzielania i rozliczania pomocy), przez niewłaściwie przygotowane formularze wniosków, kończąc na niefunkcjonalnym systemie WUP-VIATOR.
- Słabo oceniona przez pracownika WUP została jakość wsparcia prawnego, organizacyjnego, finansowego, konsultacyjnego dla WUP ze strony dysponenta funduszu oraz pracowników ministerstwa właściwego ds. pracy zarówno w trakcie realizacji działań antykryzysowych, jak też podczas „normalnego”, rutynowego działania funduszu.
- Brak jednolitych zasad postępowania różnych WUP wobec przedsiębiorców, co wynikało z nieustająco zmieniających się przepisów, a w ślad za tym inflacji wytycznych / zaleceń / rekomendacji ze strony dysponenta funduszu (NIK 2021, s. 34), czy też wręcz nieoficjalnego „prawa powielaczowego”, bazującego w dużej mierze na ustnych rekomendacjach ze strony pracowników ministerstwa.
- Wydaje się wątpliwe, co potwierdza ankietowany pracownik WUP, by wystarczający był poziom refundacji kosztów poniesionych w 2020 roku przez ministerstwo właściwe ds. pracy na obsługę FGŚP, tj. wynagrodzenia i pozostałe koszty obsługi (ok. 4,2 mln zł), jak i marszałków województw (blisko 24 mln zł), oraz przede wszystkim kosztów obsługi w zakresie przeciwdziałania COVID-19 w WUP (14,5 mln zł) (NIK 2021, s. 32).
- Zarówno dyrektorzy WUP w raporcie pokontrolnym NIK, jak i ankietowany pracownik WUP wskazywali na bardzo poważne problemy z realizacją zadań „covidowych” (skutkujące poważnymi opóźnieniami w wydawaniu decyzji), wynikające z braków kadrowych (zwłaszcza na początku pandemii), ale także braku lub niewystarczająco odpowiedniego, wyprofilowanego doświadczenia i kwalifikacji wśród „starych” oraz „nowych” pracowników komórek ds. FGŚP (przesuniętych tam z innych komórek organizacyjnych WUP czy pozyskanych w ramach otwartych naborów). W jednym z WUP liczba osób zatrudnionych w komórce ds. FGŚP w bardzo krótkim czasie zmieniła się z kilku do dwudziestu kilku osób, co i tak było zdecydowanie niewystarczające do obsłużenia bardzo dużej liczby wniosków. Dodatkowymi destymulantami w obszarze zasobów ludzkich były: bardzo duże obciążenie pracą (zwłaszcza na początku pandemii), ograniczenia w kontakcie

z beneficjentami oraz absencje pracowników wynikające z kwarantanny, jak również niższa motywacja do pracy „nowych” pracowników związana z charakterem podpisywanej umowy (na czas określony).

Podsumowując, analizy przeprowadzone w niniejszej części opracowania wskazują, że Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w okresie pandemii bardzo mocno zmienił charakter i zakres swojego oddziaływania. Z względnie niewielkiego funduszu celowego nastawionego przede wszystkim na ochronę roszczeń pracowniczych (związaną z sytuacjami niewypłacalności pracodawców) stał się jednym z ważniejszych narzędzi państwa do realizacji działań antykrzysowych, które w bardzo krótkim czasie wtłoczyło do gospodarki kilkanaście miliardów złotych.

Wszystko to działo się i dzieje w sytuacji, gdy fundusz jest *de facto* organizacyjnym bytem wirtualnym, który nie ma osobowości prawnej, struktury organizacyjnej i swoich pracowników (bazując na zasobach publicznych służb zatrudnienia, tj. ministerstwa właściwego ds. pracy oraz WUP), „skarbonką” służącą do gromadzenia funduszy przeznaczanych na wspieranie poszkodowanych pracowników – w czasach „normalnych”, lub na wspieranie przedsiębiorców – w momentach silnych kryzysów gospodarczych.

Odwołując się do tytułu niniejszego opracowania, można stwierdzić, że FGŚP jest przykładem nieco odmiennego typu „równoległej administracji”. Ankietowany pracownik WUP podkreślił, że pracownicy „FuGaSia” tworzą we wnętrzu każdego WUP odrębną „enklawę” albo „terytorium zamorskie” – pracują tam osoby formalnie zatrudnione przez tę samą instytucję, ale są postrzegane przez pracowników urzędu (jak i siebie samych) jako ci „Inni”. To ze względu na mocną hermetyczność problematyki, którą się zajmują i znaczne jej oddalenie od kluczowej działalności urzędu. Prawdopodobnie może to mieć swoje źródła w czasach, gdy fundusz miał jeszcze osobowość prawną (przed 2012 rokiem) i istnieniu swoistego „sentymetu”, czy też „cienia” instytucjonalnego. Trzeba też dodać, że te 16 „terytoriów zamorskich” (bo tyle mamy WUP) ma zróżnicowany stopień zakorzenienia funduszu i pracowników związanych z jego obsługą w strukturach poszczególnych WUP.

Innym, roboczym wyjaśnieniem alternatywnego charakteru „FuGaSia” jest dostrzeżenie, iż *de facto* może to być wygodna dla administracji i polityków konstrukcja, gdy można względnie łatwo – w stosunku do opinii publicznej czy wobec klientów – uciekać od odpowiedzialności

w obliczu konieczności podjęcia decyzji trudnej merytorycznie lub psychologicznie. Można byłoby to ująć następująco: „To nie my – to Fundusz”, zgodnie z opisywaną w niniejszym raporcie logiką „Państwa z o.o.”

„Równoległość” funduszu wynika też z bardzo hybrydowego charakteru tej instytucji – zakorzeniona jest ona zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej, wykazuje cechy administracji zespolonej, ale i niezespolonej (specjalnej), bazuje na długiej pamięci instytucjonalnej, przez co często występują w jej obrębie zderzenia odmiennych logik – prawnej, organizacyjnej, finansowej, kompetencyjnej, procesowej, systemowej itp.

Mimo wielu wskazanych w tym opracowaniu potencjalnych i rzeczywistych słabości oraz barier, z którymi musi mierzyć się Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, należy uznać go za ważny i potrzebny element systemu instytucjonalnego otoczenia rynku pracy czy też polityki publicznej w Polsce. Choć jest to instytucja niejednokrotnie wewnętrznie sprzeczna, czasami bywa równoległa, a innym razem alternatywna wobec „tradycyjnych” instytucji publicznych, jest ona niewątpliwie w stanie – w sytuacji wysokiej konieczności – zmobilizować swoje rozproszone zasoby i wspierać skutecznie państwo i jego obywateli na różnych poziomach i wymiarach ich funkcjonowania.

Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości – „najważniejszy jest beneficjent”

We wcześniejszych częściach raportu skupiliśmy się na znaczeniu wybranych instytucji, które funkcjonują na poziomie centralnym zgodnie z nowym, rozszerzonym *modus operandi*. W analizie polityki wsparcia przedsiębiorców w trakcie pandemii warto jednak uwzględnić tego rodzaju podmioty, które były zaangażowane w podobne działania na poziomie samorządu regionalnego i lokalnego. Można do nich zaliczyć m.in. agencje rozwoju regionalnego, których zadaniem jest wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie inicjatyw przyczyniających się do rozwoju gospodarczego. Znaczenie tych agencji wzrosło wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, kiedy przypisano im rolę instytucji wdrażających liczne programy unijne (Senat 2012). Na potrzeby niniejszego opracowania postanowiliśmy jednak przedstawić studium przypadku innego podmiotu pełniącego ważną rolę w ramach realizacji polityki funduszowej na poziomie samorządowym.

Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości (MCP) jest przykładem instytucji, która powstała w celu usprawnienia realizacji Małopolskiego Programu Operacyjnego w zakresie adresowanym przede wszystkim do przedsiębiorców. Mając na względzie ograniczenia biurokratyczne wynikające z bardzo dużej skali działalności urzędu marszałkowskiego w zestawieniu z oczekiwaniami i potrzebami adresatów wsparcia, zdecydowano się na utworzenie nowej jednostki organizacyjnej Samorządu Województwa Małopolskiego. W efekcie powołanie MCP stanowi egzemplifikację „probeneficjenckiego” podejścia do świadczenia usług publicznych.

Należy podkreślić, że MCP nie jest jedyną w Polsce instytucją powstałą w ramach administracji publicznej, lecz wyłączoną poza strukturę urzędu marszałkowskiego, która skupia się w ramach swoich zadań na wsparciu prywatnych podmiotów przy uzyskiwaniu środków z funduszy UE. Warto w tym miejscu wskazać choćby na następujące podmioty, które podobnie jak MCP zostały powołane do życia w 2007 roku, a więc w początkowej fazie realizacji unijnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Są to:

- Śląskie Centrum Przedsiębiorczości;
- Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości;
- Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca;

- Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki.

Wszystkie te podmioty kontynuują realizację zadań w ramach kolejnej perspektywy 2014-2020, często w rozszerzonym zakresie, co stanowi swoiste potwierdzenie, że spełniły swoją rolę. Nasz rozmówca, bazując na doświadczeniu we współpracy z tymi podmiotami, zwrócił uwagę, że każdy z nich opracował własne metody i procedury, które w pewnym stopniu różnią się od tych zastosowanych w pozostałych jednostkach. To dobrze pokazuje, że warto zapewnić im pewną elastyczność, żeby mogły dostosować się do lokalnych uwarunkowań, specyfiki danego programu operacyjnego, doświadczenia pracowników, kultury organizacyjnej czy stylu kierowania kadry zarządzającej. Na przestrzeni lat można dostrzec, że dzięki temu zwiększa się ich potencjał, co dostrzegają także władze województwa i dlatego przekazują im nowe zadania.

Ciekawym przykładem jest Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki ze względu na szerzej nakreśloną misję i cele, charakterystyczne dla agencji rozwoju. W efekcie w ramach jego struktury funkcjonuje m.in. Centrum Obsługi Inwestora i Eksportera, a jednostka ta pełni także funkcję Instytucji Zarządzającej procesem wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji (RSI) dla województwa opolskiego. W przypadku Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości pojawiają się też dodatkowe zadania wykraczające poza regionalny program operacyjny, ale, jak zostanie to przedstawione w dalszej części analizy, mają one raczej charakter poboczny w stosunku do głównej osi zainteresowań.

Jeszcze inaczej podeszło do tej problematyki województwo mazowieckie. Tamtejszy samorząd zdecydował się na utworzenie jednej dużej instytucji poza strukturą urzędu marszałkowskiego. W efekcie przeprowadzonych prac koncepcyjnych w 2007 roku powstała Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych. Stała się ona swoistą hybrydą – z jednej strony utrzymano korzyści wynikające z możliwości zaprogramowania całego procesu obsługi funduszy unijnych w ramach instytucji pośredniczącej wyłączonej z urzędu, z drugiej zaś strony ze względu na bardzo szeroki zakres podlegających jej programów straciła na elastyczności charakterystycznej dla mniejszych podmiotów, takich jak MCP.

Wracając jednak do MCP, jako instytucja jest współodpowiedzialna za realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego (RPO WM). W tym miejscu trzeba podkreślić, że realizacja niniejszego programu jest formą decentralizacji zadań związanych

z prowadzeniem polityki rozwoju w Polsce oraz wsparcia rozwoju regionów. W praktyce program operacyjny jest podstawowym instrumentem rozwoju, jakim dysponują organy samorządu województwa. Rozporządzanie tak dużymi środkami wzmacnia autonomię samorządów poprzez przeniesienie ciężaru kreowania polityki rozwoju regionalnego na ich ramiona, a jednocześnie powoduje, że stają się one potencjalnym celem i kartą przetargową w negocjacjach politycznych.

Za realizację RPO WM odpowiada Instytucja Zarządzająca (IZ), którą jest Zarząd Województwa Małopolskiego (ZWM). W praktyce jednak poszczególne funkcje IZ są realizowane przez departamenty Urzędu Marszałkowskiego. W ramach systemu instytucjonalnego, przyjętego na potrzeby zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych w Małopolsce, funkcje zarządcze zostały przypisane Departamentowi Polityki Regionalnej UMWM (obecnie Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi), a funkcje wdrożeniowe Departamentowi Funduszy Europejskich. Ponadto zostało utworzone Biuro ds. Certyfikacji, które realizuje, jak sama nazwa wskazuje, zadania Instytucji Certyfikującej poprzez sporządzanie i weryfikację wniosków o płatność oraz przedkładanie ich Komisji Europejskiej (Instytucje Zarządzające 2020).

Zasady działalności IZ zostały określone w ustawie z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020. Warto zaznaczyć, że część zadań Instytucji Zarządzającej została przekazana do realizacji Instytucjom Pośredniczącym, funkcjonującym poza strukturą organizacyjną urzędu. Do instytucji tych należą właśnie Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości (MCP), ale także Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (WUP) oraz Stowarzyszenie Metropolia Krakowska (SMK).

Obecnie nadzór nad MCP sprawuje Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi UMWM. Jako jednostka organizacyjna Samorządu Województwa MCP realizuje zadania dotyczące wsparcia przedsiębiorczości w województwie małopolskim poprzez wdrażanie programów operacyjnych. MCP jest dobrym przykładem wyłączenia zadań pierwotnie realizowanych przez administrację publiczną na zewnątrz urzędu w celu uelastycznienia i opracowania odrębnych procedur. To co w znacznym stopniu przyczyniło się do optymalizacji realizowanych zadań była zmiana koncepcji nadzoru. MCP jako jednostka spoza struktury UMWM podlega jedynie kontrolom systemowym, w przeciwieństwie do Departamentu

Funduszy Europejskich, gdzie kontrola skierowana była przede wszystkim na weryfikację procedur.

Dodatkowo, dzięki jednoosobowej funkcji zarządczej skupionej w ręku dyrektora, który odpowiada jedynie przed Zarządem Województwa Małopolskiego, skrócona została ścieżka decyzyjna. Swoją sprawność organizacyjną MCP zawdzięcza również posiadaniu własnego odrębnego budżetu i zaplecza kadrowego obsługującego klientów i pracowników. Taka struktura organizacyjna pozwoliła na sprawne wydatkowanie środków i zakorzenienie w świadomości przedsiębiorców wizerunku publicznej jednostki jako nowoczesnej instytucji ze sprawną kadrą, niestandardowym i przyjaznym podejściem do klienta.

Należy zaznaczyć, że MCP jako jednostka zewnętrzna musiała niejako odwzorować strukturę organizacyjną UMWM, tak aby dysponować wszystkimi niezbędnymi do obsługi, wyboru i realizacji projektów referatami. W tym miejscu może pojawić się pytanie, czy skoro struktura organizacyjna jest „ta sama”, to czy wyodrębnienie pewnych zadań poza urząd przyczyniło się do lepszej ich realizacji? To, co zdecydowanie wyróżnia MCP i działa na jego korzyść, to jest skrócona ścieżka decyzyjna. Wszystkie referaty MCP podlegają jednemu dyrektorowi (w UMWM każdy departament funkcjonujący w ramach urzędu ma swojego dyrektora), co ogranicza zbędną biurokrację i przyspiesza podejmowanie decyzji. Żadne działania podejmowane w jednostce nie podlegają nadzorowi innych departamentów funkcjonujących w ramach urzędu marszałkowskiego.

Warto zwrócić uwagę, że MCP oprócz obsługi środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dysponuje też środkami Europejskiego Funduszu Społecznego. Jest to efektem zwiększenia zakresu zadań MCP poza obszar wsparcia przedsiębiorców w ramach perspektywy 2014–2020 i było podyktowane dążeniem do odciążenia w pewnym stopniu Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Ze względu na różnice w wymogach unijnych dotyczące realizacji wsparcia w ramach EFRR i EFS w regulaminie organizacyjnym MCP (zatwierdzonym odpowiednio przez departament ZPO i ZWM) rozdzielono funkcje zastępców dyrektora i utworzono dwa „lustrzane” referaty obsługujące te fundusze. Okazało się, że funkcjonowanie w ramach jednej instytucji dwóch odrębnych, ale zbudowanych w ten sam sposób referatów sprzyja poszukiwaniu nowych, bardziej elastycznych rozwiązań. Dzięki ciągłej współpracy, bieżącej konsultacji i przygotowywaniu w trybie roboczym procedur, referaty te wymieniają się między sobą doświadczeniem i dobrymi praktykami, co owocuje skuteczniejszą realizacją zadań.

Na potrzeby oceny czy udało się zrealizować główne zadanie MCP w postaci usprawnienia obsługi przedsiębiorców w ramach wsparcia regionalnego, warto odwołać się do konkretnych przykładów rozwiązań, które m.in. zmniejszyły poziom obciążeń biurokratycznych i przyspieszyły procedury niezbędne np. do wyłonienia beneficjentów lub już na etapie realizacji projektów. MCP m.in. umożliwił dokonywanie korekty złożonego projektu na każdym etapie oceny, jak również we własnym zakresie poprawiał oczywiste omyłki we wniosku o płatność (a w przypadku poważniejszych błędów beneficjent mógł to zrobić w siedzibie MCP pod okiem opiekuna projektu).

Ważnym krokiem w kierunku odciążenia przedsiębiorców była również zmiana podejścia w zakresie formalności: zrezygnowano z wymagania zaświadczeń na rzecz oświadczeń. Przedsiębiorcy mogli złożyć wniosek bez konieczności udawania się po potwierdzenie do innych instytucji, co znacznie wydłużyło czas niezbędny na przygotowanie dokumentacji projektowej i potrafi zniechęcić potencjalnych kandydatów do otrzymania unijnego wsparcia. W efekcie np. MCP zrezygnowało z wymogu przedstawiania na etapie naboru i oceny wniosków zaświadczenia o posiadaniu rachunku bankowego.

Kolejną grupę usprawnień adresowanych do przedsiębiorców można powiązać z aspektem technologicznym i dążeniem do ograniczenia konieczności załatwiania spraw stacjonarnie w urzędzie – tam, gdzie to było tylko możliwe kładziono nacisk na możliwość kontaktu zdalnego czy wdrożenie narzędzi elektronicznych ułatwiających formalne procedowanie wniosków. Dlatego też m.in. zrezygnowano z wymogu parafowania wniosków o dofinansowanie przed ich złożeniem. Jednocześnie MCP oparł opracowywanie finansowej części wniosków o płatność o powszechnie wykorzystywanego Excela, co stanowiło poważne ułatwienie dla przedsiębiorców, którzy nie mają doświadczenia w wypełnianiu elektronicznych formularzy dedykowanych do rozliczania projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Utworzenie jednostek pokroju MCP pozwala również na zmianę priorytetów – dzięki zawężeniu puli beneficjentów do przede wszystkim przedsiębiorców, ich opinia stała się kluczowa dla oceny działalności instytucji. Z tego względu MCP bardziej skupiło się na sprostaniu ich oczekiwaniom, niż miałyby to potencjalnie miejsce, gdyby byli tylko jedną z grup interesariuszy RPO, do których w przypadku Małopolski miało trafić zaledwie kilkanaście procent całej puli środków. W jaki sposób taka presja może wpływać na usprawnienie realizacji

zadań instytucji pośredniczącej najlepiej pokazuje przykład kontrowersji wokół formularza aplikacyjnego na bony innowacyjne (kilkadziesiąt tysięcy zł wsparcia dla jednego podmiotu). Pierwotnie w ramach Systemu Obsługi Projektów założono okrojenie formularza z prawie 40 stron, które musiały wypełniać m.in. samorządy, do ok. 20 stron dla przedsiębiorców. Po uruchomieniu naboru okazało się, że aplikacja ta wywołała oburzenie ze strony potencjalnych beneficjentów, ale i organizacji pracodawców zarzucających urzędnikom skrajną biurokratyzację wsparcia. Pod naporem tej krytyki, ale i dzięki dążeniu do usprawnienia realizacji RPO, dyrektor MCP wraz z zespołem specjalistów postanowili maksymalnie uprościć formularz zgłoszeniowy, który w efekcie zmniejszył się do 8 stron, znacznie ułatwiając tym samym pozyskanie tych niewielkich grantów potencjalnym wnioskodawcom. Dobrze obrazuje to również znaczenie dialogu między instytucjami odpowiedzialnymi za wydatkowanie funduszy unijnych a potencjalnymi beneficjentami. Utworzenie dedykowanej im wyspecjalizowanej instytucji, nieobciążonej wizerunkiem sztywnej, odhumanizowanej biurokracji, ułatwia osiągnięcie relacji partnerskich i tym samym przekłada się na większe zaufanie, sprawniejszą współpracę i finalnie – lepsze wskaźniki realizacji RPO.

MCP wspierało przedsiębiorców również w trakcie pandemii. Z inicjatywy ZWM, przy udziale krakowskiego Urzędu Pracy opracowało ono *Vademecum na czas pandemii – dla przedsiębiorców i pracowników małopolskich firm, znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej – w związku z COVID-19*. (Vademecum 2020). Przygotowany dokument to swego rodzaju poradnik zawierający opis wszystkich dostępnych instrumentów pomocowych (tak na szczeblu lokalnym, jak i rządowym), z których mogli korzystać małopolscy przedsiębiorcy oraz ich pracownicy. W *Vademecum* zostały zamieszczone linki do dedykowanych stron instytucji i agencji, gdzie zainteresowani mogli znaleźć szczegóły dotyczące dostępnych narzędzi i form wsparcia. Ponadto dyrektor MCP powołał specjalny zespół mający na celu pomoc przedsiębiorcom, których działalność ucierpiała w wyniku wybuchu pandemii. Powstała także specjalna infolinia oraz organizowano webinaria i szkolenia.

Dzięki nabytemu doświadczeniu, indywidualnemu podejściu oraz elastyczności we współpracy z przedsiębiorcami MCP otrzymało do koordynacji dodatkowe zadania w ramach Małopolskiej Tarczy Antykryzysowej. W ramach projektu grantowego *Małopolska Tarcza Antykryzysowa* –

Pakiet Przedsiębiorczość realizowanego w ramach poddziałania 3.4.6 Bony rekompensacyjne RPO WM zostały ogłoszone dwa konkursy oparte na zasadzie udzielania bonów finansowych. Udział w konkursie umożliwiał pozyskanie bezzwrotnego wsparcia bez potrzeby uiszczania wkładu przez beneficjenta. Łączna pula środków na ten cel wyniosła 280 377 000,00 zł (Uchwała 2020).

Pierwsze narzędzie wsparcia – tzw. bony rekompensacyjne – zostało skierowane do małopolskich małych i średnich przedsiębiorstw z problemami finansowymi, powstałymi w skutek pandemii COVID-19. Granty były przeznaczone na zaspokojenie potrzeb związanych z zachowaniem płynności finansowej w celu utrzymania miejsc pracy dla branż, które zostały dotknięte restrykcjami. W ramach wsparcia MCP obsłużyło ok 4,5 tys. wniosków. Drugi instrument – tzw. bony dla samozatrudnionych – stanowiły niejako uzupełnienie formy wsparcia małopolskich przedsiębiorców, rozszerzając grupę docelową o osoby fizyczne prowadzące własną działalność gospodarczą. W ramach wsparcia dofinansowano kolejnych 3670 wniosków na łączną kwotę ponad 33 mln zł (Bony 2020). Z uwagi na chęć przyspieszenia i usprawnienia wypłat oraz ograniczenia procedur środki były przyznawane na podstawie kolejności zgłoszeń. Kwalifikowalność beneficjentów oceniano na podstawie deklarowanych oświadczeń, co znacząco skróciło czas weryfikacji wniosków. Zdaniem naszego rozmówcy dzięki sprawnie przeprowadzonej akcji w Małopolsce zostało utrzymanych ponad 27 tys. miejsc pracy.

Warto podkreślić, że wszystkie procedury, w ramach których udzielane było wsparcie, zostały przygotowane przez pracowników MCP. Mimo niekwestionowanego sukcesu, nie obyło się jednak bez problemów przy realizacji tego zadania. Pierwszy z nich dotyczył tego, że już w pierwszych godzinach naboru doszło do przeciążenia systemu, co spowodowało, że wielu chętnych nie mogło skorzystać z oferowanego wsparcia. Kolejną trudnością, która pojawiła się już po zakończeniu konkursu i wypłacie środków, okazały się nieprawidłowości związane z przedstawionymi przez beneficjentów nieprawdziwymi deklaracjami i oświadczeniami. Wyegzekwowanie zwrotu niewłaściwie pozyskanych środków pozostaje w gestii MCP, co obecnie stanowi duże wyzwanie i obciążenie dla tej instytucji.

Podsumowując działalność MCP, należy zauważyć, że przełom kolejnych unijnych perspektyw finansowych stanowi idealny moment dla ewaluacji dotychczas obowiązujących rozwiązań i ewentualnych korekt odnośnie do podziału kompetencji w ramach kolejnego regionalnego

programu operacyjnego. W momencie opracowywania tego raportu wciąż nie zapadły finalne decyzje w tym zakresie w województwie małopolskim, co wynika z trwających prac nad szczegółami RPO. Dotychczasowe, w znacznej mierze pozytywne doświadczenia w zakresie realizacji zadań powierzonych Małopolskiemu Centrum Przedsiębiorczości wskazują, że w latach 2021-2027 uda się tej instytucji zachować co najmniej zbliżony zakres kompetencji do tego obecnego. Otwartą kwestią pozostaje zaangażowanie w inicjatywy spoza funduszy europejskich – to w znacznej mierze będzie także zależało od dalszego rozwoju pandemii i pakietów pomocowych oferowanych małopolskim firmom i ich pracownikom.

Przedstawione studium przypadku Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości pokazuje, że tworzenie zewnętrznych jednostek w stosunku do urzędu marszałkowskiego, ale podlegających władzom samorządu, może się przełożyć na wzrost jakości usług publicznych. W tym przypadku dzięki wydzieleniu zadań dotyczących wsparcia przedsiębiorczości z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (a później RPO WM na lata 2014-2020) udało się zwiększyć elastyczność poprzez m.in. skrócenie ścieżki decyzyjnej, łatwiejszy obieg informacji w ramach instytucji. Zawężenie perspektywy tylko do jednej grupy beneficjentów (z czasem MCP zaczął odpowiadać także za innych, ale wciąż przedsiębiorcy pozostali dominujący) pozwoliło również na lepsze zrozumienie i w efekcie odpowiedź na ich najważniejsze potrzeby. To w znacznej mierze od opinii przedsiębiorców i ich zainteresowania funduszami Unii Europejskiej w województwie małopolskim zależała ocena działalności Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości. W konsekwencji nawet jeśli pojawiały się problemy związane ze sposobem organizacji naboru czy rozliczania projektów, stosunkowo szybko podejmowano działania naprawcze.

Należy jednak mieć na względzie, że przypadek MCP nie oznacza, że automatycznie funkcje wszystkich instytucji pośredniczących powinny pełnić zewnętrzne agencje – w przypadku niektórych osi priorytetowych i dużych, skomplikowanych projektów ogromne znaczenie może mieć wieloletnie doświadczenie urzędów marszałkowskich we współpracy z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Duże znaczenie ma również skala działalności – elastyczność MCP wynikała w znacznej mierze ze stosunkowo niewielkiej liczby pracowników i uproszczonej struktury hierarchicznej w stosunku do urzędu marszałkowskiego oraz dużego zaangażowania kierownictwa. Wraz ze zwiększaniem zakresu realizowanych zadań, dodawaniem kolejnych programów unijnych czy działań spoza funduszy UE tracą się tę

zwinność organizacyjną. Osiągnięcie takich pozytywnych efektów nie byłoby też możliwe bez odpowiedniej kadry. Warto podkreślić, że w przypadku MCP spora część zatrudnionych w nim pracowników to osoby zrekrutowane spośród pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, które miały już doświadczenie z obsługą funduszy europejskich. Dzięki przeniesieniu się do nowej organizacji miały one możliwość pełniejszego wykorzystania swojego potencjału w bardziej elastycznym środowisku pracy.

To właśnie suma tych czynników spowodowała, że możliwe było stworzenie „równoległej administracji” w stosunku do urzędu marszałkowskiego, która choć wciąż podlegała samorządowi województwa i funkcjonująca w ramach reguł polityki funduszowej, mogła sprawniej wesprzeć przedsiębiorców, a z czasem także inne grupy potencjalnych beneficjentów.

Literatura

- Bony (2020), www.mcp.malopolska.pl/aktualnosci/kolejny-przedsiębiorca-otrzyma-wsparcie-z-bonow-rekompensacyjnych.
- Cichocki J., Matyja R., Mączarz D., Zyzik R. (2022), *Infrastruktura doradztwa publicznego. Przestrzeń-pośrednicy-techniki*, Centrum Polityk Publicznych, MSAP UEK, Kraków.
- Departament Badań i Analiz (2021), *Efekty programów gwarancji de minimis i COSME – raport z badania 2021*, BGK, listopad, [www.bgk.pl/files/public/Pliki/Analizy_ekonomiczne/Efekty_programow_gwarancji_de_minimis_i_COSME - raport z badania 2021.pdf](http://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Analizy_ekonomiczne/Efekty_programow_gwarancji_de_minimis_i_COSME_-_raport_z_badania_2021.pdf).
- Efektywność tarczy antykryzysowej w kraju*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/efektywnosc-tarczy-antykryzysowej> (25.11.2021).
- Ennsner-Jedenastik L. (2015), *Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulatory State*. *Comparative Political Studies*, 48(7), 823-853. <https://doi.org/10.1177/0010414014558259>.
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, Departament Funduszy, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/fundusze/fundusz-gwarantowanych-swiadczen-pracowniczych> (30.11.2021).
- Fundusze (2007). *Informacje o programie*: www.fundusze20072013.malopolska.pl/mrpo/Strony/program.aspx (14.10.2021).
- Institucje Pośredniczące (2020). *Institucje Pośredniczące w realizacji Programu*, www.rpo.malopolska.pl/o-programie/dowiedz-sie-wiecej-o-instytucjach-w-programie/institucje-posredniczace-w-realizacji-programu.
- Institucje Zarządzające (2020), *Institucja Zarządzająca*, www.rpo.malopolska.pl/o-programie/dowiedz-sie-wiecej-o-instytucjach-w-programie/institucja-zarzadzajaca (14.10.2021).
- KBFGŚP (2011), *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za 2010 rok*, Krajowe Biuro Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Warszawa, maj.
- Kozarzewski P. (2021), *State Corporate Control in Transition. Poland in a Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan.
- Lewiatan (2011), *Przedsiębiorcy kontra procedury. Organizacja naboru i oceny projektów przedsiębiorców w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych*. Konfederacja Lewiatan. http://konfederacjalewiatan.pl/legislacja/wydawnictwa/files/publikacje/procedury_www_1.pdf (27.09.2021).
- MRPiPS (2020), *Sprawozdanie z wykonania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za 2019 rok*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, czerwiec.
- Naczyk M. (2021), *Taking back control: comprador bankers and managerial developmentalism in Poland*, *Review of International Political Economy*, DOI: 10.1080/09692290.2021.1924831
- NIK (2021), *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, Informacja o wynikach kontroli, Nr ewid. 76/2021/P/21/001/KPS, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa
- Polidano C. (1999) *The bureaucrat who fell under a bus: Ministerial responsibility, executive agencies and the Derek Lewis Affair in Britain*. *Governance* 12(2): 201-229.

- Program (2020). *Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*. Załącznik nr 2 do Uchwały Nr 1468/20 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 21 października 2020 r.
- Riain S.O. (2000), *States and Markets in an Era of Globalization*. Annual Review of Sociology, 26, 187-213, www.jstor.org/stable/223442.
- Senat (2012), *Agencje rozwoju regionalnego (ARR)*. www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2012/kgm/prezentacje/kgm2.pdf (24.09.2021).
- Simon H.A. (2001), *Rationality in Society*, [w:] N.J. Smelser, P.B. Baltes (red.), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (bll 12782-12786). doi:10.1016/B0-08-043076-7/01953-7.
- Singh J.M., Chen G.C. (2018), *State-owned enterprises and the political economy of state-state relations in the developing world*, Third World Quarterly, 39:6, 1077-1097, DOI: 10.1080/01436597.2017.1333888
- Sprawozdanie (2021) *Sprawozdanie zarządu z działalności grupy kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2020 roku*, BGK, kwiecień, www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2020-skonsolidowane/SSD_BGK_2020.xhtml.
- Sześciło, D. (2020). *Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe*. International Review of Administrative Sciences. <https://doi.org/10.1177/0020852320976791>.
- Tarcza antykryzysowa COVID-19, Departament Rynku Pracy, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorców/tarcza> (25.11.2021).
- Uchwała (2020). *Uchwała nr 1517/20 zarządu województwa małopolskiego z dnia 27 października 2020*, <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1843343,uchwala-nr-151720-zarzadu-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-27-pazdziernika-2020-roku-w-sprawie-zmian.html>.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 7).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 379).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 669).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095).
- Vademecum (2020), *Vademecum na czas pandemii – dla przedsiębiorców i pracowników małopolskich firm, znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej – w związku z COVID-19*, www.mcp.malopolska.pl/aktualnosci/przedsiębiorco-nie-jestes-sam-sprawdz-gdzie-szukac-pomocy (14.10.2021).
- Woo-Cumings M. (1999), *Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), The Developmental State, Cornell University Press.

Autorzy



Marcin Kędzierski

Lider zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, główny ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Od 2009 r. pracownik naukowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, obecnie adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych. Ekspert w zakresie analizy polityki publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem szeroko rozumianej polityki edukacyjnej.



Bartłomiej Biga

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, rzecznik prasowy Centrum Polityk Publicznych. Zawodowo przekonuje ludzi, że ekonomia jest piękna, prawo nie musi być nudne, a naukowiec może mówić w sposób zrozumiały. Jest zaangażowany w ruch ekonomii wartości Open Eyes Economy (oee.pl). Prowadzi też bloga i podcast Wiedza Nieoczywista.



Maciej Frączek

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert w wielu projektach badawczo-wdrożeniowych w zakresie rynku pracy oraz analizy polityk publicznych, m.in.: „Małopolski system analiz i programowania polityk rynku pracy” (ZPORR). Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji w tych obszarach.



Michał Możdżeń

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych. Od 2018 r. adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor i współautor ponad trzydziestu publikacji naukowych z obszaru ekonomii politycznej, analizy polityk publicznych, zarządzania publicznego, teorii wyboru publicznego i nowego instytucjonalizmu. Uczestnik ponad 10 projektów badawczych i badawczo-wdrożeniowych o charakterze krajowym i międzynarodowym.

**Marek Oramus****Członek zespołu**

Członek zespołu Ekonomista, od 2013 r. związany z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Uczestniczy w przygotowaniu i realizacji projektów badawczych i wdrożeniowych związanych m.in. z problematyką zarządzania publicznego, rewolucji przemysłowej 4.0, przedsiębiorczości oraz współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi.

**Izabela Wiśniewska****Członek zespołu**

Absolwentka Gospodarki i administracji publicznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Zawodowo związana z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej gdzie zajmuje się promocją i realizacją projektów badawczo-wdrożeniowych. W latach 2017–2019 pracownik Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.