UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
ZESZYTY NAUKOWE NR 451

PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY BADAWCZE FINANSÓW

Szczecin 2007

Artykuły wydrukowano zgodnie z materiałami dostarczonymi przez Autorów.
Wydawca nie ponosi odpowiedzialności za treść, formę i styl artykułów.

Rada Wydawnicza

Stanisław Czepita, Maria Czerepaniak-Walczak, Marek Dutkowski
Inga Iwasiów, Ewa Kępczyńska, Danuta Kopycińska, Piotr Krasoń
Andrzej Offmański, Aleksander Panasiuk
Andrzej Witkowski – przewodniczący
Edward Włodarczyk – przewodniczący Senackiej Komisji ds. Wydawnictw
Janusz Hołubasz – redaktor naczelny Wydawnictwa Naukowego

Recenzenci

prof. nzw. dr hab. Dorota Korenik
prof. nzw. dr hab. Maria Jastrzębska
prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk

Rada programowa

prof. zw. dr hab. Marianna Daszkowska (Politechnika Gdańska)
prof. dr hab. Eberhard Drechsler (Free University of Berlin)
prof. US dr hab. Stanisław Flejterski (Uniwersytet Szczeciński)
prof. zw. dr hab. Jan Głuchowski (Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu)
prof. dr hab. Alfred Janc (Akademia Ekonomiczna w Poznaniu)
prof. AE dr hab. Dorota Korenik (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu)
prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski (Uniwersytet Gdański)
prof. dr hab. Bogusław Pietrzak (SGH w Warszawie)
prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak (Uniwersytet Łódzki)
prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu)
prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk (Uniwersytet Szczeciński)
prof. zw. dr hab. Jerzy Węcławski (UMCS w Lublinie)

Redakcja naukowa

prof. US dr hab. Beata Filipiak

Sekretarz wydania

dr Marek Dylewski

Opracowanie językowe i korekta

Krystyna Kaźmierowska

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007

ISSN 1640-6818
ISSN 1509-0507

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. druk. 19,5. Format B5.

USPol 10/2007

SPIS TREŚCI

Wstęp 5

Miejsce nauki finansów na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego 7

FINANSE – WYBRANE ZAGADNIENIA ROZWOJU NAUKI I METODY POMIARU ZJAWISK

Zbigniew Dresler – Stopa procentowa jako narzędzie kształtowania efektywności w skali mikroekonomicznej 11

Stanisław Flejterski – Metody pomiaru zjawisk i procesów finansowych 19

Krzysztof Jajuga – Nieruchomości – „nowy" dział nauki finansów 29

Krystyna Kietlińska – Kierunki rozwoju spółdzielczości w rozwiniętych krajach europejskich 39

Krystyna Piotrowska-Marczak – Implikacje rozwoju finansowych badań naukowych 51

Wiesława Przybylska-Kapuścińska – Euro na cenzurowanym – perspektywy wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce 59

Beata Świecka – Bankructwa gospodarstw domowych jako problem badawczy finansów 69

FINANSE PUBLICZNE – STAN I KIERUNKI ZMIAN

Emilia Denek – Finansowe instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego miast na prawach powiatu na rozwój gospodarczy i społeczny (wybrane zagadnienia) 81

Marek Dylewski – Analiza zmian wielkości dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego na tle ogólnych zmian systemowych 91

Beata Filipiak – Audyt zewnętrzny jako instrument oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego 103

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj – Wpływ i znaczenie pomocy publicznej na tworzenie nowych miejsc pracy oraz nowych inwestycji w przedsiębiorstwach .. 113

Maria Jastrzębska – Deficyt i dług instytucji samorządowych w państwach Unii Europejskiej w latach 1998–2005 123

Maria Kosek-Wojnar – O potrzebie uporządkowania gospodarki funduszowej w Polsce ... 135

Teresa Lubińska – Budżet zadaniowy – ekonomizacja sektora publicznego ... 143

Zbigniew Ofiarski – Równoważenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego .. 151

Leszek Patrzałek – Subwencje wyrównawcze w strukturze dochodów budżetów samorządów województw ... 163

Jan Sobiech – Konsekwencje występowania asymetrii informacji i relacji agencji w opiece zdrowotnej dla finansów publicznych ... 179

Krzysztof Surówka – Dotacje a udziały w podatkach dochodowych jako źródła dochodów JST w Polsce ... 191

Adam Szewczuk – Wspólnoty samorządowe i ich wpływ na funkcjonowanie sektora publicznego – pragmatyka identyfikowania zależności ... 199

Jolanta Szołno-Koguc – Główne problemy publicznych funduszy celowych ... 213

Instytucje finansowe

Anna Bera – Sytuacja i trendy na rynku ubezpieczycieli kredytu ... 225

Michał Buszko, **Jan Głuchowski** – Kredyty walutowe w finansowaniu nieruchomości w Polsce ... 235

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska – Bezpieczeństwo klientów pośredników finansowych – wybrane problemy badawcze ... 245

Dorota Korenik – Zjawisko integracji w sektorze bankowo-finansowym ... 253

Jerzy Węcławski – Granice wzrostu przedsiębiorstwa bankowego i koncentracji sektora ... 263

Mirosław Wypych – Efektywność funkcjonowania instytucji pośrednictwa finansowego w świetle wskaźników rentowności ... 275

Problemy badawcze finansów przedsiębiorstwa

Aurelia Bielawska – Kapitał mezzanine jako alternatywne metody finansowania ... 287

Bożena Mikołajczyk – Finansowanie długiem małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej ... 295

Bogusław Walczak – Oddziaływanie jakości systemu fiskalnego na mikroprzedsiębiorstwa ... 305

WSTĘP

Treść i zakres problemowy niniejszego opracowania, przygotowanego w formie Zeszytu Naukowego, wyznaczona została przez dwie intencje. Po pierwsze – uhonorowanie zasłużonego dla Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Stanisława Owsiaka oraz, po drugie – dążenie do zachowania celów przyświecających Panu Profesorowi w jego dokonaniach naukowych – włączenie się do współcześnie istotnych dyskusji naukowych w zakresie nauki finansów oraz w obszarach stanowiących główne pole jego działalności naukowej – finansach publicznych.

Składające się na niniejsze opracowanie artykuły dotyczą zagadnień związanych z rozwojem nauki finansów. Obejmują zarówno problemy metodologiczne, jak i badawcze. Spojrzenie to obejmuje doświadczenie, badania i postulaty kierowane pod adresem przedsiębiorstw, instytucji, jak również władz państwowych i samorządowych. Publikacja ta stanowi próbę podsumowania wyników badań prowadzonych w polskich ośrodkach naukowych zajmujących się problemami finansów.

Na niniejsze opracowanie składają się cztery części:

1. Finanse – wybrane zagadnienia rozwoju nauki i metody pomiaru zjawisk.
2. Finanse publiczne – stan i kierunki zmian.
3. Instytucje finansowe.
4. Problemy badawcze finansów przedsiębiorstwa.

Tom otwierają publikacje o charakterze najbardziej ogólnym, odnoszące się do zagadnień metodologicznych, implikacji rozwoju finansowych badań naukowych czy wskazujących na nowe działy nauki finansów i ewolucję zjawisk finansowych. Najliczniejszą grupę artykułów stanowią rozważania poświęcone problemom badawczym, kierunkom zmian w zakresie finansów publicznych, a w szczególności samorządowym. Autorzy podejmują się w nich diagnozy, ocen, jak również wskazują na kierunki ewolucji. Nie brakuje w nich aspektów aplikacyjnych i postulatywnych.

Trzecia grupa artykułów dotyczy funkcjonowania instytucji finansowych. Autorzy wskazują na szereg zjawach zachodzących w sektorze bankowym, ubezpieczeniowym, na rynku finansowym i pieniężnym. Wskazują na aspekty integracyjne, efektywnościowe i możliwości dalszego rozwoju.

Tom kończy grupa artykułów poświęconych finansom przedsiębiorstwa. Autorzy odnoszą się w swoich opracowaniach do sektora małych i mikroprzedsiębiorstw, ale również wskazują finansowe czynniki determinujące funkcjonowanie tych przedsiębiorstw.

Układ części jest nieprzypadkowy z punktu widzenia zainteresowań prof. zw. dr. hab. S. Owsiaka. W obszarze dokonań naukowych i zawodowych można wyodrębnić właśnie za-

gadnienia ogólne nauki finansów, którym poświęcony jest liczny dorobek naukowy Pana Profesora. Podstawowy nurt działalności naukowo-badawczej, której poświęcił Pan Profesor liczne publikacje służące wielu pokoleniom naukowców i praktyków – FINANSE PUBLICZNE. Natomiast działalność w Radzie Polityki Pieniężnej, to przeogromny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw i instytucji finansowych.

Autorzy zdają sobie sprawę, że ograniczona objętość i charakter materiałów powodują zasygnalizowanie tylko skromnej części problemów, już w swej istocie tak różnych. Ale przyświecał im jeden cel – opracowanie to będzie służyć uczczeniu dokonań Pana Profesora Stanisława Owsiaka przez to, co zawsze przyświecało Jego osobie – że ten skromny zbiór opracowań reprezentujących ośrodki naukowe z niemal całej Polski wniesie kolejną cząstkę w rozwój nauki finansów, którym poświęcił się i, mamy nadzieję, dalej będzie się poświęcał.

marzec, 2007 r.

Redaktor Zeszytu
prof. US dr hab. *Beata Filipiak*

MIEJSCE NAUKI FINANSÓW NA WYDZIALE ZARZĄDZANIA I EKONOMIKI USŁUG UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

W październiku 2006 roku środowisko ekonomistów w Szczecinie obchodziło 60-lecie wyższego szkolnictwa ekonomicznego na Pomorzu Zachodnim. W roku 1946 powstała pierwsza uczelnia wyższa w regionie – Akademia Handlowa, której bezpośrednim spadkobiercą profilu naukowo-badawczego i dydaktycznego jest Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług.

Sylwetka naukowa i dydaktyczna Wydziału kształtowała się przez sześć kolejnych dziesięcioleci, kolejno w strukturach Akademii Handlowej, Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Politechniki Szczecińskiej, a od 1985 roku Uniwersytetu Szczecińskiego. W roku 1990 z Wydziału Ekonomicznego wydzielił się Wydział Transportu i Łączności, który następnie w 1999 roku uzyskał bieżącą nazwę. Praktycznie do okresu powstania Uniwersytetu Szczecińskiego, dominującym obszarem aktywności naukowej i dydaktycznej pracowników Wydziału były zagadnienia ekonomiczne skierowane na sektor transportu, ze szczególnym uwzględnieniem gałęzi transportu morskiego i funkcjonowania portów morskich, transportu samochodowego i kolejowego oraz spedycji. W roku 1987 ówczesny Instytut Ekonomiki Transportu rozszerzył zakres swojej działalności o problematykę sektora łączności (poczty i telekomunikacji). Dopiero początek przemian społeczno-gospodarczych 1989 roku i przejście gospodarki naszego kraju na zasady rynkowe spowodował dalszy rozwój specjalizacji pracowników Wydziału. Przyczyniła się także do tego reforma studiów ekonomicznych w Polsce i utworzenie nowych kierunków studiów. Początek lat 90. spowodował zmiany w profilu naukowym większości pracowników Wydziału oraz doprowadził do utworzenia w 1995 roku na Wydziale nowego, obok ekonomii, kierunku studiów zarządzanie i marketing. Na tym kierunku rozpoczęto kształcenie studentów na specjalności zarządzanie finansami w podmiotach gospodarczych, która w pierwszych latach cieszyła się największym zainteresowaniem kandydatów na studia i studentów. Potrzeba kształcenia w zakresie problematyki finansowej spowodowała także znaczący rozwój kadrowy i instytucjonalny. Obecnie na Wydziale funkcjonują trzy jednostki organizacyjne zajmujące się problematyką finansów, tj. Katedra Zarządzania Finansami z Zakładem Finansów Publicznych, Katedra Finansów Przedsiębiorstwa oraz Katedra Bankowości i Finansów Porównawczych, które zatrudnią łącznie 5 samodzielnych pracowników nauki, z perspektywami dynamicznego rozwoju kadrowego w bieżącym roku i kolejnych latach. Tym samym Wydział jest najsilniejszą jednostką w badaniach naukowych i kształceniu w zakresie problematyki finansowej w regionie zachodniopomorskim i w najbliższym sąsiedztwie. Specjalizacja naukowa dotyczy wielu ob-

szarów nauk finansów, począwszy od teorii i metodologii finansów, poprzez finanse publiczne, finanse samorządowe, finanse międzynarodowe, finanse przedsiębiorstw, po bankowość, rynek kapitałowy i systemy podatkowe.

W roku 2006 rozpoczęto kształcenie na kolejnym kierunku studiów finanse i bankowość (a od roku 2007 – finanse i rachunkowość). Obecna oferta dydaktyczna Wydziału to studia na wszystkich poziomach (pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia) na pięciu kierunkach: ekonomia, europeistyka, zarządzanie, finanse i rachunkowość, logistyka. Studenci kształceni są na popularnych i unikalnych specjalnościach. Kontynuujemy tradycje Wydziału w zakresie transportu i łączności, rozwijając kolejne specjalności, m.in.: turystyka i hotelarstwo, handel i marketing, e-biznes, kształcenie na potoku anglojęzycznym – *business economics*.

W roku 2006 Wydział uzyskał na lata 2006–2009 pierwszą kategorię Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, co świadczy o jego pozycji naukowej (publikacyjnej), licznych opracowaniach na rzecz praktyki gospodarczej i instytucji państwowych, współpracy międzynarodowej.

Stałym elementem funkcjonowania Wydziału są konferencje naukowe oraz inicjatywy podkreślające rangę akademicką Wydziału. Od roku 1999 – kiedy to Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług rozpoczął funkcjonowanie pod nową nazwą i w nowej siedzibie – corocznie obchodzimy Święto Wydziału. Decyzją władz Wydziału z 2006 roku, obchody jubileuszu 60-lecia trwają, pomiędzy dwoma kolejnymi świętami, od marca 2006 do marca 2007 roku. Podczas inauguracji roku akademickiego 2006/2007 podkreślimy nasz tradycyjny profil naukowy i dydaktyczny – transport. W najbliższym czasie świętować będziemy 20-lecie badań naukowych i dydaktyki w zakresie ekonomiki i zarządzania łącznością. Tegoroczne Święto Wydziału staje się doskonałą okazją do podkreślenia szczególnej rangi finansów. Uroczystości przyjmą bowiem niezwykle uroczystą formę, łączyć się będą z uhonorowaniem wybitnego polskiego ekonomisty w zakresie finansów publicznych z Akademii Ekonomicznej w Krakowie – prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaka, członka wielu instytucji naukowych i publicznych, stale współpracującego z Wydziałem.

prof. US dr hab. *Aleksander Panasiuk*
Dziekan Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług
Uniwersytet Szczeciński

Finanse
– wybrane zagadnienia rozwoju nauki i metody pomiaru zjawisk

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

ZBIGNIEW DRESLER

STOPA PROCENTOWA JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA EFEKTYWNOŚCI W SKALI MIKROEKONOMICZNEJ

Wprowadzenie

Teoria i praktyka stopy procentowej koncentrują się przede wszystkim na jej funkcjach makroekonomicznych. Natomiast mikroekonomiczne aspekty stopy procentowej są słabiej reprezentowane w teorii ekonomii, a w praktyce zwykle ograniczane do następującej zależności: jeśli stopa procentowa jest wysoka, to staje się jednym z czynników hamujących aktywność gospodarczą przedsiębiorstw ze względu na wysoki koszt kapitału. Z kolei niski poziom stopy procentowej oznacza niższy koszt kapitału, co powoduje łatwiejszy do niego dostęp, a w ślad za tym sprzyja rozwojowi gospodarczemu.

Takie rozumienie mikroekonomicznej funkcji stopy procentowej nie jest poprawne. W teorii ekonomii uważa się bowiem, że z punktu widzenia mikroekonomicznego stopa procentowa jest przede wszystkim **parametrem wyznaczającym minimalną efektywność angażowania kapitału,** lub, szerzej mówiąc, wyznaczającym **minimalną efektywność ekonomiczną działalności gospodarczej**. Tak definiowana mikroekonomiczna funkcja stopy procentowej oznacza, że stopy procentowe mają nie dopuszczać do nieefektywnego angażowania zasobów lub, w ujęciu pozytywnym, mają zapewniać, wraz z innymi mechanizmami, efektywne funkcjonowanie i efektywny rozwój podmiotów gospodarczych. To jest ta zasadnicza rola stopy procentowej w ujęciu mikroekonomicznym. Łatwo jest zauważyć, że w większości opinii wypowiadanych na temat stóp procentowych nie dostrzega się tak rozumianej ich roli w skali mikroekonomicznej.

Realizacja mikroekonomicznej funkcji stopy procentowej w praktyce rodzi wiele problemów. Jednym z najważniejszych jest problem, w jaki sposób ustanawiać, a następnie badać, czy dany poziom stóp procentowych zapewnia oczekiwany minimalny poziom efektywności gospodarowania. W artykule podjęto próbę wstępnego rozważenia tego problemu.

1. Próba weryfikacji mikroekonomicznej funkcji stopy procentowej w warunkach polskich

Jeśli uznaje się, że stopa procentowa ma określać minimalny poziom efektywności gospodarowania w skali mikroekonomicznej, to nasuwają się następujące pytania: czy istnieje obiektywnie uzasadniony poziom stopy procentowej, który wymuszałby ów minimalny poziom oczekiwanej od przedsiębiorstw efektywności? Jeśli tak, to jaki poziom ma mieć stopa procentowa, aby ten poziom efektywności był przez podmioty gospodarcze utrzymywany? Pytania te są szczególnie uzasadnione w sytuacji występującej w praktyce zmienności poziomu stóp procentowych (czasami bardzo dużej), co tym samym oznacza dużą zmienność owego minimalnego poziomu efektywności. Np. jeśli w Polsce, jak pokazują dane sprawozdawcze[1], nominalny poziom stóp procentowych wahał się od ponad 65% w 1991 roku do blisko 9% w 2004 roku, a poziom realnych stóp procentowych od blisko minus 3% w 1991 roku do ponad plus 12% w 2001 roku, to można zapytać, który z tych poziomów stóp procentowych wyznacza ów minimalny poziom efektywności ekonomicznej? Czy realnie minus 3% czy plus 12%? A może jakiś inny, znajdujący się w tym przedziale? Czy w świetle tego zasadne jest mówić o jakimś niezmiennym, ekonomicznie uzasadnionym poziomie efektywności, który można by uznać za minimalny w każdych warunkach i dla każdego podmiotu gospodarczego?

Wydaje się, że w obecnym stanie wiedzy, nie są możliwe jednoznaczne odpowiedzi na te pytania. Natomiast można podjąć próbę częściowego rozważenia tego problemu od innej strony, badając reakcje podmiotów gospodarczych na różne poziomy stóp procentowych.

Jedną z istotnych reakcji podmiotów gospodarczych na poziom stóp procentowych jest stopień skłonności podmiotów gospodarczych do inwestowania. Zgodnie z zależnościami teoretycznymi, im wyższe są realne stopy procentowe, tym zmniejsza się skłonność przedsiębiorstw do inwestowania. I odwrotnie, im niższe są realne stopy procentowe, tym skłonność podmiotów gospodarczych do inwestowania zwiększa się. W ślad za tym zmniejsza się lub zwiększa stopa inwestycji w gospodarce mierzona udziałem inwestycji brutto, a szerzej akumulacji w PKB.

Poziom stopy inwestycji jest istotny dla rozwoju gospodarczego. W gospodarce rynkowej nie określa się z góry proporcji podziału PKB na akumulację i spożycie (jak to próbowano dokonywać w gospodarce centralnie sterowanej), ale proporcje te kształtują się w praktyce pod wpływem m.in. stóp procentowych. Dane statystyczne dowodzą, że w krajach o wysokim wzroście gospodarczym minimalna stopa akumulacji nie spada poniżej 20%, a w niektórych poniżej 25%[2]. Jeśli stopa akumulacji pozostaje, przynajmniej częściowo, pod

---

[1] Por. Z. Dresler: *Kryteria oceny poziomu stopy procentowej*. Zeszyty Naukowe AE w Krakowie 2006, nr 683, s. 11.

[2] Por. Rocznik statystyczny GUS 2005 r. tabl.103 (705).

wpływem stopy procentowej, to można postawić roboczą hipotezę, **że jeśli stopa akumulacji spada poniżej tego poziomu, to stopa procentowa jako koszt kapitału jest za wysoka, a więc ogranicza skłonność przedsiębiorstw do inwestowania, stawiając zbyt wysoko kryterium minimalnej efektywności podejmowanych inwestycji**.

Powyższa hipoteza wymaga starannej i pogłębionej weryfikacji empirycznej. W tym artykule przedstawimy jedynie wstępną weryfikację tej hipotezy, na podstawie polskiej gospodarki. W tym celu w tabelach 1–3 zostały zamieszczone niezbędne dane makroekonomiczne dla lat 1993–2004[3] o wielkości kredytów dla podmiotów gospodarczych, o stopie akumulacji oraz zależnościach między stopami procentowymi a stopą akumulacji i dynamiką udzielanych kredytów.

Tabela 1 zawiera dane o wielkości i dynamice kredytów w ujęciu nominalnym i realnym. Ujęcie realne zostało dokonane przy użyciu indeksów cen dla produkcji globalnej. Jak widać, w ujęciu nominalnym wolumen kredytów wg stanu na koniec każdego roku systematycznie wzrastał. Natomiast dla właściwego przedstawienia badanego problemu ważniejsza jest dynamika wielkości zadłużenia podmiotów gospodarczych w ujęciu realnym. W roku 1994 mimo wysokiego wzrostu kredytów w ujęciu nominalnym w stosunku do roku poprzedniego (o 23,5%), w ujęciu realnym nastąpił spadek o 2,8%. Bardzo znaczny realny wzrost kredytów miał miejsce w latach 1996–1999. Ten wzrost wahał się w przedziale odpowiednio od 15,8% do 11,4%. Znaczne osłabienie tego tempa wzrostu nastąpiło w latach 2000–2003 (od 3% do 0,6%), a w 2004 roku nastąpił znaczny spadek realnej dynamiki kredytów – aż o 7,4%.

Tabela 2 zawiera dane o PKB oraz o stopie akumulacji ogółem i stopie akumulacji sektora przedsiębiorstw. W latach 1993–1995 ogólna stopa akumulacji wynosiła poniżej 20% (w latach 1993–1994 niewiele większa niż 15%). Stosunkowo wysoka stopa akumulacji (25–26%) była w latach 1997–2000. W następnych latach spadła poniżej 20%.

Tabela 3 przedstawia dwie zależności:

- zależność między nominalną i realną stopą procentową kredytów dla podmiotów gospodarczych a stopą akumulacji oraz
- zależność między nominalną i realną stopą procentową a realną dynamiką nakładów inwestycyjnych.

Przedstawione w tabeli 3 dane można zinterpretować następująco.

I. W zakresie zależności między poziomem nominalnej i realnej stopy procentowej a dynamiką kredytów.

W latach 1993–1996, w których nominalna stopa procentowa była bardzo wysoka, realny poziom kredytów był niski. Pod koniec tego okresu, tj. w 1996 roku, przy dalszym spad-

[3] Pominięcie lat 1990–1992 wynika z braku źródłowych danych statystycznych za ten okres, szczególnie dotyczących wielkości kredytów zaciąganych przez podmioty gospodarcze. NPB na stronie internetowej podaje zbiorcze dane o wielkości kredytów udzielanych przez banki komercyjne od 1993 r.

Tabela 1

Nominalna i realna wielkość i dynamika kredytów dla podmiotów gospodarczych

Lp.	Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.	Nominalna wartość kredytów (stan na 31.12, w mln zł)	30 930	38 214	50 589	68 228	87 248	106 638	128 451	144 507	152 740	155 036	158 134	154 214
2.	Dynamika (rok poprz. = 100,0)	–	123,5	132,4	134,9	127,9	124,5	118,2	112,5	105,7	101,5	102,0	97,5
3.	Indeks cen produkcji globalnej (rok poprz. = 100,0)	131,6	127,0	128,0	116,5	112,5	110,0	106,1	109,2	104,0	101,2	101,4	105,3
4.	Wskaźnik deflacyjny (rok poprz. = 1,0)	–	0,972	1,034	1,158	1,137	1,132	1,114	1,030	1,016	1,003	1,006	0,926
5.	Realna wartość kredytów w mln zł (ceny roku poprzed.)	30 930	30 064	31 085	36 003	40 921	46 334	51 623	53 169	64 005	54 159	54 499	50 479
6.	Dynamika realnej wartości kredytów (rok poprz. = 100,0)	–	97,2	103,4	115,8	113,7	113,2	111,4	103,0	101,6	100,3	100,6	92,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie: dane o wskaźnikach cen produkcji globalnej: roczniki statystyczne GUS 1996, 1998, 2001, 2005, dane o wielkości kredytów dla podmiotów gospodarczych: dane statystyczne NBP Statystyka pieniężna i bankowa, Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych, strona internetowa NBP.

Tabela 2

Udział akumulacji w PKB

Lp.	Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.	PKB (ceny bieżące w mln zł)	155 780	210 407	306 318	385 448	469 372	553 560	615 560	744 622	779 205	807 859	842 120	922 157
2.	Akumulacja (ceny bieżące, w mln zł)	24 228	33 363	60 704	84 818	116 003	145 005	162 285	184 979	161 923	150 588	158 028	184 232
3.	Akumulacja sektora przedsiębiorstw (w mln zł)	12 407	18 529	34 544	51 108	73 409	91 051	104 149	120 134	90 029	77 368	82 622	99 655
4.	Udział akumulacji w PKB (w %)	15,5	15,9	19,8	22,0	24,7	26,2	26,4	24,8	20,8	18,6	18,8	20,0
5.	Udział akumulacji sektora przedsiębiorstw w PKB (w %)	8,0	8,8	10,5	13,3	15,6	16,4	16,9	16,1	11,5	9,6	9,8	10,8

Źródło: roczniki statystyczne GUS 1996, 1998, 2001, 2005.

Tabela 3

Poziom nominalnych i realnych stóp oprocentowania kredytów na cele gospodarcze a udział akumulacji w PKB i dynamika nakładów inwestycyjnych (%)

Lp.	Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.	Nominalna stopa oprocentowania kredytów	38,5	33,2	31,1	24,1	24,5	23,7	17,1	22,1	18,4	12,4	9,0	8,6
2.	Udział akumulacji w PKB	15,5	15,9	19,8	22,0	24,7	26,2	26,4	24,8	20,8	18,6	18,8	20,0
3.	Udział akumulacji sektora przedsiębiorstw w PKB	8,0	8,8	10,5	13,3	15,6	16,4	16,9	16,1	11,5	9,6	9,8	10,8
4.	Realna stopa oprocentowania kredytów	+2,4	+0,8	+3,5	+3,5	+8,3	+10,9	+9,1	+10,5	+12,2	+10,3	+8,1	+4,8
5.	Udział akumulacji w PKB	15,5	15,9	19,8	22,0	24,7	26,2	26,4	24,8	20,8	18,6	18,8	20,0
6.	Udział akumulacji sektora przedsiębiorstw w PKB	8,0	8,8	10,5	13,3	15,6	16,4	16,9	16,1	11,5	9,6	9,8	20,8
7.	Dynamika nakładów inwestycyjnych ogółem, (ceny stałe, rok poprz. = 100	102,3	108,7	117,1	119,2	122,2	115,3	105,9	101,4	90,5	90,0	100,3	106,5
8.	Nominalna stopa oprocentowania kredytów	38,5	33,2	31,1	24,1	24,5	23,7	17,1	22,1	18,4	12,4	9,0	8,6
9.	Realna stopa oprocentowania kredytów	+2,4	+0,8	+3,5	+3,5	+8,3	+10,9	+9,1	+10,5	+12,2	+10,3	+8,1	+4,8

Źródło: dane o dynamice nakładów inwestycyjnych – roczniki statystyczne GUS, pozostałe dane jak w tabelach 1 i 2.

ku stopy nominalnej, obserwuje się znaczny wzrost realnej dynamiki kredytów. Natomiast w tym czasie realne stopy procentowe były na bardzo niskim poziomie, co powinno zachęcać do korzystania z kredytów. Oznaczać to może, że kredytobiorcy w dużej części uznawali, że koszt kredytu wyznacza nominalna, a nie realna stopa procentowa. A więc było to zachowanie świadczące o nieprawidłowym rozumieniu kosztu kredytu. Trudno się jednak temu dziwić skoro ówczesna opinia, wypowiadana przez komentatorów, polityków gospodarczych czy znaczną część środowiska naukowego, oceniała koszt kredytu na podstawie stopy nominalnej, a nie realnej. Od ok. 1997 do 2002 roku dynamika kredytów zaczyna w większym stopniu pozostawać pod wpływem poziomu realnej stopy procentowej. Wzrostowi stopy realnej towarzyszy spadek dynamiki kredytów zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. W ostatnich dwóch latach, tj. 2003–2004, zmniejszaniu się realnych stóp procentowych towarzyszy dalsze zmniejszanie się dynamiki kredytów. Można to tłumaczyć dobrymi wynikami finansowymi przedsiębiorstw, które powodowały zmniejszenie zapotrzebowania na kredyt.

II. W zakresie zależności między nominalnym i realnym poziomem stóp procentowych a stopą akumulacji.

Dane zawarte w tabeli 2 wyraźnie wskazują, że w latach 1992–1999 obniżaniu się poziomu nominalnych stóp oprocentowania kredytów towarzyszył wzrost stopy akumulacji ogółem i akumulacji dokonywanej przez sektor przedsiębiorstw. W dalszych latach ta zależność już nie występuje. Zaskakujące jest, że w okresie 1992–1998 wzrostowi realnych stóp procentowych towarzyszył wzrost stopy akumulacji. Przeczy to zależności teoretycznej, z której wynika, że realny wzrost stopy oprocentowania kredytu powoduje spadek stopy akumulacji. Natomiast dalsze lata, tj. 1999–2004, poprawnie przedstawiają tę zależność: wzrostowi stopy realnej w latach 2001–2003 towarzyszy spadek stopy akumulacji, obniżaniu się natomiast realnej stopy oprocentowania kredytu towarzyszy wzrost stopy inflacji.

III. W zakresie zależności między nominalną i realną stopą oprocentowania a realną dynamiką nakładów inwestycyjnych.

W latach 1992–1996 i w tym zakresie potwierdzają się zależności zaobserwowane poprzednio. Zmniejszaniu się nominalnej stopy procentowej towarzyszył znaczny realny wzrost nakładów inwestycyjnych. Jednocześnie był to okres niskich realnych stóp procentowych dotyczących kredytów dla podmiotów gospodarczych, co może oznaczać, że znaczny wzrost nakładów inwestycyjnych był również uzasadniony niskim realnym kosztem kredytów. W dalszych latach (od 1997 r.) wysoki realny koszt kredytu znacznie ograniczył tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych, co oznacza poprawną reakcję inwestorów na poziom realnych stóp procentowych.

Podsumowanie

Przedstawione wyniki badań miały wyjaśnić wpływ stopy procentowej, jako kryterium efektywności, na zachowania podmiotów gospodarczych w zakresie inwestycji. W związku

z tym postawiono hipotezę, że jeśli stopa akumulacji, a więc udział inwestycji brutto w PKB spada poniżej 20%, to stopa procentowa stwarza zbyt wysokie wymagania dotyczące efektywności angażowania kredytu bankowego. Najwyższa stopa akumulacji, przekraczająca 20% PKB, była w latach 1996–2001. Był to jednocześnie okres bardzo wysokich realnych stóp oprocentowania kredytów bankowych, znacznie wyższych niż wcześniej i później. We wcześniejszych latach stopa akumulacji była znacznie niższa (ok. 15%), mimo że realny poziom stóp procentowych był wówczas bardzo niski, a więc powinien sprzyjać większemu popytowi na kredyt. Z kolei w późniejszym okresie, tj. od 2001 roku, w którym realne stopy procentowe były niższe niż poprzednio i miały tendencje do dalszego obniżania się, stopa akumulacji pozostaje na niskim poziomie (poniżej 20%), chociaż o tendencji rosnącej.

Zaobserwowane zależności po części przeczą zależnościom przedstawianym w teorii ekonomii, a po części je potwierdzają. Przeczą z reguły w latach 1992–1997. Był to okres słabej wiedzy o gospodarce rynkowej, co jaskrawo przejawiało się w powszechnym przekonaniu, że o koszcie kredytu świadczy nominalna stopa procentowa. Ponieważ stopy te były w tym czasie wysokie, to tym tłumaczyć można niski poziom inwestycji w gospodarce, mimo niskich stóp realnych. W późniejszym okresie zauważyć można bardziej poprawną reakcję na poziom nominalnych i realnych stóp procentowych.

W świetle powyższych uwag trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy stopy procentowe stawiały zbyt łagodne czy zbyt ostre wymagania dotyczące efektywności inwestowania. Wymaga to dalszych bardziej wnikliwych i wieloaspektowych badań. Wymaga to także uwzględnienia wpływu innych, niż stopy procentowe, czynników na decyzje rozwojowe przedsiębiorstw.

INTEREST RATE AS AN INSTRUMENT FOR DETERMINING THE EFFICIENCY OF THE FIRMS ON A MICROECONOMIC SCALE

Summary

From the microeconomic point of view, interest rate determines the minimal efficiency of capital. In broader terms, it determines the minimal efficiency of any business activity. Such a microeconomic definition of the interest rate implies that interest rates, together with other instruments, should ensure efficient operation and development of economic entities.

Practical implementation of the interest rate for the abovementioned purpose brings about many problems. One of the most important issues is how to determine, and later, how to confirm that a particular level of the interest rate ensures the expected minimal economic efficiency. This paper attempts to answer this question on the basis of empirical data.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

STANISŁAW FLEJTERSKI

METODY POMIARU ZJAWISK I PROCESÓW FINANSOWYCH

W metodologii od dawna znana jest opinia „tyle jest nauki w danym przedmiocie, ile jest w nim matematyki", znane jest też klasyczne sformułowanie: „nauka jest pomiarem", będące hasłem Towarzystwa Ekonometrycznego (*The Econometric Society*)[1]. Od wczesnych lat trzydziestych do lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku analiza ekonomiczna przechodziła radykalną transformację metodologiczną, obejmującą formalizację i matematyzację dyscypliny[2]. Ten nurt w rozwoju ekonomii był dziełem ekonomistów pochodzących głównie z Europy, w których wykształceniu ważną rolę odgrywała matematyka, nauki ścisłe i/ lub nauki techniczne. Do głównych twórców tego nurtu należeli: Jacob Marshack, John von Neumann, Ragnar Frisch, Jan Tinbergen, Maurice Allais, Leonid Kantorowicz, Tjalling Koopmans, Trygve Haavelmo, Kenneth Arrow, John Hicks, Lawrence Klein, Gerard Debreu, Paul Samuelson, Wassily Leontief. Mimo że również Keynes miał wykształcenie matematyczne, to jednak krytycznie odnosił się do matematycznej formalizacji analizy ekonomicznej, podobnie zresztą jak jego nauczyciel i mentor Alfred Marshall, również absolwent matematyki. Formalistyczna rewolucja w ekonomii doprowadziła do powstania swego rodzaju przepaści między ekonomistami, którzy skupiali się na bezpośrednich, praktycznych aspektach prowadzenia polityki, a tymi, którzy podkreślali znaczenie konstruowania modeli z zastoso-

---

[1] Jeśli wiesz, co zmierzyć i jak to zmierzyć, świat staje się o wiele mniej skomplikowany. Kiedy nauczysz się odpowiedniego spojrzenia na dane, możesz rozwiązywać zagadki, które inaczej mogłyby się wydawać nierozwiązywalne. Bo czysta moc liczb potrafi usunąć warstwy zamętu i sprzeczności (zob. S.D. Levitt, S.J. Dubner: *Freaekonomia. Świat od podszewki*. Gliwice 2006, s. 36).

[2] Zob. np. *Metody ekonometryczne i statystyczne w analizie rynku kapitałowego*. Red. K. Jajuga. Wrocław 2000; L. Kruschwitz: *Finanzmathematik. Lehrbuch der Zins-, Renten-, Tilgungs-, Kurs- und Renditerechnung*. Muenchen 2001; R.N. Mantegna, H.E. Stanley: *Ekonofizyka. Wprowadzenie*. Warszawa 2001; G. Rogowski: *Zastosowanie modelowania w bankowości*. Poznań–Wrocław 2001; M. Malawski i inni: *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*. Warszawa 2004; P. Jaworski, J. Micał: *Modelowanie matematyczne w finansach i ubezpieczeniach*. Poltext, Warszawa 2005; M. Osińska: *Ekonometria finansowa*. Warszawa 2006.

waniem nowych narzędzi analitycznych[3]. Należy tu odnotować, że niejednokrotnie liczni autorzy zwracali uwagę na niebezpieczeństwa pojawiające się w procesie „matematyzacji" ekonomii, związane z formalistycznym podejściem czy też ze scjentyzmem, tzn. uproszczonymi próbami bezkrytycznego przenoszenia pewnych ujęć i metod z nauk przyrodniczych na grunt nauk społecznych.

Do nauk pomocniczych ekonomii (w tym nauki finansów) należą m.in. matematyka stosowana, statystyka ekonomiczna, ekonometria i badania operacyjne. Badania ekonomiczne prowadzone w skali poszczególnych pomiotów gospodarowania byłyby współcześnie bardzo utrudnione, gdyby nie można się było posługiwać metodami dostarczanymi przez wymienione dyscypliny, które są ze sobą wzajemnie na ogół ściśle powiązane.

Statystyka jest nauką zajmującą się metodami badania procesów i zjawisk w ich masowych przejawach w przestrzeni lub czasie oraz ich ilościową lub jakościową analizą. Statystyka dzieli się na dwa działy: opisową – zajmującą się przede wszystkim metodami gromadzenia i prezentacji danych oraz ich sumarycznego opisu, oraz matematyczną – opartą na rachunku prawdopodobieństwa – zajmującą się budową reguł wnioskowania o własnościach badanej zbiorowości statystycznej na podstawie danych dotyczących części tej zbiorowości, wybranej w sposób losowy. Stosowanie elementarnych metod statystyki do badania zjawisk społeczno-gospodarczych (w tym finansowych) doprowadziło do rozwoju statystyki ekonomicznej (społeczno-gospodarczej), natomiast na podstawie statystyki matematycznej ukształtowała się ekonometria, która jest nauką o metodach badania ilościowych prawidłowości występujących w życiu gospodarczym za pomocą odpowiednio wyspecjalizowanego aparatu matematyczno-statystycznego. Celem ekonometrii *sensu stricto* jest przedstawienie powiązań występujących pomiędzy badanymi zjawiskami ekonomicznymi za pomocą tzw. modeli ekonometrycznych, złożonych z równań, których współczynniki są ustalane na podstawie danych statystycznych, dotyczących kształtowania się wyróżnionych w modelu zmiennych w przeszłości[4].

Przykładów wykorzystania instrumentarium szeroko rozumianej matematyki i dyscyplin pokrewnych na gruncie analiz prowadzonych w ramach poszczególnych subdyscyplin nauki finansów[5] jest wiele[6]. Należy do nich choćby wykorzystanie modeli i wskaźników do

---

[3] Zob. B. Snowdon, H.R. Vane: *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*. Warszawa 2003, s. 99.

[4] Opracowane pod auspicjami NBP modele projekcji inflacji (NSA i MSMI) wniosły istotny wkład do modelowania zjawisk gospodarczych w Polsce, jednak zdaniem licznych komentatorów do interpretacji wyników projekcji należy podchodzić z dystansem, jaki powinno się zachowywać wobec wszelkich modeli ekonometrycznych. W związku z tym prognozowanie inflacji jest ważną, lecz nie jedyną informacją, na jakiej opiera się Rada Polityki Pieniężnej w kształtowaniu polityki pieniężnej (zob. W. Kuryłek: *Kłopoty z projekcją*, „Rzeczpospolita" z 29 listopada 2004, s. B5).

[5] Chodzi o finanse globalne i międzynarodowe, finanse publiczne, finanse rynków i instytucji finansowych, finanse przedsiębiorstw, finanse gospodarstw domowych, a także kilka nowych subdyscyplin i nurtów w nauce finansów (szerzej zob. m.in. S. Owsiak: *Podstawy nauki finansów*. Warszawa 2002; S. Flejterski: *Podstawy metodologii finansów. Elementy komparatystyki*. Szczecin 2006).

[6] Zob. m.in. R. Yamarone: *Wskaźniki ekonomiczne. Przewodnik dla inwestora*. Gliwice 2006 (autor omówił 12 najważniejszych wskaźników ukazujących trendy na rynkach finansowych).

pomiaru efektywności i ryzyka w zarządzaniu finansami przedsiębiorstw bankowych (zarządzaniu finansowym bankiem)[7]. Innym przykładem są metody credit-scoring i credit-rating wykorzystywane przez banki i inne instytucje finansowe w ocenie ryzyka kredytowego[8], jeszcze innym wykorzystanie teorii gier do racjonalizacji zachowań podatników[9]. W roku 2005 Nagroda Nobla w ekonomii przypadła uczonym zajmującym się teorią gier: R. Aumannowi i T. Schellingowi (powstanie nowoczesnej teorii gier zwykło się datować na rok 1944, kiedy wydano książkę J. von Neumanna i O. Morgensterna „*The Theory of Games and Economic Behavior*"). Od lat 80. XX wieku teoria gier stała się jedną z głównych metod opisu i analizy w mikro- i makroekonomii[10].

Jedno ze znanych powiedzeń Johna Maynarda Keynesa głosi, że „lepiej znać prawdę niedokładnie, niż dokładnie się mylić". Informacje wynikające z poprawnej analizy statystycznej zawsze są zwięzłe, często dokładne i nigdy nie są bezużyteczne[11].

Spośród metod szczegółowych pozwalających na prowadzenie analizy ilościowej zjawisk i procesów ekonomicznych na pierwszym miejscu wymienić można metodę matematyczną *sensu stricto*. Chodzi tu zarówno o matematykę elementarną (np. arytmetykę), jak i zwłaszcza wyższą (np. kombinatoryka i rachunek prawdopodobieństwa, funkcje, rachunek macierzowy, różniczkowy i całkowy, programowanie matematyczne). Metody matematyczne, które mogą być stosowane do badania związków między zjawiskami ilościowo wymiernymi, polegają na posługiwaniu się w badaniach ekonomicznych wzorami i funkcjami matematycznymi oraz wykresami geometrycznymi. Metody matematyczne mogą być z powodzeniem zastosowane w badaniach równowag cząstkowych i innych prostych zależności między elementami (przeważnie dwoma) układu gospodarczego[12]. Zastosowanie języka matematyki do zapisywania – wynikających z teorii ekonomii – zależności pomiędzy określonymi zmiennymi wpłynęło na ukształtowanie tzw. ekonomii matematycznej.

Z tak rozumianą metodą matematyczną blisko związane są metody statystyczne, należące do tzw. statystyki opisowej i opartej na niej statystyki ekonomicznej. Spośród wielu szczegółowych instrumentów tego działu statystyki należy wymienić zwłaszcza – związane

---

[7] Zob. np. M. Iwanicz-Drozdowska: *Zarządzanie finansowe bankiem.* Warszawa 2005.

[8] Zob.: A. Janc, M. Kraska: *Credit-scoring. Nowoczesna metoda oceny zdolności kredytowej.* Warszawa 2001; M. Kraska: *Credit-scoring i credit rating. Zastosowanie w banku komercyjnym*. Warszawa 2004. Zob. także: M.S. Wiatr: *Indywidualne ryzyko kredytowe*, w: *Bankowość. Podręcznik akademicki.* Red. W.L. Jaworski, Z. Zawadzka. Warszawa 2004, s. 659 i dalsze.

[9] M. Malawski i inni: *op.cit.*, s. 61–63.

[10] H. Sosnowska: *Praktyczne pożytki z teorii gier*. „Rzeczpospolita" 2005, nr 242, s. B4.

[11] A.D. Aczel: *Statystyka w zarządzaniu. Pełny wykład*. Warszawa 2000, s. 15.

[12] Interesującym przykładem zastosowania metod matematycznych do analizy rynków finansowych mogą być sukcesy – uważanego za geniusza wśród najskuteczniejszych spekulantów na świecie – profesora matematyki Jamesa Simons'a i jego funduszy inwestycyjnych (wśród pracowników funduszu agresywnego inwestowania Medallion dominują informatycy, matematycy, fizycy, zwłaszcza specjalizujący się w fizyce kwantowej, specjaliści lingwistyki stosowanej oraz astrofizycy).

z badaniem szeregów strukturalnych - rozmaite średnie klasyczne oraz przeciętne pozycyjne, miary rozproszenia, wskaźniki struktury, ponadto – związane z badaniem szeregów czasowych – wskaźniki dynamiki, wskaźniki (indeksy) agregatowe wartości, cen i ilości, wskaźniki wydajności pracy, metody wyrównywania szeregu statystycznego (graficzna, średnie ruchome oraz metoda analityczna), wskaźniki sezonowości, wreszcie wskaźniki natężenia, współczynniki korelacji, itp. Nie ulega wątpliwości, że powyższe instrumenty, składające się w sumie na metody statystyczne, mogą być dość często stosowane w badaniach prowadzonych przez ekonomię (w tym szeroko rozumianą naukę finansów).

Z drugim działem statystyki, a mianowicie statystyką matematyczną, ściśle związana jest ekonometria, a zatem w jej ramach metody ekonometryczne. W pewnym uproszczeniu analizę ekonometryczną określonego zjawiska ekonomicznego sprowadzić można do: określenia celu badania, zebrania danych statystycznych, konstrukcji modelu, szacowania (estymacji) parametrów modeli, weryfikacji modelu i praktycznego jego wykorzystania. Jak wiadomo, nie wszelkie prawidłowości ekonomiczne mogą być przedmiotem analizy ekonometrycznej. Aby można było mówić o stosowalności tych metod, konieczne jest spełnienie następujących zasadniczych warunków wstępnych[13]:

a) prawidłowość ekonomiczna, której ilościowa strona ma być przedmiotem badania ekonometrycznego, musi być albo stała w czasie, albo ulegać jedynie nieznacznym i powolnym zmianom;
b) wszystkie zjawiska zarówno ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne, uwzględnione w analizie ekonometrycznej, muszą być mierzalne, czyli wyrażalne liczbowo;
c) wśród ogółu czynników oddziałujących na badane zjawisko wyróżnić można grupę czynników, których wpływ jest dominujący, podczas gdy wpływ pozostałych jest niewielki i przypadkowy;
d) istnieją dostępne dane statystyczne dotyczące kształtowania się wszystkich wyróżnionych (oprócz przypadkowych) czynników.

Jedną z bardziej złożonych metod analizy ilościowej zjawisk i procesów ekonomicznych jest tzw. metoda cybernetyczna. Rozwinęła się ona wraz z rozwojem cybernetyki – ogólnej nauki o sterowaniu i regulowaniu układów sprzężonych działań – następnie zastosowana została również na gruncie cybernetyki społecznej i ekonomicznej. Cybernetyka jest dziedziną, która współdziała z wieloma dyscyplinami: jest nauką pomocniczą prakseologii, ponadto jest ściśle powiązana z ogólną teorią systemów. Cybernetyka oraz ogólna teoria systemów posługują się specyficznym językiem. Warto tu wymienić m.in. następujące pojęcia: wejście, wyjście, układ względnie odosobniony, sprzężenie zwrotne, transformacja, sterowanie, regulacja itd. Cybernetyka jest dyscypliną sformalizowaną, korzystającą często z symboli matematycznych. W języku cybernetycznym strukturę układów zapisuje się bądź w postaci schematów blokowych, bądź w postaci macierzowej. Zachowanie się układów przed-

[13] Szerzej zob. m.in. Z. Pawłowski: *Ekonometria.* Warszawa 1969, s. 21–22.

stawia się jako funkcje transformacji, a stany występujące na „wejściach" i „wyjściach" określa się tu za pomocą wektorów.

Na tym tle warto wspomnieć o metodach modelowania cybernetyczno-matematycznego, do których należą m.in. modelowanie analogowe (w tym tzw. metoda „czarnej skrzynki") oraz modelowanie symulacyjne (w tym metoda Monte Carlo). Wycinkowe badanie rzeczywistości za pomocą modeli może zniekształcić obraz całości. Modelowanie jest bez wątpienia cenną metodą w badaniach ekonomicznych, jednak trzeba brać pod uwagę, że każdy model jest tylko symptomatycznym odzwierciedleniem rzeczywistości gospodarczej, czyli odzwierciedla rzeczywistość jedynie na podstawie zauważalnych objawów i nie zawsze układ – model jest w pełni adekwatny układowi – oryginałowi. Często modele nie tylko nie są izomorficzne, ale nawet homomorficzne w stosunku do realiów życia gospodarczego (np. rynków finansowych).

Dla rozważań ekonomicznych cybernetyczne ujmowanie zjawisk ma doniosłe znaczenie, gdyż dzięki temu ekonomista może porządkować badany przez siebie układ zjawisk oraz ustalić występujące w danym układzie ekonomicznym sprzężenia, eliminować „szumy" zakłócające rozpoznanie stanów i tendencji znamiennych dla życia gospodarczego, wreszcie może też precyzyjnie określić drogę, jaką przebywa lub powinna przebyć uzyskana już informacja, aby można ją było przekształcić w realną decyzję. Ekonomista, dzięki zastosowaniu metody cybernetycznej, może lepiej uchwycić środki niezbędne do sterowania systemem znajdującym się w ciągłym ruch, co jest pomocą znaczną, ale tylko pomocą. Modele cybernetyczne są przydatne, choć z konieczności upraszczają obraz życia gospodarczego. Ułatwiają one zobrazowanie sposobu funkcjonowania danego układu gospodarczego, jakkolwiek tylko jednostronnie, z punktu widzenia powiązań między informacją i sterowaniem. W rezultacie można stwierdzić, że cybernetyka raczej opisuje i stanowi narzędzie heurezy, niż wyjaśnia czy pomaga w poznawaniu istoty zjawisk i procesów.

Objaśnianiu niektórych zjawisk i procesów finansowych służyć może teoria chaosu deterministycznego (matematyka nieliniowych systemów dynamicznych)[14]. Trzeba w tym miejscu odnotować, że chaos to w rzeczywistości porządek udający nieład, w którym przypadek i konieczność, złożoność i prostota współistnieją ze sobą i przenikają się wzajemnie. Chaos jest w gruncie rzeczy najbardziej naturalną i najczęściej spotykaną formą rzeczywistości. Do systemów chaotycznych lub ich geometrycznych reprezentacji, zwanych fraktalami, należy m.in. zygzakowata linia wykresu indeksu giełdowego. Jedną z osobliwości teorii chaosu jest to, że choć pogłębia ona zrozumienie rynku, to wcale nie obiecuje zwiększenia precyzji prognoz. Według teorii chaosu przyczyną nieprzewidywalności zachowań rynku nie jest ich przypadkowość: rynek jest w pewnym sensie tym bardziej nieprzewidywalny, im mniej jest przypadkowy. W dłuższej perspektywie czasowej rynki kapitałowe można opisać jako zło-

[14] E.E. Peters: *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*. Warszawa 1997 (różne strony). W tej kwestii zob. również: A. Jakimowicz: *Od Keynesa do teorii chaosu*. Warszawa 2003.

żone, ewoluujące, nieliniowe systemy dynamiczne. Studia nad tymi systemami to studia nad turbulencją, a ściślej mówiąc nad przejściem od stabilności do turbulencji. Nieliniowe systemy dynamiczne mają na ogół więcej niż jedno rozwiązanie, niekiedy liczba rozwiązań jest bardzo duża lub wręcz nieskończona. Rynek ewoluuje: cykle zaczynają się i kończą, ale każdy z nich jest różny pod względem szczegółów, chociaż ich globalne charakterystyki są do siebie podobne. Przyczyny i okoliczności każdego cyklu nigdy nie są takie same: są one lokalnie losowe i globalnie deterministyczne.

Postęp w dziedzinie badań nad podejmowaniem decyzji finansowych dokonał się w znacznej mierze dzięki dwóm dyscyplinom: logice rozmytej i psychologii behawioralnej (i behawioralnej teorii finansów). Sama w sobie teoria chaosu nie jest w stanie pomóc w przewidywaniu zachowań rynku. W celu prognozowania praktycy posługują się technikami stanowiącymi połączenie tradycyjnych metod liniowych, logiki rozmytej, sieci neuronowych (postaci nieliniowej, nieparametrycznej regresji) lub algorytmów genetycznych. Znamienne, że sieci neuronowe (matematyczne modele naśladujące – w uproszczeniu – sposób działania mózgu) stwarzają wielkie nadzieje, ale należy do nich podchodzić z ostrożnością, ponieważ oparte na nich metody diagnostyczne są przybliżone i niekompletne[15].

Ostatnią grupą metod, znajdujących się niejako na pograniczu metod analizy jakościowej oraz ilościowej, stanowią rozmaite metody mające na celu przewidywanie przyszłości, wchodzące w zakres prognozowania (prognozologii, prognostyki). Nie wdając się w analizę złożonego, a jednocześnie bardzo interesującego problemu prognozowania, warto jedynie przedstawić – klasyczny już – podział metod prognozowania[16], z których znaczna część odnosi się do prognozowania zjawisk i procesów finansowych:

1) **Metody intuicyjne**
   - „Burza mózgów”
   - Metoda delficka
   - Utopia i fantazja naukowa (*science fiction*)
2) **Metody prognozowania rozpoznawczego**
   - Ekstrapolacja szeregów czasowych, modele analityczne
   - Fenomenologiczna ekstrapolacja szeregów czasowych
   - Krzywe uczenie się
   - Odwzorowanie kontekstowe
   - Badania morfologiczne
   - Pisanie scenariusza i iteracji przez synopsis
   - Analogia historyczna

---

[15] *Ibidem*, s. 211.

[16] E. Jantsch: *Technological Forecasting in Perspective*, Paris 1967 (za: *Problemy metodologii prognozowania*. Red. A. Siciński, J. Gzula. Warszawa 1976, s. 34–38). Zob. również A. Zeliaś: *Teoria prognozy*. Warszawa 1997.

- Elementy prognozowania probabilistycznego (m.in. metoda Monte Carlo)
- Analiza ekonomiczna
- Modele operacyjne (m.in. gry)
- Modele zagregowane (m.in. modele ekonometryczne, analiza nakładów i wyników).

3) **Metody prognozowania normatywnego**
   - Poziome macierze decyzji
   - Pionowe macierze decyzji
   - Proste metody wyboru projektu, badania operacyjne (m.in. programowanie liniowe i dynamiczne)
   - Proste metody zastosowań teorii podejmowania decyzji
   - Zintegrowane schematy drzew zależności (dendryty)
   - Metody sieciowe
   - Modele operacyjne (m.in. gry przemysłowe, teorie gier)
   - Analiza systemowa
4) **Metody sprzężenia zwrotnego**
   - Pętle sprzężenia zwrotnego wewnątrz transferu techniki i między scenariuszami
   - Zintegrowane systemy techniki informacyjnej.

Niezależnie od tego, jak bardzo się będziemy o to starać, świat nie jest uporządkowany, brak porządku jest szczególnie wyraźny w systemach gospodarczych i na rynkach finansowych. Wiele modeli nie sprawdza się, wyjaśniając jedynie część struktury. Wartość prognoz jest często ograniczona, ekonomiści popełniali i popełniają poważne błędy prognostyczne. Tam gdzie prognozy bywają trafne, sprawdzają się jedynie w krótkiej perspektywie. Prognozy ekonomistów, porównywane niekiedy do prognoz meteorologicznych, bywają nierzadko przedmiotem szyderstw, okazują się wprawdzie zajmujące i ciekawe, ale mało użyteczne. Dodać też warto, że niektóre prognozy ekonomiczne mają tę szczególna cechę, że gdy są upowszechnione, sprzyjają własnej realizacji (prognozy samospełniające się) lub przeciwdziałają jej (prognozy samounicestwiające się, a także prognozy ostrzegawcze).

Przykłady kłopotów z prognozowaniem można odnaleźć również w świecie finansów. Świat ten – złożony z bankowości, finansów korporacji, rynków papierów wartościowych, funduszy inwestycyjnych, zorganizowanego kierownictwa i doradztwa finansowego – mianem jednej z dziedzin „niewinnego oszustwa" określił zmarły niedawno J.K. Galbraith[17]. Jego zdaniem przyszłych wyników ekonomicznych gospodarki, przejścia od dobrych czasów do recesji czy depresji i na odwrót, nie da się przepowiedzieć. Istnieją bardziej niż bo-

[17] J.K. Galbraith: *Gospodarka niewinnego oszustwa. Prawda naszych czasów*. Warszawa 2005, s. 55–59. W podobnym nurcie – próby odkrycia „drugiego dna" – mieści się również tzw. freaekonomia, czyli ekonomia dla ludzi myślących nieco tylko inaczej (zob. S.D. Levitt, S.J. Dubner: *Freaekonomia. Świat od podszewki*. Gliwice 2006).

gate prognozy, lecz nie ma żadnej solidnej wiedzy. Łączny wynik nieznanych nie może być znany. Niemniej w świecie gospodarki, a szczególnie finansów, przewidywanie nieznanego i niepoznawalnego jest zajęciem pielęgnowanym, a często dobrze wynagradzanym, może być także podstawą opłacalnej kariery. Stąd się biorą – zdaniem J.K. Galbraitha – rzekomo kompetentne osądy. Świat finansów utrzymuje wielką, aktywną, dobrze wynagradzaną wspólnotę opartą na nieuchronnej, choć na pozór wyrafinowanej ignorancji. Prognozom ekspertów niełatwo zaprzeczyć: bogaty arsenał ilustracji, wykresów, równań i pewności siebie potwierdzać mają głębię wiedzy co do przyszłości. Na Wall Street ekonomiści woleli prognozować to, co przynosiło największe korzyści tym, którzy zlecali przeprowadzanie badań. Ulegali również pokusie dobrze nagłaśnianego prognozowania tego, co było korzystne dla ich własnych pakietów – prognozowania ukształtowanego tak, aby służyło ich osobistym zyskom lub chroniło przed osobistymi stratami. Było to – zdaniem Galbraitha – zepsucie profesjonalnej ekonomii, oszustwo we własnych szeregach.

W ramach tzw. prognozologii wyróżnia się kilka tzw. prognostyk szczegółowych, m.in. społeczną, kulturalną, międzynarodową, gospodarczą w szerokim tego słowa znaczeniu. Spełniają one zarówno funkcje praktyczne, jak i poznawcze. O możliwościach ich rozwoju decyduje wielka liczba czynników obiektywnych i subiektywnych, w tym czynników niewymiernych o charakterze jakościowym. Nawet ci, którzy prognostyk nie uważają za naukę, uznają ich przydatność do stawiania diagnoz i hipotez oraz odkrywania średnio- i długoterminowych trendów. Liczba porażek autorów prognoz jest znaczna, choćby w zakresie przewidywania kryzysów finansowych.

Na zakończenie przeglądu metod analizy ilościowej należy podkreślić, że ich stosowanie w naukach ekonomicznych, w tym w nauce finansów, od dawna interesuje wielu badaczy. Metody te w swej długiej i bogatej historii miały zarówno zagorzałych wrogów, jak i bezkrytycznych zwolenników. Współcześnie wydaje się, że – jakkolwiek spory na ten temat bynajmniej się nie zakończyły – należy w pełni uznać konieczność stosowania metod matematycznych (w szerokim rozumieniu) w naukach ekonomicznych. Metody te spełniać bowiem mogą bardzo pożyteczną rolę służebną w stosunku do teorii ekonomii i praktyki gospodarczej. Problem nie polega zatem na tym: „czy", lecz na tym: „kiedy", „w jakim zakresie".

W dyskusji na temat granic stosowalności metod matematycznych w naukach ekonomicznych zabierało głos wielu wybitnych uczonych, m.in. tych, którzy omawiane metody od dawna w badaniach ekonomicznych stosowali. Należał do nich W. Leontief, który w wypowiedzi opublikowanej na początku lat siedemdziesiątych w „The American Economic Review" wyraził niepokój i poważne wątpliwości co do adekwatności stosowanych przez ekonomistów metod matematycznych, zwłaszcza ekonometrycznych[18]. Pisał on m.in. „…Bez-

[18] Zob. W. Leontief: *Założenia teoretyczne i nie obserwowane fakty*. „Życie Gospodarcze" 1972, nr 13, s. 9.

krytyczny entuzjazm dla sformułowań matematycznych prowadzi często do ukrycia efemerycznej treści wywodów osłoniętych potężnym gorsem znaków algebraicznych…", w innym miejscu natomiast: „…W żadnej dziedzinie badań empirycznych nie użyto tak wielkich i wyrafinowanych metod statystycznych z tak miernymi wynikami. Mimo to teoretycy kontynuują opracowanie modelu za modelem, a statystycy matematyczni wynajdują coraz bardziej skomplikowane metody postępowania. Większość z nich zostaje odłożona do lamusa bez żadnego praktycznego zastosowania lub jedynie po powierzchownej prezentacji…"

Wzajemne relacje matematyki i ekonomii, analizy ilościowej i jakościowej, były niejednokrotnie przedmiotem rozważań metodologów i badaczy. Na ogół formułowano pogląd, że błędem byłoby wyrzeczenie się posługiwania się metodami matematycznymi w badaniach ekonomicznych, błędem byłoby jednak także przypisywanie metodom matematycznym roli, jakiej odegrać nie są w stanie. Głównym celem badań ekonomicznych musi więc pozostać badanie trendów rozwojowych, zaś kwantyfikacja ma charakter pochodny. Wydaje się, że postulat powyższy, sprowadzający się do konieczności prowadzenia badań ekonomicznych w oparciu o metody analizy ilościowej, jednak poprzedzony stosowaniem metod analizy jakościowej, nie powinien budzić wątpliwości w naukach ekonomicznych, z nauką finansów włącznie.

Ekonomia (również nauka finansów) nie powinna być traktowana jako gałąź matematyki. Metody ilościowe są narzędziem, a nowocześni ekonomiści, którzy je stosują – choć próbują wydobyć z nich jak najwięcej – uważają, że są narzędziem o ograniczonym zastosowaniu. Jednym w fundamentalnych wyborów w metodologii jest wybór między rygoryzmem a odniesieniem do rzeczywistości. Trzeba podjąć decyzję, jakim chce się być ekonomistą: rygorystycznym, precyzyjnym, ale i luźno związanym z rzeczywistością, czy ukierunkowanym na rzeczywistość, choć nieprecyzyjnym i mniej rygorystycznym. Niepokój – zdaniem M. Blauga – musi jednak budzić sytuacja, kiedy ekonomiści znajdujący się na jednym z biegunów tego podziału – biegunie rygoryzmu – zaczynają dominować w ekonomii[19]. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy możliwe byłoby połączenie ukierunkowania na rzeczywistość z precyzją. Nieprzypadkowo twierdzi się czasem, że finanse przyszłości, podobnie jak cała ekonomia, muszą być w znacznym stopniu inne niż obecne. Czas pokaże, czy atrybutami tej nowej nauki finansów będą: prostota, precyzja i piękno, a także czy przyszłym finansistom uda się połączyć walory podejścia „socjologizującego" („psychologizującego") z niewątpliwymi zaletami podejścia „matematyzującego".

[19] Zob. Rozmowa z M. Blaugiem, w: B. Snowdon, H.R. Vane: *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*. Warszawa 2003, s. 441.

THE MEASUREMENT METHODS OF FINANCE PHENOMENA AND PROCESSES

Summary

The science of finances is a particular one among economic sciences; from a certain point of view the most interesting, the most important and at the same time, the most difficult. Though it is not without accident that philosophy, mathematics, physics also aspire to the role of „queen of sciences", it is just economics that is considered „queen" among social sciences, and that not only by economists; the science of finances, on the other hand, is considered „queen" among economic sciences not only by financial experts. The considerations contained in the paper are a small contribution in the matter of finance methodology, especially in the area of the measurement methods of finance phenomena and processes.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

KRZYSZTOF JAJUGA

NIERUCHOMOŚCI – „NOWY" DZIAŁ NAUKI FINANSÓW

1. Wprowadzenie – rozwój nauki finansów

Finanse można określić jako ogół zjawisk związanych z działalnością człowieka, w której to działalności występuje przepływ pieniądza. W zakres finansów wchodzi zarówno samo zjawisko przepływu pieniądza, jak również wszystko to, co jest z tym związane, w szczególności analiza wartości tego przepływu oraz podejmowanie decyzji przez podmiot, który płaci lub otrzymuje ten przepływ. Narzędzia teoretyczne, stosowane w finansach, dotyczą przede wszystkim dwóch obszarów, którymi są:

- określanie wartości przepływów pieniężnych oraz wartości podmiotów płacących lub otrzymujących te przepływy,
- podejmowanie decyzji związanych z tymi przepływami.

W ramach szeroko rozumianych finansów można oczywiście wyróżnić wiele dyscyplin szczegółowych. Jednym z najważniejszych kryteriów wyróżnienia tych dyscyplin jest kryterium **podmiotu**. Ze względu na to kryterium należy wyróżnić:

- finanse publiczne,
- finanse przedsiębiorstw,
- bankowość,
- ubezpieczenia,
- finanse osobiste.

Podział ten odzwierciedla podstawowe podmioty występujące w gospodarce, którymi to podmiotami są: sektor publiczny, przedsiębiorstwa, instytucje finansowe oraz gospodarstwa domowe. Jest to dość naturalny podział, niewymagający komentarza. Warto jedynie dodać, że finanse osobiste (*personal finance*) zajmują się zjawiskami pieniężnymi związanymi z działalnością pojedynczego człowieka lub gospodarstwa domowego – w tej drugiej sytuacji czasem stosowany jest termin „finanse gospodarstw domowych", właściwie oznaczający to samo co finanse osobiste. Jest to stosunkowo młody dział finansów, ale bardzo zysku-

jący na znaczeniu, przede wszystkim z powodu coraz większej roli gospodarstw domowych w gospodarce i na rynku. To przecież gospodarstwa domowe stają się istotnymi dawcami kapitału oraz istotnymi biorcami ryzyka na rynku finansowym.

Warto dodać, że w ramach wszystkich wyróżnionych powyżej dyscyplin, oprócz finansów osobistych, można wyróżnić jeszcze subdyscyplinę, którą jest rachunkowość. Z punktu widzenia finansów i zarządzania, podstawową funkcją rachunkowości jest funkcja sprawozdawcza. Oznacza to, że rachunkowość przedsiębiorstw jest to część finansów przedsiębiorstw, rachunkowość bankowa jest to część bankowości, rachunkowość ubezpieczycieli jest to część ubezpieczeń, zaś rachunkowość sektora publicznego jest to część finansów publicznych. W tym zatem sensie rachunkowość nie jest odrębną dyscypliną, a jedynie częścią niektórych dyscyplin szczegółowych, wchodzących w skład szeroko rozumianych finansów.

Istnieją, oczywiście, jeszcze inne dyscypliny szczegółowe finansów. Jedna z nich odgrywa kluczową rolę. Jest to **teoria rynku finansowego** (*financial market theory*), która zajmuje się modelami właściwymi właśnie dla rynku finansowego. Tutaj należy zwrócić uwagę, że teoria rynku finansowego jest bardzo istotna dla powyżej wyróżnionych dyscyplin szczegółowych. Jest tak, gdyż w rozwiniętych krajach działalność związana z finansami prowadzona przez cztery podstawowe rodzaje podmiotów – podmioty sektora publicznego, przedsiębiorstwa, instytucje finansowe i gospodarstwa domowe – jest w dużym stopniu zależna od rynku finansowego. W związku z tym stosowane narzędzia teoretyczne to przede wszystkim te, które zostały wypracowane na gruncie teorii rynku finansowego. Przegląd zagadnień z teorii rynku finansowego przedstawiony jest w książce Teresy i Krzysztofa Jajugi (2006).

Należy tu jeszcze dodać, iż wiedza wypracowana w teorii rynku finansowego jest to, z jednej strony, zaawansowana teoria, z drugiej strony „wyprzedza" ona narzędzia stosowane w innych dyscyplinach szczegółowych, które właśnie adaptują wiele metod wypracowanych dla rynku finansowego.

Aczkolwiek historia wydarzeń finansowych liczy wiele stuleci, to wydarzenia naukowe, które ukształtowały obecną teorię oraz praktykę finansów, miały miejsce w XX wieku. Do najważniejszych osiągnięć w teorii finansów należy zaliczyć następujące (w chronologicznym porządku):

1900 – Louis Bachelier – koncepcja zastosowania podejścia stochastycznego w modelowaniu cen finansowych (Bachelier (1900)).

1934 – Benjamin Graham, David Dodd – koncepcja analizy fundamentalnej (Graham, Dodd (1934)).

1938 – John Burr Williams – zastosowanie metody zdyskontowanych przepływów w wycenie akcji (Williams (1938)).

1952 – Harry Markowitz – teoria portfela (Markowitz (1952)).

1958 – Franco Modigliani, Merton Miller – teoria struktury kapitału i jej zastosowanie w wycenie przedsiębiorstwa (Modigliani, Miller (1958, 1963)).

1958 – James Tobin – rozszerzenie teorii portfela o instrumenty wolne od ryzyka oraz twierdzenie o separacji (Tobin (1958)).
1964 – koncepcja modelu rynku kapitałowego *Capital Asset Pricing Model* (Sharpe (1964), Lintner (1965)).
1973 – Fischer Black, Myron Scholes, Robert Merton – teoria wyceny opcji (Black, Scholes (1973), Merton (1973)).
1976 – koncepcja modelu rynku kapitałowego *Arbitrage Pricing Model* (Ross (1976)).
1979 – Daniel Kahneman, Amos Tversky – teoria perspektywy – pierwsza koncepcja finansów behawioralnych (Kahneman, Tversky (1979)).
1982 – Robert Engle – model ARCH – pierwszy model w dziedzinie ekonometrii finansowej (Engle (1982)).

Nietrudno zauważyć, że znaczna część osiągnięć naukowych powstałych w finansach dotyczy przede wszystkim rynków finansowych. Warto też dodać, że teoria finansów jest oceniana przez środowisko naukowe ekonomistów jako bardzo ważny dział zawierający wiele cennych osiągnięć. Zostało to potwierdzone przyznaniem Nagrody im. Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych za szczegółowe osiągnięcia z zakresu finansów. Oto szczegółowa lista laureatów, lat i osiągnięć:

1981 – James Tobin – za analizę rynków finansowych i ich związków z decyzjami w zakresie wydatków, z bezrobociem, produkcją i cenami.
1985 – Franco Modigliani – za pionierską analizę oszczędności i rynków finansowych.
1990 – Harry Markowitz, Merton Miller, William Sharpe – za pionierskie prace w dziedzinie ekonomii finansowej.
1997 – Robert Merton, Myron Scholes – za nową metodę wyceny instrumentów pochodnych.
2002 – Daniel Kahneman – za integrację koncepcji z badań psychologicznych z nauką ekonomii, zwłaszcza w zakresie podejmowania decyzji w warunkach niepewności.
2003 – Robert Engle – za metody analizy ekonomicznych szeregów czasowych charakteryzujących się zmiennością zależną od czasu (ARCH).

Warto zwrócić uwagę na dwie ważne cechy charakteryzujące rozwój teorii finansów:

- jest on w przeważającym stopniu uzależniony od stosowania narzędzi matematycznych,
- w ostatnich kilkunastu latach wiele metod proponowanych w teorii jest efektem wyzwań praktyki i nowo powstające metody są szybko weryfikowane przez praktyków.

2. Nieruchomości a finanse

Nieruchomości (*real estate*) przez wiele osób nie są traktowane jako dyscyplina szczegółowa finansów. My jednak uczynimy inaczej, głównie ze względu na tendencje zachodzące w ostatnich latach na świecie. Zgodnie z tymi trendami nieruchomości jest to podobny rodzaj aktywa, jak te, którymi obraca się na rynku finansowym. Można zatem w odniesieniu do nich stosować klasyczne narzędzia wypracowane w finansach – oczywiście, po dokonaniu niezbędnych (często niewielkich) adaptacji.

Oczywiście, nieruchomości nie powinny być rozpatrywane jedynie na gruncie finansów (jest to dziedzina w pewnym sensie interdyscyplinarna). Ten obszar wiedzy występuje i będzie występował w innych naukach, takich jak budownictwo czy geodezja. Jednak z uwagi na „urynkowienie" zjawisk związanych z nieruchomościami rola finansów w analizie zjawisk związanych z nieruchomościami jest kluczowa, zwłaszcza z naukowego punktu widzenia.

Zauważmy, że nieruchomości są obszarem zainteresowania dyscyplin szczegółowych finansów wyodrębnionych na podstawie kryterium podmiotowego. Jest tak przede wszystkim dlatego, iż jest to ten rodzaj aktywa, który jest kupowany i sprzedawany przez wyróżnione cztery rodzaje podmiotów. Podmioty funkcjonujące na rynku nieruchomości podejmują podobne decyzje, jak podmioty na rynku finansowym. Decyzje te dotyczą co najmniej czterech podstawowych obszarów. Są to następujące obszary:

1. Inwestowanie.
   Jest to w tej chwili główna działalność wielu podmiotów na rynku nieruchomości. Przy tym występują różne rodzaje inwestycji na rynku nieruchomości, o czym traktują dalsze rozważania.
2. Finansowanie.
   Z każdą inwestycją wiąże się, oczywiście, określony sposób finansowania. Z uwagi na dużą skalę inwestycji na rynku nieruchomości zazwyczaj zachodzi konieczność pozyskania kapitału. Na rynku nieruchomości wielu krajów stało się to efektywne dzięki instrumentom finansowym.
3. Wycena.
   W inwestycji na rynku nieruchomości, podobnie jak w każdej innej inwestycji, kluczową rolę odgrywa wycena, czyli określenie wartości przedmiotu inwestycji. W przypadku inwestycji na rynku nieruchomości jest to wycena nieruchomości lub wycena instrumentu finansowego rynku nieruchomości.
4. Zarządzanie ryzykiem.
   Chodzi tu konkretnie o zarządzanie ryzykiem inwestycji na rynku nieruchomości. Można tu stosować zarówno klasyczne metody zarządzania portfelem inwestycji, jak i nowe (na rynku nieruchomości), zwłaszcza instrumenty pochodne.

3. Inwestycje na rynku nieruchomości – podstawowy obszar badawczy

Wymienione powyżej cztery obszary decyzyjne implikują jednocześnie cztery obszary badawcze w dziedzinie nieruchomości, mianowicie: inwestowanie, finansowanie, wycena i zarządzanie ryzykiem. Spośród wymienionych obszarów najważniejsze znaczenie mają inwestycje na rynku nieruchomości – pozostałe trzy obszary w pewnym sensie wynikają z inwestycji. Jest tak, gdyż:

- finansowanie nieruchomości w wielu krajach odbywa się poprzez rynek finansowy, za pomocą instrumentów finansowych zabezpieczonych hipotecznie,
- wycena nieruchomości w podejściu dochodowym (a zatem na potrzeby inwestycji) często ma u podstaw stopy zwrotu występujące na rynku finansowym,
- zarządzanie ryzykiem rynku nieruchomości wykorzystuje takie same metody jak zarządzanie ryzykiem inwestycji finansowych.

Wyróżnione obszary badawcze występują również w szeroko rozumianych finansach, co oznacza możliwość zastosowania standardowych metod teorii rynku finansowego w odniesieniu do nieruchomości.

Istnieją dwa podstawowe rodzaje inwestycji na rynku nieruchomości. Są nimi:

- inwestycje (bezpośrednie) w nieruchomości,
- inwestycje w instrumenty finansowe rynku nieruchomości.

Występują tu dwa określenia. Pierwsze, bardziej ogólne, to „inwestycje na rynku nieruchomości". Obejmują one wszystkie inwestycje związane z rynkiem nieruchomości, a więc inwestycje rzeczowe i inwestycje finansowe. Drugie określenie, bardziej szczegółowe, to „inwestycje w nieruchomości" – są to inwestycje rzeczowe, czyli inwestycje w aktywa niefinansowe.

Instrumenty finansowe rynku nieruchomości są to instrumenty finansowe charakteryzujące się co najmniej jedną z dwóch cech:

- ich wartość zależy od wartości nieruchomości,
- ich funkcjonowanie jest istotne dla rozwoju rynku nieruchomości.

Ogół instrumentów finansowych rynku nieruchomości można podzielić na trzy grupy:

- instrumenty udziałowe rynku nieruchomości,
- instrumenty dłużne rynku nieruchomości,
- instrumenty pochodne rynku nieruchomości.

Instrumenty udziałowe (*equity*) rynku nieruchomości obejmują:

- udziały w funduszach inwestycyjnych, których podstawowymi inwestycjami są inwestycje w nieruchomości,
- akcje spółek, których wszystkie (lub przeważająca większość) aktywa to są nieruchomości.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia zazwyczaj z zamkniętymi funduszami inwestycyjnymi, których portfel zawiera prawie wyłącznie nieruchomości. Udziałowcy takie-

go funduszu są posiadaczami certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez ten fundusz. Wartość certyfikatu inwestycyjnego, które zazwyczaj występują w obrocie na rynku, zależy od wartości nieruchomości wchodzących w skład portfela inwestycyjnego funduszu.

W drugim przypadku mowa jest o specyficznych spółkach, których aktywa stanowią przede wszystkim (lub prawie wyłącznie) nieruchomości. Podstawowe zadanie tych spółek to właśnie inwestowanie w nieruchomości. Wartość akcji (lub udziałów – gdy nie jest to spółka akcyjna) zależy od wartości nieruchomości stanowiących aktywa spółki. Widać tu duże podobieństwo do funduszu inwestującego w nieruchomości. Główna różnica wynika z faktu, iż spółka taka nie spełnia formalnych warunków funduszu inwestycyjnego i zazwyczaj jej akcje nie występują w obrocie na rynku publicznym.

Wynika z tego, że instrumenty udziałowe rynku nieruchomości spełniają co najmniej jedną z dwóch podstawowych cech instrumentów finansowych rynku nieruchomości, mianowicie: ich wartość zależy od wartości nieruchomości.

Z kolei instrumenty dłużne rynku nieruchomości spełniają przede wszystkim drugą cechę instrumentów finansowych rynku nieruchomości, mianowicie: ich funkcjonowanie jest istotne dla rozwoju rynku nieruchomości. Chodzi tutaj w szczególności o finansowanie rynku nieruchomości. Są to bowiem instrumenty dłużne, które umożliwiają zakup istniejącej bądź powstającej nieruchomości przez podmiot, który nie dysponuje wystarczającym kapitałem własnym do sfinansowania tego zakupu. Przy tym z reguły taki instrument dłużny jest zabezpieczony hipotecznie.

Instrumenty dłużne (*debt*) rynku nieruchomości obejmują:

- kredyty mieszkaniowe zabezpieczone hipotecznie,
- papiery wartościowe zabezpieczone hipotecznie (MBS – *Mortgage Backed Securities*),
- udziały w funduszach instrumentów dłużnych rynku nieruchomości.

Kredyty mieszkaniowe zabezpieczone hipotecznie jest to najprostszy instrument dłużny rynku nieruchomości. Są to kredyty udzielane przez banki na zakup nieruchomości różnego rodzaju podmiotom, przede wszystkim gospodarstwom domowym. Zabezpieczeniem jest nieruchomość stanowiąca przedmiot zakupu. Można powiedzieć, że rynek tych kredytów stanowi pierwotny rynek finansowania nieruchomości, gdyż finansowanie uzyskują podmioty dokonujące zakupu nieruchomości.

Papiery wartościowe zabezpieczone hipotecznie, tzw. MBS, to zazwyczaj instrumenty dłużne mające charakter obligacji. Emitentem jest bank, który udziela kredytów mieszkaniowych. Główne cele emisji tych instrumentów to: pozyskanie kapitału przez banki udzielające kredytów oraz transfer ryzyka kredytów mieszkaniowych na posiadaczy instrumentów MBS. Można powiedzieć, że rynek tych instrumentów stanowi wtórny rynek finansowania nieruchomości, gdyż finansowanie uzyskują banki, które z kolei finansują podmioty dokonujące zakupu nieruchomości.

Do instrumentów dłużnych rynku nieruchomości można zaliczyć również udziały w funduszach inwestycyjnych, których portfele inwestycyjne składają się w przeważającej części z przedstawionych już instrumentów dłużnych rynku nieruchomości, czyli przede wszystkim z papierów wartościowych MBS. Wartość tych udziałów zależy od wartości instrumentów dłużnych, zawartych w portfelu funduszu inwestycyjnego, co upoważnia do potraktowania na potrzeby analizy udziałów jako instrumentów dłużnych.

Z kolei instrument pochodny rynku nieruchomości może być zastosowany jako:

- narzędzie zarządzania ryzykiem cen nieruchomości (transfer tego ryzyka),
- instrument stanowiący przedmiot inwestycji – umożliwia ekspozycję na dochód i ryzyko rynku nieruchomości bez konieczności bezpośredniej inwestycji na tym rynku.

Zarządzanie ryzykiem cen nieruchomości za pomocą instrumentów pochodnych to stosunkowo nowa koncepcja. Mowa tutaj o instrumentach pochodnych na indeks rynku nieruchomości (*property derivatives*). Są to instrumenty pochodne, których wartość zależy od wartości indeksu rynku nieruchomości.

Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku takich instrumentów pochodnych indeks rynku nieruchomości musi być odpowiednio zdefiniowany. Po pierwsze, indeks ten powinien być zrozumiały dla uczestników rynku, łatwy do zmierzenia i odporny na manipulację. Po drugie powinien on być często podawany do publicznej wiadomości. Po trzecie, powinien on odzwierciedlać zmiany cen na rynku nieruchomości. Może on być zatem określony jako:

- przeciętna cena nieruchomości,
- przeciętny dochód uzyskany przez fundusze inwestujące na rynku nieruchomości.

Po czwarte wreszcie, wydaje się sensowne konstruowanie odrębnych indeksów w odniesieniu do różnych rodzajów nieruchomości oraz różnych regionów.

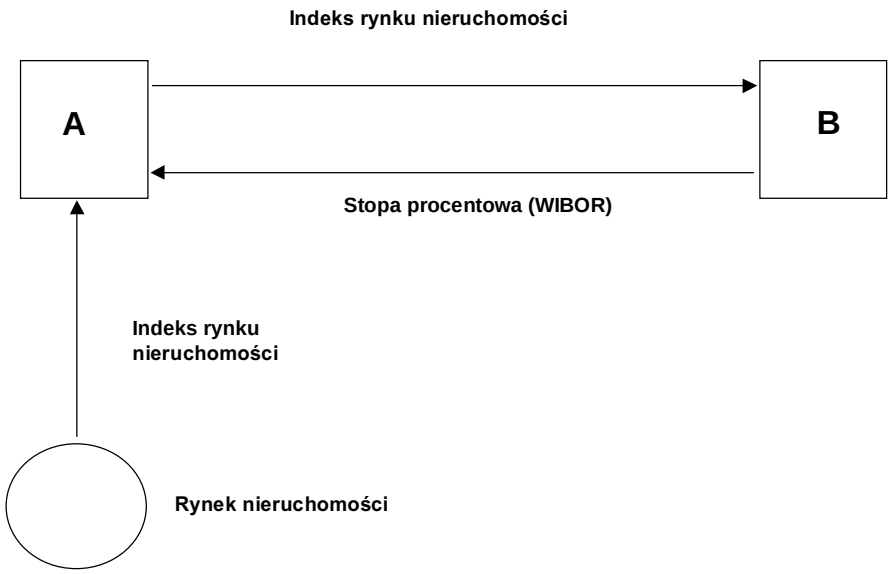
Typowym przykładem instrumentu pochodnego rynku nieruchomości jest kontrakt *swap*, w tym wypadku *Total Property Return Swap*. Jest to instrument, w którym:

- jedna strona płaci przepływy pieniężne zależne od dochodu na rynku nieruchomości, mierzonego odpowiednim indeksem tego rynku,
- druga strona płaci przepływy pieniężne zależne od zmiennej stopy procentowej (zazwyczaj stopy z rynku międzybankowego).

Przykład funkcjonowania takiego instrumentu przedstawiony jest na rysunku 1.

Zauważmy, że w przedstawionym przykładzie:

- strona A transferuje ryzyko cen nieruchomości do strony B,
- strona B w sposób „syntetyczny", czyli bez dokonywania bezpośredniej inwestycji, inwestuje na rynku nieruchomości.



Rys. 1. *Total Property Return Swap*

Instrumenty pochodne rynku nieruchomości to nowy instrument występujący na rynku. Ich rozwój zależy od wielu czynników, z których najważniejsze są następujące:

- zwiększenie płynności tych instrumentów,
- edukacja uczestników rynku w zakresie ich stosowania,
- opracowanie modeli służących do wyceny tych instrumentów.

Część z tych czynników implikuje również wyzwania w zakresie nauki i edukacji.

Literatura

Bachelier L.: *Theory of speculation*. Gauthier-Villars, Paris 1900.

Black F., Scholes M.: *The pricing of options and corporate liabilities*. „Journal of Political Economy" 1973, nr 81, s. 637–654.

Engle R.F.: *Autoregressive conditional heteroscedasticity with estimates of the variance of United Kingdom inflation*. „Econometrica" 1982, nr 50, s. 987–1007.

Graham B., Dodd D.: *Security analysis*. McGraw Hill, New York 1934.

Jajuga K., Jajuga T.: *Inwestycje. Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Kahneman D., Tversky A.: *Prospect theory: an analysis of decision under risk.* „Econometrica" 1979, nr 47, s. 263–291.

Lintner J.: *Security prices, risk and maximal gains from diversification.* „Journal of Finance" 1965, nr 20, s. 587–615.

Markowitz H.M.: *Portfolio selection.* „Journal of Finance" 1952, nr 7, s. 77–91.

Merton R.C.: *Theory of rational option pricing.* „Bell Journal of Economics and Management Science" 1973, nr 4, s. 141–183.

Modigliani F., Miller M.: *The cost of capital, corporation finance and the theory of investment.* „American Economic Review" 1958, nr 48, s. 261–297.

Modigliani F., Miller M.: *Corporate income taxes and the cost of capital: a correction.* „American Economic Review" 1963, nr 53, s. 433–443.

Ross S.A.: *The arbitrage theory of capital asset pricing*. „Journal of Economic Theory" 1976, nr 13, s. 341–360.

Sharpe W.F.: *Capital asset prices: a theory of market equilibrium under conditions of risk.* „Journal of Finance" 1964, nr 19, s. 425–442.

Tobin J.: *Liquidity preference as behavior towards risk.* „Review of Economic Studies" 1958, nr 25, s. 65–86.

Williams J.B.: *The Theory of Investment Value.* Harvard University Press, Cambridge1938.

REAL ESTATE – THE NEW FIELD OF THE FINANCE

Summary

The article presents the directions of the finance evolution. The author takes under consideration the place and the meaning of the financial market theory. In the end, there are analyzed financial instruments of a real estate market.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

KRYSTYNA KIETLIŃSKA

KIERUNKI ROZWOJU SPÓŁDZIELCZOŚCI W ROZWINIĘTYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Wprowadzenie

Przełom wieków jest świadkiem ponownego zainteresowania spółdzielczością, szczególnie w kontekście zmian jakie się w niej dokonują oraz angażowania się w nowe obszary działalności. Generalnie rzecz ujmując, ruch spółdzielczy zmierza w kierunku ożywienia tradycji społeczeństwa obywatelskiego. Na poziomie poszczególnych krajów obserwujemy jednak szereg różnic w organizacji oraz w zakresie działalności spółdzielni.

Współczesny rozwój spółdzielczości w krajach UE związany jest przede wszystkim z ich zaangażowaniem w zaspakajanie potrzeb w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz wszelkich patologii społecznych.

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena tendencji zmian w rozwoju spółdzielczości na przykładzie wybranych krajów UE.

Jako egzemplifikację omawianych zmian przyjęto następujące kraje: Wielka Brytania, Hiszpania, Francja i Włochy. Informacje na temat zmian w wymienionych krajach dadzą możliwości odniesienia ich do sytuacji spółdzielczości w Polsce.

1. Specyfika spółdzielczości

Spółdzielczość należy do tych form organizacji, które współcześnie mają na celu pomoc w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych.

Najogólniej rzecz ujmując, spółdzielnię definiuje się jako zrzeszenie osób prowadzących wspólnie działalność gospodarczą lub społeczną w interesie swoich członków[1].

---

[1] *Encyklopedia powszechna PWN*. Warszawa 1998.

Polskie prawo spółdzielcze rozszerza nieco zakres cech, którymi ta organizacja się charakteryzuje, określając ją jako „…dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”[2].

W literaturze podkreśla się, że spółdzielnie są podmiotami, które posiadają cechy odróżniające je od innych form organizacyjnych. Do podstawowych cech zaliczyć można:

- duży zakres samodzielności organizacyjnej i finansowej,
- dobrowolny i samorządny charakter zrzeszenia,
- prowadzenie działalności na zasadzie pomocy wzajemnej,
- przewagę celów społecznych nad ekonomicznymi, co wyraża się w tym, że celem nadrzędnym spółdzielni jest zaspokojenie określonych potrzeb a nie maksymalizacja zysku,
- szczebel lokalny, jako najbardziej odpowiedni obszar działania,
- poczucie wspólnoty członków[3].

Spółdzielnia, dzięki specyficznej formie własności (grupowa) oraz celach innych niż ekonomiczne, jest szczególnie predestynowana do realizacji lokalnych zadań o charakterze społecznym, przy zachowaniu ekonomicznych efektów tej działalności[4].

2. Modele spółdzielczości i ich realizacja

Spółdzielczość jest formą organizacji, która prowadzi działalność o bardzo szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym.

W ramach podmiotów realizujących zadania społeczne i gospodarcze wyróżnia się trzy grupy:

- spółdzielnie prowadzące działalność gospodarczą o zróżnicowanym charakterze,
- spółdzielnie świadczące usługi społeczne,
- spółdzielnie konsumenckie.

Do pierwszej grupy zaliczyć można następujące ich rodzaje:

- wytwórcze,
- handlowe,
- rolnicze,
- mieszkaniowe,
- kredytowe.

---

[2] Ustawa, Prawo Spółdzielcze, DzU 1999, nr 40 i 60.

[3] R. Döring: *Social enterprises: emergency and reformist solutions*; A. Ronnby: *Local development and new cooperatives in Sweden.* W: *People's economy*. Bauhaus Dessau Foundation, Dessau 1996.

[4] G. Galea: *The evolution of the cooperative from: an international perspective.* W: *Trends and challenges for cooperatives and social enterprises in developed and transition countries*. Red. C. Borzaga, R. Spear. ISSAN Trento, Italy 2004, s. 17.

Drugą grupę stanowią spółdzielnie zajmujące się świadczeniem usług w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, opieki nad ludźmi starszymi, niepełnosprawnymi itp.

Trzecia grupa, zwana też spółdzielniami spożywców, skupia nabywców dóbr i usług.

Wszystkie przedstawione kategorie spółdzielni opierają swoją działalność na własności grupowej i działają na rzecz swoich członków. Jednak szeroki zakres ich działalności powoduje, że mogą być zorganizowane jako instytucje prywatne lub quasi prywatne i mogą reprezentować interesy różnych grup ludności.

Biorąc pod uwagę podmiotowy i przedmiotowy zakres działalności spółdzielni, można wyróżnić cztery ich modele[5].

- socjologiczny,
- wzajemny (*mutual*),
- pośredni (*in-between*),
- quasi publiczny.

Ostatni model (quasi publiczny) jest charakterystyczny dla krajów o gospodarce centralnie planowanej. Nie będzie on przedmiotem zainteresowania ze względu na cel niniejszego artykułu.

Pozostałe trzy modele realizowane są w rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej.

Model socjologiczny – charakteryzuje się tym, że realizuje zadania społeczne, koncentrując się na zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej, która niekoniecznie musi być członkami spółdzielni. Są one często utożsamiane z przedsiębiorstwami lokalnymi bowiem świadczą dobra społeczne szczególnego rodzaju. W Europie ten model nie występuje. Jest on charakterystyczny dla Ameryki Łacińskiej.

Model wzajemny skierowany jest na realizację interesów ekonomicznych swoich członków. Spółdzielnie tego typu są postrzegane jako prywatne przedsiębiorstwa, różniące się od tradycyjnych specyficzną strukturą własnościową (np. zyski dzielone są między członków a nie inwestorów). Działają one głównie na obszarach, gdzie zawodzi rynek (banki, handel, mieszkalnictwo). Występują najczęściej w Niemczech, Australi i USA.

Model pośredni łączy cechy obu poprzednich. Różnice między spółdzielniami tego typu w poszczególnych krajach polegają na tym, że albo bardziej nastawione są na realizację korzyści ich członków, albo na realizację celów społecznych na danym terenie. Występują w wielu krajach europejskich, takich jak Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Francja.

3. Zmiany zakresu działania spółdzielczości w rozwiniętych krajach europejskich

Spółdzielczość ma bardzo odległą tradycję, a jedną z ważnych cech ruchu społecznego jest ciągłość, co oznacza, że rozwija się on i doskonali aż do obecnych czasów. Charak-

[5] G. Galera: *op.cit.*, s. 18 i n.

terystyczne jest także i to, że można zauważyć pewną cykliczność w jego rozwoju. Jego rozkwit obserwuje się w większości przypadków w okresach recesji gospodarczej. Wskazuje to na możliwość wykorzystania spółdzielczości do przezwyciężenia niekorzystnych zjawisk ekonomicznych.

Współczesny rozwój spółdzielczości w rozwiniętych krajach europejskich można podzielić na kilka okresów:

- do końca lat 70,
- lata 1980–1990,
- przełom wieku.

Pierwszy okres charakteryzował się istnieniem tradycyjnych form spółdzielczości prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rzemiosła, handlu, rolnictwa i mieszkalnictwa. Rozwijała się także spółdzielczość konsumencka. Ideą było dążenie do dopasowania zadań spółdzielni do potrzeb rynku. Jednak w tym okresie zarysowuje się tendencja do ograniczenia roli spółdzielczości i do przekształcania jej w przedsiębiorstwa rynkowe. Okres ten można określić jako dominującą modelu wzajemnego.

Zasadnicze zmiany w rozwoju spółdzielczości obserwuje się w latach 80. i 90. ubiegłego roku. Jest to okres, w którym zaczynają nasilać się negatywne zjawiska społeczne takie jak: bieda, uzależnienia, choroby społeczne (głównie AIDS). Istotną rolę w ograniczaniu tych zjawisk zaczyna odgrywać spółdzielczość, a szczególnie model pośredni (*in-between model*). W wielu europejskich krajach takich jak Włochy, Francja, Hiszpania, pojawiają się nowe formy działalności spółdzielni, które biorą na siebie odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów całej społeczności lokalnej.

W tych krajach spółdzielczość bierze na siebie rolę świadczeniodawcy usług społecznych i indywidualnych adresowanych do najbardziej potrzebujących.

Jest to droga ewolucji spółdzielczości w kierunku silnego nastawienia społecznego.

Przełom wieku XX i XXI to okres, w którym objawia się nowe oblicze spółdzielczości. Jest to okres, w którym rozwijają się z niebywałą siłą procesy globalizacji, które powodują tworzenie się silnych, nastawionych na maksymalizację zysku przedsiębiorstw. Poszukują one możliwości obniżki kosztów i ograniczenie do minimum odpowiedzialności za szereg problemów społecznych. Państwo z kolei nie jest w stanie sfinansować coraz większych potrzeb społecznych ze względu na rosnący deficyt budżetowy.

W konsekwencji nasilają się problemy bezrobocia oraz powstaje silna potrzeba walki z wszelkimi przejawami wykluczenia społecznego. Nakłada to na spółdzielnie nowe zadania dotyczące nie tylko rozszerzenia zakresu usług społecznych, ale także świadczeń dotyczących integracji przez pracę.

W literaturze przedmiotu istnieją dwie koncepcje dotyczące integracji przez pracę. Jedna skłania się do rozszerzenia zakresu zadań spółdzielczości o tworzenie miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie, druga mówi o tworzeniu nowych form organizacyjnych

w postaci przedsiębiorstw społecznych[6]. Te ostatnie określane są jako prywatne podmioty gospodarcze, których celem jest preferowanie zadań społecznych nad ekonomicznymi[7].

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że rozwój spółdzielczości może przebiegać dwiema drogami:

- poszerzania zakresu jej działania nie tylko o podmioty świadczące usługi społeczne, ale także o instytucje o charakterze przedsiębiorstw, tworzących miejsca pracy dla osób wykluczonych społecznie. Spółdzielnie o tak szerokim przedmiotowym zakresie działania mogą także poszerzać zakres podmiotowy swojej aktywności świadcząc dobra, usługi i pracę w trzech obszarach:
  - na rzecz członków spółdzielni,
  - na rzecz spółdzielczości lokalnej jako całości,
  - na rzecz określonych grup odbiorców[8];
- ograniczenie zakresu działania spółdzielni do tradycyjnych zadań w zakresie przemysłu, handlu, mieszkalnictwa, realizowanych na rzecz swoich członków oraz utworzenie nowej formy organizacyjnej jaką jest przedsiębiorstwo społeczne, którego zadaniem będzie zarówno świadczenie usług społecznych, jak i integracja przez pracę.

4. Ewolucja spółdzielczości w wybranych krajach europejskich

Spółdzielczość jest tą formą organizacji, która występuje w każdym kraju i w każdym z nich działają w zasadzie wszystkie ich rodzaje. Charakterystyczne jest jednak to, że drogi ich rozwoju mogą być różne. Jest to związane, z jednej strony, z tradycją i historycznymi uwarunkowaniami z drugiej zaś, z warunkami ekonomicznymi panującymi w danym kraju w określonym czasie.

Zmiany w zakresie działania spółdzielczości zależą także od realizowanego w danym kraju modelu. Ze względu na fakt, że model pośredni (*in-between*) dominuje w krajach europejskich oraz, że zawiera on w sobie zadania z dwóch pozostałych modeli, jako egzemplifikację przyjęto wybrane kraje realizujące właśnie model pośredni i skupiono uwagę na spółdzielczości Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch i Francji.

4.1. Doświadczenia brytyjskie

Spółdzielczość w Wielkiej Brytanii rozwijała się w szczególny, nieco odmienny sposób niż w Europie kontynentalnej.

---

[6] *Community development and social enterprises*. Projekt finansowany przez Komisję Europejską DGV, Berlin 1997.

[7] I. Vidal: *Social enterprises as an active employment policy instrument*. *Spanish care*. Materiały konferencyjne IRSPM IV Erasmus Univ. Rotterdam 2000.

[8] G. Galea: *op.cit*., s. 26.

Od roku 1965 obowiązywała ustawa o Przemysłowym i Oszczędnym Społeczeństwie (Industrial and Provident Society Act). Na jej mocy powołano do życia różne rodzaje organizacji, których głównym celem była pomoc w rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych. Można tu wyróżnić dwie grupy działań:

- pomoc indywidualnym osobom w takich przypadkach jak: choroba, bezrobocie, bieda, uzależnienie, wykluczenie społeczne,
- pomoc społeczności lokalnej jako całości w takich obszarach jak: budownictwo społeczne, kasy zapomogowo-pożyczkowe, związki kredytowe, towarzystwa pomocy wzajemnej, kluby itp.

Zadania te realizowane były głównie przez spółdzielnie, stowarzyszenia i fundusze.

W roku 2002 wprowadzono zmiany w ustawie o Przemysłowym i Oszczędnym Społeczeństwie, na mocy których wymienione formy organizacji mogą przekształcić się z w przedsiębiorstwa lub połączyć się z innymi o podobnym charakterze[9]. Oznacza to, że organizacje, które do tej pory działały w formie zbliżonej formalnie do spółdzielni, stają się przedsiębiorstwami społecznymi.

Potwierdzeniem tych tendencji jest powołanie przez Departament Handlu i Przemysłu jednostki organizacyjnej o nazwie przedsiębiorstwo społeczne. Jednym z argumentów jej powołania była konieczność bardziej racjonalnej dystrybucji usług społecznych.

Przedsiębiorstwa społeczne włączyły w swój obszar działania spółdzielnie, organizacje nonprofit a także lokalne przedsiębiorstwa. O roli jaką w Wielkiej Brytanii spełniają i mają spełniać przedsiębiorstwa społeczne świadczy powołanie w 2004 roku Przedsiębiorstw Interesu Lokalnego (Community Interest Company – CIC). CIC jest formą organizacyjną o elastycznej strukturze, która ma służyć realizacji zadań służących społeczności lokalnej. Forma ta charakteryzuje się trzema głównymi cechami:

- działanie dla zysku,
- służy społeczności lokalnej,
- ma ograniczenia w podziale zysku między swoich członków.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w Wielkiej Brytanii na początku XXI w. następują zmiany dotyczące form organizacji podmiotów realizujących zadania społeczne. Idą one w kierunku ograniczenia roli spółdzielczości i pozostawienia w jej obszarze działania tradycyjnych zadań, takich jak handel, usługi, rolnictwo. Problemy o charakterze patologii zarówno indywidualnej, jak i grupowej oraz kwestie rozwoju społeczności lokalnych jako całości, będą przedmiotem zainteresowania przedsiębiorstw społecznych. Czy te rozwiązania przyniosą korzyści społeczne pokaże przyszłość. Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że będą to podmioty o charakterze rynkowym, co może spowodować utratę ich lokalnej tożsamości[10].

---

[9] R. Spear: *From co-operative to social enterprise: trends in European experience.* W: *Trends and challenges for co – operatives and social enterprises in developed and transition countries.* Red. C. Borzaga, R. Spear. ISSAN Trento, Italy 2004, s. 100–101.

[10] R. Spear: *op.cit*., s. 109–111.

4.2. Spółdzielczość w Hiszpanii

W Hiszpanii spółdzielnie zorientowane na rozwiązywanie problemów społecznych istniały od lat 80. ubiegłego wieku i były regulowane trzema oddzielnymi aktami prawnymi: katalońskim, okręgu Walencji i kraju Basków. Nosiły one nazwę spółdzielni społecznych i koncentrowały się głównie na problemach niepełnosprawności fizycznej, psychicznej i społecznej. Istniała też możliwość współpracy w tym zakresie między publicznymi instytucjami i spółdzielniami.

W roku 1999 wprowadzono nowe regulacje prawne, które miały ogólnokrajowy zasięg. Na ich mocy do zakresu działania spółdzielczości włączono także usługi obejmujące oświatę, ochronę zdrowia, opiekę społeczną oraz integrację przez pracę. Na podkreślenie zasługuje fakt, że szczególną wagę przywiązywano do tej ostatniej grupy zadań. Dotyczyła ona tworzenia miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie (długotrwale bezrobotni, uzależnieni, niepełnosprawni, byli więźniowie itp.). W tym obszarze mogły być tworzone różne rodzaje spółdzielczości zarówno konsumenckie, jak i pracownicze. Wszystkie z wymienionych działań mogły odnosić się zarówno do członków spółdzielni, jak i do osób lub grup społecznych nie będących członkami[11].

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w Hiszpanii spółdzielczość rozwija się i nabiera coraz większego znaczenia jako forma organizacji życia społeczności lokalnych oraz jako metoda przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Obok tak szeroko zakrojonej działalności spółdzielni, w Hiszpanii funkcjonują także przedsiębiorstwa społeczne, których zadaniem jest tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz bezrobotnych[12].

4.3. Specyfika spółdzielczości we Włoszech

We Włoszech aktualnie obowiązujące prawo dotyczące spółdzielni zostało wprowadzone w życie w 1991 roku. Noszą one nazwę spółdzielni socjalnych, a ich celem jest realizacja dwóch grup zadań:

- typ A – to zadania na rzecz społeczności lokalnej i promocji jej rozwoju, a w szczególności: pomoc społeczna dla różnych grup ludności takich jak: niepełnosprawni, starzy, bezdomni, narkomani, emigranci, mniejszości narodowe itp.,
- typ B – tworzenie miejsc pracy dla osób poszkodowanych społecznie. Spółdzielnie tego typu mają wymóg zatrudnienia przynajmniej 30% osób poszkodowanych społecznie. Spełnienie tego warunku daje im możliwość korzystania z przywilejów

[11] G. Galera: *op.cit*., s. 27.
[12] I. Vidal: *op.cit*.

w postaci: dotacji z budżetu państwa oraz zwolnienia z płacenia składki na ubezpieczenia społeczne[13].

Rodzaje spółdzielczości istniejące we Włoszech wskazują na szeroki zakres ich działania. Podobnie jak w Hiszpanii, ich podmiotowy zakres dotyczy nie tylko członków spółdzielni ale i osób bądź grup społecznych nie będących członkami.

We Włoszech do tej pory nie istnieją przepisy prawa, które odnosiłyby się do przedsiębiorstw społecznych. Wśród teoretyków toczy się jedynie dyskusja czy istnieje potrzeba specjalnych regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do tej formy organizacji. Istnieją różnice poglądów w tym zakresie. Z jednej strony, jest opcja, która zakłada, że należałoby raczej rozszerzyć zakres przedmiotowy spółdzielczości oraz innych istniejących we Włoszech organizacji (stowarzyszenia, fundusze), z drugiej zaś, są zwolennicy wprowadzenia przepisów dotyczących przedsiębiorstw społecznych i określenia zakresu ich zadań[14]. Jakie będą rozstrzygnięcia w tym obszarze, pokaże niedaleka przyszłość.

4.4. Spółdzielczość we Francji

We Francji w połowie 2001 roku Zgromadzenie Narodowe wprowadziło w życie nową formę spółdzielni pod nazwą Spółdzielnia Socjalna Dobra Publicznego (Societe Cooperative d'Interet Collectiff (SCIC). Generalnie rzecz ujmując, jest to nowelizacja ustawy o spółdzielczości z 1947 roku[15].

SCIC jest rodzajem przedsiębiorstwa, którego zadaniem jest świadczenie usług i tworzenie miejsc pracy dla osób zamieszkałych na danym terenie.

Jej specyficzne cechy są następujące:

- mogą być zorganizowane jako spółki z o.o. lub spółki akcyjne,
- działają nie dla zysku,
- aby rozpocząć działalność muszą uzyskać zgodę Prefekta Departamentu na działalność w okresie 5 lat,
- stowarzyszenia mogą uzyskać status SCIC bez zmian ich statusu prawnego,
- akcje SCIC mogą nabywać także podmioty publiczne (w wysokości max 20% ogółu wartości akcji),
- mogą otrzymywać dotacje od samorządu lokalnego,
- świadczą usługi nie tylko dla członków ale także dla osób nie zrzeszonych,
- członkami SCIC mogą być pracownicy etatowi, użytkownicy, producenci itp.

---

[13] G. Galea: *op.cit.*, s. 29.

[14] P. Iamiceli: *The Italian experience: a legal fromework in progress.* W: *Trends and challenges*..., s. 119–125.

[15] A. Magado: *A New co-operative form in France: Societe Cooperative d'Interet Collectiff (SCIC).* W: *Trends and challenges*..., s. 151 i n.

Przedmiotowy zakres działalności SCIC dotyczy m.in.:

- rozwoju lokalnego,
- usług społecznych (oświata, kultura, ochrona zdrowia, sport i rekreacja, pomoc socjalna, rolnictwo, ochrona środowiska, mieszkalnictwo itp.)
- tworzenia miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie[16].

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że nowa forma spółdzielni, która została powołana w 2001 roku, jest organizacją o charakterze mieszanym, która zawiera w sobie cechy zarówno spółdzielni, jaki i przedsiębiorstwa społecznego. Szeroki zakres jej działania powoduje, że w zasadzie może realizować zarówno zadania o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym. Istnieje zatem obawa, że będzie ona ciążyć w kierunku korzyści ekonomicznych ze szkodą dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

5. Spółdzielczość w Polsce na tle krajów UE

Spółdzielczość w Polsce z formalnego punktu widzenia jest zorganizowana jako odrębna forma własności grupowej. Posiada ona następujące cechy:

- jest formą dobrowolnego zrzeszania,
- zysk nie jest głównym celem jej działalności,
- prowadzi działalność w interesie swoich członków[17].

W ramach działalności spółdzielni wydzielone są następujące instytucje:

- spółdzielnie produkcji rolnej,
- spółdzielnie pracy,
- spółdzielnie mieszkaniowe,
- banki spółdzielcze,
- Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe (SKOK).

Z przedstawionej listy podmiotów funkcjonujących jako spółdzielnie wynika, że w naszym kraju mamy do czynienia z klasyczną odmianą tej formy organizacyjnej. Nie można także przewidzieć, czy istnieją szanse na rozszerzenie zakresu spółdzielczości, bowiem na obecny stan rzeczy wpływają różne czynniki z przeszłości, takie jak:

- negatywne skojarzenia związane z tą formą organizacji, które przypominają o jej socjalistycznych zasadach działania,
- niedostateczna wiedza o roli spółdzielczości w rozwiązywaniu problemów lokalnych,
- zbyt rygorystyczne przepisy prawa, które niemalże zrównują spółdzielnie z przedsiębiorstwami prywatnymi,
- małe zainteresowanie administracji lokalnej tą formą organizacji.

---

[16] A. Margado: *op.cit.*, s. 161–162.

[17] Ustawa, Prawo Spółdzielcze, DzU 1999, nr 40 i 60.

Z przedstawionych rozważań wynika, że w Polsce mamy do czynienia z modelem wzajemnym (mutual) spółdzielni o ograniczonym zakresie działania. Jak do tej pory nie ma w nich miejsca na pomoc w rozwiązywaniu problemów społecznych samorządów lokalnych, grup społecznych bądź indywidualnych ludzi. Na szczęście stworzono podstawy prawne do powoływania innych instytucji, które takie zadania mogą spełniać. Należą do nich przedsiębiorstwa społeczne oraz spółdzielnie socjalne.

Do zadań przedsiębiorstw społecznych należy tworzenie miejsc pracy dla osób fizycznie niepełnosprawnych[18] oraz bezrobotnych[19].

Spółdzielnie socjalne są nowym podmiotem w polskim systemie prawnym[20]. Prowadzą one wspólną działalność gospodarczą przez osoby wykluczone społecznie (bezdomni, uzależnieni, chorzy psychicznie, byli więźniowie itp.). Jest to klasyczna instytucja, która ma na celu integracje przez pracę.

Można zatem powiedzieć, że co prawda spółdzielczość w Polsce ma ograniczony zakres w porównaniu z niektórymi wysoko rozwiniętymi krajami europejskimi, ale w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych nie odstajemy od nich zbyt daleko, mamy bowiem możliwość organizowania oddzielnych instytucji powołanych do takich zadań. Ich działalność nie jest jeszcze szeroka, bowiem zaczęły one powstawać na początku XXI wieku, jednak potencjalnie mają duże szanse na spełnienie swojej społecznej roli.

Podsumowanie

Spółdzielczość, jako grupowa forma działania, ma wielowiekowe tradycje, jednak jej historyczny rozwój napotykał na różne bariery, a zakres jej działalności ulegał zmianom.

Współcześnie w Europie obserwujemy tendencje do rozwoju spółdzielczości, jako tej formy organizacji, która jest odpowiednia dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Jeżeli jednak spojrzeć na spółdzielnie z poziomu poszczególnych krajów, to możemy rozważyć szereg różnic w zakresie ich działalności. Świadczą o tym także niniejsze rozważania, w których przedstawiono tendencje zmian w rozwoju spółdzielczości w XXI wieku w krajach: Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoszech, Francji i Polsce.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że funkcjonujące w analizowanych krajach spółdzielnie mają różny zakres działania. Z tego punktu widzenia można je podzielić na dwie grupy:

---

[18] Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych Dz.U. 1997, nr 123 z kolejnymi zm.

[19] Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. DzU 2004, nr 99, poz. 101 z kolejnymi zm.

[20] Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. DzU 2003, nr 122, poz. 1143 oraz projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych z 17.11.2004.

- pierwszą – o tradycyjnym charakterze, działającą na rzecz swoich członków i świadczącą dobra i usługi w zakresie produkcji handlu, mieszkalnictwa, bankowości. Reprezentantem tej opcji jest Wielka Brytania, w której obok tradycyjnej spółdzielczości powołana została do życia organizacja, która realizuje ważne cele społeczne o charakterze lokalnym, ma cechy przedsiębiorstwa społecznego,
- drugą – o rozszerzonej formie, działającą nie tylko na rzecz swoich członków ale także osób nie zrzeszonych. Noszą one nazwę spółdzielni społecznych i funkcjonują obok tradycyjnych form spółdzielczości. Ich zadania dotyczą integracji społecznej, świadczenia usług społecznych oraz tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, bezrobotnych i wykluczonych społecznie. Do krajów w których przyjęto takie rozwiązania należą Hiszpania, Włochy i Francja. Mimo podobnych tendencji rozwoju spółdzielni w tych krajach, występują między nimi różnice. Hiszpania i Włochy to kraje, w których szeroki zakres działania zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy istnieje od dawna i ulega jedynie niewielkim korektom. Natomiast we Francji w 2001 r. dokonano radykalnej zmiany przepisów, powołując nową formę spółdzielni pod nazwą: Spółdzielnia Socjalna Dobra Publicznego (SCIC), która de facto może przybierać różne postacie od spółdzielni przez spółkę z o.o. aż po spółkę akcyjną. Ten hybrydalny twór ma zarówno zwolenników jak i przeciwników, a przyszłość pokaże, która opcja miała rację.

Na tle omówionych wysoko rozwiniętych krajów Europy nieco odmiennie wygląda polska spółdzielczość. Można byłoby nasze rozwiązania zaliczyć do drugiej grupy gdyby nie fakt, że mamy trzy rodzaje rozwiązań omawianych problemów:

- tradycyjne spółdzielnie,
- spółdzielnie socjalne – służące tworzeniu miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie,
- przedsiębiorstwa społeczne – tworzące miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych i bezrobotnych.

Brak jest w naszym kraju rozwiązań organizacyjnych dla świadczenia usług społecznych. Przepisy prawa nie przewidują dla nich miejsca w żadnej z trzech grup instytucji. Ich dystrybucja odbywa się albo przez państwo, albo przez rynek, bądź przez organizacje non-profit.

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że jesteśmy oryginalni w przyjętych rozwiązaniach, choć wymagają one pewnych uzupełnień i korekt.

DEVELOPMENT TRENDS OF CO-OPERATIVES IN HIGH DEVELOPED EUROPEAN COUNTRIES

Summary

Last decades are characterized by quick economic development. It causes the better fulfill ment of the society needs. On the other hand it effects the negative phenomena such as unemployment, homelessness, poverty e.c. These problems make the government seek new forms of organization to alleviate them. One of the solutions is to develop co-operatives.

A characteristic feature of the developed countries is the speed development of these organizations and their commitment in satisfying social needs like: education, healthcare and all kinds of social pathology.

This paper aims to present and estimate the tendencies in the development of co-operatives in the XXI century on the example of four European Union countries like: Great Britain, Spain, Italy and France. This information give the possibility of comparison with the situation of Polish co-operatives.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK

IMPLIKACJE ROZWOJU FINANSOWYCH BADAŃ NAUKOWYCH

1. Historyczna droga rozwoju badań finansowych

Eksplozja finansowych badań naukowych nastąpiła na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wcześniej finanse były zepchnięte do roli pomocniczej w dwóch wymiarach – naukowym i praktycznym. Wynikało to z roli, jaką tej dyscyplinie wyznaczono, wiązało się to z umniejszeniem znaczeniu pieniądza. Występował prymat procesów rzeczowych, które jedynie przedstawiano w postaci pieniężnej. Wyrazem tego była dominacja planów rzeczowych, które były podstawą dla funkcjonowania gospodarki. W tych warunkach klimat dla rozwoju finansów był niesprzyjające, a precyzyjniej i bardziej dobitnie rzecz ujmując marginalizujący potrzebę ich rozwoju. W związku z tym nastąpił w nauce finansów okres stagnacji, co prowadziło do małej aktywności kadry naukowej. Prace, które były publikowane wcześniej, zawierały powtarzane w czasie treści, najczęściej z bardzo ograniczonym wykorzystaniem literatury obcojęzycznej, która była mało przydatna, bowiem nie miała odniesień do polskich warunków.

Podobne uwagi można odnieść do praktyki finansowej. Było to zapotrzebowanie na kadry kontystów, a nie z prawdziwego zdarzenia finansowców, w takich zawodach jak: skarbowiec, bankowiec, ubezpieczeniowiec. Potrzebni byli ci, którzy wykonywali czynności zawodowe w sposób bierny, przejawem czego było kształcenie umiejętności dokonywania odpowiednich zapisów, które obrazowałyby przebieg zjawisk rzeczowych w formie pieniężnej. Stąd zapotrzebowanie na kadrę finansową było małe, co skutkowało niewielkim zainteresowaniem na kształcenie finansowców w wyższych uczelniach.

Wraz z transformacją polskiej gospodarki z systemu centralnie sterowanego do systemu rynkowego, zapotrzebowania na finanse zarówno w aspekcie naukowym, jak i praktycznym gwałtownie wzrosło. Znalazło to wyraz w dwóch wymiarach: instytucjonalnym i profesjonalnym. Ten pierwszy związany był z tworzeniem lub reaktywowaniem takich instytucji

jak: Giełda Papierów Wartościowych, banki komercyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, samorząd terytorialny itp.

Działanie każdej wymienionej instytucji wymagało właściwych uregulowań prawnych, stanowiących podstawę ich funkcjonowania.

W drugim wymiarze chodziło o wykształcenie specjalistów w zawodach finansowych. Wymagało to zmian w procesie kształcenia na poziomie wyższym, podjęcia nowych kierunków badań naukowych, opracowania nowych podręczników i wykształcenia kadry naukowej.

Z innej strony patrząc, przekształcenia własnościowe, zmiany form gospodarowania spowodowały przemiany w trybie i sposobach zarządzania zasobami materialnymi, kapitałem i personelem.

W sumie cały kompleks zasygnalizowanych przemian spowodował, że pojawiło się wiele problemów, które wymagały określonych rozwiązań, dyskusji nad ich postacią. To rodziło wiele pytań, na które oczekiwano odpowiedzi dotyczących działań zarówno bieżących, jak i przyszłych. Aby tego dokonać należało zgromadzić odpowiednie informacje, zanalizować je i uzyskać rozpoznanie, ułatwiające przejście do oceny i wskazanie drogi na dalsze lata. Dodatkowo wejście Polski do Unii Europejskiej zrodziło wiele kwestii związanych z dostosowaniem się do rozwiązań obowiązujący kraje wspólnoty.

Wymienione z perspektywy historycznej uwarunkowania były bazą dla rozwoju finansowych badań naukowych i tłumaczą przyczyny sprawcze ich rozwoju aktualnie. Nietrudno zauważyć, że proces ten ma dynamiczny charakter i nabiera coraz większego przyspieszenia. Miarą w tym zakresie jest dywersyfikacja obszarów badawczych, które skoncentrowane są w kilku podstawowych kierunkach: finansów publicznych, finansów przedsiębiorstw, bankowości, ubezpieczeń i rynków finansowych.

W każdym z nich obserwuje się koncentrację badań finansowych wokół określonych grup tematycznych.

2. Inspiracje do badań finansowych

Bodźcem do podejmowania określonych tematów badawczych stała się praktyka, która borykała się z trudnościami rozwiązania wielu problemów. I tu pojawiły się kwestie o znaczeniu fundamentalnym – czy opierać się na doświadczeniach innych krajów i wzory te powielać, czy poszukiwać własnych dróg postępowania. Dotyczyło to wielu elementów, np. systemu podatkowego, mechanizmów tworzenia i działania banków, popularyzacji instrumentów finansowych, takich jak, np. karty kredytowe, określenia rodzajów ryzyk finansowych i sposobów ich zabezpieczenia.

Inny rodzaj bodźców do podejmowania badań stanowiła literatura światowa. Powszechność i ułatwiony dostęp do niemal wszystkich pozycji, spowodowany postępem techniki komputerowej, wymianą międzybiblioteczną a także wyjazdami i kontaktami bezpośred-

nimi pracowników naukowych przyczynił się do dyskusji i podejmowania kontrowersyjnych wątków w teorii finansów.

Kolejny element inspirujący wynika z współpracy międzynarodowej. Wiąże się to ściśle z udziałem zarówno pojedynczych osób, jak i zespołów naukowych w unijnych programach badawczych. Najczęściej wymagało to współdziałania kilku ośrodków naukowych, na ogół z trzech krajów. Opracowania tego typu to przede wszystkim badania o charakterze komparatystycznym.

Z wymienionym kierunkiem ściśle łączyło się zapotrzebowanie zagranicy na badania ukazujące procesy transformacji finansów w Polsce zarówno od strony instytucjonalnej, jak i narzędziowej. W tym obszarze mieściły się badania akcentujące ewolucję, np. banków samorządów lokalnych czy towarzystw ubezpieczeniowych. Najczęściej związane było to z procesami prywatyzacji i decentralizacji finansów. Wyniki badań eksponowały przemiany zarówno w procesie gromadzenia, jak i wydatkowania środków zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Następne źródło pobudzające badania finansowe wynikało z konieczności przeprowadzenia w Polsce reform systemu finansowego. Dotyczyło to takich dziedzin jak np. administracja publiczna, ubezpieczenia społeczne w tym zarówno związane z ochroną zdrowia, jak i zabezpieczeniem rentowo-emerytalnym, systemem podatkowym, funduszami inwestycyjnymi, rynkiem finansowym.

Zapotrzebowanie na ekspertów finansowych znalazło odbicie w podejmowanych pracach na stopnie i tytuły naukowe. Poszukiwanie aktualnych problemów i konieczność ich rozwiązywania znalazły wyraz w prowadzonych badaniach, które były wykorzystywane w bieżących pracach.

Przemiany ustrojowe idące w kierunku budowy społeczeństwa demokratycznego sprzyjały podejmowaniu prac badawczych w obszarach rozwijanych na świecie i przebijających się w Polsce. Należą do nich badania z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego, finansowanie sfery nonprofit czy modyfikacji metod budowy budżetu.

I wreszcie, inspiracją do podejmowania badań finansowych była dydaktyka i kształcenie w szkołach wyższych. Aby edukować na wysokim poziomie finansowców niezbędna była wiedza nie tylko teoretyczna, ale i praktyczna czy możliwość przedstawienia i omawiania współczesnych dylematów systemu finansowego. Temu sprzyjała konieczność publikowania, opartych na aktualnych materiałach, podręczników zawierających nowe treści, których ważnym elementem były ilustracje empiryczne, pochodzące zarówno z badań prowadzonych w Polsce, jak i w ramach współpracy międzynarodowej czy wreszcie wykorzystujących podsumowanie prac autorów zagranicznych.

3. Cechy i etapy badań finansowych

Przedstawione czynniki stanowiące podstawę inspiracji badań finansowych równocześnie wyznaczają ich cechy. Rysują się tu dwie podstawowe cechy. Należą do nich: dywersyfikacja i multiplikacja. Ta pierwsza cecha związana jest z podziałem badań naukowych na kilka obszarów odpowiadających wymienionym wcześniej subdyscyplinom finansów. Warto wskazać jeszcze, że są to: finanse publiczne z dwoma odgałęzieniami zasadniczymi: finansów państwa i samorządu terytorialnego, które wewnętrznie dzielą się na bardziej szczegółowe zagadnienia, np. długu publicznego, poszczególnych podatków, dochodów własnych czy obcych samorządów itd. Następnie jest to obszar należący do bankowości, także podzielony na kwestie związane z polityką pieniężną, bankowością centralną, bańkowością komercyjną, polityką kredytową, ryzykiem bankowym z innymi. Trzeci obszar to finanse przedsiębiorstw, także znacznie zdywersyfikowane na finanse korporacji, mechanizmy konkurencji finansowej, inwestycji, wykorzystania analizy finansowej do zarządzania firmą.

Czwarty obszar to rynki finansowe. W tym obszarze występują zagadnienia związane z działaniem otwartego rynku, operacjami giełdowymi, wykorzystaniem funduszów inwestycyjnych łącznie z otwartymi funduszami emerytalnymi, euroobligacjami czy obligacjami komunalnymi.

I wreszcie piąty krąg badań związany jest z ubezpieczeniami zarówno społecznymi, jak i gospodarczymi, a w tym poszczególnymi ich kategoriami związanymi z różnymi rodzajami ryzyka.

Warto zwrócić uwagę, że zarysowana wyżej dywersyfikacja badań finansowych bazuje na kryterium dominujących źródeł finansowania, do których, przykładowo, dla finansów publicznych należą podatki, dla banków odsetki, ubezpieczeń składki czy przedsiębiorstw dochody ze sprzedaży dóbr i usług.

Druga cecha badań finansowych to multiplikacja. Oznacza ona, że w tym zakresie następuje proces narastania badań ujętych zarówno w kategoriach ilościowych, jak i jakościowych. Wyrazem tego są publikacje wielu autorów na tematy zbliżone czy podobne. Pozwala to naświetlić badane zjawiska z różnych stron, w których wykorzystuje się różne rozłożenie akcentów.

Omówione cechy badań finansowych przekładają się na możliwą do zaobserwowania i wyodrębnienia poszczególnych etapów w podejmowaniu badań finansowych. W tym zakresie dostrzec można trzy etapy:

- koncentracji wokół problemów reform i transformacji,
- integracji międzynarodowej,
- harmonizacji i globalizacji.

Etap pierwszy oznaczał, że badania finansowe były nastawione na to, co łączyło się z przekształceniem, modyfikacją i tworzeniem nowego systemu finansowego. Wymagało to podjęcia reform finansowych, dla których bazą były analizy i propozycje dotyczące konkret-

nych rozwiązań stanowiących wynik badań. Wszystko to razem stanowiło o charakterze procesu transformacji. Wymagał on zmian we wszystkich elementach systemu finansowego, a w wielu przypadkach budowy od nowa zniszczonych instrumentów finansowych takich jak np. akcje i związaną z nimi giełdą papierów wartościowych.

Drugi etap wystąpił szczególnie intensywnie w okresie starań Polski o wejście do Unii Europejskiej i dostosowaniem się do jej wymogów, kiedy inkorporacja do Unii stała się faktem. W tym okresie nasiliły się badania finansowe, które nie tylko odnosiły się do naszego kraju, ale miały powiązania w skali europejskiej. W tym obszarze mieszczą się międzynarodowe programy, w których Polska a w tym pracownicy naukowi zajmujący się finansami brali czynny udział.

I wreszcie trzeci etap, który trwa do chwili obecnej, to harmonizacja badań finansowych Polski z innymi krajami, mająca doprowadzić do wspólnych rozwiązań, a jeśli nie, to przynajmniej porozumień w tym zakresie. Przykładem mogą tu być badania poświęcona strategiom podatkowym. Na tym etapie wyraźnie można zaobserwować wsystępownie zjawisk globalizacji. Oznacza to już nie tylko rozwój badań w skali narodowej, rozwój badań porównawczych, ale szerokiego otwarcia drogi nastawionej na badania wspólne.

Na tle przedstawionej, w skrótowy sposób, charakterystyki badań finansowych z perspektywy historycznej, należy sobie zadać pytanie, jak przekłada się cały omawiany w kategoriach ogólnych proces przebiegu badań finansowych na język konkretnych, aktualnych problemów podejmowanych przez polskich naukowców.

4. Aktualna problematyka badań finansowych

Nie roszcząc sobie prawa do kompletności ani zupełności, warto spróbować wskazać punkty koncentracji badawczej, analizując wymienione wcześniej obszary badawcze finansów. W dziedzinie finansów publicznych postrzega się kilka głównych problemów. Pierwsza grupa zagadnień ma charakter fundamentalny. Mieszczą się tu kwestie teoretyczne problemów federalizmu fiskalnego. Na tym tle podejmowane są wątki konsekwencji finansowych decentralizacji władzy państwowej. Towarzyszą temu finansowe problemy dotyczące roli państwa w procesach gospodarczych, z jednej strony, i społecznych czy węziej socjalnych, z drugiej strony.

Blisko z tymi problemami jest związana problematyka deficytu budżetu państwa, zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i sposobów ich zasilania i równoważenia.

W tym kontekście podejmowane są problemy dotyczące podatków państwowych i lokalnych zarówno od strony analizy ich zmian strukturalnych, np. w strukturze budżetu państwa, jak i samorządów terytorialnych. Podejmowane też są wątki związane z oceną aktów prawnych z ekonomicznego punktu widzenia oraz luk prawnych pozwalających na ich ominięcie lub zróżnicowaną interpretację.

Kolejny wątek zajmują zasady funkcjonowania sektora publicznego wraz z analizą wydatków publicznych przeznaczonych na określone dziedziny, stanowiące odzwierciedlenie funkcji państwa czy jednostek samorządu terytorialnego.

Wyjście poza ramy narodowe stanowią badania poświęcone finansom międzynarodowym, w tym głównie Unii Europejskiej. I wreszcie mniej licznie pojawiają się badania skoncentrowane na instytucjonalnych formach aktywności społeczeństwa obywatelskiego, w których kładzie się akcent na źródła ich finansowania.

Osobny wątek stanowią kwestie wpływu na system finansów publicznych układów politycznych i towarzyszących im mechanizmów roli władzy.

W grupie badań poświęconych finansom przedsiębiorstw następuje koncentracja wokół wielu zagadnień. Podejmowane są mianowicie wątki związane z zarządzaniem wartością i efektywnością przedsiębiorstw. Źródłami finansowania inwestycji pojedynczych firm i korporacji. Uwzględnia się także kwestie dotyczące struktury kapitału i sposobu zarządzania wybraną jego częścią, np. kapitałem obrotowym.

Kolejny wątek stanowią obciążenia przedsiębiorstw w tym podatkowe i związane z nimi koszty i pracy.

Badania poświęcone bankowości są bardzo różnorodne, ale można zaobserwować kilka centrów. Należą do nich zmiany instytucjonalne w sektorze bankowym wraz z procesami integracji: konsolidacji wewnątrzsektorowej jak i połączonej z sektorem ubezpieczeniowym. Wystepują tu badania skupione na standardach międzynarodowych i prawnych regulacjach działalności bankowej. Często podejmuje się badania kompleksowe poświęcone zarządzaniu bankiem w kontekście ryzyka i sposobów jego zabezpieczenia.

W niektórych badaniach uwagę koncentruje się na nowych produktach bankowych.

Mniej popularny jest wątek związany ze specyfiką spółdzielczego sektora bankowego.

Ściśle z problematyką wszystkich omówionych grup badań związana jest kolejna z nich dotycząca rynków finansowych. Poświęcone są one głównie zagadnieniom funkcjonowania rozwoju i specyfiki tych rynków. W tym obszarze podejmuje się także kwestie związane z instrumentami finansowymi wykorzystywanymi w tym obszarze. Równocześnie omawiane są problemy dotyczące decyzji inwestycyjnych i przedstawia się inwestorów instytucjonalnych rynku kapitałowego. W ramach zagadnień mieszczących się w grupie należącej do ubezpieczeń podejmowane są sprawy związane z rolą i zadaniami ubezpieczeń obowiązkowych o rozmiarach katastrofalnych. Kolejny nurt to ubezpieczenia kredytów i ryzyk finansowych oraz zarządzania finansami zakładów ubezpieczeniowych wraz z ich kontrolą i wyceną[1].

---

[1] Omówienie aktualnych badań finansowych przygotowano w oparciu o publikacje: *Finanse publiczne*. Red. A. Pomorska. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006; *Finanse przedsiębiorstw*. Red. P. Karpuś. Wyd. UMCS, Lublin 2006; *Bankowość*. Red. J. Węcławski. Wyd. UMCS, Lublin 2006; *Rynki finansowe*. Red. H. Mamcarz. Wyd. UMCS, Lublin 2006; *Ubezpieczenia*. Red. S. Wieteski.

Przedstawiona enumeracja głównych kierunków badań finansowych podejmowanych przez ośrodki akademickie w Polsce potwierdza ich szerokie spektrum i świadczy o dynamicznym ich rozwoju.

IMPLICATIONS OF THE DEVELOPMENT OF FINANCIAL RESEARCH

Summary

The article discusses the historical evolution of financial research, as well as its underlying inspirations. The characteristics and stages in financial research are presented. Against this background, issues in the current research conducted by academic centers in Poland are synthetically examined.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

WIESŁAWA PRZYBYLSKA-KAPUŚCIŃSKA

EURO NA CENZUROWANYM – PERSPEKTYWY WPROWADZENIA WSPÓLNEJ WALUTY W POLSCE

Problem wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce pozostaje wciąż żywym i aktualnym tematem dyskusji zarówno wśród ekonomistów, jak i praktyków. Jednocześnie trzeba podkreślić, że stanowił on w Polsce przedmiot rozważań w końcu lat 90., a więc gdy euro jeszcze nie występowało w obiegu nawet wśród państw, które zdecydowały się przystąpić do strefy euro – spośród członków ówczesnej Unii Europejskiej.

Ze zrozumiałych względów – najsilniejsze zainteresowanie i największą aktywność dotyczącą kwestii euro wykazywał Narodowy Bank Polski reprezentujący interesy monetarne naszego kraju.

Od momentu deklaracji woli Polski o akcesji do Unii Europejskiej bank centralny konsekwentnie, stopniowo podejmował działania w zakresie nadania polskiej polityce pieniężnej nowoczesnego charakteru, uwzględniając wewnętrzne jej uwarunkowania ekonomiczne, jednocześnie dążąc do ukształtowania europejskiego wymiaru tej polityki. Był zawsze na czele, wśród instytucjonalnych reformatorów polskiej gospodarki rynkowej, zmierzających krok po kroku, dzięki szeroko zakrojonym procesom harmonizacji Polski w Unii Europejskiej, do przybliżania europejskiej perspektywy i członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zainteresowanie wspólną walutą euro i perspektywami jej wprowadzenia w Polsce pobudziło wyobraźnię pokolenia ekonomistów okresu transformacji zarówno tych związanych z bankiem centralnym, jak i kadry akademickiej wierzącej w konieczność i nieuchronność naszego członkowstwa w Unii Europejskiej, a w przyszłości – i w UGW, po spełnieniu kryteriów konwergencji.

Pod koniec lat 90. z początkiem XXI wieku kontynuowano szeroko zakrojoną i intensywną dyskusję zarówno przedstawicieli świata nauki, gospodarki i polityki, przygotowującą i przekonywającą społeczeństwo do idei wspólnotowej. Przy tej okazji popularyzowane były także idee dotyczące wspólnej waluty. Wówczas został przygotowany raport pracowników NBP poświęcony analizie korzyści i kosztów związanych z wprowadzeniem

euro w Polsce[1]. Był on wyrazem nie tylko stanowiska banku centralnego na temat kluczowego, perspektywicznego zagadnienia, ważnego dla przyszłości gospodarczej Polski, ale również był przejawem dialogu ze społeczeństwem, w ramach świadomej i konsekwentnej polityki informacyjnej NBP oraz komunikacji z rynkami finansowymi.

W dyskusji, którą wywołał ów raport, pojawiły się różne stanowiska. Ujawnili bowiem swoje oblicze zarówno eurosceptycy, jak i euroentuzjaści. W zależności od przyjmowanej pozycji względem euro, jedni eksponowali zalety, drudzy natomiast wady, które dodatkowo starali się wyolbrzymić. Tymczasem kwestia wprowadzenia euro w Polsce wymaga zapewnienia rzeczowej i spokojnej wymiany argumentów merytorycznych, pozbawionych posmaku polityki.

1. Korzyści z wprowadzenia wspólnej waluty euro w Polsce

Ocenę korzyści wynikających z przystąpienia Polski do strefy euro można przedstawić analizując mechanizm wpływu wspólnej waluty na wielkości mikro- i makroekonomiczne gospodarki. Wpływ ten przejawia się w zmianach kategorii wymiernych – pieniężnych, kształtując ich wartość oraz – w zjawiskach niemonetarnych, jakościowych, mających wszakże uzewnętrzenie w efektywności warunków gospodarowania i ogólnej sprawności i elastyczności gospodarki.

W dyskusji nad korzyściami z wprowadzenia euro w Polsce wskazuje się na dwa rodzaje efektów – krótko- i długookresowych. Efekty krótkookresowe mają charakter bezpośredni i są wynikiem jednorazowego, trwałego wpływu zmian warunków gospodarowania pod wpływem przyjęcia wspólnej waluty.

Efekty długookresowe są rozłożone w czasie i jest je nieco trudniej skonstatować, gdyż mają one charakter pośredni. Stąd często w dyskusjach nie są wskazywane, choć to one właściwie przesądzają o rzeczywistych długofalowych korzyściach kraju decydującego się na wstąpienie do strefy euro.

Wśród efektów bezpośrednich wskazuje się na[2]:

- eliminację kosztów transakcyjnych,
- eliminację ryzyka kursowego i spadek stóp procentowych,
- poprawę warunków funkcjonowania polskich przedsiębiorstw[3].

Z kolei – skutków długookresowych, trudniejszych do uchwycenia i oczekiwanych, jest znacznie więcej i wymienia się wśród nich następujące:

---

[1] *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*. NBP, Warszawa 2004, s. 128.

[2] M. Rozkrut: *Dlaczego warto przyjąć euro?* „Rzeczpospolita" 2006, nr 209, *Euro dla wszystkich*, dodatek *Moje Pieniądze.*

[3] Ona uzewnętrzni się także w długim okresie.

- po stronie inwestycji:
  - wzrost stopy inwestycji w danej gospodarce,
  - wzrost napływu inwestycji bezpośrednich; uzyskany dostęp do kapitału, który będzie mógł finansować potrzeby polskiej gospodarki,
  - zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego kraju wśród potencjalnych inwestorów zagranicznych,
- po stronie rynków finansowych:
  - obniżenie premii za ryzyko,
  - wzrost wiarygodności kraju przyjmującego wspólną walutę z uwagi na ograniczenie gwałtownych przepływów kapitałowych,
  - zmniejszenie możliwości realizacji ataków spekulacyjnych na rynek finansowy,
  - wzrost przejrzystości prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce,
  - większa stabilność finansowa polskiej gospodarki,
  - integracja rynku finansowego prowadząca do przyspieszonego wzrostu[4],
  - swobodny dostęp do oszczędności zgromadzonych w innych krajach strefy euro,
- po stronie handlu i przedsiębiorczości[5]:
  - ożywienie wymiany handlowej dzięki ograniczeniu niepewności związanej z rachunkiem ekonomicznym w handlu zagranicznym,
  - uzyskanie korzyści skali z tytułu specjalizacji i wielkości produkcji poprzez rozwój handlu i rozszerzenie rynków zbytu,
  - wzrost konkurencji i konkurencyjności na rynku dóbr i usług,
  - zwiększenie dostępu do wiedzy i nowych technologii dzięki wymianie zagranicznej.

2. Koszty wynikające z wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce

Wśród największych zagrożeń wynikających z przyjęcia euro wskazuje się na utratę niezależności polityki monetarnej. Bank centralny zostanie zobowiązany do przekazania władzy decyzyjnej w zakresie polityki pieniężnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu, gdyż to on będzie ustalał stopy procentowe[6]. Jednak nie wszyscy ekonomiści „odbierają" tę utratę autonomii polityki pieniężnej w sposób negatywny. Przez wejście Polski do UE trzeba także było poświęcić część niezależności, a nie spowodowało to niekorzystnych skutków dla gospodarki – wręcz odwrotnie, patrząc choćby na korzyści polskich producentów żywności.

---

[4] Na integracji rynków finansowych najwięcej zyskują kraje najmniej rozwinięte. Por. M. Rozkrut: *op.cit*.

[5] *Czy przyjęcie wspólnej waluty będzie korzystne dla przedsiębiorców*. Raport Gazety Prawnej, www.gazetaprawna.pl, 22.11.2006.

[6] M. Zuber: *Przyjąć jak najszybciej.* „Rzeczpospolita" 2006, nr 268, dodatek Ekonomia.

Ze względu na konieczność usztywnienia kursu złotego względem waluty euro w momencie przystąpienia do mechanizmu ERM2 – trzeba będzie zrezygnować ze stabilizującej funkcji płynnego kursu złotego. Z racji występowania tak zwanego trójkąta niespójności celów polityki gospodarczej usztywnienie kursu będzie rodziło dodatkowe komplikacje, spotęgowane faktem, że stopy procentowe ustalał będzie EBC.

Przekazanie kompetencji w zakresie stóp procentowych EBC może budzić obawy polityków i społeczeństwa, czy wspólna polityka pieniężna dla krajów UGW będzie zasadna dla Polski[7]. Ponadto utrata autonomii polityki pieniężnej może się przekładać na wzrost zmienności produkcji i bezrobocia[8], a te z kolei na siłę wahań koniunkturalnych.

Wśród innych problemów, które mogą się ujawnić bądź spotęgować negatywne skutki wprowadzenia euro, wskazywane są kwestie:

- elastyczności rynku pracy,
- synchronizacji cykli koniunkturalnych w strefie euro,
- krótkookresowych kosztów spełnienia inflacyjnego kryterium zbieżności,
- redukcji wydatków publicznych w celu ograniczania deficytu finansów publicznych,
- możliwe są wysokie koszty szybkiego spełnienia kryterium fiskalnego,
- trudna i niejednoznaczna ocena jednolitej polityki monetarnej, niekoniecznie zawsze korzystnej dla wszystkich państw członkowskich[9],
- wysokie koszty techniczno-operacyjne związane ze zmianą oficjalnej jednostki pieniężnej (druki, urządzenia, czytniki, kasy fiskalne).

Bilans korzyści i kosztów przyjęcia euro przemawia za jak najszybszym przyjęciem wspólnej waluty, ponieważ w świetle obliczeń NBP nasze członkostwo w UGW spowodowałoby wzrost PKB o 0,2–0,4 pkt. proc. Jednocześnie należy podkreślić, że obliczenia powyższe nie uwzględniają efektów w handlu zagranicznym[10]. Z doświadczeń państw „12" natomiast wynika, że wprowadzenie wspólnej waluty spowodowało wzrost handlu między nimi o 4–10%.

3. Bariery wprowadzenia euro w Polsce

Nieodzownymi, koniecznymi warunkami wprowadzenia wspólnej waluty są powszechnie znane kryteria konwergencji. Jeszcze dwa lata temu nasza gospodarka nie spełniała żadnego z kryteriów wejścia do strefy euro. W ocenach Komisji Europejskiej w minionym okre-

---

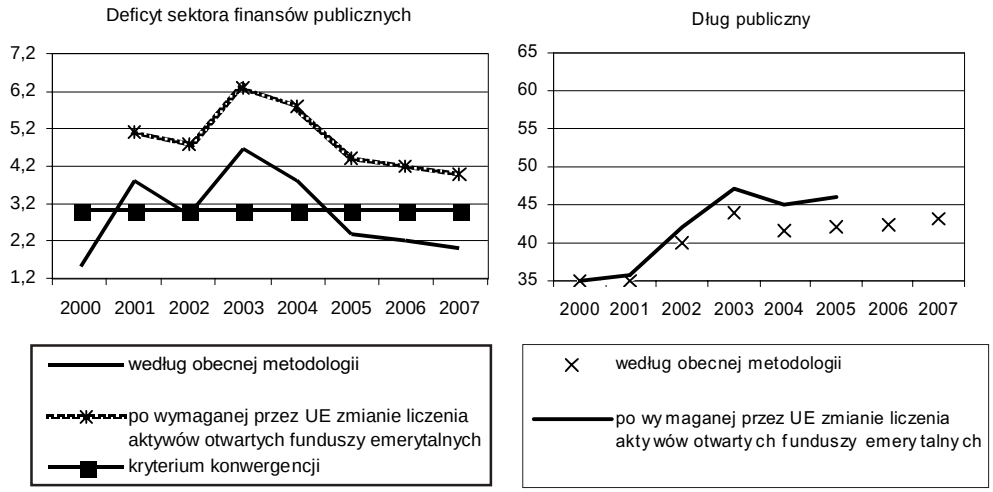
[7] *Raport na temat korzyści i kosztów*..., s. 17.

[8] *Ibidem*, s. 16–43.

[9] *Polska na samym końcu w drodze do unii walutowej.* „Rzeczpospolita" 2006, nr 40, dodatek Ekonomia.

[10] J. Borowski, P. Graca, W. Grostal: *Trzy razy tak dla euro*. „Rzeczpospolita" 2006, nr 12, dodatek Ekonomia.

sie do końca upływającego roku (2006) udało się dokonać widocznych postępów, ale nie są one jeszcze wystarczające, by wejść do strefy euro. Nadal mamy zbyt wysoki deficyt budżetowy sektora finansów publicznych. Równocześnie należymy do krajów o wysokim wskaźniku długu publicznego (choć samo kryterium z Maastricht nie zostało przekroczone). Polski złoty jest nadal chwiejną walutą. W odniesieniu do kryterium inflacyjnego bank centralny niewątpliwie zrealizował wytyczone cele, przeprowadzając konsekwentną dezinflację. Jednak wobec kryterium prawnego – dotyczącego niezależności banku centralnego – wciąż można mieć zastrzeżenia[11]. Dotyczą one kompetencji NIK-u wobec NBP, wspierania przez NBP i BFG banków z zagrożoną wypłacalnością, zatwierdzania dorocznego bilansu banku centralnego przez rząd, czy też samego sformułowania celu działania banku centralnego w ustawie o NBP.



Rys. 1. Polska a europejska waluta. Wybrane kryteria konwergencji (% PKB)

Źródło: Komisja Europejska.

Niespełnienie kryterium fiskalnego, słabe, jak dotąd, perspektywy w redukcji wskaźników fiskalnych stanowią główną przeszkodę na drodze do euro. Przedstawiciele krajów członkowskich Unii Europejskiej – na posiedzeniu Rady ECOFIN – ocenili, że Polska podejmuje zbyt słabe działania przybliżające ją do spełnienia kryteriów fiskalnych[12]. Przedmiotem różniącym wciąż stanowisko polskich władz i Ministerstwa Finansów od poglądów

[11] A. Słojewska: *Przeszkody na drodze do euro*. „Rzeczpospolita" 2006, nr 284, dodatek Ekonomia.

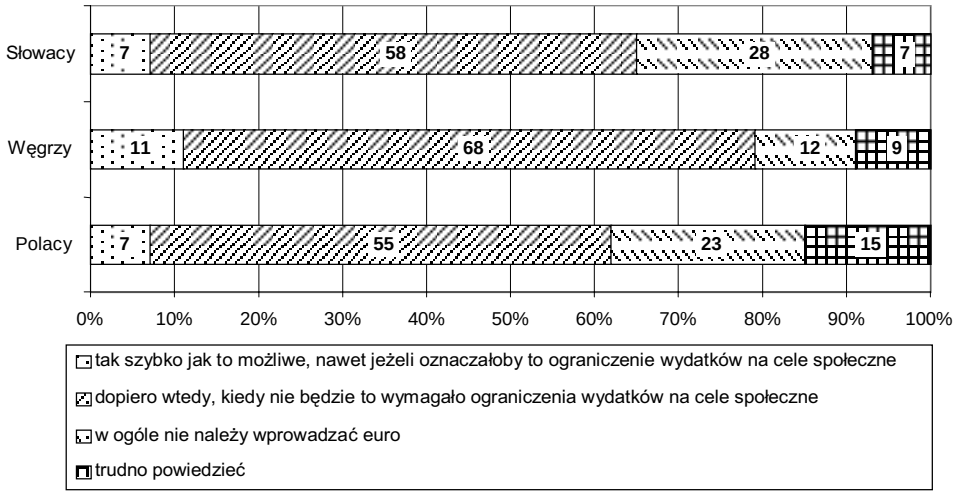
[12] E. Glapiak: *Za wysoki deficyt dla euro.* „Rzeczpospolita" 2006, nr 278, dodatek Ekonomia.

reprezentowanych przez Eurostat i polityków UE jest kwestia wyłączenia otwartych funduszy emerytalnych z sektora finansów publicznych.

Do innych barier przyjęcia wspólnej waluty w Polsce należą czynniki polityczne. Przede wszystkim istniejący układ sił w parlamencie nie sprzyja klimatowi wprowadzania euro. Również wśród przedstawicieli władz pojawiają się niczym nie uzasadnione propozycje przeprowadzenia referendum poświęconego tej kwestii. Jest to bez wątpienia nieporozumienie w opiniach przedstawicieli Unii Europejskiej komisarza ds. gospodarczych i walutowych Joaquina Almunii. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami kopenhaskimi – Polska musi przyjąć wspólną walutę, ponieważ nie podlega klauzuli *opt-out*. Natomiast, jeśli mówić już o referendum, to może ono dotyczyć jedynie terminu przyjęcia euro w naszym kraju.

4. Postrzeganie „problemu euro" przez społeczeństwo

Opinie Polaków na temat wprowadzania oraz terminu wprowadzania wspólnej waluty różnią się zdecydowanie od poglądów polityków. Wejście Polski do strefy euro akceptuje ponad 60% obywateli[13], natomiast przeciwnych jest 5%. Na tle wypowiedzi mieszkańców państw Grupy Wyszehradzkiej Polacy zajmują pozycję środkową wraz ze Słowakami.



Rys. 2. Kiedy należy wprowadzić euro (%)

Źródło: CBOS.

[13] *Euro – tak, ale bez wyrzeczeń.* „Rzeczpospolita" 2006, nr 216, dodatek Ekonomia.

W przedstawionych opiniach obywatele ankietowanych krajów wskazują[14] najczęściej na datę 2010 rok (Węgrzy – 37%, Czesi – 32% i Polacy – 20%). Słowacy z kolei są zgodni z poglądami władz rządowych, gdzie sugerowanym rokiem przystąpienia do strefy euro jest rok 2009.

W opiniach przedstawicieli krajów Grupy Wyszehradzkiej przeważają zwolennicy przyjęcia euro dopiero wówczas, gdy nie będzie się to wiązało z ograniczaniem wydatków na cele społeczne[15].

Najbardziej realistyczną datę wprowadzenia euro – 2012 (i później) wskazało 8% ankietowanych Polaków (14% Węgrów, 9% Czechów). Jeżeli chodzi o bezpośredni kontakt z euro, to na tle innych państw Grupy Wyszehradzkiej obywatele polscy wypadają relatywnie najsłabiej: 91% nie ma oszczędności ani pożyczek w walucie euro.

5. Błędne przeświadczenia związane z euro

W świadomości społeczeństw, w tym także polskiego, ukształtowały się niesłuszne przekonania dotyczące euro, wynikające z powoływania się na niepotwierdzone opinie obywateli niektórych państw członkowskich UGW. Pierwszy mit o euro – przeświadczenie o **nieuchronności wzrostu cen**[16]. Jak wynika z badań Komisji Europejskiej, obawia się ich aż 44% Polaków. Jednocześnie trzeba podkreślić, że obawy te są bezzasadne, gdyż euro jest jedną z najbardziej stabilnych walut na świecie. Jej pozycję potwierdza także znaczący udział rezerw walutowych różnych krajów. Poza tym nad stabilnością euro „czuwa" Europejski Bank Centralny, dążący do stabilności cen i niskiej inflacji. Nawet jeśli ceny wzrosłyby po wprowadzeniu euro, to byłby to wzrost przejściowy, jednorazowy. Utrudnieniem dla wzrostu cen w momencie wprowadzenia euro jest konieczność ich wyrażania w obu jednostkach pieniężnych – starej i nowej. Mimo popularyzacji przez eurosceptyków określenia niemieckiego *euro-teuro* (drogie) badania Eurostatu potwierdziły wpływ euro na wzrost cen jedynie między XII 2001 a I 2002 o 0,1 do 0,3 pkt. proc.[17] Skutki wzrostu cen po wprowadzeniu euro odnoszących się do najczęściej kupowanych produktów przez gospodarstwa domowe, mających na ogół niską cenę jednostkową określono jako efekt cappuccino[18]. Według opinii Eurostatu wyjaśniał on blisko połowę rozpiętości, między innymi część wzrostu cen odnotowanego w 2002 roku w strefie euro nie miała związku z wprowadzeniem euro, lecz

---

[14] *Postawy Polaków, Węgrów, Czechów i Słowaków wobec euro*. CBOS, Warszawa, wrzesień 2006, s. 2; nie jest to termin realistyczny.

[15] *Euro – tak...*

[16] W. Grostal: *Mity dotyczące euro,* w: *Euro dla nas wszystkich.* „Rzeczpospolita" 2006, nr 209, dodatek *Moje Pieniądze*.

[17] J. Borowski, P. Graca, W. Grostal: *op.cit.*

[18] *Ibidem*.

głównie ze wzrostem cen ropy naftowej, niekorzystną pogodą i wzrostem cen mięsa, wywołanym przez chorobę zwierząt BSE.

Druga obawa z wprowadzenia euro wynika z przekonania i **osłabienia tożsamości narodowej** Polaków po rezygnacji ze złotego. Należy stwierdzić, że po przyjęciu euro tożsamość narodowa Polaków nie ucierpiałaby, gdyż weszłaby na wyższy poziom – z krajowego na europejski. Podobna sytuacja miała już raz miejsce, gdy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Nie należy zapominać, że pieniądz jest tylko instrumentem wymiany i najważniejsze jest, jak spełnia swoją misję. Wspólny pieniądz dla większej populacji ludności i obszaru przekłada się na aktywniejszy handel i współpracę międzynarodową. A zatem rodzi korzyści i nie powinien wywoływać wątpliwości.

Trzecie negatywne nastawienie wobec euro opiera się na doświadczeniach krajów pozostających poza strefą euro. **Nieprzyjęcie euro przez trzy bogate kraje UE** – Wielką Brytanię, Szwecję i Danię **nie zahamowało ich wzrostu**, stąd przeciwnicy euro uważają, iż stanowi to dowód na zły wpływ euro na dobrobyt społeczny[19]. Repliką dla eurosceptyków może być przypomnienie, że wspomniane wyżej bogate kraje europejskie mają długą tradycję w kształtowaniu ich gospodarki rynkowej. Dłuższa też jest ich historia integracji gospodarczej niż w Polsce. Stąd porównania ich z Polską są pozbawione sensu merytorycznego. Natomiast argumentami za przyjęciem wspólnej waluty przez Polskę mogą być korzyści wynikające z obniżki kosztu kapitału i wzmożenia działalności inwestycyjnej własnej i pochodzącej z zagranicy oraz likwidacja ryzyka kursowego[20].

6. Dyskusja nad terminem przyjęcia euro w Polsce

Termin przyjęcia euro w Polsce pozostaje tematem bardzo kontrowersyjnym i wywołującym wiele emocji, choć obecnie w początkach 2007 roku raczej cichsze są głosy euroentuzjastów. W dyskusji zajmującej bardziej polityków, działaczy gospodarczych, praktyków czy reprezentantów świata nauki niż przeciętnych obywateli przeważają dwie opcje: realistycznych entuzjastów i przeciwników. Na tym tle niepokojącym zjawiskiem jest fakt, że jako jedyne państwo członkowskie UE nie określiliśmy przybliżonej choćby daty wejścia do strefy euro. Przedstawiciele UE komentowali ten fakt w sposób dla nas niekorzystny, ale słuszny. Największy kraj spośród nowych członków przybrał „postawę strusia", chowając głowę w piasek. Naciskani przez Brukselę przedstawiciele rządu stwierdzili, że nie nastąpi to wcześniej niż w 2012 roku oraz, że najpewniej będziemy jednym z ostatnich państw przyjmujących euro[21].

---

[19] W. Grostal: *op.cit.*

[20] *Ibidem*.

[21] *Jesteśmy tanim krajem*. „Rzeczpospolita" 2006, nr 37, dodatek Ekonomia; *Polska na samym końcu...*

Konieczność określania daty wprowadzania euro jest ważna, gdyż kształtuje ona całą strategię przygotowawczą do podjęcia wyzwania, jakim jest zmiana obowiązującej waluty. Stąd w dyskusjach ekonomistów pojawia się wiele rzeczowych uwag, starających się skupić na warunkach *sine qua non* tej strategii. Przede wszystkim wskazuje się, że korzyści z wejścia do strefy euro nie są automatyczne, stąd „należy przyjąć euro mądrze". Jak wskazuje na to prof. W. Orłowski – decyzja ta winna być podjęta w warunkach dobrej koniunktury[22]. D. Filar podkreśla konieczność wczesnego działania w polityce fiskalnej i pieniężnej, gdyż stabilizacja kursu pozostaje w sprzeczności ze stabilizacją cen[23]. H. Bochniarz uważa, że brak informacji dla przedsiębiorców o dacie wprowadzenia euro jest niekorzystny w zakresie prognoz i rozwoju przedsiębiorczości[24]. M. Zuber twierdzi, że powinniśmy przyjąć euro jak najszybciej, gdy tylko będą spełnione wszystkie warunki i gospodarka będzie do tego przygotowana[25]. Premier Z. Gilowska z kolei uważa, że za 4 lata po spełnieniu kryteriów zbieżności, Polska będzie gotowa do przyjęcia euro[26].

Polska droga do euro nie jest łatwa, ponieważ wymaga uporania się z nadmiernym deficytem finansów publicznych[27]. Na tę pragmatykę wskazywali uczestnicy konferencji „Euro a gospodarka Polski"[28]. W podobnym duchu wypowiadał się też M. Krzak, twierdząc, że „propozycje budżetowe PiS przesuwają spełnienie kryteriów z Maastricht w daleką przyszłość". Jego zdaniem Polska nie będzie mogła wyjść z deficytu budżetowego, mając nadzieję, że wzrost gospodarczy sam doprowadzi do odpowiedniego obniżenia jego relacji do PKB, bez żadnych reform po stronie podatków i wydatków[29].

Ugrupowania polityczne mają rozbieżne poglądy co do terminu wprowadzenia euro. PO opowiada się za szybkim wejściem do strefy euro. Również Ministerstwo Finansów przyjmuje podobną strategię[30]. Natomiast PiS uważa, że nie należy się spieszyć. Jeszcze w maju 2006 roku premier K. Marcinkiewicz wskazywał 2011 rok, przy wejściu do ERM2 w 2009, lecz w stwierdzeniach premiera J. Kaczyńskiego pojawiła się już data 2012 rok (lub później). Natomiast poglądy partii koalicyjnych są jeszcze bardziej zachowawcze, chcąc – jak LPR – przesunięcia[31] terminu nawet do roku 2030.

---

[22] *Powinniśmy określić datę wprowadzenia euro*. „Rzeczpospolita" 2005, nr 39.

[23] *Ibidem*.

[24] *Ibidem*.

[25] *Debata o wspólnej walucie.* „Rzeczpospolita" 2006, nr 268, dodatek Ekonomia.

[26] *Ibidem*.

[27] H. Bińczak: *Jak daleko do euro.* „Rzeczpospolita" 2005, nr 182, dodatek Ekonomia.

[28] A. Morawiecka: *Najpierw reforma finansów*, *później euro*. „Rzeczpospolita" 2006, nr 29, dodatek Ekonomia.

[29] M. Krzak: *Euro odłożone na półkę*. „Rzeczpospolita" 2005, nr 228, dodatek Ekonomia.

[30] H. Bińczak: *op.cit.*

[31] *Euro w Polsce od 20011 roku?* „Rzeczpospolita" 2006, nr 114.

Jednocześnie należy podkreślić, że z wypowiedzi komisarza Joaquina Almunii wynika, że Unia nie nalega na szybkie przyjęcie euro. Wbrew pozorom – każdy kraj powinien mieć swoją drogę dochodzenia do wspólnej waluty, ale tylko w warunkach stabilności finansowej i odporności na szoki zewnętrzne. Ponadto nie powinno się wykorzystywać polityki pieniężnej do równoważenia gospodarki, w której brak dyscypliny finansowej[32].

Nie należy też lekceważyć życzliwych rad wskazujących, że wejście do strefy wspólnej waluty może być łatwiejsze, jeśli skorzysta się z doświadczeń Hiszpanii, Grecji i Portugalii[33].

Na tle powyższych poglądów realistyczna, choć ambitna, wydaje się być sugestia prof. E. Pietrzaka o wejściu Polski do strefy euro w/po 2013 roku[34].

EURO IN THE SPOTLIGHT (PROSPECTS OF ITS INTRODUCTION IN POLAND

Summary

This paper takes a closer look at an important and provocative issue regarding the euro adoption and the date of Eurozone entry by Poland. First, it presents direct and long-run benefits of the single currency, highlighting the aspect of "financial markets, trade and enterprise" investments' advantages.

Second, the costs of euro adoption are revealed. The paper also brings up the issue of Eurozone entry barriers for Poland: non-fulfillment of the fiscal criteria and political factors. Next, it presents the results of the Euro poll in Poland and comments on the "Euromyths".

In conclusion, the author takes a position on the debate revolving around the target date for euro introduction in Poland.

[32] A. Słojewska: *Bez pośpiechu do euro.* „Rzeczpospolita" 2005, nr 215.

[33] J. Karnowski: *Droga do euro*. „Rzeczpospolita" 2005, nr 6, dodatek Ekonomia.

[34] E. Pietrzak: *Euro najwcześniej w 2013 roku.* „Rzeczpospolita" 2005, nr 262, dodatek Ekonomia.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

BEATA ŚWIECKA

BANKRUCTWA GOSPODARSTW DOMOWYCH JAKO PROBLEM BADAWCZY FINANSÓW

Wprowadzenie

Na podstawie dotychczasowego dorobku subdyscyplin składających się na szeroko rozumianą naukę finansów można zauważyć, że w obszarze zainteresowania nauki i praktyki ekonomicznej coraz więcej uwagi poświęca się gospodarstwu domowemu, rodzinie, osobom prywatnym. Kredytowaniem osób prywatnych w Polsce zajmuje się we wczesnym stadium rozwoju dziedzina finansów – finanse gospodarstw domowych (osobiste, personalne) należąca do złożonych i kontrowersyjnych zagadnień podejmowanych przez nauki ekonomiczne. Potrzeba rozwoju i wzrostu „stopnia dojrzałości" refleksji naukowej nad problemami finansów gospodarstw domowych, w tym kredytowania, w kontekście niewypłacalności i bankructw jest widoczna w Polsce. Finanse gospodarstw domowych to dziedzina zajmująca się osobami fizycznymi, prywatnymi, jako wyodrębnionymi i ekonomicznie samodzielnymi mikropodmiotami stanowiącymi trwały element struktury podmiotowej we wszystkich dotychczasowych formach gospodarowania[1]. Bankructwa osób fizycznych jako członków gospodarstw domowych są bardzo mało opisane w krajowej literaturze przedmiotu, co ośmiela autorkę do podjęcia badań w tym zakresie. Zjawisko upadłości osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce jest unormowane przez ustawę Prawo upadłościowe i naprawcze, zaś bankructwa osób prywatnych są zupełnie nowym zjawiskiem wartym zbadania, gdyż są ważnym zagadnieniem w teorii i praktyce ekonomicznej, finansowej, bankowej.

[1] Szerzej B. Świecka: *Elementy finansów gospodarstw domowych*. W: S. Flejterski, B. Świecka: *Elementy finansów i bankowości*. CeDeWu, Warszawa 2007.

Bankructwo i upadłość gospodarstw domowych

Termin bankructwo używany jest najczęściej w stosunku do przedsiębiorstw i często zamiennie stosowany z pojęciem upadłość. Szukając pewnej analogii w bankructwie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych należałoby zdefiniować pojęcie bankructwa przedsiębiorstw i ukazać różnice i podobieństwa w podejściu do tego zjawiska. W teorii przedsiębiorstw „pojęcie upadłość i bankructwo najczęściej używane jest do opisu i oceny zjawisk w sferze prawnej i ekonomicznej. Obydwa terminy służą do określenia skrajnie złej sytuacji przedsiębiorcy, który utracił zdolność regulowania swoich zobowiązań i są często stosowane zamiennie[2]. Według słownika języka polskiego: upadłość zaliczana jest do terminów prawniczych i oznacza niewypłacalność, niemożność wywiązywania się z przyjętych zobowiązań przez dłużnika, natomiast bankructwo to sądownie ogłoszona upadłość, czyjaś „niewypłacalność". W odniesieniu do gospodarstw domowych jak i przedsiębiorstw słowo bankructwo powinno być stosowane do zjawisk w ujęciu ekonomicznym. Za przedsiębiorstwo w stanie bankructwa należy uznać jednostkę, która nie jest w stanie samodzielnie kontynuować działalności bez udzielenia jej pomocy z zewnątrz. Pomoc taką może stanowić np. umorzenie długów, przesunięcie terminów płatności, zawarcie ugody z bankiem w zakresie restrukturyzacji długu kredytowego, dokapitalizowanie lub przejęcie przedsiębiorstwa przez inne podmioty, pomoc państwa w formie np. udzielenia gwarancji, przejęcia zarządu i dokapitalizowanie jednostki[3]. W przypadku **gospodarstwa domowego pod pojęciem bankructwa** należy rozumieć **stan** jednostki (gospodarstwa domowego jedno- lub wieloosobowego), nie pozwalającej na regulowanie swoich zobowiązań. **Pojęcie upadłości** zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych, w odróżnieniu od pojęcia bankructwo, należy uznać, za właściwe do opisywania zjawisk bankructwa w sensie prawnym. W takim rozumieniu upadłość przedsiębiorstw jest specjalnym rodzajem przymusu wobec dłużnika w celu zaspokojenia wierzycieli, dopuszczalnym w razie niewypłacalności dłużnika i skierowanym do całego jego majątku, uruchamianymi nadzorowanym przez sąd na wniosek wierzycieli lub dłużnika[4]. Decyzja o ogłoszeniu upadłości powinna być niezawisła decyzją sądu. **Upadłość gospodarstw domowych** w rozumieniu autorki jest postępowaniem prawnym obejmującym określone procedury sądowe i pozasądowe służące do wyjaśnienia sytuacji finansowej gospodarstwa, ustalenia przyczyn bankructwa w uzasadnionych przypadkach udzielenia pomocy z zewnątrz w postaci zawarcia ugody z bankiem w zakresie nieuregulowanych zobowią-

---

[2] S. Mazurek, D. Zarzecki: *Upadłość w teorii i praktyce – zarys problemu*. W: *Zarządzanie finansami. Inwestycje i wycena przedsiębiorstw*. Red. D. Zarzecki. Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Szczecin 2006, s. 394.

[3] Szerzej T. Korol, B. Prusak: *Upadłość przedsiębiorstwa a wykorzystanie sztucznej inteligencji*. CeDeWu, Warszawa 2005, s. 12.

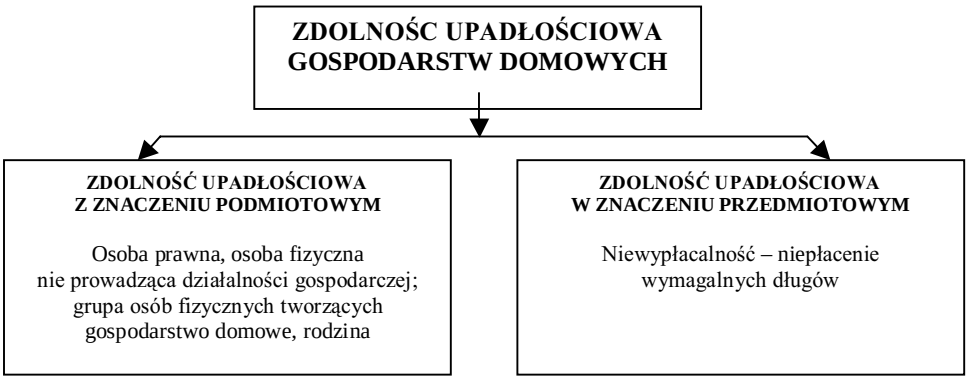
[4] S. Gurgul: *Prawo upadłościowe i naprawcze z komentarzem*. C.H. Beck, Warszawa 2004; T. Korol, B. Prusak: *op.cit.*, s. 12.

zań, jak i zobowiązań wobec innych podmiotów trzecich (parabanki, energetyka, gazownia, spółdzielnia mieszkaniowa, operatorzy telefonii itp.) i umorzenia części długów.

Pojęcie **bankructwo gospodarstw domowych** jest pojęciem bardzo szerokim, mającym wydźwięk zarówno ekonomiczny, finansowy, intelektualny, emocjonalny, socjologiczno-psychologiczny itp. W artykule użyte jest pojęcie bankructwa ekonomicznego (finansowego). Należy również dodać, że nie każde bankructwo ekonomiczne musi oznaczać upadłość w rozumieniu prawnym, lecz każda upadłość w sensie prawnym oznacza bankructwo ekonomiczne. Wynika to z faktu, iż podstawą ogłoszenia upadłości jest spełnienie przez podmiot naczelnej przesłanki upadłości, jaką jest stan niewypłacalności dłużnika. Według art. 10 i 11 Prawa upadłościowego i naprawczego za niewypłacalnego uznaje się przedsiębiorcę, który nie reguluje swoich wymagalnych długów, lub którego zobowiązania przekraczają wartość majątku. Podobną analogię można zastosować do **gospodarstw domowych, gdzie za niewypłacalnego** uznaje się podmiot, który nie reguluje swoich długów lub którego zobowiązania przekraczają wartość majątku. Bankructwo gospodarstw domowych nie jest jeszcze usankcjonowane prawnie, jednakże w momencie wprowadzenia ustawy o niewypłacalności osób fizycznych w Polsce i możliwości skorzystania z upadłości konsumenckiej będzie można mówić o bankructwie formalnym, inaczej jawnym, jak i bankructwie nieformalnym, tzw. ukrytym. **Bankructwa formalne** będą stwierdzone orzeczeniem sądu, zaś gro przypadków będą stanowiły **bankructwa nieformalne**, które nie będą przedmiotem orzeczenia sądu i tym samym nie będą rejestrowane jako upadłości.

Identyfikacja i pomiar zobowiązań gospodarstw domowych nie jest zagadnieniem prostym. Wynika to z niejednoznaczności pojęcia zobowiązań, co wywołane jest istnieniem zobowiązań z różnych tytułów, różnej wysokości i terminach wymagalności. Podmiot zagrożony bankructwem powinien posiadać **zdolność upadłościową**, czyli zdolność bycia upadłym. Zdolność upadłościową należy rozpatrywać w aspekcie podmiotowym jak i przedmiotowym. Dopiero połączenie zdolności upadłościowej w aspekcie przedmiotowym jak i podmiotowym pozwala wskazać, czy dany podmiot ma zdolność upadłościową. **Zdolność upadłościowa w znaczeniu podmiotowym wyraża kwalifikacje prawną osób fizycznych, polegającą na zaliczeniu ich do grupy podmiotów, wobec których może być wszczęte postępowanie upadłościowe w aspekcie przedmiotowym.** Zaliczenie podmiotu do grupy o zdolności upadłościowej powinno być kwalifikowane przez ustawodawcę. W Polsce, niestety, nie ma jeszcze ustawy o upadłości konsumenckiej, nie pozwalając tym samym w sposób szczegółowy określić kto posiada zdolność upadłościową w znaczeniu podmiotowym, ale można na tym etapie stwierdzić, że zdolność upadłościową posiada osoba prywatna, osoba fizyczna, nie prowadząca działalności gospodarczej. **Zdolność upadłościowa w aspekcie przedmiotowym** wyraża kwalifikacje prawną osób fizycznych posiadających zdolność upadłościową w znaczeniu podmiotowym, która to kwalifikacja polega na zaliczeniu ich do grupy podmiotów, które spełniają przesłanki (kryteria) upadłości, które powinny być określone przez ustawodawcę. Nie każdy podmiot posiadający zdolność upadłościową w znaczeniu podmio-

towym polega na kwalifikacji ze względu na obydwie przesłanki upadłości. W odniesieniu do gospodarstw domowych zdolność upadłościowa w znaczeniu przedmiotowym ograniczać się powinna do spełnienia przesłanki upadłości w postaci niewypłacalności rozumianej jako niepłacenie wymagalnych długów.



Rys. 1. Formy nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych

Źródło: opracowanie własne.

Przyczyny bankructw gospodarstw domowych

Gospodarstwa domowe w celu przyspieszenia zaspokojenia potrzeb korzystają z kredytu w sytuacji, gdy dochody bieżące są niższe niż planowane wydatki lub w sytuacji czasowej obniżki dochodów. Należy jednak pamiętać, że zaciąganie kredytów lub pożyczek może prowadzić do sytuacji, w której wydatki przekraczają dochody rozporządzalne, co w konsekwencji powoduje nadmierne zadłużanie się gospodarstw domowych. Podmioty te zadłużają się w bankach i innych instytucjach finansowych z wielu powodów. Główną przyczyną powstawania trudnych kredytów przeznaczonych dla gospodarstw domowych jest ograniczenie dotychczasowego poziomu dochodów, nagła zmiana warunków funkcjonowania gospodarstwa, jak np. utrata pracy, rozwód oraz nadmierne zadłużanie się w instytucjach finansowych. Przyczynia się do tego lekkomyślność konsumentów, którzy ulegają reklamie nabywając na raty drogie dobra, czasem świadomie lekceważąc kwestie planowania swoich budżetów domowych na okres kilku miesięcy (odpowiadający okresowi kredytowania). W momencie gdy dochody nie są wystarczające, aby spłacić zaciągnięty kredyt gospodarstwa domowe zaciągają kolejne kredyty i w rezultacie popadają w **spiralę zadłużenia**.

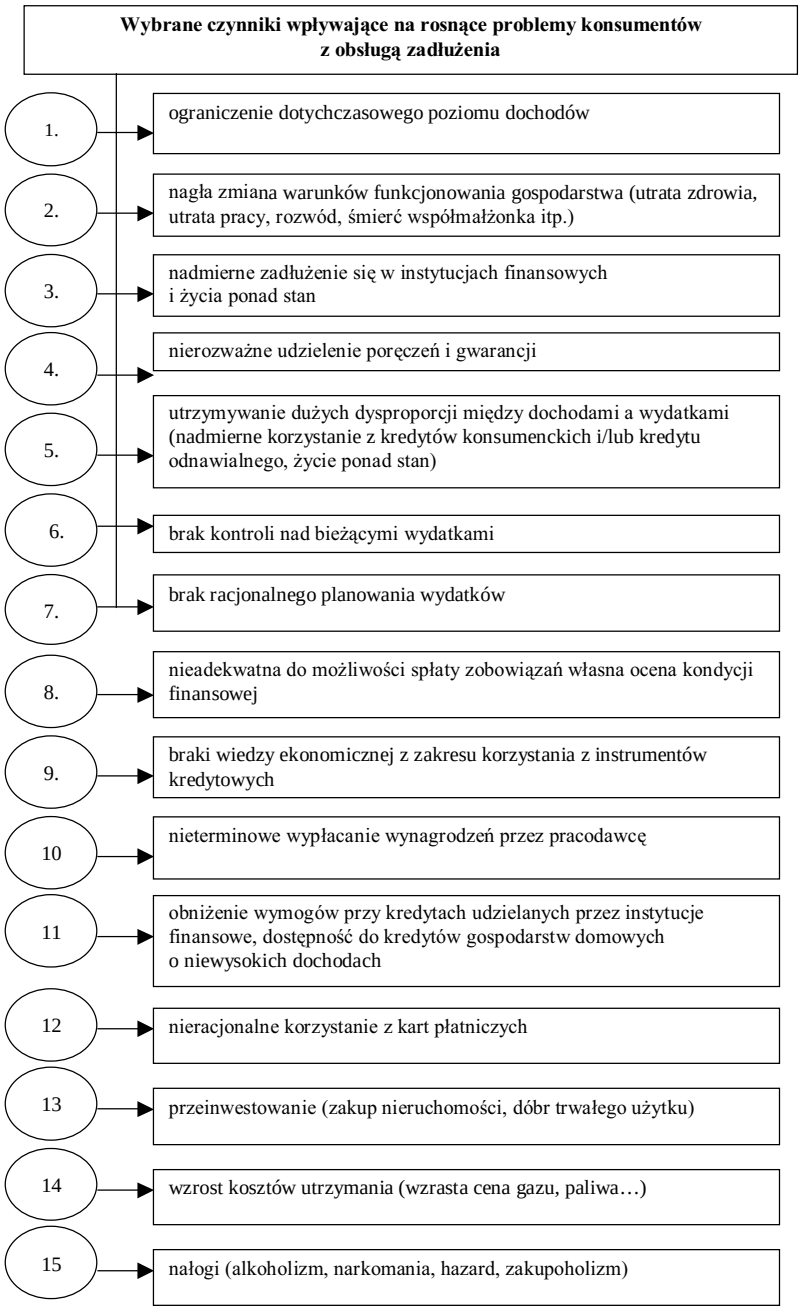
Problem nadmiernego zadłużenia, bankructwa, dotyczy wszystkich grup konsumentów: zarówno ubogich, średniozamożnych i bogatych. W przypadku klientów ubogich przyczyną

bankructwa jest nie tyle wielkość długu, co opóźnienia spłaty. Niespłacenie kilku kolejnych nawet niedużych rat powoduje trudności w regulacji zobowiązań i następnie wycofanie się banku z umowy kredytowej oraz żądanie spłaty reszty kredytu przed czasem. Sytuację złej płynności finansowej konsumentów mogą także pogłębić stałe płatności. Także przepisy rządzące odsetkami za zwłokę oraz korzystaniem z zabezpieczeń kredytowych sprzyjają poszerzaniu obszarów biedy[5]. W przypadku przekroczenia terminu spłaty kredytu, bank przeksięgowuje wierzytelności na konto zadłużenia przeterminowanego i rozpoczyna naliczanie odsetek według stopy procentowej dla kredytów przeterminowanych. W sytuacji, gdy klient posiada konto w banku, bank dokonuje potrącenia, składając kredytobiorcy pisemne oświadczenie o jego dokonaniu. Problem bankructwa średniozamożnych gospodarstw domowych wynikać może z życia ponad stan, nierozważnego brania kredytów, nieracjonalnego dysponowania środkami, braku kontroli nad wydatkami, co jest możliwe przy płatnościach przy użyciu kart płatniczych, w tym kredytowych lub debetowych wydanych w rachunku osobistym pod którym klient posiada przyznaną pożyczkę lub kredyt. Bankructwa gospodarstw domowych w dużej mierze dotyczą klientów średniozamożnych i mogą wynikać z następujących przyczyn:

- z nadmiernego korzystania z kredytu konsumenckiego (zbyt duża liczba kredytów) lub z nadmiernego przekraczania dopuszczalnego salda (kredytu odnawialnego) i życia ponad stan,
- niekontrolowania wydatków (złe gospodarowanie pieniądzem, konsumpcyjny styl życia),
- z kredytów i pożyczek hipotecznych (niepewność zmian w zatrudnieniu i dochodach konkretnych osób),
- korzystania z kart kredytowych (łatwość, dostępność, wysoki koszt, niekontrolowanie dokonywanych wydatków),
- nierozważnego udzielania poręczeń i gwarancji, (nierozwaga).

Przyczyną bankructwa osób najbardziej dochodowych mogą być czynniki takie jak utrata zdrowia uniemożliwiająca wykonywanie danej pracy, zmniejszenie dochodów przy jednoczesnym utrzymaniu wcześniejszego poziomu życia, brak umiejętności racjonalnego planowania wydatków itp. Banki dążą do zwiększenia wolumenu kredytów dla gospodarstw domowych, co skutkuje silną konkurencją pomiędzy nimi samymi, a także między bankami a instytucjami pośrednictwa finansowego. Banki zaczęły rywalizować pomiędzy sobą wzbogacając formy oferowanych kredytów, upraszczając procedury kredytowe, skracając czas potrzebny na rozpatrzenie wniosku kredytowego oraz liberalizując wymagania dotyczące zabezpieczeń spłaty kredytu. Brak możliwości wyjścia gospodarstw domowych z nadmierne-

[5] W. Szpringer: *Upadłość konsumencka – koncepcje i tendencje regulacji*. „Prawo bankowe" 2005, nr 1, s. 59.



Rys. 2. Wybrane czynniki wpływające na rosnące problemy konsumentów z obsługą zadłużenia

Źródło: opracowanie własne.

go zadłużenia prowadzi w wielu przypadkach do bankructwa i w wielu przypadkach do podjęcia decyzji o konieczności ogłoszenia upadłości konsumenckiej.

Zakończenie

Problem bankructwa gospodarstw domowych jest istotny z punktu widzenia wszystkich podmiotów w gospodarce. Dane empiryczne krajów członkowskich UE pokazują, że przypadków bankructw gospodarstw domowych jest znacznie więcej niż przedsiębiorców. W Polsce problem również istnieje, choć nie jest jeszcze tak duży jak w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie stopień zadłużenia jest znacznie większy. Szacuje się, że w Polsce ponad milion rodzin jest nadmiernie zadłużonych. Stanem zadłużenia dotkniętych jest ok. 14 % rachunków kredytowych znajdujących się w Systemie Informacji Biura Informacji Kredytowej, a suma niespłaconych należności klasyfikowanych jako zagrożone wynosi blisko 4 mld zł. W takim położeniu ekonomicznym ogromna część przychodu tak zadłużonych gospodarstw domowych przeznaczana jest lub powinna być na spłatę rosnących wciąż karnych odsetek i odsetek od odsetek, przekraczających nieraz wielokrotnie wysokość długu głównego, który pomimo dokonywania spłat nie ulega pomniejszeniu. W UE występują regulacje prawne umożliwiające umorzenie długów, w Polsce jeszcze takiej możliwości nie ma, ale trwają prace nad wprowadzeniem ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności i upadłości osób fizycznych. W Polsce dopiero trwają prace legislacyjne nad stworzeniem takich możliwości. Polska, idąc śladem wiodących krajów UE, zamierza wprowadzić ustawę umożliwiającą upadłość osobie indywidualnej, dającej szanse dłużnikowi powrotu do „normalnego życia", życia bez „garba" zakumulowanych zobowiązań, niemożliwych do spłacenia. Adaptacja rozwiązań gospodarek zachodnich w zakresie bankructwa gospodarstw domowych, jak również ewentualna próba zastosowania nowatorskich rozwiązań, wypracowanych w warunkach polskich i odpowiadających polskim realiom, wymaga badań tego problemu. Również ewentualne próby usankcjonowania prawnego stanu upadłości gospodarstw domowych powinny być poprzedzone badaniami zjawiska, jego nasilenia i natury. Brak regulacji prawnych z zakresu upadłości osób fizycznych rodzi negatywne skutki dla dłużnika i jego gospodarstwa domowego, gdyż cały majątek przekraczający próg zwolnienia od egzekucji przez wiele lat musi być przeznaczony na spłatę długów, co nie motywuje do podjęcia starań w celu uzyskania dochodów przekraczających minimum socjalne. Jedyną szansą akumulacji środków przekraczających to minimum staje się dla niego ich ukrycie przed wierzycielami, co możliwe jest przy podjęciu pracy na czarno, działalności w szarej strefie, czy też działalności przestępczej. Trwałe wykluczenie niewypłacalnych dłużników z normalnego obrotu gospodarczego ma negatywne skutki dla całości gospodarki, eliminując ich chociażby z rynku jako potencjalnych konsumentów. Ograniczenie powyższych negatywnych zjawisk może nastąpić dzięki umożliwieniu dłużnikowi rozpoczęcia pracy na nowo, bez ciężaru zadłużenia. Jednakże

należy brać pod uwagę możliwości manipulacji i wyłudzenia środków kosztem innych klientów, podatników, społeczeństwa.

Bibliografia (wybór)

Han S., Li W.: *Fresh Start or Head Start? The Effect of Filing for Personal Bankruptcy on the Labor Supply.* Working Papers, Federal Reserve Bank of Philadelphia, July 2004.

Kaltofen D., Paul S., Stein S.: *Retail Loans & Basel II. Using Portfolio Segmentation to Reduce Capital Requirements*. ECRI Research Report No 8, August 2006.

Korol T., Prusak B.: *Upadłość przedsiębiorstwa a wykorzystanie sztucznej inteligencji*. CeDeWu, Warszawa 2005.

Li W.: *Efficiency of Consumer Credit Companies in the European Union. A Cross-Country Frontier Analysis*. ECRI Research Report No 7, July 2004.

Li W., Sarte P.: *The macroeconomics of U.S. Consumer Bankruptcy Choice: Chapter 7 or Chapter 13*. Working Papers, Federal Reserve Bank of Philadelphia, September 2002.

Mazurek S., Zarzecki D.: *Upadłość w teorii i praktyce – zarys problemu*. W: *Zarządzanie finansami. Inwestycje i wycena przedsiębiorstw*. Red. D. Zarzecki. Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Szczecin 2006.

Projekt ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności i upadłości osoby fizycznej. Sejm RP, 2006.

Projekt ustawy o przeciwdziałaniu niewypłacalności osoby fizycznej oraz upadłości konsumenckiej, Sejm RP, Druk nr 2668 z 22 XII 2003.

Świecka B.: *Bankructwa gospodarstw domowych w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej.* W: *Finanse publiczne.* Red. A. Pomorska. Lublin 2006.

Świecka B.: *Elementy finansów gospodarstw domowych*. W: S. Flejterski, B. Świecka: *Elementy finansów i bankowości*. CeDeWu, Warszawa 2007.

Świecka B.: *HOUSEHOLDS – the STRENGTH of ECONOMY. Consumption, savings, and taxes against the background of changes of market and public financial system in Poland, Journal „Public Administration"*, Vilnius 2005.

Szpringer W.: *Upadłość konsumencka – koncepcje i tendencje regulacji*. „Prawo bankowe" 2005, nr 1.

HOUSEHOLD BANKRUPTCY AS RESEARCH PROBLEM OF FINANCE

Summary

On the ground of track record of the subdisciplines assembling widely understood financial teaching, it is noticeable that more interest is being paid to the area of teaching and economical practice of the household, family and individuals. Crediting of individuals in Poland is dealt with, in its early stage, by the area of finances – household finances (individual, personal) – adherent to complex and controversial issues, undertaken by economic disciplines. The necessity of development and scientific reflection „maturity degree" increase over households financial problems, including crediting, in the context of insolvency and bankruptcy, has been noticed in Poland. Household finances is the area dealing with individuals and natural persons, as distinguished and economically independent microsubjests, composing the lasting element of subjective structure in all hitherto existing forms of management.

Translated by Władysław Zapotoczny

Finanse publiczne
– stan i kierunki zmian

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

EMILIA DENEK

FINANSOWE INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO MIAST NA PRAWACH POWIATU NA ROZWÓJ GOSPODARCZY I SPOŁECZNY (WYBRANE ZAGADNIENIA)

Wprowadzenie

Współcześnie nie ulega wątpliwości, że wpływ miast na rozwój społeczny i gospodarczy kraju jest znaczący. Od ich potencjału gospodarczego, kulturalnego, przyrodniczego zależy rozwój funkcji egzogenicznych, a tym samym rola miasta w mikroregionie (w najbliższym otoczeniu wiejskim i miejskim), w regionie, w kraju i na świecie. W Polsce jak dotąd zbyt mało miejsca poświęca się w badaniach i w literaturze wskazanemu aspektowi rozwoju gospodarczego i społecznego. Na szczególną uwagę zasługują miasta duże, które charakteryzują się specyficznymi cechami.

Kryteria demograficzne wyodrębniania miast dużych, średnich i małych w Polsce nie są jednoznacznie ustalone. W opracowaniach GUS znajdujemy najczęściej szereg przedziałów miast bez deklaracji, w których z tych przedziałów należy umiejscowić wymienione grupy miast[1]. Można przyjąć – jak sądzę – że miastem dużym w warunkach Polski jest miasto od 100 tys. mieszkańców[2], a więc większa część miast, którym ustawodawca przyznał status miast na prawach powiatu[3]. Do tej grupy jednostek osadniczych odnoszę moje dalsze rozważania, nazywając je umownie miastami dużymi.

---

[1] Por. m.in. *Rocznik statystyczny województw*. GUS, Warszawa 2003, tab. 2 (47), s. 72.

[2] Por. m.in. K.P. Wojdacki: *Przeobrażenia wiejskiej sieci osadniczej w Polsce*. „Samorząd terytorialny" 2005, nr 3.

[3] W praktyce występuje 27 miast na prawach powiatu liczących poniżej 100 tys. mieszkańców, 33 miasta w granicach 200 tys. osób i 5 miast powyżej 500 tys. mieszkańców (*Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2005 r*. GUS, Warszawa 2005, tab. 15, s. 41).

Miastom dużym można przypisać specyficzne cechy wyróżniające je spośród innych miast. Podane zostaną tutaj tylko wybrane cechy, które wiążą się z problematyką wskazaną na wstępie tego artykułu. Omawiane miasta są wielofunkcyjnymi organizmami, chodzi przy tym o funkcje egzogeniczne, które są funkcjami miastotwórczymi. Rozwija się na ich obszarze nie tylko przemysł i usługi, szczególnie wyspecjalizowane lecz także nauka, instytucje oświatowe, kulturalne, specjalistyczna opieka zdrowotna; są one centrum administracyjnym itp. Ze względu na wymienione funkcje, miasto wpływa na otoczenie w węższej lub szerszej skali. Na ogół duże miasta funkcjonują w otoczeniu rynku pracy, zaplecza surowcowego, żywnościowego i rekreacyjnego. W miastach tych ludność z otoczenia wiejskiego i małych miast poszukuje pracy. Wyraźnie to wskazuje na związki między rozwojem miast i rozwojem otoczenia, przy czym zależności są tutaj obustronne.

W tych warunkach szczególnego znaczenia nabierają badania dotyczące zadań samorządu terytorialnego w omawianych miastach, a w szczególności, jaką rolę powinien odgrywać samorząd terytorialny w stosunku do podmiotów niesamorządowych (prywatnych, państwowych, nonprofit itp.), prowadzących swoją działalność na terenie miast, gdyż od tego zależy rozwój ich funkcji zewnętrznych, związanych z rozwojem społecznym i gospodarczym kraju. O ile uzna się, że w warunkach Polski oddziaływanie organów samorządu terytorialnego na działalność podmiotów wykraczających poza struktury samorządowe jest niezbędne, to powstaje pytanie o instrumenty, które mogą być wykorzystywane w tym zakresie.

Ze względu na specyfikę opracowania i bardzo ograniczone jego ramy, celem artykułu jest ocena tylko wybranych (zdaniem autorki najważniejszych), potencjalnych instrumentów związanych z dochodami budżetowymi, przy pomocy których samorząd terytorialny miast na prawach powiatu może wpływać na decyzje wskazanych poprzednio podmiotów. Jako kryterium oceny przyjęto samodzielność samorządu w ich kształtowaniu oraz skuteczność tych instrumentów.

1. Zakres oddziaływania samorządu terytorialnego na tzw. otoczenie

Z fragmentarycznie przedstawionych cech dużych miast wchodzących w skład miast na prawach powiatu wynika, że w odniesieniu do samorządu tych miast połączenie zadań gmin, niezależnie od ich charakteru, z zadaniami powiatu jest niewystarczające. Nie chodzi bowiem tutaj tylko o to, że organy omawianych miast są zdolne realizować szerszy zakres zadań o charakterze lokalnym niż inne gminy. Być może takie spojrzenie na rolę samorządu terytorialnego było konieczne i wystarczające w początkowych latach transformacji gospodarczej Polski. Traci ono aktualność w miarę rozwoju gospodarki rynkowej, a w szczególności w warunkach rozszerzającej się globalizacji[4].

[4] Na wzrastającą rolę samorządu terytorialnego w warunkach globalizacji zwraca uwagę m.in. K. Gałuszka: *Wpływ procesów globalizacji gospodarki na finanse samorządu terytorialnego.* W: *Finanse publicz-*

W tych warunkach należy rozpatrywać szerzej rolę samorządu terytorialnego omawianych miast niż dotychczas. Podmiot ten powinien nie tylko zajmować się jak najlepszym zaspokojeniem potrzeb mieszkańców i podmiotów gospodarczych egzystujących[5] na terenie miasta, lecz także dbać o taki jego rozwój, aby on był stymulatorem rozwoju dla otoczenia (okolicznych gmin, miast, regionu i Polski).

Samorząd terytorialny, aby mógł sprawować swoje funkcje, musi mieć zapewniony odpowiedni zakres samodzielności dotyczący tak decyzji rzeczowych jak i finansowych. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do samorządu miast dużych, na terenie których prowadzi działalność wiele podmiotów rynkowych i nonprofit spoza gospodarki samorządowej[6]. W takiej sytuacji organy samorządowe powinny mieć m.in. szerokie uprawnienia dotyczące wyboru form i metod realizacji nałożonych na nie zadań oraz dysponować gamą odpowiednich instrumentów oddziaływania na wspomniane podmioty. Chodzi przy tym nie tylko o to aby utrzymać istniejący stan przedsiębiorczości, rozwijać ją, wykorzystując miejscowe możliwości w tym zakresie, lecz także przyciągnąć inwestorów z zewnątrz.

W miastach dużych w Polsce coraz większego znaczenia nabiera także oddziaływanie na liczbę ludności, obserwuje się bowiem tendencję do opuszczania tych miast przez ich mieszkańców, nie tylko ze względu na rozszerzanie się rynku pracy w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej, lecz także na możliwość znalezienia bardziej przyjaznych warunków życia w miastach małych i na wsi[7]. Rodzi to nowe problemy i kierunki działania samorządu, gdyż zjawisko to powoduje m.in. zmniejszenie dochodów podatkowych w omawianych miastach. Często jednak ludność, zmieniając miejsce zamieszkania, dojeżdża do pracy do dużych miast, korzysta z istniejącej tam infrastruktury technicznej i społecznej, dokonując zakupów itp. Organy samorządowe powinny dysponować instrumentami, którymi mogłyby się posłużyć aby to nieodwracalne zjawisko przemieszczania się ludności nie hamowało rozwoju miast dużych lecz przeciwnie wiązało się z korzyściami dla tych miast i dla ich otoczenia.

Problematyka instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy i społeczny miasta jest bardzo skomplikowana, gdyż chodzi tutaj o rozwój zrównoważony w szerokim i współczesnym tego słowa znaczeniu. Nie jest przy tym obojętne jaka przedsiębiorczość rozwija się w danym mieście, trzeba wziąć pod uwagę m.in. konieczność ochrony środowiska,

---

ne wobec procesów globalizacji. Gdańska Akademia Bankowa przy Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2003.

[5] Por. L. Wojtasiewicz: *O potrzebie zmian w modelu działalności samorządu terytorialnego.* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, z. 2.

[6] Szerzej na ten temat E. Denek: *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego.* W: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce.* Red. E. Denek. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe nr 7, Poznań 2001.

[7] Zjawisko to wiąże się z fazami rozwoju miast w gospodarce rynkowej, które można zaobserwować we współczesnym świecie (Por. m.in. M. Maciołek: *Ustrój aglomeracji miejskich.* „Samorząd terytorialny" 1993, nr 9).

zmniejszenia bezrobocia, wykorzystania potencjału surowcowego, intelektualnego, specyfiki kulturowej itp.[8]

Jest wiele rodzajów instrumentów, które mogą jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywać w oddziaływaniu na rozwój miasta, zostały one stosunkowo szeroko opisane w literaturze. Podkreślić należy, że stosuje się przy tym zbiór instrumentów, znajdujących się w dyspozycji organów państwowych, jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, podmiotów nonprofit i prywatnych. Wśród tych instrumentów ważne miejsce mogą zajmować instrumenty finansowe, a w tym instrumenty związane z dochodami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego (zwane dalej umownie instrumentami dochodowymi).

Aby można dochody (podobnie wydatki) budżetowe traktować jako instrumenty samorządu terytorialnego, wykorzystywane w ramach polityki tego samorządu dotyczącej rozwoju gospodarczego i społecznego, powinny być spełnione przynajmniej następujące warunki: 1) omawiane organy powinny mieć zapewniony wpływ na konstrukcję dochodów; 2) instrumenty te muszą być odczuwalne przez podmioty, do których narzędzia te są kierowane, w przeciwnym przypadku trudno mówić o ich skuteczności. W odniesieniu do pierwszego warunku należy pokreślić, że nie chodzi tutaj o bezwzględną samodzielność lecz o taki jej zakres, aby organy samorządowe mogły osiągać zamierzone efekty.

2. Dochody budżetowe jako instrumenty organów samorządowych dużych miast

W skład budżetów miast na prawach powiatu wchodzą dochody ustalone w przepisach prawnych zarówno dla gmin, jak i powiatów, a wydatki są związane z zadaniami wykonywanymi przez obie wskazane jednostki samorządu terytorialnego.

Instrumentów samorządowych wpływających na rozwój gospodarczy i społeczny miast należy poszukiwać przede wszystkim wśród dochodów własnych. Jako dochody własne traktowane są w tym opracowaniu dochody, których źródła znajdują się na terenie działania danego samorządu, są ustalane w zasadzie bezterminowo i wpływają do budżetu samorządowego w całości. W skład tak zdefiniowanych dochodów wchodzą podatki i opłaty lokalne, dochody z tytułu gospodarowania majątkiem i szereg innych dochodów ustalonych w obowiązujących przepisach prawnych (te ostatnie nie mają większego znaczenia z punktu widzenia przedmiotu tego artykułu)[9]. Do dochodów własnych nie zaliczam udziałów w dochodach budżetu państwa, mimo że przez ustawodawcę zostały one ujęte w tej grupie dochodów, co budzi powszechną krytykę.

---

[8] Por. L. Wojtasiewicz: *op.cit*., s. 123–125.

[9] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966.

W skład dochodów budżetowych gmin zaliczono – podobnie jak w innych krajach zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach[10] – stosunkowo liczne i bardzo zróżnicowane podatki i opłaty lokalne. W Polsce zbiór tych podatków i opłat został ustalony – z pewnymi wyjątkami – w pierwszych latach funkcjonowania reaktywowanego w 1990 roku samorządu gminnego. Zbiór ten nie jest dostosowany do specyfiki miasta na prawach powiatu. W miastach tych na uwagę zasługują tylko trzy podatki z tego zbioru: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej. Są to bowiem podatki, których źródła rozwijają się zwłaszcza w miastach dużych i mogłyby być one wykorzystywane dla stymulującego oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości, ograniczanie bezrobocia, ochronę środowiska, rozwój turystyki itp.

Obecnie konstrukcja jedynie dwóch pierwszych wymienionych podatków, tj. podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, może być w ograniczonym zakresie regulowana przez jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca przewidział uprawnienia tych jednostek do kształtowania stawek podatkowych (w granicach ustalonych przez organy państwowe) oraz do ustalania ulg i zwolnień podatkowych ponad określone w przepisach prawnych, do odraczania płatności itp.[11]

Niezależnie od ograniczonych możliwości kształtowania konstrukcji omawianych podatków należy zwrócić uwagę na rozwiązania systemu finansowania działalności omawianych miast, które mogą zniechęcać organy samorządowe do wykorzystywania podatków lokalnych jako instrumentów polityki rozwoju swojego terenu. Mam tutaj na uwadze konstrukcję subwencji ogólnej. Zgodnie z obowiązującymi od 2004 roku zasadami w obliczeniach kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej bierze się pod uwagę górne granice stawek wynikające z przepisów prawnych i nie uwzględnia się zwolnień, odroczeń, umorzeń oraz zaniechania poboru podatku. Podobnie skutki finansowe wynikające z uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i decyzji wydanych przez organy podatkowe nie stanowią podstawy do zmniejszenia wpłat tych organów do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej gmin[12]. W ten sposób organ samorządowy, korzystając z przyznanych mu uprawnień w omawianym zakresie, ponosi „podwójną stratę" – obniża bieżące dochody budżetowe z przedstawionego tytułu i ogranicza możliwości uzyskania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej lub podwyższa wpłaty na rzecz budżetu państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że dużych miast dotyczą przede wszystkim wpłaty do budżetu państwa, które są źródłem tworzenia części równowa-

---

[10] Por. m.in. N. Gajl: *Finanse i gospodarka lokalna na świecie.* PWN, Warszawa 1993, rozdz. III; K. Karpus: *Systemy podatków lokalnych w wybranych państwach europejskich.* Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

[11] Szczegółową analizę zakresu władztwa podatkowego organów gminy w odniesieniu do podatków lokalnych przeprowadziła m.in. S. Kańduła: *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku.* Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, rozdz. II.

[12] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 32.

żącej subwencji ogólnej. W miastach na prawach powiatów obciążenie to jest podwójnie – z tytułu tego, że jednostka ta jest gminą i powiatem[13].

Oceniając podatki lokalne jako instrumenty, którymi samorząd miast na prawach powiatu może się posługiwać w ramach prowadzonej polityki dotyczącej rozwoju miasta, podkreślić należy, że odczuwalność a nawet dostrzegalność omawianych instrumentów przez przedsiębiorców jest neutralizowana przez to, że podatki te są wliczane w koszty prowadzonej działalności. Dotyczy to zarówno podatku dochodowego od osób prawnych, jak i podatku dochodowego od osób fizycznych obciążającego podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Zmniejsza to z kolei podstawę opodatkowania we wskazanych podatkach i tym samym ustalane w nich udziały.

W grupie dochodów własnych należy zwrócić uwagę na dochody z tytułu gospodarowania majątkiem, a w szczególności nieruchomościami komunalnymi. Skłaniają do tego przynajmniej dwa względy. Po pierwsze – w dużych miastach majątek ten ma znaczący udział w gospodarce nieruchomościami o różnej własności, które występują na omawianym terenie. Po drugie – jest to jeden z bardzo ważnych czynników wpływających na rozwiązanie dylematu podmiotów – zarówno gospodarczych, jak i ludności – czy nadal prowadzić działalność i mieszkać w danym mieście, czy lepiej przenieść się do gmin znajdujących się w jego otoczeniu. Koszty związane z nieruchomościami – z ich nabyciem, wynajmem, dzierżawą itp. – zachęcają lub zniechęcają też inwestorów zewnętrznych (krajowych i zagranicznych) do podejmowania działalności w tych miastach, a od tego m.in. zależy rozwój funkcji zewnętrznych danej jednostki osadniczej.

Panuje powszechne przekonanie, że samorząd terytorialny w Polsce ma szeroki zakres samodzielności w gospodarowaniu nieruchomościami komunalnymi. Szczegółowa analiza przepisów prawnych z tego zakresu skłania do mniej optymistycznych wniosków. Samodzielność ta wyraża się przede wszystkim w wyborze form gospodarowania omawianym majątkiem. Samorząd ma prawo wyboru między: pozostawieniem nieruchomości dla prowadzenia własnej działalności, ich sprzedażą, oddaniem w wieczyste użytkowanie, w trwały zarząd, wynajem lub dzierżawę. Natomiast gospodarowanie nieruchomościami w ramach poszczególnych form obwarowane jest bardzo szczegółowymi przepisami prawnymi[14]. Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego jest szczególnie widoczne w odniesieniu do form, w ramach których obowiązuje przeprowadzanie przetargów, w szczególności w odniesieniu do sprzedaży majątku komunalnego. Podkreślenie to nie oznacza negowania przeze

---

[13] Obciążenia te są niekiedy bardzo wysokie. Przykładowo w Poznaniu, zgodnie z planem na 2006 r., wpłaty te wyniosą z tytułu gminy – 3 mln zł, a powiatu – 40 mln zł (*Rząd nas łupi*, „Głos Wielkopolski" 2006, nr 180).

[14] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU nr 115, poz. 741, z późn. zm.; por. m.in. S. Kańduła: *Samodzielność gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi.* W: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce.* Red. E. Denek. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe nr 7, Poznań 2001.

mnie potrzeby występowania przetargów. Mają one bowiem dodatnie strony, w szczególności w pewnym stopniu ograniczają korupcję, chociaż – jak pokazuje praktyka – nie zawsze skuteczność tego instrumentu w tym zakresie jest w pełni zadowalająca.

Można mieć jednak wątpliwości, czy cena nieruchomości komunalnych powinna być podstawowym kryterium oceny oferty przetargowej. Samorząd terytorialny nie jest przedsiębiorstwem, które ma podejmować decyzje, kierując się przede wszystkim chęcią osiągnięcia w danym momencie najwyższych dochodów. Sądzę, że na tę sprawę warto spojrzeć także z innej strony – potraktowania gospodarki nieruchomości jako instrumentu samorządu terytorialnego w rozwoju działalności w mieście. Dla miasta nie jest obojętne jaka działalność jest prowadzona na jego terenie, a organy samorządowe powinny mieć wpływ na kierunki tej działalności, na jej zgodność ze specyfiką danego miasta, z już rozwiniętymi funkcjami miasta i potrzebą rozwoju nowych funkcji itp. W tej sytuacji uwzględnianie warunków rynkowych związanych ze sprzedażą nieruchomości można by połączyć z instrumentami oddziaływania przez samorząd terytorialny w formie bonifikat, stosowanych w szerszym zakresie niż obecnie. Propozycja ta dotyczy także innych form gospodarowania nieruchomościami, w których obowiązują przetargi.

Z poszczególnymi formami gospodarowania nieruchomościami komunalnymi wiążą się także opłaty, które są dosyć jednoznacznie określane w przepisach prawnych. Skłania to do poszukiwania odpowiedzi: w odniesieniu do jakich form gospodarowania i w jakim zakresie można by rozszerzyć samodzielność samorządu terytorialnego dotyczącą ich kształtowania. Ten ważny problem powinien być podjęty w szerszym zakresie przez prawników i ekonomistów.

Największą swobodę decyzji mają organy samorządu terytorialnego odnośnie do kształtowania czynszów za lokale użytkowe, gdyż czynsz ten nie jest regulowany i ustala się go w ramach zawieranych umów. Oceniam pozytywnie takie rozwiązanie, sprzyja to bowiem uwzględnianiu preferencji samorządu związanych z równoważonym rozwojem miasta.

Poszukując instrumentów finansowych związanych z dochodami budżetowymi, trzeba zwrócić uwagę na udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Nowym od 2004 roku rozwiązaniem jest posługiwanie się przez organy państwowe tymi udziałami jako instrumentem zachęcającym jednostki samorządu terytorialnego do łączenia się. W takiej sytuacji udział w wymienionym podatku zostałby powiększony o 5 pkt. procentowych w okresie 5 lat[15].

Konsolidacja dużych miast z powiatami może być traktowana jako przejaw wzajemnego oddziaływania na rozwój danego terenu – miast na otaczający powiat i odwrotnie powiatu na rozwój miasta. Tego rodzaju rozwiązania są znane za granicą[16]. Powstałyby wów-

---

[15] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 41.

[16] Jako przykład może służyć konsolidacja samorządu powiatowego Duvel i miasta Jacksonville (Florida) w sytuacji kryzysu miasta, spowodowanego między innymi przenoszeniem się ludności i podmiotów gospodarczych na tereny wiejskie i do okolicznych małych miast (J. Malasek: *Amerykański samorząd miejsko-powiatowy.* „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 4).

czas silniejsze ekonomicznie, w tym finansowo, jednostki samorządu terytorialnego. Może się to także przyczynić do obniżenia wydatków na administrację publiczną przez redukcję liczby urzędników. W dłuższym okresie efektem takiego działania może być zmniejszenie różnic w rozwoju gospodarczym skonsolidowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Powodzenie takiego działania wymaga spełnienia pewnych warunków. Zgodę na to musi wyrazić społeczność łączących się jednostek, nie może to wynikać z decyzji organów państwowych. Postępowanie w tym zakresie powinno być poprzedzone symulacją zmierzającą do odpowiedzi na pytanie, która jednostka samorządu terytorialnego odniesie korzyści, czy będą to korzyści wzajemne, czy tylko jednostronne. Uwzględnić przy tym trzeba wszystkie racje ekonomiczne, społeczne i historyczne. W obecnych warunkach w Polsce zachodzi obawa, że w przypadku połączenia dużych miast na prawach powiatu z niedofinansowanymi powiatami ziemskimi mogą stracić na tym duże miasta.

Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań na temat najważniejszych potencjalnych dochodowych instrumentów budżetowych, które mogą być wykorzystywane przez organy samorządu terytorialnego dużych miast na prawach powiatu, wynika, że możliwości w tym zakresie są bardzo ograniczone. Zarówno podatki lokalne, jak i ustalone prawnie zasady gospodarowania nieruchomościami komunalnymi nie są dostosowane do specyfiki tych miast. Wybór instrumentów przez organy samorządowe jest bardzo niewielki, a nawet w stosunku do tak nielicznych instrumentów samodzielność samorządu jest bardzo ograniczona przepisami prawnymi. Wątpliwości budzi też skuteczność tych instrumentów a szczególnie podatków lokalnych, które ostrożnie stosowane przez organy samorządowe, ze względu na bieżący ubytek dochodów budżetowych i niepewność co do efektów tego działania w nieznanej przyszłości, są neutralizowane przez konstrukcję podatków państwowych.

Należałoby się zastanowić nad możliwością przeprowadzenia reformy systemu finansowania działalności samorządu dużych miast na prawach powiatu, gdyż obecne rozwiązania nie są dostosowane do specyfiki tych miast. Dotyczy to nie tylko wskazanych fragmentów systemu lecz także subwencji ogólnej i innych jego elementów[17].

Przeprowadzając reformę we wskazanym zakresie, trzeba uwzględnić konieczność wyposażenia organów samorządowych w odpowiednie instrumenty finansowe – tak związane z dochodami, jak i wydatkami tych organów – aby mogły one spełniać swoją rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym. Wymaga to jednak kompleksowych, interdyscyplinarnych

[17] Por. E. Denek: *Gospodarka finansowa samorządu miast na prawach powiatu w świetle reformy dochodów z 2004 r. Wybrane zagadnienia*. W: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*. T. I. *Finanse publiczne*. Red. S. Owsiak. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

badań, gdyż instrumenty różnego typu, stosowane przez rozmaite podmioty, muszą być skoordynowane.

FINANCIAL TOOLS OF IMPACT ON ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN CITY POVIATS

Summary

The tasks of this article is appraisal of choosing financial instruments using to create of local development. The author analyzed such instruments as local tasks, personal income tasks, corporate income tasks.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MAREK DYLEWSKI

ANALIZA ZMIAN WIELKOŚCI DOCHODÓW WŁASNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO NA TLE OGÓLNYCH ZMIAN SYSTEMOWYCH

Wprowadzenie

Proces przekazywania kompetencji na szczeble niższe niż rządowy automatycznie rodzi problem odpowiedzialności za realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Przy jednoczesnym decentralizowaniu systemu zasilania jednostek samorządowych, problemy z dopasowywaniem wielkości zasobów koniecznych do realizacji zadań i ich terminami realizacji spada na barki samorządu wraz ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi, finansowymi i przede wszystkim społecznymi. Odpowiedni poziom zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego, adekwatny do ich potrzeb i zakresu wykonywanych zadań publicznych, to spór, który trwa od momentu reaktywowania samorządu w Polsce i nasilił się od czasu wprowadzenia trójszczeblowego systemu podsektora samorządowego.

Nowe regulacje dotyczącego źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono równocześnie ze zmianami w układzie kompetencji w zakresie realizowanych zadań. Znaczące zmiany objęły przede wszystkim system zasilania dotacyjnego, to znaczy duża część zadań realizowanych dotychczas jako zadania zlecone bądź własne, finansowanych dotacjami z budżetu państwa stała się zadaniami własnymi poszczególnych szczebli samorządu finansowanymi z dochodów własnych lub subwencji ogólnej. Jak te zmiany wpłynęły na ogólną sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia dochodów własnych, jako tej części zasilania finansowego, która znacząco wpływa na poziom samodzielności finansowej, to podstawowy cel artykułu. Skupiono się przy tym na ocenie zmian w jednostkach samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego na tle ogólnych zmian w zakresie zasilania finansowego podsektora samorządowego.

1. System zasilania jednostek samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne

Zgodnie z obowiązującą Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Jednocześnie wskazuje się, że zmiany zadań i kompetencji następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych[1]. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w odpowiednich ustawach[2]. Ogólny podział dochodów jednostek samorządu obejmuje[3]:

- dochody własne,
- subwencje ogólne,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Subwencje ogólne przekazywane są jako świadczenia publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, w tym przypadku beneficjentem są jednostki samorządu terytorialnego, będące prawno-finansowym odbiciem ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a te podmioty. W obecnym układzie prawnym subwencjonowanie obejmuje jednostki samorządu terytorialnego, które jest w rzeczywistości prawnym odzwierciedleniem decentralizacji zadań publicznych przekazywanych ze szczebla centralnego na szczebel samorządowy. Jednakże w odróżnieniu do dotacji celowych o przeznaczeniu subwencji otrzymywanych z budżetu państwa, w obecnych uwarunkowaniach prawnych decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że jeśli algorytm przykładowo części oświatowej subwencji ogólnej wskazuje na kalkulację zadań, które winien realizować dany samorząd, to teoretycznie całość środków z tej subwencji może zostać wykorzystana na inny cel[4].

Dotacjami celowymi są, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu państwa przeznaczone na[5]:

a) finansowanie lub dofinansowanie:
   - zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
   - ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,

---

[1] Art. 167 i 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 wraz ze zm.).

[2] Obecnie reguluje to ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 2006, nr 121, poz. 844 wraz ze zm.).

[3] Art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 wraz ze zm.).

[4] Por. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk: *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*. FNUS, Szczecin 2004, s. 286.

[5] Art. 106 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 wraz ze zm.).

- bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego[6],
- kosztów realizacji inwestycji.

b) dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu, które zwane są dotacjami podmiotowymi;
c) dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych, które zwane są dotacjami przedmiotowymi;
d) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach;
e) pierwsze wyposażenie w środki obrotowe nowo tworzonych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

Kategoria dotacji celowych odpowiednio dotyczy także budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na fakt, iż one także realizują zadania publiczne w formule decentralizacji systemu administracji publicznej i realizacji zadań publicznych.

Dochodami własnymi są wszystkie dochody, które nie są dotacjami, subwencjami, dopłatami, udziałami w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Są to dochody, które są generowane z własnej działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, ich jednostek organizacyjnych lub jednostek zależnych, jak również przyznawane im z dochodów podatkowych i opłat na podstawie przepisów prawa. Należy tutaj wskazać na dwa ujęcia dochodów własnych[7]:

a) węższe – wskazujące jedynie na podatki lokalne, opłaty, dochody z działalności jednostek samorządu terytorialnego, jednostek podległych i zależnych, dochody z mienia, dochody podatkowe należne jednostkom samorządu terytorialnego wskazane ustawowo, z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa;
b) szersze – wskazujące na podatki lokalne, opłaty, dochody z działalności jednostek samorządu terytorialnego, jednostek podległych i zależnych, dochody z mienia, dochody podatkowe należne jednostkom samorządu terytorialnego wskazane ustawowo wraz z udziałami w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

---

[6] Podmioty te określone są w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873 oraz z 2004 r. wraz ze zm.).

[7] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 75.

Po okresie obowiązywania tymczasowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2004 weszła w życie ustawa z 13 listopada 2003. Uporządkowało to w sposób znaczący system zasilania jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazano znaczącą część zadań jako własne, które dotychczas finansowane były z dotacji celowych. Istotą tego systemu jest zachowanie podziału na trzy główne źródła dochodów, tj. własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Skatalogowano w sposób precyzyjny dochody własne z podziałem ich na poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa. Należy przy tym podkreślić, że miasta na prawach powiatu, jako specyficzny rodzaj jednostek samorządu terytorialnego, realizujące zadania z zakresu właściwości gminy oraz powiatu, posiadają katalog dochodów własnych z zakresu gminy i powiatu.

Znaczące różnice w wielkości dochodów własnych ustalonych w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynikają z wysokości udziałów w dochodach podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa. To źródło dochodów jednostek samorządu, jako podstawowy element w strukturze dochodów, uległo zasadniczej przebudowie. Porównawczą analizę zmian w tym zakresie, w porównaniu z poprzednio obowiązującymi uregulowaniami prawnymi, zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Zmiany we wpływach z udziału podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych stanowiących dochody budżetu państwa w poszczególnych rodzajach JST (%)

Jednostki samorządu terytorialnego	Wysokość udziału zgodnie z poprzednią ustawą	Wysokość udziału zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą
1. Gmina:		
– udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	27,6	39,34 2004 – 35,72 2005 – 35,61 2006 – 35,85 korekta zgodnie z art. 89 ustawy o dochodach JST
– udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	5,00	6,71
2. Powiat:		
– udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	1,00	10,25
– udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	0,00	1,40
3. Województwo:		
– udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	1,50	1,60
– udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	0,50	15,90

Źródło: opracowanie własne.

Wstępna analiza wskazuje na znaczące zmiany w udziałach we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Szczególnie widoczne jest to na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Nie należy jednak sądzić, że jest to zmiana powodująca znaczący wzrost dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu przypomnieć, że start powiatów i województw opierał się głównie na dotacyjnym i subwencyjnym finansowaniu ich działalności, co zresztą było wielokrotnie poruszane i podkreślane w publikacjach na ten temat. Oznaczało to bardzo niską samodzielność finansową tych dwóch szczebli samorządu terytorialnego. Szczególnie kłopoty były widoczne w miastach na prawach powiatu, gdzie następował styk finansowania zadań ze środków własnych i dotacji celowych z budżetu państwa. Powodowało to często brak elastyczności i racjonalności w dokonywanych wydatkach publicznych i realizowanych zadaniach. Jak już wskazywano wcześniej, na duże zmiany w strukturze dochodów własnych miały wpływ zmiany w kompetencjach i sposobach finansowania zadań na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Główne i znaczące zmiany miały miejsce w zakresie zadań dotyczących pomocy społecznej.

2. Analiza i ocena zmiany w systemie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim

Jak już wcześniej wskazano, przełomowym rokiem dla systemu zasilania jednostek samorządu terytorialnego był rok 2004. Od tego roku obowiązują nowe zasady dotyczące sytemu zasilania w dochody i tym samym uległa zmianie strona kompetencyjna jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnego znaczenia nabierają tu dochody własne jako ta część dochodów, na którą jednostka samorządu terytorialnego ma bezpośredni jak i pośredni wpływ. Należy tu jednocześnie wskazać, że wpływ ten nie musi oznaczać natychmiastowych zmian w tym zakresie. Określona wizja rozwoju danej jednostki samorządowej oraz rzeczywiste działania sprzyjające rozwojowi gospodarczemu, ale i przede wszystkim społecznemu, budują podwaliny trwałego i stabilnego systemu zasilania jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ, tak jak już wcześniej podkreślano, zmiany w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poszły w kierunku zwiększenia ich samodzielności finansowej, jednocześnie powodując, iż przeniesiono ciężar odpowiedzialności za stabilność bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego.

Ocenę zmian w zakresie systemu zasilania, w tym w szczególności dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które nastąpiły w wyniku wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[8], dokonano wykorzystując metody ana-

[8] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).

lizy strukturalnej i dynamiki jako tempa zmian[9]. Analizy dokonano w oparciu o dane z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego za lata 2002–2005 oraz dane z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego na poziomie kraju. Analiz dokonano w rozbiciu na poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, tzn.: gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwo samorządowe.

Ogólnie zmiany struktury dochodów własnych na tle dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego na tle wyników wszystkich jednostek samorządu zawarto w tabeli 2. Jak widać z zaprezentowanych danych od roku 2004 widoczne są znaczące zmiany in plus wielkości dochodów własnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Szczególnie widoczny jest wzrost udziałów we wpływach podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa we wszystkich rodzajach jednostek samorządu, ale w szczególności w powiatach i województwach samorządowych. W tych ostatnich dwóch rodzajach jednostek samorządu terytorialnego wynikało to przede wszystkim ze zmian w układzie kompetencyjnym i odejściu od finansowania dotacyjnego, które do tej pory dominowało w systemie zasilania powiatów i województw. Wzrost w zakresie dochodów podatkowych i opłat lokalnych, który dotyczy tylko gmin i miast na prawach powiatu, wynika przede wszystkim z prowadzonej polityki podatkowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Coraz częściej możliwości zwalniania z podatków są powiązane z korzyściami, jakie może odnieść gmina w wyniku ich zastosowania. Na tle dochodów ogółem, których wzrost także jest widoczny, zmiany w dochodach własnych są dużo większe niż w kwotach dochodów ogółem. Największy wzrost dochodów ogółem jest widoczny w powiatach i województwie samorządowym, ale także i w gminach, i miastach na prawach powiatu jest on znaczący. Znacząco rośnie udział pozostałych dochodów, wśród których dominują dochody uzyskiwane z tytułu gospodarowania i sprzedaży majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz dochody z innych źródeł, w tym na dofinansowanie zadań realizowanych ze środków zagranicznych. Podkreślić należy, że jako pozostałe dochody będą tu klasyfikowane wszystkie te, które nie mają charakteru dotacji lub subwencji z budżetu państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego. Ogólnie można stwierdzić, że niezmiennie od roku 2002 widoczny jest z roku na rok wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem roku 2003, gdzie powiaty i gminy ogółem zanotowały spadek dochodów w porównaniu z rokiem 2002.

Ważnym pytaniem w zakresie zmian wielkości dochodów własnych wynikających z wejścia w życie nowych regulacji prawnych w tym zakresie jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wskazuje to tym samym na zmiany w stopniu samodzielności finansowej w ujęciu dochodowym, czyli w jakim kierunku ewoluuje poziom samodzielności fi-

[9] Metodologia w oparciu o: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Municipium, Warszawa 2004.

Tabela 2

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego na tle całości jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2005

Dochody własne JST	2002		2003		2004		2005	
	zachodnio-pomorskie	kraj	zachodnio-pomorskie	kraj	zachodnio-pomorskie	kraj	zachodnio-pomorskie	kraj
Miasta na prawach powiatu	**492 200**	**12 439 908**	**529 359**	**15 426 893**	**703 826**	**20 408 769**	**856 523**	**23 983 849**
Udziały w dochodach budżetu państwa	186 278	4 530 930	187 186	5 378 330	293 108	8 860 301	345 252	10 244 295
Podatki lokalne	182 942	4 105 534	186 293	5 116 327	195 071	5 581 946	210 286	5 932 007
Opłaty	41 417	340 656	74 165	404 588	81 724	422 864	86 842	338 018
Pozostałe dochody własne	81 563	3 462 788	81 715	4 527 648	133 923	5 543 658	214 143	7 469 529
Dochody ogółem	1 125 344	24 646 413	1 028 512	27 416 757	1 140 860	31 753 774	1 345 940	36 269 800
Gminy	**771 813**	**19 071 975**	**918 577**	**17 055 698**	**1 070 584**	**19 444 407**	**1 208 765**	**22 300 461**
Udziały w dochodach budżetu państwa	165 964	5 056 816	172 266	4 234 938	237 180	5 864 960	270 097	6 712 698
Podatki lokalne	417 232	8 369 940	448 295	7 862 139	490 142	8 431 787	551 226	9 042 984
Opłaty	54 852	617 022	65 568	551 846	79 635	641 440	81 454	629 408
Pozostałe dochody własne	133 765	5 028 197	232 448	4 406 775	263 627	4 506 220	305 988	5 915 371
Dochody ogółem	1 673 031	38 473 687	1 766 094	36 046 322	2 038 276	40 308 530	2 316 788	45 813 191
Powiaty	**58 633**	**1 368 047**	**67 231**	**1 256 164**	**156 152**	**3 105 859**	**202 692**	**4 017 743**
Udziały w dochodach budżetu państwa	5 745	167 018	6 041	145 305	55 999	1 382 603	77 100	1 895 701
Pozostałe dochody własne	52 888	1 201 029	61 190	1 110 859	100 153	1 723 256	125 592	2 122 042
Dochody ogółem	664 023	12 695 507	598 385	11 111 621	677 573	12 471 367	726 439	13 762 684
Województwo samorządowe	**21 738**	**660 697**	**26 074**	**724 995**	**105 125**	**4 121 250**	**125 258**	**4 586 976**
Udziały w dochodach budżetu państwa	19 695	539 582	20 265	545 834	97 654	3 896 062	103 702	3 936 457
Pozostałe dochody własne	2 043	121 115	5 809	179 161	7 471	225 188	21 556	650 519
Dochody ogółem	**201 515**	**4 218 269**	**203 437**	**4 565 750**	**254 595**	**6 970 306**	**272 664**	**7 066 206**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie oraz Ministerstwa Finansów.

nansowej jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu zasilania jednostek samorządu. Samodzielność finansową w tym przypadku należy rozumieć jako przyznane jednostkom samorządu terytorialnego prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej w ramach określonych przez konstytucję i ustawy w następujących sferach[10]:

- gromadzenia dochodów,
- pozyskiwania przychodów zwrotnych,
- dokonywania wydatków,
- tworzenia i wykonywania budżetu.

Samodzielność dochodowa to zagwarantowanie możliwości zwiększenia dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami[11]. Im większe możliwości w stanowieniu i kreowaniu dochodów własnych, tym większy stopień samodzielności finansowej.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, analizę udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2002–2005 na tle całości jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowano w tabeli 3.

Jak wynika z tabeli 3, zmiany w strukturze dochodów dotyczą wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. W gminach i miastach na prawach powiatu udział dochodów własnych przekroczył już poziom 50% w kwocie dochodów ogółem. W miastach na prawach powiatów nakłada się na to jeszcze znaczący wzrost udziału dochodów własnych w zakresie zadań będących w kompetencji powiatu. Jednakże największe zmiany są zauważalne w powiatach i w szczególności w województwach samorządowych. W obu tych jednostkach w sposób istotny zmieniono strukturę finansowania zadań z dotacyjno-subwencyjnego na system, w którym dominują dochody własne i subwencje. Jednocześnie wyraźnie widać, że pomimo pozytywnych zmian w zakresie struktury dochodów w województwie zachodniopomorskim, odbiegają one od średniej in minus dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego.

Ważnym pytaniem w zakresie zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest skala i dynamika tych zmian. Ważne jest tu odniesienie do punktu zwrotnego, jakim był przełom roku 2003 i 2004. W tabeli 4 zaprezentowano dynamikę zmian w zakresie wielkości dochodów własnych oraz dochodów ogółem w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęto tu wskaźniki tempa zmian, czyli odnoszono się każdorazowo do poprzedniego roku budżetowego.

---

[10] J. Glumińska-Pawlic: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 47.

[11] K. Piotrowska-Marczak: *Finanse lokalne w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19.

Tabela 3

Udział dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w dochodach ogółem w latach 2002–2005

Dochody własne JST	2002		2003		2004		2005	
	zachodnio-pomorskie	kraj	zachodnio-pomorskie	kraj	zachodnio-pomorskie	kraj	zachodnio-pomorskie	kraj
Miasta na prawach powiatu								
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	43,7	50,5	51,5	56,3	61,7	64,3	63,6	66,1
Struktura dochodów własnych	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Udziały w dochodach budżetu państwa	37,8	36,4	35,4	34,9	41,6	43,4	40,3	42,7
Podatki lokalne	37,2	33,0	35,2	33,2	27,7	27,4	24,6	24,7
Opłaty	8,4	2,7	14,0	2,6	11,6	2,1	10,1	1,4
Pozostałe dochody własne	16,6	27,8	15,4	29,3	19,0	27,2	25,0	31,1
Gminy								
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	46,1	49,6	52,0	47,3	52,5	48,2	52,2	48,7
Struktura dochodów własnych	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Udziały w dochodach budżetu państwa	21,5	26,5	18,8	24,8	22,2	30,2	22,3	30,1
Podatki lokalne	54,1	43,9	48,8	46,1	45,8	43,4	45,6	40,6
Opłaty	7,1	3,2	7,1	3,2	7,4	3,3	6,7	2,8
Pozostałe dochody własne	17,3	26,4	25,3	25,8	24,6	23,2	25,3	26,5
Powiaty								
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	8,8	10,8	11,2	11,3	23,0	24,9	27,9	29,2
Struktura dochodów własnych	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Udziały w dochodach budżetu państwa	9,8	12,2	9,0	11,6	35,9	44,5	38,0	47,2
Pozostałe dochody własne	90,2	87,8	91,0	88,4	64,1	55,5	62,0	52,8
Województwa samorządowe								
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	10,8	15,7	12,8	15,9	41,3	59,1	45,9	64,9
Struktura dochodów własnych	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Udziały w dochodach budżetu państwa	90,6	81,7	77,7	75,3	92,9	94,5	82,8	85,8
Pozostałe dochody własne	9,4	18,3	22,3	24,7	7,1	5,5	17,2	14,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie oraz Ministerstwa Finansów.

Tabela 4

Dynamika zmian w wielkości dochodów własnych i dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego na tle całości jednostek samorządu w latach 2002–2005

Dochody własne JST	Zachodniopomorskie			Kraj		
	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2003/2002	2004/2003	2005/2004
Miasta na prawach powiatu	**7,5**	**33,0**	**21,7**	**24,0**	**32,3**	**17,5**
Udziały w dochodach budżetu państwa	0,5	56,6	17,8	18,7	64,7	15,6
Podatki lokalne	1,8	4,7	7,8	24,6	9,1	6,3
Opłaty	79,1	10,2	6,3	18,8	4,5	–20,1
Pozostałe dochody własne	0,2	63,9	59,9	30,8	22,4	34,7
Dochody ogółem	–8,6	10,9	18,0	11,2	15,8	14,2
Gminy	**19,0**	**16,5**	**12,9**	**–10,6**	**14,0**	**14,7**
Udziały w dochodach budżetu państwa	3,8	37,7	13,9	–16,3	38,5	14,5
Podatki lokalne	7,4	9,3	12,5	–6,1	7,2	7,2
Opłaty	19,5	21,5	2,3	–10,6	16,2	–1,9
Pozostałe dochody własne	73,8	13,4	16,1	–12,4	2,3	31,3
Dochody ogółem	1,4	15,4	13,7	–6,3	11,8	13,7
Powiaty	**14,7**	**132,3**	**29,8**	**–0,9**	**147,2**	**29,4**
Udziały w dochodach budżetu państwa	5,2	827,0	37,7	–0,5	851,5	37,1
Pozostałe dochody własne	15,7	63,7	25,4	–2,6	55,1	23,1
Dochody ogółem	–9,9	13,2	7,2	–6,4	12,2	10,4
Województwo samorządowe	**19,9**	**303,2**	**19,2**	**9,7**	**468,5**	**11,3**
Udziały w dochodach budżetu państwa	2,9	381,9	6,2	1,2	613,8	1,0
Pozostałe dochody własne	184,3	28,6	188,5	47,9	25,7	188,9
Dochody ogółem	1,0	25,1	7,1	8,2	52,7	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie oraz Ministerstwa Finansów.

Znacząco widoczna jest dynamika dochodów własnych w miastach na prawach powiatu. Znacznie przewyższa ona dynamikę wzrostu dochodów ogółem. Najmniejsze zmiany w zakresie dynamiki dochodów własnych i dochodów ogółem są widoczne w gminach (obejmują one gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta). W miastach na prawach powiatu nakłada się na to także zmiana w strukturze dochodów zadań z zakresu właściwości powiatu. Największe zmiany zakresie dochodów, ich dynamiki, ale także struktury widoczne są w powiatach oraz w województwach samorządowych. Zarówno w powiatach, jak i województwach samorządowych dochody własne notują gwałtowny wzrost, co jest spowodowane generalną zmianą struktury dochodów tych dwóch rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie widoczny jest duży wzrost wielkości dochodów ogółem w obu tych jednostkach, z tym że w województwie samorządowym jest to wzrost istotny.

Ogólnie można stwierdzić, że zmiana uregulowań prawnych w sposób znaczący wpłynęła na wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym dochodów własnych.

Jednocześnie należy pamiętać, że wraz z tymi zmianami zwiększył się zakres realizowanych zadań publicznych w tych jednostkach.

Podsumowanie

Analiza zmian w wielkości dochodów własnych na tle dochodów ogółem w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Zmiany regulacji prawnych w zakresie systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego istotnie wpłynęły na wielkość i strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego.
2. Zmiany w zakresie dochodów własnych pozwalają na wysunięcie twierdzenia, że najbardziej zyskały na nich jednostki o dużym potencjale gospodarczym i społecznym. Jednocześnie potencjał ten jest podstawą wyjściową do zdynamizowanego rozwoju.
3. Jednostki typowo rolnicze oraz z niskim potencjałem gospodarczym i społecznym w zasadzie zachowały status quo w porównaniu z miastami na prawach powiatu.
4. Fundamentalne zmiany dotknęły powiaty oraz województwa samorządowe, w których w sposób znaczący zwiększył się poziom samodzielności finansowej. Wyraźny jest wzrost wielkości dochodów ogółem, a w tym zmiana struktury dochodów poprzez dynamiczny wzrost wielkości dochodów własnych. Duże znaczenie tu miały zmiany w dochodach podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa.

Zmiany w zakresie sytemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego należy ocenić pozytywnie. Biorąc pod uwagę przykład województwa zachodniopomorskiego istotnie uległ zmianie poziom samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W większości jednostek samorządu terytorialnego nastąpił duży wzrost dochodów własnych i tym samym ich udział w wielkości dochodów ogółem. Jedynie gminy notują umiarkowane zmiany w tym zakresie w porównaniu z innymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego zarówno w badanym województwie, jak i na poziomie kraju ogółem. Jednakże należy zauważyć ważny fakt, że wraz ze wzrostem poziomu samodzielności finansowej wzrosła rola jednostek samorządu terytorialnego i odpowiedzialność za ich stabilizację finansową. Duży udział dochodów własnych w dochodach ogółem powoduje większe powiązanie jednostek samorządu terytorialnego z sytuacją gospodarczą kraju i danego regionu. Tym samym konieczne jest przeorganizowanie sposobu podejmowania decyzji w zakresie realizowanych zadań i ich kosztów, aby nie dopuścić do sytuacji, w której kiedy dana jednostka samorządu terytorialnego dysponuje większymi zasobami dochodów rosną też koszty jednostkowe wykonywanych zadań. Ale można sobie zadać w tym miejscu pytanie, a co się stanie, kiedy po wzroście gospodarczym następuje kryzys i tym samym zasoby dochodo-

we danej jednostki ulegnąć mogą znaczącemu obniżeniu. Brak takiej świadomości może stosunkowo boleśnie się odbić na funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Z tego punktu wiedzenia trudno na razie dokonać oceny, ponieważ kończy się dopiero trzeci rok funkcjonowania samorządu w nowych warunkach finansowych.

AN ANALISYS OF CHANGES IN THE OWN REVENUES LEVEL OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP AGAINST OF BACKGROUND OF THE GENERAL SYSTEM CHANGES

Summary

The 2003 was the last year where the old regulations existed concerning the system of financing public task in local government. Since 2004 there it has been functioning new regulations which defined the new framework of financial system in gminas, poviats and voivodeships. In the article there were presented the main changes in those law regulations. Taking under consideration financial data of budgets performed in 2002–2005 period there was presented analysis of an impact of changes in low regulations on financial situation local government units. Conclusions consider about a short discussion about positive and negative aspects of changes in the financial system in local government units.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

BEATA FILIPIAK

AUDYT ZEWNĘTRZNY JAKO INSTRUMENT OCENY GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Obowiązujące kierunki oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i ich ewolucja

Tworzenie instytucji samorządowych wraz z określeniem ich własnego zakresu zadaniowego wymusza przyjęcie określonych rozwiązań w zakresie nadzoru i kontroli. Przyjęty zakres zadań oraz związana z nim potrzeba prowadzenia czynności nadzorczo-kontrolnych jest determinowana przyjętymi rozwiązaniami ustawowymi. Mając do czynienia ze środkami publicznymi i wykonywaniem zadań na rzecz społeczeństwa, zakres kontroli i nadzoru przyjmuje szczególny charakter. Odnosi się on zatem do oceny legalności, celowości, gospodarności i rzetelności działania. Oczywiście, ocena ta jest związana z charakterem wykonywanych zadań (własne, zlecone lub powierzone). Inaczej będą oceniane zadania własne, inaczej zlecone, a jeszcze inaczej powierzone. Nie zmienia to faktu, że oceny dokonują instytucje powołane do tego celu, a są nimi w szczególności: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe[1].

Oprócz kontroli i nadzoru, znaczącą rolę w ocenie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego pełni audyt wewnętrzny. Jego rola jest znacząca nie tylko z punktu widzenia naszego członkostwa w Unii Europejskiej[2], ale przede wszystkim

---

[1] Szerzej na ten temat M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk: *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*. FNUS, Szczecin 2004, s. 153–177; B. Dolnicki*: Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym*. W: *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*. Wyd. RIO w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005, s. 97–105.

[2] Zagadnienia kontroli i audytu stanowiły przedmiot negocjacji w ramach rozdziału 28 z Komisją Unii Europejskiej.

z powodu uznania go za podstawowe narzędzie zarządzania wykorzystywanego, by uzyskać racjonalną pewność, iż cele postawione przed jednostką samorządu terytorialnego zostały osiągnięte.

Te oceny wydają się niewystarczające z punktu widzenia udziału jednostek samorządu terytorialnego na rynku finansowym. Wiarygodność jednostek samorządu terytorialnego była do niedawna mocnym elementem przetargowym w pozyskiwaniu kapitału zewnętrznego, finansującego krótkookresowe niedobory finansowe czy też rozwój. Jednostki samorządu terytorialnego objęte procedurami ostrożnościowymi były atrakcyjnym klientem instytucji finansowych. Od momentu wejścia w życie Umowy Bazylea II[3], ze względu na znaczące różnice w zakresie bankowych norm ostrożnościowych w poszczególnych krajach członkowskich, sposób oceny ryzyka kredytu udzielonego instytucji (przedsiębiorstwu) stosowany w różnych instytucjach kredytowych powinien być porównywalny. W celu uzyskania tej porównywalności wszystkie należności posiadające taką samą ocenę ratingową powinny mieć *ex ante* taką samą charakterystykę strat. Kryteria i proces ratingu powinny uwzględniać rodzaj należności, zabezpieczenia kredytowe, gwarancje i inne cechy charakterystyczne. Ta regulacja wskazuje na potrzebę potwierdzania wiarygodności przez jednostki samorządu terytorialnego, a w przyszłości do uzyskiwania zewnętrznej oceny audytorskiej.

Celem artykułu jest wskazanie na instytucję audytu, jego rolę oraz zakres zewnętrznej oceny audytorskiej wobec wymagań utrzymania wiarygodności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w jej otoczeniu finansowym i na rynkach międzynarodowych.

2. Pojęcie audyt zewnętrzny a pozycja audytorska regionalnych izb obrachunkowych

Podstawowym zadaniem audytu jest ujawnianie błędów, oszustw oraz wyrażenie opinii przez audytora zewnętrznego na temat poprawności obrazu sytuacji finansowej jednostki oraz właściwego ujmowania wyniku prowadzonej działalności. Tak też będziemy definiować pojęcie audytu zewnętrznego, procesu, w którym audytor zewnętrzny, w sposób niezależny, bezstronny i kompleksowy dostarcza wiarygodnych informacji o sytuacji finansowej badanej jednostki. Audyt zewnętrzny opiera się o wiarygodne informacje finansowe i sprawozdawczość pochodzące z jednostki podlegającej badaniu.

Jednostkom samorządu terytorialnego powierzono szeroki wachlarz zadań, które są finansowane ze środków publicznych. Ponadto, skupiają one ważne decyzje dotyczące alokacji środków Unii Europejskiej, które są przeznaczone na rozwój, wzrost innowacyjności i wyrównywanie różnic w rozwoju pomiędzy regionami Unii Europejskiej. Dlatego też, waż-

[3] Szerzej na ten temat A. Bielawska: *Rating – szansą czy zagrożeniem dla przedsiębiorstw transportowych?* Ekonomiczne problemy Usług nr 3. Zeszyty Naukowe US nr 435. Red. B. Filipiak, A. Panasiuk. WNUS, Szczecin 2006, s. 7–13.

nym elementem jest monitoring legalności działań, jako również ocena sytuacji finansowej, które są podstawą do budowania strategii zrównoważonego rozwoju każdej jednostki.

Społeczeństwo coraz bardziej świadome swoich praw i obowiązków, dokonuje oceny działalności samorządu terytorialnego na jego trzech szczeblach. Ocena ta skupia się nie tylko na rezultatach wynikających z obietnic wyborczych, ale przede wszystkim na stanie gospodarki, jakości i zakresie usług dostarczanych społeczeństwu, sprawności działania instytucji publicznych, stanie gospodarki finansowej. Zwłaszcza kwestie wydatkowania publicznych zasobów pieniądza, przejrzystość decyzyjna oraz legalność działań oraz stan finansów publicznych gwarantujący stabilny wzrost i rozwój są podstawowymi zagadnieniami pozostającymi w kręgu zainteresowania społecznego. Często te właśnie sprawy są brane pod uwagę jako decyzje osadnicze i inwestycyjne.

Otoczenie również bierze pod uwagę kwestie jakości prowadzonej gospodarki finansowej. Zwłaszcza wiarygodność, wypłacalność w długim i krótkim okresie, poziom nadwyżki operacyjnej, ale i legalność działań stanowią kryteria oceny. Oceny te jednak są różne, wykonywane w oparciu o metody intuicyjne, z wykorzystaniem podstawowej wiedzy czy też w oparciu również o metody oceny typowe, zwłaszcza dla instytucji finansowych (krajowych i zagranicznych) dokonujących takiego wartościowania.

Na tej podstawie należy wnioskować, że otoczenie jednostek samorządu terytorialnego zgłasza zapotrzebowanie na informacje, a dotychczasowy system ocen w oparciu o nadzór, kontrolę finansową oraz audyt wewnętrzny jest niewystarczający. Należy podkreślić, że informacje, które charakteryzują się wysoką wiarygodnością, są podstawą do decyzji wewnętrznych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak również otoczenia finansowego, instytucjonalnego, inwestorskiego oraz społeczeństwa. Zwłaszcza działania podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego są podstawą ocen zarówno inwestorów, jak i instytucji finansowych, jako dawców kapitału, dla których sprawozdawczość finansowa jest podstawą generowania decyzji o finansowaniu działalności. Natomiast dla społeczeństwa dostęp do informacji publicznych jest podstawą jawności finansów podsektora samorządowego. Legalność działania jest rozumiana jako zgodność podejmowanych działań z obowiązującym prawem. Nielegalne działanie może wpłynąć nie tylko na reputację jednostki samorządu terytorialnego, ale na stan jej finansów, zdolność do kreowania rozwoju oraz możliwość współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Inwestorzy coraz powszechniej dostrzegają znaczenie wiarygodnej informacji oraz legalności działania, które, w natłoku informacji ekonomicznej i podejmowanych działań, pozwalają na potwierdzenie wiarygodności jednostki samorządu terytorialnego jako partnera, zdolności do rozwoju oraz możliwości współpracy w zakresie kreowania innowacyjności regionu, opartej na kapitale intelektualnym i innowacyjnych technologiach.

Stąd też rodzi się potrzeba stworzenia jednolitego systemu oceny, metodyki, jak również instytucji, która ze swej strony zapewniałaby niezależność, wiarygodność dokonywania ocen, należyte przygotowanie, dobrą znajomość prawa i zasad funkcjonowania samorządu

terytorialnego (a należy tutaj zaznaczyć, że nie zawsze znajomość prawa, metod i zasad typowych dla sektora komercyjnego może sprawdzać się w sektorze publicznym). Międzynarodowe instytucje finansowe wykonują oceny w sposób typowy, wynikający z posiadanego doświadczenia na rynkach komercyjnych czy na rynkach międzynarodowych. Specyfika polskich rozwiązań sektora publicznego nie jest jeszcze dobrze znana, a zmieniające się z dużą częstotliwością przepisy zniechęcają do działań normalizujących te podmioty.

Mając zdefiniowane zadania audytu wewnętrznego, tj. sprawdzenie legalności działania oraz ocenę wiarygodności finansowej oraz wskazanie na brak metod, sposobów oraz instytucjonalnego określenia instytucji audytora zewnętrznego dla jednostek samorządu terytorialnego, należy zastanowić się, kto może wykonywać tę funkcję. W sektorze komercyjnym funkcję audytora zewnętrznego pełnią biegli rewidenci, którzy badają sprawozdania finansowe. Osoby te, które mogą być zrzeszone w spółdzielczych związkach rewizyjnych, mogą prowadzić osobiście działalność w tym zakresie lub pracować w spółkach cywilnych lub u osób prawnych (które muszą spełniać określone wymagania uprawniające je do podejmowania się badania sprawozdań finansowych) muszą cechować się nie tylko wiedzą i nieskazitelnym charakterem, ale również powinny gwarantować prawidłowe wykonanie zawodu (co oznacza zapewnienie niezależności ocen, fachowości oraz bezstronności osądów)[4].

Odnosząc się do zakresu wykonywania zawodu biegłego rewidenta, to nie jest on wyposażony w możliwości badania legalności działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zakres obowiązku odnosi się tylko do badania sprawozdawczości finansowej. Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, organem, który bada legalność podejmowanych decyzji finansowych oraz legalność sprawozdań finansowych, jest regionalna izba obrachunkowa[5]. Rozpatrując uprawnienia do badania legalności oraz kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się, że podmiotem właściwym do wykonywania czynności audytora zewnętrznego jest regionalna izba obrachunkowa. Jednak obecnie, zgodnie z regulacjami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej, zakres jej działania ogranicza się do nadzoru i kontroli z punktu widzenia kryterium legalności. Ale rozszerzając jej kompetencje oraz wyposażając w odpowiednią metodologię działań audytorskich, mogłaby pełnić funkcję audytora zewnętrznego w zakresie oceny nie tylko legalności działań, ale także weryfikacji sprawozdawczości finansowej oraz oceny stanu gospodarki finansowej.

Po pierwsze, posiada w chwili obecnej odpowiednie umocowanie prawne w zakresie oceny legalności działania, z mocy prawa bada również celowość, rzetelność i gospodarność (czyli efekty) w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, posiada doświadczonych kontrolerów posiadających wiedzę w wymaganym zakresie, których zakres

---

[4] I. Gray, S. Manson*: The audit Process: Principle, Practice and Cases.* Van Nostrand Reinhold, London 1989, s. 14.

[5] Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. DzU 2001, nr 55, poz. 577 z późn. zm.

obowiązków wymusza zachowanie postaw gwarantujących prawidłowość wykonywania zawodu audytorskiego.

Po drugie, zmiany w zakresie roli organów nadzorczych i kontrolnych w Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś stosowanie standardów kontroli INTOSAI, wymuszają dostosowanie polskich rozwiązań w tym zakresie[6]. Chodzi tutaj o dokonywanie oceny w oparciu o wydajność, skuteczność, zdolność do zarządzania wynikami, ocenę informacji pozafinansowych, zdolność do prowadzenia działań opisanych praktykami wzorcowymi[7].

Po trzecie, standardy światowe, w szczególności amerykańskie, potwierdzają zasadność poszerzenia roli regionalnych izb, jako niezależnego audytora zewnętrznego. Oznacza to konieczność rozszerzenia obecnych kompetencji regionalnych izb obrachunkowych o zadania z zakresu badania sprawozdań finansowych pod względem prawidłowości, rzetelności i jasności przedstawienia sytuacji majątkowej, finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego, która może być podstawą do analizy potencjalnych zdolności rozwojowych. Ważnym problemem jest także określenie częstotliwości przeprowadzenia takiego badania oraz terminu, do jakiego winno ono być przeprowadzone. Występuje w tym miejscu problem dodatkowych kosztów związanych z tego rodzaju badaniami.

3. Koncepcja obszaru badań audytorskich wykonywanych przez regionalną izbę obrachunkową

Poza standardową opinią o legalności w zakresie ustalenia czy działalność prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiada normom prawa, celem działań audytorskich podejmowanych przez regionalną izbę obrachunkową powinno być wyrażenie opinii wraz z raportem o tym, czy sprawozdanie (lub sprawozdania, jeśli częstotliwość badania byłaby mniejsza niż jeden rok) finansowe jest prawidłowe oraz rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową i finansową badanej jednostki. Taka opinia powinna stwierdzać, czy badane sprawozdanie finansowe, obrazujące sytuację finansową:

- zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych,
- zostało sporządzone zgodnie z określonymi ustawą zasadami rachunkowości,
- jest zgodne co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa,
- przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie istotne dla oceny jednostki informacje.

W opinii audytorskiej regionalna izba obrachunkowa powinna poinformować o stwierdzeniu podczas badania poważnych zagrożeń dla kontynuacji działalności przez jednostkę, a zwłaszcza utraty płynności finansowej i zdolności do rozwoju w oparciu o standardowe mierniki w tym zakresie. Opinia powinna w sposób jednoznaczny wskazywać powody wy-

---

[6] *Standardy kontroli INTOSAI*. NIK, Warszawa 2000.

[7] Z. Dobrowolski: *Międzynarodowe standardy kontroli*. W: *System nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w realiach funkcjonowania Polski w strukturach UE*. RIO, Zielona Góra 2004, s. 130.

rażenia zastrzeżeń do sprawozdania finansowego, wyrażenia opinii negatywnej. Zastrzeżenia należy wyrazić w sposób wskazujący na ich zasięg. Raport z procedury audytorskiej powinien być zunifikowany co do ogólnych zasad, podobnie jak w przypadku audytu zewnętrznego spółek w sektorze komercyjnym określonego w ustawie o rachunkowości. Oznacza to, że powinien przedstawiać w szczególności:

- ogólną charakterystykę jednostki (dane identyfikujące jednostkę),
- stwierdzenie uzyskania od jednostki żądanych informacji, wyjaśnień i oświadczeń,
- ocenę prawidłowości stosowanego systemu rachunkowości i działania powiązanej z nim kontroli wewnętrznej,
- charakterystykę pozycji lub grupy pozycji sprawozdania finansowego, jeżeli zdaniem audytora wymagają one omówienia,
- stwierdzenie stosowania się do obowiązujących zasad w zakresie procedur ostrożnościowych, określonych w odrębnych przepisach ustawy o finansach publicznych oraz stwierdzenie prawidłowości ustalenia współczynnika zadłużenia,
- przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, ze wskazaniem na zjawiska, które w porównaniu z poprzednimi okresami sprawozdawczymi w istotny sposób wpływają negatywnie na tę sytuację, a zwłaszcza zagrażają kontynuowaniu działalności przez jednostkę.

Jeżeli w toku badania jednostki audytor stwierdzi istotne, mające wpływ na sprawozdanie finansowe, naruszenie prawa, to powinien o tym poinformować w raporcie oraz podjąć czynności przewidziane ustawowo w tym zakresie. Opinia i raport powinny wynikać z zebranej i opracowanej w toku badania dokumentacji rewizyjnej. Powinny one umożliwić audytorowi oraz innym osobom, jak również kolegium regionalnej izby obrachunkowej, prześledzenie jego przebiegu i znalezienie uzasadnienia dla opinii wyrażonej o badanym sprawozdaniu finansowym.

Audyt zewnętrzny powinien przebiegać w określonych etapach[8]:

Etap 1 – Planowanie badania – etap ten powinien być zgodny z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (MSRF nr 300) i powinien obejmować zbieranie informacji i charakterystykę jego funkcjonowania, wstępną ocenę systemu rachunkowości budżetowej, systemu kontroli i audytu wewnętrznego, sporządzenie planu i programu badania.

Etap 2 – Realizacja badania i tworzenie dokumentacji roboczej – obejmuje w pierwszej fazie czynności przygotowawcze do badania, następnie ocenę systemu kontroli wewnętrznej i funkcjonowania audytu wewnętrznego, a dopiero na podstawie otrzymanych rezultatów prowadzi się badanie środków trwałych, inwestycji, zapasów (jeżeli występują), należności, zobowiązań, podatków, długu, rezerw, przychodów i rozchodów, zakupów (w szczególności zamówień publicznych) i wydatków, ustalenia i rozliczenia wyniku finan-

[8] A. Hołda, J. Pociecha: *Rewizja finansowa*. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 145–164.

sowego (dot. deficytu, nadwyżki oraz pozycji w bilansie skonsolidowanym), realność prognozy długu, techniki księgowości oraz zestawienia obrotów i sald.

Etap 3 – Sporządzanie wniosków z badania – celem tego etapu jest zebranie i analiza dokumentacji zgromadzonej przez audytora i na jej podstawie wyrażenie niezależnej opinii o badanej jednostce.

W trakcie pracy audytor ujawnić może liczne błędy, których znaczenie przy ocenie rzetelności i prawidłowości sprawozdania finansowego może być różne. Dlatego przy badaniu powinien, mimo wszystko, kierować się MSRF nr 110. W tym celu powinien być wypracowany wystandaryzowany współczynnik istotności (np. przez Krajową Radę RIO), podający wartość bezwzględną (wyrażoną kwotowo) lub względną (wyrażoną procentowo) dla określonych typów jednostek. Taki standard mógłby dotyczyć zarówno istotności ogólnej, jak i cząstkowej[9].

4. Propozycja raportu sporządzanego z audytu zewnętrznego przez regionalną izbę obrachunkową

Raport sporządzany z audytu zewnętrznego jest immanentną częścią systemu niezależnego audytu wykonywanego przez wyznaczonych do tych celów pracowników regionalnej izby obrachunkowej. Oprócz standardowych stwierdzeń dotyczących wskazania materiałów źródłowych podlegających badaniu (np. sprawozdania z wykonania budżetu, zbiorcze sprawozdania budżetowe, bilans z wykonania budżetu, bilans skonsolidowany oraz ksiąg rachunkowych) ważne jest, aby ustosunkowano się do następujących kwestii:

- odpowiedzialności za sporządzane sprawozdania,
- rzetelności, prawidłowości i jasności sprawozdań oraz zgodności prowadzonych ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia bilansu,
- sporządzenia sprawozdań zgodnie z zasadami zawartymi w przepisach prawa (w szczególności w ustawie o rachunkowości i ustawie o finansach publicznych) i zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości (MSR),
- czy sprawozdania są zgodne co do formy i treści z obowiązującymi przepisami prawa,
- poprawności zastosowanych przez jednostkę zasad (polityki) rachunkowości.

W sprawozdaniu powinny być również zawarte informacje dotyczące stanu zobowiązań w ujęciu krótko- jak i długoterminowym realizowanej nadwyżki operacyjnej (obliczonej zgodnie ze wskazaniami Ministerstwa Finansów), wskaźników długu, skutków zadłużenia w ujęciu krótko- jak i długoterminowym oraz wykorzystania środków Unii Europejskiej i wpływu ich na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego.

---

[9] P. Kesling: *Praktyczne wskazówki do rewizji sprawozdań finansowych*. SKwP i Coopers & Lybrand, Warszawa 1993, cz. 5, s. 23.

Zawarta ocena powinna wskazywać również na kwestie oceny globalnej:

- zadłużenia (lub jego braku),
- płynności finansowej wynikającej z dostępu (lub braku) do źródeł finansowania,
- oceny zarządzania finansami,
- wskazania na czynniki i trendy (pozytywne i negatywne) dotyczące prowadzonej gospodarki finansowej,
- oceny trendów w zakresie dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów,
- oceny koncentracji gospodarki samorządowej i jej trendów rozwojowych.

W badaniu, do celów formułowania powyższych globalnych ocen, powinny być wykorzystane podstawowe wskaźniki finansowe. Zawartość informacyjna wskaźników to wskazanie faktycznych możliwości w zakresie[10]:

- aktywów i pasywów jednostki samorządu terytorialnego,
- samodzielności finansowej,
- płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego,
- atrakcyjności jednostki samorządu terytorialnego.

Opinia powinna także wskazywać na stwierdzone podczas badania zagrożenia, wskazywać na ich przyczyny, zawierać informacje o stwierdzonym istotnym naruszeniu prawa, naruszeniu decyzji lub memorandum finansowego, a w szczególnych przypadkach informacje o odmowie wydania pozytywnej opinii z przeprowadzonego badania.

Sposób przyjęcia raportu oraz uwzględniania do niego zastrzeżeń może być analogiczny jak w przypadku protokołów z przeprowadzanych kontroli lub przyjmowanych raportów o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Także sposób upubliczniania raportów winien odbywać się w oparciu o już funkcjonujące rozwiązania, takie jak biuletyny informacji publicznej w pełnej i skróconej wersji[11].

Podsumowanie

Przedstawiona koncepcja oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest pierwszą próbą kompleksowego podejścia do zagadnień audytu zewnętrznego. Audyt zewnętrzny może pozwolić na wyrażenie opinii nie tylko w zakresie legalności działania jednostek samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim z punktu widzenia prawidłowości, rzetelności oraz jasności sprawozdania finansowego. Opinia ta odnosi się do obecnej i przyszłej sytuacji badanego podmiotu. Jej zaletą jest niezależność i bezstronność, którą

---

[10] Możliwe do zastosowania wskaźniki zostały opisane w: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Municypium 2004, s. 94–257.

[11] Zasady te zawarte są w ustawie z 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU 2001, nr 55, poz. 577 wraz ze zm.).

gwarantuje regionalna izba obrachunkowa. Jest ona wykonana przez organ kompetentny, cieszący się dużą wiarygodnością, przygotowany do prowadzenia kompleksowej oceny.

Konieczne jest wprowadzenie zmian w prawie, a zmiany te są kwestią czasu. W otoczeniu widoczne są działania na rzecz wprowadzenia audytu zewnętrznego. Pierwsze próby to Umowa Bazylea II, potem działania w zakresie audytu środków Unii Europejskiej czy też oceny ratingowe dokonywane przez wielkie miasta (np. Kraków, Wrocław, Szczecin) w celu uwiarygodnienia się w stosunku do instytucji finansowych (starając się o finansowanie) i obywateli (potwierdzając bezpieczeństwo w zadłużeniu i kondycji finansowej). Należy postulować przede wszystkim wykorzystanie istniejących rozwiązań i na ich podstawie zbudowania nowych funkcji i zadań (wskazane możliwości wykorzystania RIO ze względu na dużo mniejsze koszty adaptacji proponowanych rozwiązań). Tworzenie nowych instytucji i rozwiązań od podstaw nie zaważy w sposób istotny na jakości oceny, ale może w sposób istotny podwyższyć koszty (np. zmiany w przepisach prawa i dostosowanie się do nich, błędy występujące z uwagi na brak znajomości specyfiki samorządu terytorialnego, za które „ktoś" będzie musiał zapłacić, wysokie koszty audytu zewnętrznego wykonywane przez biegłych niezależnych skupionych w instytucjach i organizacjach). Te uchybienia nie są potrzebne, gdy istnieje baza w postaci regionalnych izb obrachunkowych, przygotowanych do realizacji wskazanych funkcji. Ponadto, nie wydaje się wskazane dokonywanie tego rodzaju ocen corocznie, a w większych odstępach czasu, ze względu na fakt prowadzenia bieżącego nadzoru nad gospodarką finansową przez regionalne izby obrachunkowe, co odróżnia ich działalność od biegłych rewidentów, którzy nie mają wpływu na działalność badanych podmiotów.

Konieczne jest wprowadzenie zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz przeszkolenie pracowników wydziałów kontroli i analiz do celów prowadzenia badania i przygotowania sprawozdania. Wprowadzając zmiany do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uzyskuje się gwarancję, że audyt zewnętrzny będzie prowadzony przez kompetentne osoby, znające się na specyfice samorządowej, umiejące odnieść się do legalności całokształtu wykonywanych zadań, a wyrażona opinia będzie zawierała zarówno aspekty prawne, jak i ekonomiczne objęte szerszym zakresem niż badanie ksiąg handlowych w sektorze komercyjnym. Należy podkreślić, że właśnie wskazanego aspektu działalności nadzorczej i kontrolnej brakuje w ustawie. Praktycznie żadna instytucja czy osoba fizyczna niezwiązana z sektorem nie mogłaby w sposób tak kompleksowy od razu podjąć się czynności niezależnego, kompetentnego audytu zewnętrznego uwzględniającego również badanie legalności w ujęciu ustawowym.

EXTERNAL AUDIT AS AN INSTRUMENT OF APPRAISAL OF FINANCIAL ECONOMY IN SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

This article presents selected problems of external audit in self-government units. The Author discusses:

- reasons of realization external audit conception in self-government units,
- new rules and tasks of regional chambers of audit,
- conception of external audit process,
- conception of new audit report.

In the end, there are presented conditions of introduce in praxis this conception.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MAŁGORZATA GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ

WPŁYW I ZNACZENIE POMOCY PUBLICZNEJ NA TWORZENIE NOWYCH MIEJSC PRACY ORAZ NOWYCH INWESTYCJI W PRZEDSIĘBIORSTWACH

1. Pojęcie i znaczenie pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest jednym z instrumentów interwencjonizmu państwa w gospodarce. Ma na celu działania służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju w hamowaniu negatywnych zjawisk, a jej podstawową cechą powinna być racjonalność. Jest ona najwyższym wyznacznikiem dopuszczalności działań pomocowych państwa, aczkolwiek nie powinna naruszać interesów konsumenckich oraz konkurencji na rynku, chyba że jej naruszenie będzie rekompensowane przez pozytywne zjawiska rynkowe, które wywołało udzielenie pomocy[1].

Pomoc publiczna zawsze jest selektywna, ale równocześnie zapewnia jednakowe warunki i kryteria jej udzielania. Wpisana jest w politykę Unii Europejskiej, która to, zarówno w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską, jak i innych aktach prawa, odnosi się do jej stosowalności. Unia Europejska dostrzega zarówno korzystną, jak i niekorzystną rolę pomocy publicznej. W swoim prawie wskazuje na kierunki dopuszczalności i ewoluowania pomocy publicznej w państwach członkowskich. Stanowiąc swoją politykę odnosi się do kryteriów zgodności, wspólnych regulacji dotyczących sektorów gospodarki, w których jest jej udzielanie możliwe, jak również wskazuje na dopuszczalne jej rozmiary w odniesieniu do PKB.

[1] Szerzej na ten temat. B. Filipiak: *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych*. WSIE, Szczecin 2004.

O pomocy publicznej w rozumieniu przepisów Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) można mówić wówczas, jeżeli spełnione są jednocześnie następujące warunki:

- pomoc jest przyznawana przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
- udzielana jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Niespełnienie któregokolwiek warunku oznacza, iż udzielenie wsparcia finansowego przedsiębiorcy nie jest traktowane i rozumiane jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE.

Uregulowania prawne dotyczące pomocy publicznej zawarte są w ustawie z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU 2004, nr 123, poz. 1291 z późn. zm.). Ustawa ta opiera się na aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej z zakresu pomocy publicznej, które z dniem akcesji, zgodnie z art. 91, ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stały się elementem polskiego systemu prawnego. Do aktów tych należą m.in.:

- Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską – według Traktatu Amsterdamskiego podpisanego 10 lutego 1997 roku (Traktat Rzymski podpisany 25 marca 1957 r. ze zmianami wprowadzonymi przez Traktat Amsterdamski) w zakresie art. 36, 73, 86–89 i art. 296.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis.*
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z 5 grudnia 2002 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z 7 maja 1998 roku dotyczące stosowania art. 91 i 93 Traktatu WE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa.

Organem nadzorującym udzielaną pomoc publiczną w Polsce jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

2. Odbiorcy pomocy publicznej

Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w odróżnieniu do aktów poprzednich, definiuje nieco inaczej, w sposób bardziej ogólny, odbiorców – beneficjentów pomocy. Są to podmioty prowadzące działalność gospodarczą, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, które otrzymały pomoc publiczną. Ustawa odwołuje się do art. 4 ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (DzU 04.173.1807), zgodnie z którym przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Art. 110 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nakłada na przedsiębiorcę obowiązek złożenia do celów pomocy publicznej pisemnego oświadczenia przed organem udzielającym pomocy o wielkości swojego przedsiębiorstwa. Wielkość przedsiębiorstwa określa on zgodnie z art. 104, 105 i 106 ustawy na podstawie co najmniej jednego z dwóch ostatnich lat obrotowych[2]:

- mikroprzedsiębiorca – zatrudniający średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz osiągający obrót netto nie przekraczający równowartości w złotych 2 mln euro lub sumy aktywów jego bilansu jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro,
- mały przedsiębiorca – zatrudniający średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz osiągający roczny obrót netto nie przekraczający równowartości w złotych 10 mln euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro,
- średni przedsiębiorca – zatrudniający średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz osiągający roczny obrót netto nie przekraczający równowartości w złotych 50 mln euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro.

Kolejna grupa ewentualnych beneficjentów dopuszczalnej pomocy publicznej to przedsiębiorcy publiczni. Zgodnie z art. 2, pkt 14 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej są nimi podmioty prowadzące działalność gospodarczą, na które organ władzy publicznej ma decydujący wpływ, np. przedsiębiorstwo państwowe, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa albo jednoosobowa spółka jednostki samorządu terytorialnego.

Przedsiębiorca publiczny może być nie tylko beneficjentem pomocy, lecz także podmiotem uprawnionym do udzielania pomocy publicznej. Działalność gospodarczą mogą prowadzić też inne podmioty, które ze względu na formę organizacyjno-prawną nie znajdują się w ewidencji podmiotów gospodarczych. Przykładem takich form są stowarzyszenia i funda-

---

[2] www.uokik.gov.pl.

cje, często realizujące swoje cele poprzez prowadzenie działalności gospodarczej. Taką możliwość musi jednakże przewidywać ich statut.

3. Możliwości pozyskiwania pomocy na nowe inwestycje i nowe miejsca pracy

Uzyskanie pomocy publicznej na nowe inwestycje i nowe miejsca pracy możliwe jest dzięki aktom wykonawczym do ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Pomoc przeznaczona na wyżej wymienione cele stanowi pomoc regionalną[3]. Dokładne warunki i uregulowania prawne dotyczące tejże pomocy zawarte są w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 listopada 2006 roku w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji oraz wspieranie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją w formie poręczeń i gwarancji[4].

Według rozporządzenia tworzenie nowych miejsc pracy polegać ma na przyroście netto miejsc pracy w danym przedsiębiorstwie, w przeliczeniu na osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy, w porównaniu ze średnim zatrudnieniem z ostatnich 12 miesięcy poprzedzających rozpoczęcie realizacji inwestycji. Natomiast pojęcie nowej inwestycji dotyczy takiej inwestycji, która ma polegać na utworzeniu bądź rozbudowie przedsiębiorstwa. Inwestycją w rozumieniu rozporządzenia nie jest inwestycja prowadząca jedynie do odtworzenia zdolności produkcyjnych, jest nią natomiast nabycie przedsiębiorstwa, które jest w likwidacji, albo zostałoby zlikwidowane, gdyby nie zostało nabyte.

Podmiot ubiegający się o udzielenie pomocy regionalnej w formie gwarancji lub poręczenia na wsparcie nowych inwestycji, bądź tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją, powinien złożyć stosowny wniosek przed rozpoczęciem określonych prac. Rozporządzenie w sposób szczegółowy wymienia, które z poniesionych przez beneficjenta kosztów można zaliczyć do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą regional-

---

[3] Zasady udzielania pomocy regionalnej określają Wytyczne (KE) w sprawie krajowej pomocy regionalnej (98/C 74/06). Zgodnie zasadą stosowaną według tych wytycznych, pomocą regionalną zostają objęte regiony, jeżeli region sklasyfikowany jako jednostka geograficzna poziomu II NUTS posiada dochód wewnętrzny brutto (PKB), mierzony według standardu siły nabywczej (SSN) mniejszy niż 75% średniej PKB WE. Dotyczy to średniej trzech ostatnich lat. Komisja dopuszcza w tych wytycznych większą swobodę definiowania przeżywanych przez region trudności, które można złagodzić dzięki środkom pomocowym. Wytyczne stosowane są do pomocy regionalnej w każdym sektorze gospodarki, z wyjątkiem rolnictwa (produkcji, przetwórstwa i obrotu towarami rolnymi), rybołówstwa, górnictwa. Wyłączeniu też podlegają sektory, w których obowiązują specyficzne zasady mające pierwszeństwo przed Wytycznymi dotyczącymi pomocy regionalnej. Są to: transport, sektor stalowy, przemysł stoczniowy, przemysł włókien syntetycznych oraz przemysł samochodowy. Z programów pomocy regionalnej należy wykluczyć też duże projekty inwestycyjne powyżej 50 mln euro, zwłaszcza objętych wielosektorowymi programami pomocy regionalnej. Za www.szczecin.pl. Oprócz pomocy regionalnej wyróżnia się również pomoc horyzontalną oraz pomoc dla sektorów wrażliwych.

[4] Przepisy rozporządzenia nie obowiązują m.in. w stosunku do udzielania pomocy publicznej w rybołówstwie, w sektorach włókien syntetycznych, przemysłu węglowego, hutnictwa żelaza i stali oraz budownictwa okrętowego.

ną na wspieranie nowych inwestycji. Zalicza się do nich m.in.: cenę nabycia gruntów bądź użytkowania wieczystego, cenę nabycia albo koszt wytworzenia środków trwałych (budynki, budowle i ich wyposażenie), cenę nabycia patentu, licencji czy nieopatentowanego know-how. W przypadku zaś uzyskania pomocy na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją, do kosztów kwalifikowanych zalicza się dwuletnie koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników obejmujące wynagrodzenie przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym oraz opłacane od tego wynagrodzenia obowiązkowe; składki na ubezpieczenia społeczne, ponoszone przez przedsiębiorcę od dnia zatrudnienia tych pracowników. Za nowo zatrudnionych pracowników uważa się pracowników zatrudnionych w związku z realizacją nowej inwestycji, jednak nie później niż w okresie trzech lat od zakończenia inwestycji.

Przedsiębiorca, aby otrzymać pomoc regionalną, jest zobowiązany do pokrycia co najmniej 25% kosztów inwestycji ze środków własnych (środki te nie mogą pochodzić z udzielonej przedsiębiorcy, w różnej formie, pomocy publicznej). Dodatkowo nowa inwestycja bądź nowo utworzone miejsca pracy muszą być utrzymane przez co najmniej 5 lat od momentu zakończenia określonego przedsięwzięcia (oczywiście w przypadku finansowania ich ze środków pochodzących z pomocy publicznej). Pomocą regionalną może być objętych maksymalnie 50% kwalifikowanych kosztów, z wyjątkiem podregionu wrocławskiego, zielonogórskiego oraz podregionu Gdańsk–Gdynia–Sopot, w których maksymalna intensywność pomocy może wynieść 40% kwalifikowanych kosztów. Natomiast w przypadku podregionu miasta Poznań oraz podregionu warszawskiego intensywność pomocy może wynieść maksymalnie 30% kwalifikowanych kosztów[5]. Dodatkowym wyjątkiem są mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, które, jeżeli nie prowadzą działalności w sektorze transportu, mogą uzyskać wyższą kwotę pomocy o 15 punktów procentowych w stosunku do kwoty pierwotnie obliczonej.

4. Analiza udzielonej pomocy publicznej na nowe inwestycje i nowe miejsca pracy

W tabeli 1 zawarte są dane przedstawiające wartość udzielonej pomocy publicznej w latach 1999–2005. Dane te zawarte są w ujęciu globalnym, bez podziału na różne rodzaje pomocy oraz formy jej udzielania.

Z zaprezentowanego wykresu 1 i tabeli 1 wynika, iż 2003 rok cechował się najwyższą wartością udzielanej pomocy publicznej. Wartość udzielonej pomocy w tym roku była wyższa o 176% w stosunku do poprzedzającego roku i aż o 678% w stosunku do 2005 roku, w którym pomoc była najniższa. Niskie wartości w roku 2005 wynikały z faktu konieczności realizacji postanowień ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o restrukturyzacji górnic-

[5] Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do celów statystycznych (NTS). DzU 2000, nr 58, poz. 685.

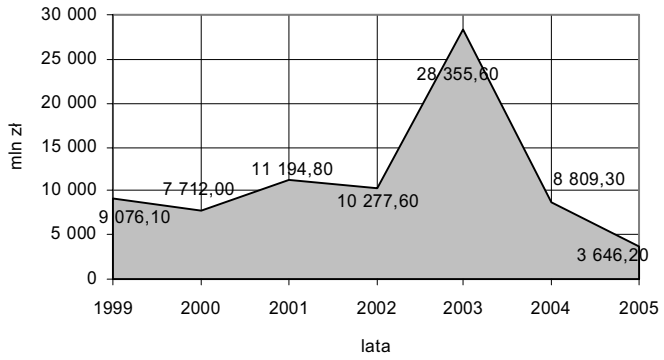
Tabela 1

Wartość udzielonej pomocy w latach 1999–2005

Lata	Wartość pomocy*
1999**	9 076,10
2000**	7 712,00
2001	11 194,80
2002	10 277,60
2003	28 355,60
2004	8 809,30
2005	3 646,20

* od roku 2004 prezentowane dane nie obejmują pomocy w transporcie,
** w latach 1999-2000, nie uwzględniono pomocy publicznej udzielonej w rolnictwie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorstwom w roku 2003, UOKIK, Warszawa 2004; Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorstwom w roku 2004, UOKIK, Warszawa 2005; Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorstwom w roku 2005, UOKIK, Warszawa 2006.



Wykres 1. Wartość udzielonej pomocy publicznej w latach 1999–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

twa węgla kamiennego w latach 2003–2006, na podstawie której udzielono 15,5 mld zł pomocy, wykorzystując w tym względzie głównie instrumenty grupy A2 – subsydia podatkowe. Ponadto to, iż w latach 2004 i 2005 wartość pomocy uległa dość znacznemu obniżeniu, w stosunku do pozostałych lat, związane było z akcesją Polski do Unii Europejskiej i koniecznością uzyskiwania zgody Komisji Europejskiej w zakresie chociażby udzielania pomocy publicznej na restrukturyzację przedsiębiorstw.

Tabela 2

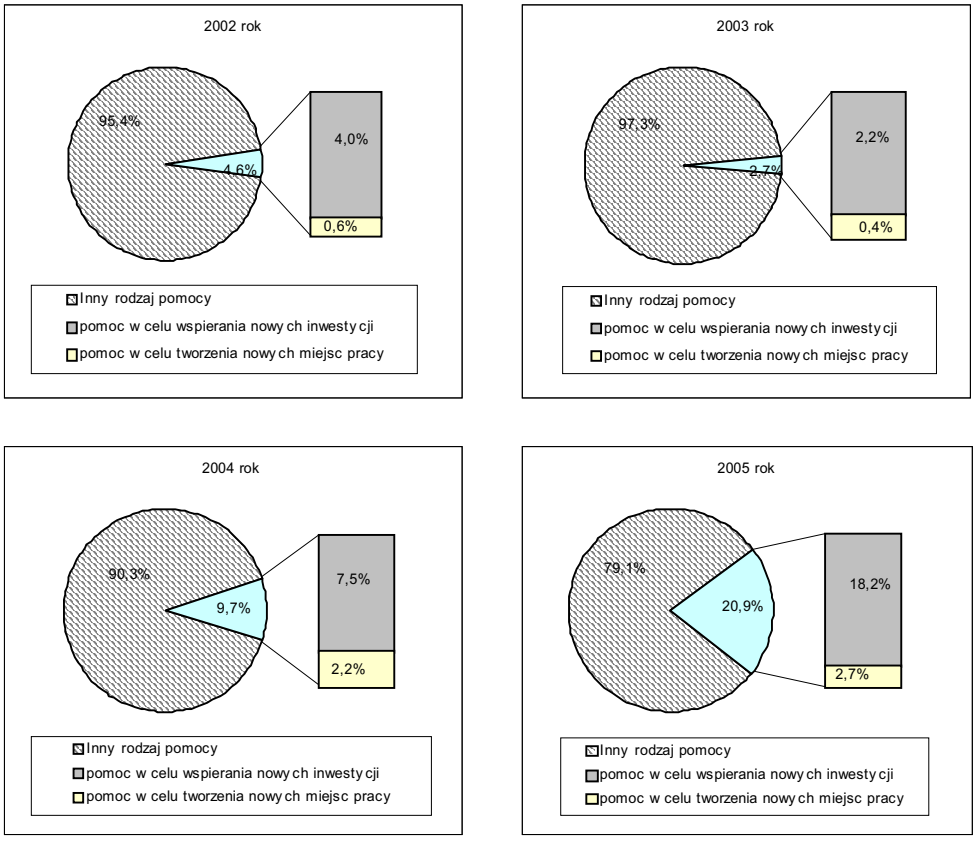
Udział pomocy regionalnej i jej części w pomocy ogółem w latach 2002–2005

Wyszczególnienie	2002		2003		2004		2005	
Przeznaczenie pomocy	wartość pomocy (mln zł)	udział (%)	wartość pomocy (mln zł)	udział (%)	wartość pomocy (mln zł)	udział (%)	wartość pomocy (mln zł)	udział (%)
Łącznie pomoc publiczna	10 277,60		28 355,60		8 809,30		3 646,20	
Pomoc publiczna bez pomocy regionalnej	9 808,00		27 602,00		7 954,60		2 882,60	
Pomoc regionalna, w tym:	469,6	4,6	753,6	2,7	854,7	9,7	763,6	21
pomoc w celu wspierania nowych inwestycji	409,9	87,3	630,9	83,7	659	77,1	664,5	87
pomoc w celu tworzenia nowych miejsc pracy	59,8	12,7	122,7	16,3	194,3	22,7	99,1	13
pomoc operacyjna	–	–	–	–	1,3	0,2	0	–

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 2 oraz wykres 2 prezentują udział pomocy regionalnej w pomocy ogółem udzielonej w latach 2002–2005. Dodatkowo wskazano, jaki udział w pomocy regionalnej zajmuje pomoc skierowana na wspieranie nowych inwestycji, a jaki pomoc udzielana w celu tworzenia nowych miejsc pracy. Wartościowo pomoc regionalna począwszy od roku 2002 do 2004 miała tendencję rosnącą. Sytuacja uległa nieznacznej zmianie w roku 2005, w którym wartość pomocy regionalnej zmniejszyła się w stosunku do 2004 roku o ok. 89%. Analizując udział pomocy regionalnej w pomocy ogółem należy wskazać, iż największy był on w roku 2005, a najmniejszy, bo wynoszący tylko 2,7%, w 2003 roku. Przypomnieć należy, iż 2003 rok był rokiem, w którym wartość udzielonej pomocy była (w analizowanym okresie) największa. To spowodowało, iż udział ten był bardzo niski. Rozpatrując strukturę samej pomocy regionalnej, zauważa się, iż zdecydowanie większa jej część była przeznaczona na wspieranie nowych inwestycji kosztem przeznaczania pomocy na tworzenie nowych miejsc pracy. Pomoc na tworzenie nowych inwestycji w analizowanym okresie stanowiła prawie 90% całej pomocy udzielanej w ramach pomocy regionalnej.

Dominującą formą udzielania pomocy publicznej na nowe inwestycje oraz nowe miejsca pracy okazały się w latach 2003–2005 subsydia podatkowe. W roku 2003 oraz 2004 stanowiły one około 90% całkowitej udzielonej pomocy na wskazane cele. Rok 2005 przyniósł zmianę w postaci zwiększonego udziału dotacji oraz udzielonych preferencyjnych pożyczek ze środków publicznych. W analizowanym okresie odroczenie bądź rozłożenie na raty płat-



Wykres 2. Udział pomocy regionalnej i jej części w pomocy ogółem w latach 2002–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 2.

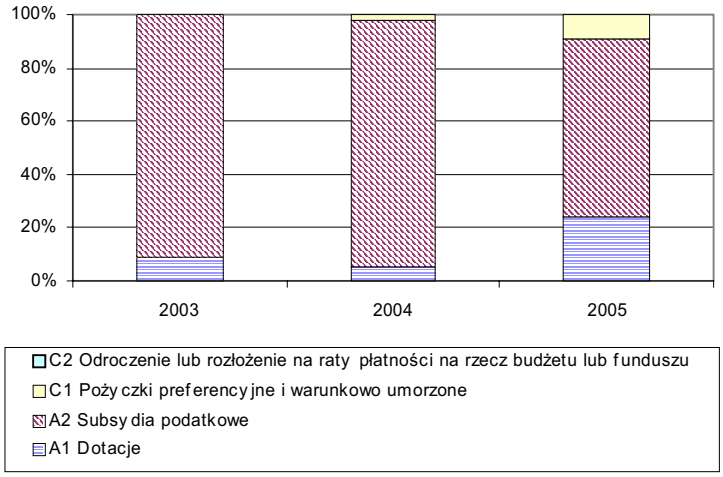
Tabela 3

Rodzaje form udzielonej pomocy publicznej w ramach pomocy regionalnej na nowe inwestycje i nowe miejsca pracy w latach 2003–2005

Rodzaje form pomocy publicznej	2003	2004	2005
A1 Dotacje	67,7	50,1	179,51
A2 Subsydia podatkowe	682,7	850,6	505,4
C1 Pożyczki preferencyjne i warunkowo umorzone	2,1	21,3	64,7
C2 Odroczenie lub rozłożenie na raty płatności na rzecz budżetu lub funduszu	0,5	0	1,3

Źródło: jak w tabeli 1.

ności na rzecz budżetu lub funduszu nie było formą wykorzystywaną do udzielania pomocy na nowe inwestycje bądź nowe miejsca pracy.



Wykres 3. Struktura form pomocy publicznej przeznaczonych na nowe inwestycje i nowe miejsca pracy w latach 2003–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 3.

Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, iż mimo że od 2004 roku wartość udzielonej pomocy publicznej ma tendencję malejącą, jest ona bardzo istotnym instrumentem w realizacji celów społeczno-gospodarczych państwa i stymulujących funkcjonowanie przedsiębiorstw. Pomoc publiczna skierowana na nowe inwestycje i nowe miejsca pracy nie stanowi znaczącej wielkości w stosunku do wartości całości udzielonej pomocy, jednakże jest ona istotna z punktu widzenia możliwości rozwojowych firm, jak również prowadzenia ich działalności na rynku.

DER EINFLUSS UND DIE BEDEUTUNG DER ÖFFENTLICHEN UNTERSTÜTZUNG AUF DIE BILDUNG VON NEUEN ARBEITSPLÄTZEN UND NEUEN INVESTITIONEN IM UNTERNEHMEN

Zusammefassung

Im Artikel wurden die Möglichkeiten und Methoden der Gewinnung von der Öffentlichen Unterstützung vorgestellt, die auf die Bildung neuer Arbeitsplätzen und Investitionen bestimmt sind.

Es wurde auf die vorhandenen Möglichkeiten in diesem Gegiet angedeutet, wie auch die Bedingungen, die der Unternehmer zu erfühlen hat, um die Unterstützungshilfe zu gewinnen. Es wurden auch die Zahlen (Unterstützungswert), die für diese Ziele bestimmt sind, vorgestellt.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MARIA JASTRZĘBSKA

DEFICYT I DŁUG INSTYTUCJI SAMORZĄDOWYCH W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1998–2005

W krajach Unii Europejskiej (UE) różne są modele samorządu terytorialnego, np. w państwach federalnych (Austria, Belgia, Niemcy), w państwach regionalnych (Hiszpania) i w państwach unitarnych (pozostałe państwa Unii Europejskiej). W państwach federalnych występuje podział terytorialny na kraje lub ich odpowiedniki, zaś w państwach regionalnych (z konstytucyjną zasadą autonomii regionalnej) występuje podział na autonomiczne regiony. Podziały takie nie występują w krajach unitarnych. W państwach federalnych i regionalnych występuje szczebel stanowy jako szczebel pośredni między szczeblem centralnym a szczeblem lokalnym. W państwach federalnych struktury i wewnętrzna organizacja lokalnych władz samorządowych są określone przez władze federalne, które kontrolują lokalne władze samorządowe pod względem administracyjnym oraz w zakresie budżetu; władze federalne są też zaangażowane w finansowanie lokalnych władz samorządowych. W krajach regionalnych podobna jest pozycja samorządów regionalnych względem samorządów lokalnych, jak krajów związkowych w państwach federalnych[1].

1. Wynik sektora instytucji samorządowych w relacji do PKB w procentach w krajach Unii Europejskiej w latach 1998–2005

W badanym okresie niski był poziom deficytu szczebla lokalnego, który stanowił dla 25 państw UE w latach 2002–2005 od –0,1 do –0,2% PKB (w latach 1999–2001 wystąpiła

[1] W Niemczech jest 16 krajów związkowych (landów) z dwupoziomowym systemem władz samorządowych (13 854 gmin i 323 dystryktów). Metropolie takie jak: Berlin, Brema, Hamburg mają podwójny status, tj. landu i gminy. W Austrii jest 9 krajów związkowych z jednopoziomowym systemem władz samorządowych (2359 gmin); Wiedeń jest landem i gminą. W Belgii są dwie kategorie krajów związkowych – wspólnoty oraz regiony. Lokalne władze samorządowe mają strukturę dwupoziomową (589 gmin i 10 prowincji). W Hiszpanii jest 8106 gmin, 103 prowincje i 17 wspólnot autonomicznych. Por. *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 26–27 i 31.

nadwyżka szczebla lokalnego), a w przypadku szczebla stanowego (szczebel stanowy występuje tylko w 4 państwach tzw. Starej Unii) od –0,1% do –0,4% PKB. W nowych państwach członkowskich deficyt szczebla lokalnego był nieco wyższy niż szczebla lokalnego w państwach unitarnych Starej Unii, tj. od –0,1% do –0,4% PKB (tab. 1). A zatem, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych generowany jest przede wszystkim przez szczebel centralny, czyli sektor instytucji rządowych.

Tabela 1

Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w procentach w krajach Unii Europejskiej w latach 1998–2005

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE-25 państw								
Ogółem, w tym:	–	–0,8	0,8	–1,3	–2,3	–3,0	–2,7	–2,3
Szczebel centralny	–	–1,0	0,4	–1,1	–2,1	–2,6	–2,4	–2,2
Szczebel stanowy	–	–	–0,1	–0,3	–0,3	–0,4	–0,3	–0,2
Szczebel lokalny	–	0,1	0,1	0,0	–0,2	–0,1	–0,2	–0,2
Szczebel ubezpieczeń społecznych	–	–	–	–	0,3	0,1	0,2	0,3
UE-15 (państw tzw. Starej Unii Europejskiej do dnia 30.04.2004)								
Ogółem, w tym:	–1,7	–0,8	0,5	–1,1	–2,2	–2,9	–2,6	–2,3
Szczebel centralny	–1,7	–1,0	0,1	–0,9	–1,9	–2,5	–2,3	–2,3
Szczebel stanowy	–0,2	–0,1	–0,1	–0,3	–0,4	–0,4	–0,3	–0,2
Szczebel lokalny	0,1	0,1	0,1	0,0	–0,2	–0,1	–0,2	–0,2
Szczebel ubezpieczeń społecznych	0,1	0,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
UE-10 (nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej od dnia 1.05.2004)								
Ogółem, w tym:	–	–3,1	–2,9	–4,0	–4,7	–4,9	–3,5	–3,1
Szczebel centralny	–	–2,9	–2,6	–4,6	–5,1	–5,2	–4,4	–4,1
Szczebel stanowy	–	–	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Szczebel lokalny	–	–0,1	–0,3	–0,3	–0,4	–0,3	0,0	–0,2
Szczebel ubezpieczeń społecznych	–	–	–	–	0,8	0,6	0,9	1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat – epp.eurostat.cec.eu.int.

W krajach skandynawskich, gdzie udział sektora samorządowego w podziale PKB jest wysoki, również wysoki jest poziom relacji deficytu sektora samorządowego do PKB. I tak w Danii i Finlandii w latach 2003–2005 deficyt ten kształtował się na poziomie od –0,5 do –0,4% PKB, a w Szwecji w 2002 roku wyniósł –0,5% PKB. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w Niemczech znacznie wyższy był poziom deficytu szczebla stanowego niż szczebla lokalnego i kształtował się na poziomie ponad –1% PKB w latach 2001–2004. Podobna sytuacja wystąpiła w państwie regionalnym, jakim jest Hiszpania, gdzie poziom deficytu szczebla stanowego w relacji do PKB w latach 2001–2003 kształtował się na poziomie –0,5% PKB (tab. 2).

Tabela 2

Wynik instytucji samorządowych szczebla lokalnego i stanowego w relacji do PKB w procentach w krajach Unii Europejskiej w latach 1998–2005

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Szczebel lokalny UE-15								
Austria	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Belgia	0,1	0,0	–0,3	–0,1	–0,2	–0,1	–0,1	–0,2
Dania	0,2	0,5	0,6	0,4	0,0	–0,5	–0,4	–0,4
Finlandia	–0,1	–0,1	0,3	–0,4	–0,2	–0,6	–0,8	–0,7
Francja	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	–0,1	–0,1
Grecja	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Hiszpania	0,0	0,0	0,1	0,0	–0,1	–0,2	0,0	–0,1
Holandia	0,0	0,1	0,0	–0,1	–0,5	–0,3	–0,2	–0,3
Irlandia	0,1	0,2	–0,1	–0,5	–0,4	0,2	0,2	0,1
Luxemburg	0,3	0,2	0,5	0,1	0,1	0,0	–0,1	–0,2
Niemcy	0,2	0,3	0,3	–0,1	–0,2	–0,3	–0,1	0,0
Portugalia	0,4	0,2	–0,4	–0,4	–0,4	–0,2	0,0	–0,3
Szwecja	0,2	0,1	0,2	–0,2	–0,5	–0,2	0,2	0,5
Wielka Brytania	0,0	0,0	–0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	–0,3
Włochy	–0,2	–0,6	–0,1	–0,3	–0,8	–0,4	–0,9	–0,7
Szczebel lokalny UE-10								
Cypr	–0,3	–0,2	–0,1	–0,2	–0,1	–0,2	–0,1	–0,1
Czechy	0,3	0,0	–0,4	–0,4	–0,5	–0,5	–0,1	–0,1
Estonia	–	–0,4	–0,4	–0,8	–0,6	–0,3	–0,2	0,0
Litwa	–	–0,5	–0,1	–0,4	0,0	0,0	0,1	–0,1
Łotwa	–	–0,3	–0,3	–0,8	–0,9	–0,1	–0,1	0,0
Malta	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	–0,0	0,0	0,0
Polska	–1,0	–0,9	–0,3	–0,4	–0,4	–0,4	0,0	–0,2
Słowacja	–1,0	–0,8	0,4	–0,1	0,3	–0,1	0,4	–0,1
Słowenia	–	–	0,0	0,0	–0,2	–0,1	–0,1	0,0
Węgry	–0,4	0,0	–0,3	0,1	–0,9	–0,2	–0,2	–0,5
Szczebel stanowy								
Austria	0,4	0,3	0,2	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2
Belgia	0,3	0,4	0,2	0,8	–0,1	0,0	0,2	0,3
Hiszpania	–0,4	–0,2	–0,5	–0,6	–0,5	–0,5	–0,1	–0,3
Niemcy	–0,7	–0,5	–0,3	–1,3	–1,4	–1,5	–1,2	–0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat – epp.eurostat.cec.eu.int.

Wśród nowych państw członkowskich można zaobserwować wysoki poziom deficytu sektora samorządowego w relacji do PKB w procentach w latach 2000–2003 na poziomie

0,3% PKB, przy czym w 2004 roku we wszystkich nowych państwach członkowskich nastąpiło istotne zmniejszenie deficytu sektora samorządowego. Najwyższy poziom deficytu szczebla lokalnego w nowych krajach członkowskich wystąpił w Polsce i na Słowacji w latach 1998–1999 na poziomie około 1% PKB, przy czym w kolejnych latach uległ istotnemu obniżeniu, a na Słowacji wystąpiła nawet nadwyżka. Wysoki był też poziom deficytu szczebla lokalnego w Estonii i na Łotwie w latach w 2001–2002, tj. –0,8% PKB i –0,6% PKB (tab. 2).

W latach 1999–2005 budżet zbiorczy JST w Polsce zamykał się deficytem budżetowym, przy czym w latach 2000–2002 deficyt systematycznie wzrastał; jedynie w 2004 roku

Tabela 3

Wynik budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz udział jednostek samorządu terytorialnego z budżetem deficytowym i nadwyżkowym w Polsce w latach 1999–2005

Wyszczególnienie	JST ogółem	Gminy	Miasta	Powiaty	Województwa
Wynik (w mln zł)					
1999	–968	–481	–573	63	24
2000	–3 137	–1 627	–1 318	–110	–83
2001	–3 140	–1 281	–1 469	–252	–138
2002	–3 148	–1 075	–1 539	–412	–122
2003	–1 814	–549	–780	–338	–147
2004	117	–633	–383	27	1 107
2005	–895	–24	–221	–128	–522
Udział JST z budżetem nadwyżkowym (w %)					
1999	50,0	45,0	34,0	86,0	87,0
2000	31,0	30,0	11,0	45,0	25,0
2001	40,0	42,0	25,0	31,0	31,0
2002	45,0	49,0	23,0	23,0	25,0
2003	40,6	43,5	29,2	24,0	25,0
2004	44,8	52,1	46,2	54,1	87,5
2005	45,3	43,6	35,4	47,1	12,5
Udział JST z budżetem deficytowym (w %)					
1999	50,0	55,0	66,0	14,0	13,0
2000	69,0	70,0	89,0	55,0	75,0
2001	60,0	58,0	75,0	69,0	69,0
2002	55,0	51,0	77,0	77,0	75,0
2003	59,4	56,5	70,8	76,0	75,0
2004	55,2	47,9	53,8	45,9	12,5
2005	54,7	56,4	64,6	52,9	87,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata (Ministerstwo Finansów).

wystąpiła nadwyżka budżetowa. W całym badanym okresie budżety gmin i miast na prawach powiatu zamykały się deficytem budżetowym, natomiast budżety powiatów i województw samorządowych w 1999 roku i w 2004 roku zamknęły się nadwyżką budżetową. W gminach i miastach na prawach powiatu najczęściej występował deficyt budżetowy i największy był udział tych JST w strukturze JST, które zamykały swoje budżety deficytem; zjawisko to występowało przede wszystkim w latach 2001–2003 (tab. 3).

2. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w procentach w krajach Unii Europejskiej w latach 1998–2005

Zadłużenie instytucji samorządowych (samorządu terytorialnego) stanowi część państwowego długu publicznego. Władze samorządowe, podobnie jak władze centralne, mają możliwość zaciągania pożyczek i kredytów. Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarantują im dostęp do rynku kapitałowego.

W krajach UE nie wypracowano jednolitych zasad dotyczących sposobów i ograniczeń zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Występują więc regulacje prawne w zakresie kontroli: zaciągania zobowiązań (indywidualne limity zadłużenia, potrzebne zezwolenia), poziomu zadłużenia, sposobu wykorzystania długu. W większości krajów UE za ogólny poziom długu publicznego odpowiada rząd centralny, który bezpośrednio lub pośrednio sprawuje kontrolę nad długiem samorządowym, przy czym poziom długu centralnego jest istotnie wyższy w porównaniu z długiem samorządowym[2].

Jednostki samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej zadłużają się przede wszystkim w celu zdobycia środków na finansowanie inwestycji samorządowych (cele kapitałowe). Dodatkowo możliwość finansowania długiem jest zastrzeżona do konkretnych projektów. Przedmiotem ograniczeń może też być okres spłaty zadłużenia[3].

Finansowanie inwestycji samorządowych w krajach UE odbywa się przede wszystkim za pomocą kredytów bankowych i pożyczek udzielanych przez agencje rządowe. Jednak obligacje stają się w Europie coraz popularniejszym źródłem finansowania inwestycji, ale nie tak popularnym jak w Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie. Emitują je głównie duże miasta i bogate regiony, przy czym mniejsze JST korzystają z pośrednictwa banków, agencji rządowych lub innych podmiotów. W Europie dominują obligacje ogólne (nie zaś obligacje przychodowe, jak w USA), których wykup jest gwarantowany dochodami ogółem JST.

W wielu krajach Starej Unii zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących (na pokrycie deficytu bieżącego) jest zabronione, jednak ta zasada nie jest zawsze ściśle

---

[2] Zob. P. Swianiewicz: *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowowschodniej*. „Finanse Komunalne" 2003, nr 5, s. 49–73.

[3] Zob. S. Skuza: *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego część II*. „Bank i Kredyt" 2003, nr 3, s. 55–69.

przestrzegana[4]. Wymóg taki wynika z oddzielenia budżetu bieżącego od budżetu inwestycyjnego. Jednak w większości krajów Europy Środkowowschodniej nie ma podziału budżetu na bieżący i inwestycyjny i tym samym nie może być zachowana zasada zrównoważonego budżetu bieżącego w dłuższym okresie. Dopuszczone jest więc zaciąganie pożyczek, kredytów, emisja papierów wartościowych dłużnych na sfinansowanie deficytu bieżącego, i tym samym pozyskanie środków na sfinansowanie wydatków bieżących.

Jeśli chodzi o dług szczebla lokalnego i stanowego w relacji do PKB w procentach, to na podstawie danych zawartych w tabelach 4 i 5 można stwierdzić, że w większości państw członkowskich UE stanowił on średnio odpowiednio od około 1 do 6% PKB, przy średnim poziomie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w procentach dla wszystkich państw UE na poziomie 63% PKB, w tym państw Starej Unii 64% PKB i nowych państw członkowskich 42% PKB. W poszczególnych krajach UE występują istotne różnice w poziomie relacji długu szczebla lokalnego i stanowego w relacji do PKB w procentach.

Wśród państw Starej Unii najwyższy poziom omawianej relacji wystąpił w Niemczech, bo aż ponad 23–24% PKB stanowiło zadłużenie szczebla lokalnego i stanowego w latach 2002–2003 i około 40% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stosunkowo wysoki był też poziom długu szczebla lokalnego i stanowego w Belgii w latach 2002–2003 średnio na poziomie około 11% PKB i 11% długu sektora, przy czym Belgia należy do państw UE najbardziej zadłużonych, obok Grecji i Włoch (dług publiczny w tych państwach stanowi około 100% PKB). Z kolei we Francji, Hiszpanii, Holandii dług szczebla lokalnego i stanowego stanowił 6–9% PKB i odpowiednio 12–17% długu sektora. W pozostałych państwach UE dług szczebla lokalnego i stanowego kształtował się na poziomie zbliżonym do średniego dla państw UE, np. w Austrii, Danii, Szwecji, Finlandii. W Danii udział długoterminowych pożyczek i kredytów w finansowaniu inwestycji samorządowych wynosił ponad 50%, a w Szwecji ponad 30%, natomiast w Finlandii był on niewielki i stanowił około 10% ogółu środków na inwestycje. Podobnie w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Holandii, Francji zadłużenie było znacznym uzupełnieniem pozostałych źródeł finansowania inwestycji samorządowych i stanowiło od 30-15% środków na finansowanie inwestycji JST, a we Włoszech, Grecji, Niemczech udział długu w finansowaniu inwestycji był na poziomie poniżej 10% ogółu środków na inwestycje samorządowe[5].

W nowych państwach członkowskich dług szczebla lokalnego w relacji do PKB był niższy niż w państwach Starej Unii. Najwyższy był w latach 2002–2003 w Estonii – ponad 2% PKB, co stanowiło od około 40–50% długu sektora i w Polsce – około 2% PKB, co

---

[4] Zob. P. Swianiewicz: *Bez bankructw. Zadłużenie samorządów w Europie*. „Wspólnota" 2004, nr 10, s. 10–13.

[5] Zob. P. Swianiewicz: *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*. „Finanse Komunalne" 2003, nr 5, s. 5–17.

stanowiło około 5% długu sektora. Natomiast na Węgrzech dług szczebla lokalnego stanowił ponad 1% PKB i około 3% długu sektora oraz na Litwie około 1% i około 5% długu sektora.

Tabela 4

Dług sektora instytucji samorządowych szczebla lokalnego i stanowego
w relacji do PKB w procentach w krajach Unii Europejskiej w latach 1998, 2002, 2003

Wyszczególnienie	1998	2002	2003
UE-15			
Austria	6,9	5,3	4,7
Belgia	13,0	11,6	11,0
Dania	2,9	5,2	5,3
Finlandia	5,1	4,2	4,7
Francja	8,6	7,5	7,2
Grecja	0,4	0,6	0,6
Hiszpania	10,3	9,1	9,0
Holandia	11,8	8,6	8,5
Irlandia	1,6	2,4	2,4
Luxemburg	2,3	2,3	2,5
Niemcy	21,8	23,4	24,9
Portugalia	2,4	3,2	3,4
Szwecja	5,6	6,2	6,0
Wielka Brytania	6,4	5,2	4,7
Włochy	8,8	0,0	0,0
UE-10			
Cypr	–	–	–
Czechy	–	–	–
Estonia	2,1	2,5	2,6
Litwa	0,9	0,9	1,0
Łotwa	0,1	2,2	2,4
Malta	0,0	0,0	0,0
Polska	–	1,9	2,1
Słowacja	–	–	–
Słowenia	1,1	1,4	1,2
Węgry	1,4	1,6	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat – www.epp.eurostat.cec.eu.int.

Tabela 5

Udział długu instytucji samorządowych szczebla lokalnego i stanowego w strukturze długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 1998, 2002, 2003

Wyszczególnienie	1998	2002	2003
UE-15			
Austria	10,7	8,1	7,3
Belgia	10,9	11,0	11,0
Dania	5,1	11,1	11,9
Finlandia	10,6	9,9	10,3
Francja	14,4	12,5	11,3
Grecja	0,3	0,6	0,6
Hiszpania	15,9	16,8	17,7
Holandia	17,7	16,3	15,5
Irlandia	2,9	7,2	7,5
Luxemburg	26,1	39,9	48,3
Niemcy	35,8	38,4	38,9
Portugalia	4,4	5,5	5,7
Szwecja	8,3	11,8	11,6
Wielka Brytania	13,3	13,5	11,8
Włochy	7,6	0,0	0,0
UE-10			
Cypr	–	–	–
Czechy	–	–	–
Estonia	37,2	47,0	48,9
Litwa	5,2	4,2	4,6
Łotwa	1,2	15,6	17,1
Malta	0,0	0,0	0,1
Polska	–	4,7	4,6
Słowacja	–	–	–
Słowenia	4.0	3,1	2,9
Węgry	2,2	2,8	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat – www.epp.eurostat.cec.eu.int.

W badanym okresie coraz wolniej rosły zobowiązania JST ogółem, i tak w 2000 roku zobowiązania te wzrosły o ponad 50%, w 2001 roku o ponad 30%, w 2002 roku o ponad 25%, ale w latach 2003–2005 o ponad 10%, przy czym w największym stopniu rosły zobowiązania powiatów i województw w latach 2000–2001 (tab. 6).

Największy udział w strukturze zobowiązań JST ogółem miały gminy w latach 1999–2001, tj. od 60,1 do 50,9%, a w latach 2002–2005 – miasta na prawach powiatu – od 42,5

do 49,2%. A zatem, ponad 90% zadłużenia JST ogółem stanowiły zobowiązania gmin i miast na prawach powiatu.

W badanym okresie systematycznie wzrastał udział powiatów w strukturze zobowiązań JST z 0,9% w 1999 roku do 8,6% w 2005 roku oraz województw z 0,4% w 1999 roku do 4,1% w 2005 roku (w 2004 r. zmniejszył się do 2,9).

Jednostki samorządu terytorialnego zadłużają się przede wszystkim zaciągając kredyty i pożyczki, a zobowiązania z tego tytułu stanowiły w latach 1999–2005 dla JST ogółem średnio ponad 80% ich zobowiązań ogółem, przy czym w gminach ponad 85%, w miastach na prawach powiatu ponad 77%, w powiatach około 70% i w województwach ponad 74%. W badanym okresie systematycznie również wzrastał udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych dla JST ogółem z 11,3% w 1999 roku do 16,4% w 2004 roku

Tabela 6

Zobowiązania ogółem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999–2005

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
JST ogółem							
Zobowiązania (mln zł)	6 187	9 377	12 266	15 358	17 277	19 105	21 181
Wskaźnik dynamiki (%)	–	151,6	130,8	125,2	112,5	110,6	110,9
Gminy							
Zobowiązania (mln zł)	3 723	5 133	6 248	6 039	6 618	7 552	8 067
Relacja zobowiązań gmin do zobowiązań JST ogółem (%)	60,1	54,7	50,9	39,3	38,3	39,5	38,1
Wskaźnik dynamiki (%)	–	137,9	121,7	96,6	109,6	114,1	106,8
Miasta							
Zobowiązania (mln zł)	2 386	3 762	5 209	7 995	8 791	9 511	10 415
Relacja zobowiązań MNPP do zobowiązań JST (%)	38,6	40,1	42,5	52,1	50,9	49,8	49,2
Wskaźnik dynamiki (%)	–	157,7	138,5	153,5	110,0	108,2	109,5
Powiaty							
Zobowiązania (mln zł)	55	378	531	890	1 225	1 480	1 816
Relacja zobowiązań powiatów do zobowiązań JST ogółem (%)	0,9	4,0	4,3	5,8	7,1	7,8	8,6
Wskaźnik dynamiki (%)	–	687,7	140,5	167,6	137,6	120,8	122,7
Województwa							
Zobowiązania (ml zł)	23	104	277	434	643	562	883
Relacja zobowiązań WS do zobowiązań JST ogółem (%)	0,4	1,2	2,3	2,8	3,7	2,9	4,1
Wskaźnik dynamiki (%)	-	452,2	266,3	156,7	148,2	87,4	157,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za poszczególne lata (Ministerstwo Finansów).

(w 2005 r. spadek do 15,5%), przy czym w tej formie zobowiązania zaciągają przede wszystkim miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa samorządowe, a rzadziej z tej formy korzystają gminy. W latach 2001–2005 można zaobserwować spadek udziału zobowiązań wymagalnych JST ogółem, jak i poszczególnych ich kategorii, przy czym najmniejszy poziom tego udziału wystąpił w latach 2004–2005, co wynikało z poprawy sytuacji finansowej JST w wyniku zmiany systemu dochodów. Zobowiązania te były też niższe w JST ogółem, jak i w poszczególnych ich kategoriach, przy czym w największym stopniu zmniejszyły się w powiatach w 2004 roku i w województwach w 2005 roku. Natomiast zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych również systematycznie rosły dla JST ogółem, jak i w poszczególnych ich kategoriach, a jedynie w województwach samorządowych w latach 2004–2005 były niższe niż w poprzednim roku (w miastach na prawach powiatu tylko w 2005 r.)[6].

Zbiorczo stan zobowiązań JST nie zagraża sytuacji finansowej JST, chociaż niektóre jednostki mają problemy z utrzymaniem płynności finansowej. W latach 1999–2003 systematycznie wzrastał poziom relacji zobowiazań ogółem JST do ich dochodów ogółem dla JST ogółem z 9,5% w 1999 roku do 21,8% w 2003, ale w 2004 roku obniżył się do 20,9% i w 2005 roku do 20,6% (tab. 7). Relacja ta dla gmin kształtowała się na poziomie od 11,5% w 1999 roku do 18,7% w 2004 roku, a w 2005 roku 17,6%, dla miast na prawach powiatu od 12,3% w 1999 roku do 32,1% w 2003 roku, a w latach 2004–2005 nastąpił spadek poziomu tej relacji do 30,0 i 28,7%, dla powiatów od 0,6 do 13,2% (wzrost w całym badanym okresie), dla województw od 0,7% w 1999 roku do 14,1% w 2003 roku i w 2004 roku 8,1%, a w 2005 roku 12,5%.

Tabela 7

Wskaźnik zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w relacji do dochodów ogółem w Polsce w latach 1999–2005

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
JST ogółem	9,5	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6
Gminy	11,5	14,8	16,8	15,7	18,4	18,7	17,6
Miasta	12,3	17,3	22,0	32,4	32,1	30,0	28,7
Powiaty	0,6	3,0	3,8	7,0	11,0	11,9	13,2
Województwa	0,7	3,1	6,0	10,3	14,1	8,1	12,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata (Ministerstwo Finansów).

[6] Por. M. Jastrzębska: *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2005.* „Finanse Komunalne" 2006, nr 10, s. 28–29.

Relacja łącznych kosztów obsługi długu (wydatki z tytułu oprocentowania i dyskonta, czyli wydatki na obsługę długu oraz wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, spłaty kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych) do dochodów ogółem JST kształtowała się na poziomie od 2,4% w 1999 roku do 5,6% w 2005 roku. W przypadku gmin relacja ta wyniosła od 2,9% w 1999 roku do 6,0% w 2005 roku (w 2004 r. 4,4%), w miastach na prawach powiatu – około 3–6%, przy czym w latach 2002–2004 poziom tej relacji zmniejszał się, a w powiatach i województwach wzrastał z 0,2 do 4,2% i z 0,3 do 3,9% (tab. 8).

Tabela 8

Wskaźnik kosztów obsługi długu jednostek samorządu terytorialnego w relacji do dochodów ogółem w Polsce w latach 2000–2005

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
JST ogółem	2,4	3,6	4,4	4,9	4,9	5,6
Gminy	2,9	4,2	4,5	5,2	4,4	6,0
Miasta	3,3	6,6	6,1	5,8	5,6	6,0
Powiaty	0,2	0,8	1,5	2,7	3,5	4,2
Województwa	0,3	1,0	1,7	1,8	2,2	3,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata (Ministerstwo Finansów).

DEFICIT AND DEBT OF GENERAL GOVERNMENT SECTOR IN EU COUNTRIES IN THE PERIOD OF 1998–2005

Summary

The deficit and debt of local and state government is much lower than the deficit and debt of central government. The deficit and debt of local and state government is higher in countries from so called Old European Union compare to New Member States. The share of debt of local and state government is about 10 percent of the debt of general government. The level of deficit and debt of local government in Poland is close to the average level for all countries in European Union. The possibilities of incurring the debt of local and state government depend on their financial condition and law regulations in this field but they are diverse.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MARIA KOSEK-WOJNAR

O POTRZEBIE UPORZĄDKOWANIA GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ W POLSCE

Wprowadzenie

Publiczne fundusze celowe od wielu lat budzą szereg kontrowersji. Wydaje się, że po raz kolejny zachodzi potrzeba uporządkowania zasad funkcjonowania tych funduszy. Celem tego artykułu jest wskazanie na te z nich, które dla funkcjonowania funduszy mają znaczenie kluczowe.

1. Pojęcie fundusz celowy i inne problemy legislacyjne

Jeżeli na publiczne fundusze celowe spojrzymy nie z punktu sposobu powiązania z budżetem lecz z punktu widzenia roli (funkcji), jaką spełniają te instytucje w procesie redystrybucji środków pieniężnych, potraktować je można jako parabudżety. Parabudżety, czyli minibudżety lub quasi-budżety, a zatem takie instytucje, które poprzez gromadzenie i rozdysponowanie pieniądza służą redystrybucji części dochodu narodowego. Instytucje te uzupełniają bądź wyręczają budżet w procesie redystrybucji zasobów pieniężnych[1]. Nazwa parabudżet, aczkolwiek jest niekiedy stosowana w literaturze przedmiotu, nie jest stosowana w obowiązujących w Polsce aktach prawnych. Dla określenia tych instytucji używa się po prostu terminu fundusze celowe, bez wskazania, że chodzi w tym przypadku o fundusze publiczne.

Interpretacja pojęcia publiczny fundusz celowy doczekała się wielu opracowań tak w okresie międzywojennym, powojennym, jak i współcześnie. Przykładowo R. Rybarski traktował fundusz celowy jako „suie genris odrębną jednostkę w rachunkowości publicznej”,

[1] S. Owsiak: *Parabudżety w systemie planowania finansowego*. „Finanse” 1974, nr 5.

dodając, że to „Oznacza wyodrębnienie pewnego celu połączone z dotowaniem go własnymi dochodami”[2]. Rozrost gospodarki funduszowej w okresie gospodarki centralnie sterowanej powodował duże zainteresowanie tą problematyką, stąd też w literaturze przedmiotu spotykamy liczne definicje tych instytucji[3]. Analogicznie jak w okresie gospodarki rynkowej[4]. Dziwi zatem fakt, że od wielu lat ustawodawca w Polsce ma tak znaczne trudności ze wskazaniem na istotę funduszu celowego. Podejmowane próby określenia tego pojęcia w kolejnych ustawach o finansach publicznych są co najmniej niezadowalające. W ustawie o finansach publicznych[5], która zaczęła obowiązywać w 1999 roku, fundusze celowe zaliczone zostały do podmiotów sektora publicznego. W ustawie znajdujemy definicję o następującej treści „Funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań”[6]. Ten dosyć kuriozalny zapis miał prawdopodobnie ochronić sektor finansów publicznych przed rozbudową liczby funduszy celowych. Niczemu to jednak nie służyło, ponieważ tylko ustawa zasadnicza ma rangę wyższą niż pozostałe ustawy. Zatem bez większych obaw można było tworzyć nowe fundusze na mocy innych ustaw[7]. Tak się jednak nie stało. Kolejne fundusze celowe utworzono dopiero wówczas, gdy zmieniono ustawę o finansach publicznych.

Zmiana ustawy o finansach publicznych w kwestii dotyczącej funduszy celowych nie stanowiła przełomu. Krytykowany powyżej zapis został z niej usunięty, pojawiły się jednak inne, które muszą wywoływać uwagi krytyczne. W ustawie o finansach publicznych, która obowiązuje od 2006 roku[8], czytamy, że „Funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań”[9] z zastrzeżeniem, że ustawa budżetowa może określać

---

[2] R. Rybarski: *Nauka skarbowości*. Drukarnia F. Wyszyński i Ska, Warszawa 1935, s. 30.

[3] Por m.in. J. Brożek: *Gospodarka pozabudżetowa*. „Studia Finansowe”, PWE 1971, nr 10; J. Brożek: *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym*. „Studia Finansowe”, PWE 1975; E. Denek: *Finansowanie budownictwa mieszkaniowego z funduszów pozabudżetowych rad narodowych*. „Finanse” 1972; N. Gajl: *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*. PWE 1979, s. 94; Z. Jędrczak: *Istota i klasyfikacja funduszów celowych*. „Studia Finansowe, PWE 1966, nr 2; A. Komar: *Finanse rad narodowych*. PWE, Warszawa 1970, s. 199; J. Małecki: *Budżet a fundusze celowe*. „Życie Gospodarcze” 1975, nr 43 i in.

[4] Por. *Finanse publiczne*. Red. J. Głuchowski, R. Luterski, B. Kłosowska, J. Patryk, J. Wiśniewski. Wyższa Szkoła Bankowa – Tonik, Toruń 2005, s. 54; S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2003, s. 580; W. Ziółkowska: *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 176.

[5] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU 1998, nr 15, poz. 148).

[6] *Ibidem.*

[7] E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*. LexisNexis, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów 2006, s. 208.

[8] Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

[9] Art. 29 ust. 1 Ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jak wyżej.

inne, niż ustawa tworząca fundusz przeznaczenia środków, o ile nie otrzymuje on dotacji z budżetu państwa[10].

Ustawodawca przyjął, że fundusz może być tworzony wyłącznie w drodze ustawy. Potencjalnie ogranicza się tym samym liczbę funduszy celowych, które nie mogą być kreowane, np. przez poszczególnych ministrów dla realizacji doraźnych potrzeb. Stwarza to również przesłanki do traktowania funduszy celowych jako instytucji o charakterze wyjątkowym. Nie wszystkie bowiem podmioty muszą być tworzone w drodze ustawy.

Pomimo że w literaturze przedmiotu zwracano uwagę na to, iż w ustawie o finansach publicznych z 1998 roku[11] „ustawowa definicja funduszu celowego nie jest poprawna, ponieważ nie określa istoty funduszu („funduszem jest fundusz")[12]. Sformułowanie to powtórzone zostało w ustawie o finansach publicznych uchwalonej w 2005 roku[13].

Niezbyt czytelnych i przejrzystych zapisów dotyczących funduszy celowych jest w ustawie znacznie więcej. I tak, ustawodawca przyjmuje, że do funduszy celowych nie są zaliczane takie, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja budżetu. Zachodzi zatem pytanie czy dotacja budżetu nie jest zaliczana do środków publicznych. Przychody funduszu określone zostały bowiem jako takie, które pochodzą ze środków publicznych. Należy domniemywać, że ustawodawcy chodziło raczej o to, aby nie były tworzone fundusze celowe oparte wyłącznie na dotacjach budżetu. Jeżeli jednak takie fundusze już istnieją, pojawia się problem jak je zakwalifikować. Rozwiązanie to traktować zatem należy postulatywnie. Wprowadza ono jednak spore zamieszanie przy dokonywaniu klasyfikacji funduszy celowych.

Wątpliwości budzi zapis, że fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić może wyodrębniony rachunek bankowy. Jeżeli jednak przy ustawowo tworzonych rachunkach bankowych nie pojawił się zapis, że jest to fundusz celowy, nie jest on zaliczany do funduszy celowych. W tym miejscu pojawia się wiele pytań. Czy w ogóle – z punktu widzenia merytorycznego – zasadne jest tworzenie funduszy celowych w postaci rachunków bankowych?, lub idąc dalej, czy w ogóle wyodrębniony rachunek bankowy można utożsamiać z funduszem celowym?, czym różni się taki fundusz od zlikwidowanych przez ustawodawcę środków specjalnych? Na niejasności w tym zakresie wskazuje także C. Kosikowski, który stwierdza, że „Fundusz celowy nie jest, jak to wynika z literalnego brzmienia przytoczonego przepisu wyodrębnionym rachunkiem bankowym, ponieważ takie określenie jest, z punktu widzenia prawa, niewłaściwe"[14]. Problem ten był już przez wskazanego powyżej Autora podnoszony w odniesieniu do ustawy, która obowiązywała od roku 1999. Stwierdził

---

[10] Art. 29 ust. 9 Ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jak wyżej.

[11] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, *op.cit*.

[12] *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski. Warszawa 2003, s. 406.

[13] Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, *op. cit*.

[14] C. Kosikowski: *Finanse publiczne. Komentarz*. Wydanie 2, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 120.

on wówczas, bardziej dosadnie, że „takie określenie jest bzdurą prawniczą”[15]. Kolejne pytanie dotyczy tego jakim funduszom powinno się nadawać formę osoby prawnej. Chodzi w szczególności o to, jakimi kryteriami powinien się w tym zakresie kierować ustawodawca.

Bardzo problematyczny wydaje się zapis o tym, że ustawa budżetowa może określać inne niż ustawa tworząca fundusz przeznaczenie środków funduszu celowego oraz kolejne zapisy o tym, że środki funduszu są wpłacane w trzech równych ratach do końca miesiąca marca, czerwca i września na rachunek dochodów dysponenta części budżetowej, sprawującej nadzór nad funduszem. C. Kosikowski zwraca uwagę na to, że „określenie to jest wadliwe, ponieważ chodziło o podkreślenie, że nawet jeżeli fundusz nie otrzymuje dotacji budżetowych, to ustawa budżetowa może wskazać na przeznaczenie jego środków. Są one bowiem nadal środkami publicznymi i podlegają reżimowi prawnemu publicznej gospodarki finansowej”[16]. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że w tak fundamentalnej dla funkcjonowania instytucji sektora publicznego ustawie, czytelnik będzie musiał śledzić intencje ustawodawcy.

Pomijając jednak te względy stwierdzić należy, że wskazane powyżej sformułowanie budzi istotne wątpliwości nie tylko co do jakości zaprezentowanych przepisów prawnych, ale także co do finansowych skutków ich stosowania. Przyjęto bowiem zasadę, że środki gromadzonych funduszy celowych mogą być wykorzystywane na finansowanie innych zadań. Przeczy to istocie funduszy celowych i motywom ich powoływania. Jednym z podstawowych motywów, dla których publiczne fundusze celowe są powoływane, jest wyodrębnienie środków. Każde wyodrębnienie środków bez względu na to czy o charakterze finansowym, organizacyjnym, czy też jednym i drugim, stanowi jakąś formę zabezpieczenia pewnych kategorii wydatków. W odniesieniu do funduszy celowych oznacza to dążenie do zabezpieczenia trwałości i ciągłości finansowania pewnych zadań. Postawić zatem można pytanie – w jakim celu tworzone są fundusze celowe na określone zadania, skoro katalog tych zadań może być co roku zmieniany.

Dodać do tego należy, że rozwiązanie to – w skrajnych przypadkach – prowadzić może do daleko idącego woluntaryzmu władz publicznych w zakresie przejmowania środków gromadzonych w sposób ciągły przez fundusze celowe i pozbawienie ich tym samym możliwości finansowania przypisanych im na mocy ustawy o ich utworzeniu zadań.

Wątpliwości, co do zawartych w ustawie o finansach publicznych przepisów, jest znacznie więcej. Brak jest w niej także pewnych uregulowań, które powinny się tam znaleźć. Niezrozumiałe jest na przykład dlaczego w tak istotnym akcie prawnym jak ustawa o finansach publicznych nie ma wzmianki o tym, jakimi kryteriami powinny się kierować władze publiczne, zaliczając bądź nie, określony fundusz celowy do podmiotów sektora publicznego. Ustawodawca odsyła nas w tym przypadku do ustawy, na mocy której utworzony zo-

[15] *Finanse publiczne i prawo finansowe...*, s. 406.
[16] C. Kosikowski: *op.cit.*, s. 119.

stał dany fundusz. Pytanie brzmi; dlaczego? W ustawie brak jest również jakiejkolwiek wskazówki dotyczącej kryteriów, jakie decydują o zamieszczaniu funduszy celowych w ustawie budżetowej.

Mankamentów, jakie zawarto w ustawie o finansach publicznych, jest znacznie więcej. Pomijając w tym miejscu pełny ich katalog stwierdzić należy, że błędy lub brak precyzji w formułowaniu przepisów tej ustawy rzutują w sposób zasadniczy na funkcjonowanie publicznych funduszy celowych. Z tych właśnie względów należałoby dążyć do gruntownej przebudowy omawianego powyżej aktu prawnego.

2. Problemy uporządkowania gospodarki funduszowej

Publiczne fundusze celowe nie tworzą w Polsce spójnego systemu. Tworzone były w różnych okresach dla realizacji bardzo różnorodnych zadań. Fundusze te mają zarówno swych zwolenników, jak i przeciwników. Przeciwnicy dążą bądź to do całkowitej eliminacji funduszy celowych, bądź wydatnego ograniczenia ich ilości.

Próby ograniczenia ilości funkcjonujących funduszy celowych w Polsce podejmowano wielokrotnie. Po raz pierwszy próbę taką – zakończoną sukcesem – podjęto w 1991 roku. Część funduszy zniesiono, niektóre zlikwidowano, pozostała jedynie nieliczna grupa funduszy. W latach 1994–2004 liczba funduszy celowych prezentowanych w corocznych ustawach budżetowych była stabilna. Równolegle funkcjonowała grupa funduszy, która w tych ustawach prezentowana nie była. W roku 2004 po długich debatach parlamentarnych i pomimo licznych protestów zlikwidowano jeden fundusz, lecz już w 2005 roku likwidując środki specjalne utworzono kolejne fundusze celowe. W efekcie w budżecie państwa w latach 2006–2007 odnotowujemy 25 bardzo różnorodnych funduszy. Dowodzi to tezy, że publiczne fundusze celowe powołane zostały pod wpływem potrzeb doraźnych. Po raz kolejny zaobserwować można było tendencję do odradzania się gospodarki funduszowej. Katalog prezentowany w ustawach budżetowych nie jest pełny, ponieważ obok tych występujących w ustawie budżetowej funkcjonują również takie, które w ustawach tych nie występują.

Poszukując granic ilościowego rozwoju publicznych funduszy celowych natrafiamy na istotne problemy. Trudno jest bowiem w sposób odpowiedzialny wskazać optymalne granice redystrybucji dokonywanej przez publiczne fundusze celowe. Rozważanie tej kwestii wyłącznie w kategoriach ilościowych, tj. wskazanie ile powinno funkcjonować funduszy celowych lub jaki powinien być zakres dokonywanej przez nie redystrybucji, jest nieporozumieniem. Tak, jak nie można wskazać na optymalne granice redystrybucji budżetowej, nie można wytyczać takich granic dla redystrybucji funduszowej.

Odnosząc się do tego problemu S. Owsiak stwierdza wręcz, że „Rozwiązanie polskiego problemu z funduszami celowymi oraz agencjami władz publicznych wymaga (…) nie tyle ich likwidacji, czego domagają się niektórzy specjaliści, ile przywrócenia kontroli nad

nimi, w tym także ustawowego uregulowania zasad ich funkcjonowania”[17]. W kolejnym fragmencie opracowania dodaje, że „Pogląd o zupełnej utracie kontroli ze strony parlamentu nad funduszami celowymi i agencjami władz publicznych w Polsce uznać należy za skrajny. Jest on nieprawdziwy odnośnie tych funduszy celowych, które są uwzględnione w ustawie budżetowej, rozumianej nie tylko jako sam zapis dochodów, przychodów i rozchodów, wydatków, salda budżetu państwa itd., lecz także jako zestaw dokumentów przedstawionych przez rząd parlamentowi w postaci uzasadnienia projektu ustawy budżetowej czy omówienia wykonania ustawy budżetowej i załączników do ustawy budżetowej”[18].

Problem polega jednak nie tylko na tym aby poddać fundusze kontroli parlamentarnej, lecz również na tym aby kontrola ta dokonywana była rzetelnie. E. Malinowska-Misiąg i W. Misiąg, obserwując praktykę polską, w tym między innymi liczne błędy matematyczne w prezentowanych kwotach przychodów i wydatków funduszy – zwracają uwagę na to, że „Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że plany zamieszczane w ustawie budżetowej nie mają większego znaczenia ani dla dysponenta funduszu, który projekt takiego planu opracowuje, ani dla Rady Ministrów, która składa projekt ustawy budżetowej, ani w końcu dla Sejmu, który ustawę tę uchwala”[19].

Obserwując rozwój funduszy, uwagi krytyczne wzbudza także fakt, że wiele z nich może nie tylko dublować rolę budżetu, ale także dublować rolę agencji władz publicznych poprzez finansowanie bardzo zbliżonych zadań. W tym gąszczu różnorodnych powiązań jakie mogą występować pomiędzy funduszami i agencjami władz publicznych wskazać należy także na to, że środki niektórych funduszy służyć mogą zasilaniu agencji. Przykładowo, ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców finansowane jest podwyższanie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu.

Wydaje się, że w celu uporządkowania gospodarki funduszowej w Polsce należałoby przede wszystkim dokonać rozstrzygnięcia następujących kwestii:

1. Ustalić czy fundusze celowe powinny być czymś wyjątkowym w sektorze publicznym, czy też nie.
2. Dokonać weryfikacji zadań, które są realizowane przez poszczególne fundusze i wskazać czy i w jakim zakresie zadania te realizowane są także przez inne podmioty sektora publicznego, w tym w szczególności budżet państwa i agencje władz publicznych.
3. W sposób jasny i klarowny określić zasady, (kryteria) według których fundusz celowy winien być zaliczany do podmiotów sektora publicznego.

---

[17] S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 564.

[18] S. Owsiak: *Finanse publiczne...*, s. 564–565.

[19] E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *op.cit.*, s. 210.

4. Określić zasady, według których fundusze są prezentowane w corocznie uchwalanej ustawie budżetowej.
5. Rozważyć w jaki sposób poprawić jakość prezentowanych w ustawach budżetowych planów i sprawozdań z wykonania funduszy celowych.
6. Ponownie rozważyć możliwość przejmowania środków gromadzonych przez fundusze celowe na finansowanie innych zadań określonych co roku w ustawie budżetowej.

Równie ważną sprawą jest także doprowadzenie do pewnego ładu w zakresie stosowanej terminologii. Nazwa fundusz jest tak popularna, że stosowana jest także w odniesieniu do instytucji, które nie posiadają cech funduszu celowego, np. NFZ. Na marginesie warto postawić pytanie – dlaczego ta instytucja nie jest prezentowana w ustawie budżetowej? Z tych właśnie względów należałoby rozważyć, czy nie lepiej byłoby posługiwać się w tej materii terminem parabudżet.

Podsumowanie

Uporządkowanie gospodarki funduszowej wymaga rozstrzygnięcia wielu fundamentalnych kwestii dotyczących między innymi rodzajów zadań przekazanych w gestię finansowania funduszowego oraz zasad kontroli parlamentarnej. Znaczne niedociągnięcia legislacyjne w zakresie podstaw prawnych funkcjonowania funduszy publicznych w Polsce, zawarte w ustawie o finansach publicznych, implikują do postulowania zmiany tej ustawy.

ABOUT A NECESSITY OF ORDERING FUND ECONOMY IN POLAND

Summary

The main problem of existence of state appropriated funds in Poland is connected with the law, especially the public finance law. We can find a lot of mistakes and dimnesses in this law. It concerns strictly to the definition of state appropriated funds and also to the rules of function of them.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

TERESA LUBIŃSKA

BUDŻET ZADANIOWY – EKONOMIZACJA SEKTORA PUBLICZNEGO

System finansów publicznych w Polsce przeszedł ogromne przeobrażenia. Zasadnicze reformy sektora publicznego ostatnich kilkunastu lat odnosiły się do dochodów publicznych (reforma podatkowa, emerytalno-rentowa, zdrowia) oraz decentralizacji zadań publicznych (reforma samorządowa i oświatowa).

W ich wyniku uzyskano system finansów publicznych, który w swej zasadniczej strukturze[1] dochodów podatkowych zbliżony jest do dochodów państw UE. Podstawowe kategorie podatków to: VAT, PIT i CIT. Reforma emerytalna miała ogromne skutki dla budżetu. Wydzielenie OFE zwiększyło wydatki na ubezpieczenia społeczne. Ograniczenie wielkości składek wpłacanych do FUS o środki przekazywane do OFE spowodowało skokowy wzrost deficytu i długu publicznego od 2001 roku. Od 2004 roku rozdysponowanie tych środków ujmowane jest w rozchodach budżetu państwa i ma bezpośrednie odzwierciedlenie w wielkości długu publicznego. Jest to niezmiernie ważne z punktu widzenia zarządzania wydatkami publicznymi.

Z kolei reforma w ochronie zdrowia, prowadząca do wydzielenia kas chorych a następnie NFZ, wyraźnie potwierdza złożoność procesów zarządzania sektorem publicznym. Szczególnie ważne jest dostrzeganie złożoności budżetu publicznego i jego uwarunkowań konstytucyjnych. W zakresie samej struktury wydatków publicznych nastąpiły znaczące zmiany eliminujące wydatki związane z polityką gospodarczą. W szczególności zmiany te obejmowały stopniową eliminację dotacji do zadań gospodarczych oraz spadek rozmiarów wydatków w dziedzinach: gospodarka mieszkaniowa i gospodarka komunalna. Wykaz pozostałych wydatków realizowanych na poziomie centralnym lub samorządowym stanowi w zasadzie odzwierciedlenie podstawowych kategorii funkcjonalnych. Zmiany w strukturze ro-

[1] Por. A Siwy: *Struktura i wielkości dochodów publicznych w Polsce w latach 1991–2001*. W: *Budżet państwa i samorządów decentralizacja – oświata.* Red. T. Lubińskia. Difin, Warszawa 2005.

dzajowej wydatków wykazują następujące tendencje w skonsolidowanym ujęciu budżetu państwa, budżetów samorządowych i ochrony zdrowia[2]:

- stabilizacja wydatków w dziedzinach:
  - ochrona zdrowia,
  - rolnictwo,
  - handel,
  - kultura fizyczna i sport;
- wzrost wydatków w dziedzinach:
  - ubezpieczenia społeczne,
  - obrona narodowa,
  - opieka społeczna,
  - bezpieczeństwo publiczne,
  - administracja państwowa,
  - szkolnictwo wyższe,
  - transport,
  - wymiar sprawiedliwości,
  - prokuratura;
- spadek wydatków w dziedzinach:
  - nauka,
  - oświata i wychowanie,
  - dotacje do zadań gospodarczych,
  - finanse (obsługa długu),
  - gospodarka komunalna,
  - kultura i sztuka,
  - gospodarka mieszkaniowa.

Struktura rodzajowa wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej w znacznej mierze odpowiada klasyfikacji funkcjonalnej.

W pracy J.M. Gaudemeta i J. Moliniera[3] wyróżnia się 10 głównych kategorii funkcjonalnych, zadaniowych, opartych na metodzie klasyfikacji tzw. komisji E. Moovera. Są to:

- władze publiczne i administracja ogólna,
- edukacja i kultura,
- sfera socjalna, ochrona zdrowia, zatrudnienie,
- rolnictwo i tereny wiejskie,
- mieszkalnictwo, urbanistyka,
- transport i łączność,

---

[2] Por.: T. Lubińska, S. Franek: *Wydatki publiczne a decentralizacja zadań państwa*. W: *Budżet państwa i samorządów...*

[3] Por. J.M. Gaudemet, J. Molinier: *Finanse publiczne.* PWE, Warszawa 2000, s. 55 i 216.

- przemysł i usługi,
- stosunki z zagranicą,
- obrona,
- wydatki o przeznaczeniu ogólnym, np. obsługa długu publicznego.

S. Owsiak wyróżnia następujące kategorie zadań[4]:

- obrona narodowa i bezpieczeństwo zewnętrzne kraju,
- policja i bezpieczeństwo wewnętrzne kraju,
- administracja centralna,
- sądownictwo i wymiar sprawiedliwości,
- działalność dyplomatyczna,
- kontrola gospodarowania bogactwami naturalnymi,
- strategiczne dziedziny gospodarcze i urządzenia z zakresu infrastruktury (energetyczna, paliwa płynne, główne szlaki komunikacyjne itp.),
- nauka,
- systemy emerytalno-rentowe,
- zatrzymanie obiektów będących spuścizną kulturową narodu,
- bankowość centralna i kontrola systemu finansowego kraju,
- służba zdrowia,
- oświata,
- transport i drogi lokalne,
- usługi komunalne,
- ład przestrzenny.

Należy zauważyć, że zasadnicza różnica obu klasyfikacji wynika z szerszego ujęcia zadań publicznych przez S. Owsiaka. Zadania te mają postać kompleksowego ujęcia zadań z polityką monetarną i systemami emerytalno-rentowymi włącznie. Niewątpliwie kategoria wydatków publicznych winna obejmować wydatki emerytalno-rentowe a w szczególności te, które przechodzą przez budżet państwa w formie dopłat do funduszy emerytalno-rentowych.

Różnorodnie prezentowane typologie zadań publicznych zbieżne są z tzw. klasyfikacją funkcjonalną COFOG – *classification of the functions of goverment*.

Struktura wydatków publicznych jest pochodną polityki społeczno-gospodarczej danego państwa. Konkretny wykaz zadań publicznych oraz rozmiary środków publicznych przeznaczanych na wybrane zadania społeczne uzależnione są od aprobowanego modelu polityki społecznej[5], zamożności społeczeństwa, procesów integracji z UE.

Zadania publiczne o charakterze gospodarczym obejmują głównie badania i rozwój, transport i łączność.

---

[4] Por. S. Owsiak: *Finanse publiczne*. Warszawa 1997, s. 115 i 116.

[5] Por. Gosta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princenton University Press. Princenton; R.M. Titmuss: *Essays on Social Policy*. An Introduction. London 1974.

Oddzielną, dość znaczącą pozycję stanowią środki wydane na obsługę długu publicznego. Podobnie jak w przypadku zadań społecznych, procesy integracji z UE znacząco kształtują w Polsce strukturę i rozmiar środków przeznaczonych również na zadania gospodarcze.

Zarządzanie wydatkami publicznymi obejmującymi budżet państwa (wydatki finansowane z dochodów budżetowych oraz środków UE zaliczanych od 2007 roku również do dochodów budżetu) oraz budżety funduszy celowych i agencji rządowych, jak i budżety samorządowe od bardzo wielu lat są przedmiotem rozlicznych prac badawczych oraz wielkich projektów wdrożeniowych[6], mieszczących się w nurcie tzw. zarządzania poprzez cele.

Sednem tych projektów jest szeroko rozumiana ekonomizacja sektora publicznego zmierzająca do poprawy skuteczności i efektywności. Skuteczność (*effectivness*) wyraża poziom zgodności wyników z założonymi celami. Efektywność (*efficiency*) wyraża relacje między zasobami wejściowymi a uzyskanymi wynikami. Zarządzanie wykorzystujące mierniki skuteczności i efektywności jest zarządzaniem opartym na określonym systemie pomiaru, co dla sektora publicznego oznacza pomiar efektywności i skuteczności w stopniu w jakim jest to możliwe[7].

Jest to logiczna konsekwencja specyfiki zadań realizowanych przez sektor publiczny na tle sektora prywatnego, z którego adaptowano mierniki ekonomizacji.

Specyfika ta wyraża się w następujących charakterystykach[8]:

- Brak „grup nacisku" wymuszających istnienie systemu miar ekonomiczno-finansowych. Grupy te to: akcjonariusze, kredytodawcy, klienci, dostawcy, pracownicy, instytucje podatkowe.
- Brak motywacyjnych relacji między pracodawcą i zatrudnionymi, jak ma to miejsce w sektorze przedsiębiorstw.
- Trudności z ustaleniem definicji produktu i jego ceny.
- Brak konkurencji między dostawcami (struktura dostawców jest bardzo stabilna).
- Administracyjny podział kapitału (budynków, urządzeń, gruntów), jako dobra bezpłatnego.
- Długi okres, który mija od zakończenia usługi do czasu, gdy widoczne są rezultaty.

Wymienione reformy w sektorze publicznym, w tym emerytalna czy zdrowia miały na celu właśnie poprawę efektywności i skuteczności sektora publicznego.

Wymogi Traktatu z Maastricht, ograniczające wielkość deficytu budżetowego oraz długu publicznego, wyraźnie uwypuklają rangę procesów ekonomizacji w sektorze publicznym,

---

[6] *Wzorcowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*. Red. W. Misiąg. IBnGR, Warszawa 2005.

[7] Por. P. Jackson: *The management of performance in the public sektor.* Public Money and Management. Winter 1966.

[8] Por. T. Lubińska: *Kierunki ekonomizacji publicznej służby zdrowia*. „Gospodarka Narodowa" 1995, nr 12.

mimo wskazanych tu ograniczeń w wykorzystywaniu rozbudowanego systemu miar efektywności i skuteczności (np. wskaźniki rentowności, dźwigni finansowej).

Z pewnością planowanie, realizacja oraz kontrolowanie budżetu wg koncepcji budżetu zadaniowego znakomicie wpisuje się w nurt ekonomizacji sektora publicznego. Budżet, struktura wydatków publicznych i jakość usług stają się szczególnie silnym instrumentem polityki społeczno-gospodarczej w zintegrowanej UE. Wspólna waluta zawęża instrumentarium polityki monetarnej i fiskalnej[9]. Podatki również podlegają harmonizacji.

Planowanie zadaniowe budżetu w jego szerszej lub węższej wersji wdrożono w bardzo wielu krajach. Od kilku miesięcy przygotowywana jest reforma budżetu zadaniowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podstawy metodyczne tworzenia budżetu zadaniowego w Polsce zawiera raport *Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność*[10].

Najważniejsze elementy raportu zaprezentowano w „Ekonomiście" 2006, nr 5[11].

Zasadnicze charakterystyki budżetu zadaniowego na tle tradycyjnego budżetu zawiera tabela 1[12].

Tabela 1

Podstawowe charakterystyki budżetu tradycyjnego i zadaniowego

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
Narzędzie wydatkowania	Narzędzie zarządzania
1	2
Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontrola skuteczności realizacji zadań	Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowaniu skuteczności ich realizacji
Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego	Globalne podejście do wydatków sektora publicznego
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów wg istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego
Statyczne ujęcie – rok budżetowy	Długofalowe podejście – roczny budżet wynikający z wieloletniego programowania budżetowego
Brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków	Pomiar stosunku nakładów do wyników – efektywność

[9] Por. T. Lubińska: *Wyzwania dla polityki gospodarczej*. „Polityka Gospodarcza" 2005, nr 11.

[10] Strona internetowa – www.budzetzadaniowy.gov.pl.

[11] T. Lubińska, A. Lozano Platonoff, T. Strąk: *Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność*. „Ekonomista" 2006, nr 5. Artykuł jest wynikiem prac zespołu, w skład którego wchodzili także: dr Magdalena Godek (Katedra Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego, Departament Budżetu Zadaniowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – DBZ KPRM), mgr Marcin Będzieszak (Katedra Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego, DBZ KPRM), mgr Katarzyna Karpińska (DBZ KPRM), mgr Wojciech Zieliński (DBZ KPRM).

[12] *Ibidem*.

1	2
Resortowe podejście	Sprzyja współpracy w rządzie i pozostałych instytucjach sektora publicznego
Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy	Czytelna informacja o wydatkach budżetowych
Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o programach rządowych
Dysponent administruje środkami	Dysponent zarządza środkami – jest odpowiedzialny za realizację programu

Źródło: opracowanie własne.

Doświadczenia uzyskane w trakcie prac pilotażowych w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego[13] oraz w trakcie opracowywania międzyresortowego programu wysokich technologii tzw. „Wędka Technologiczna"[14] wskazują, że szczególny nacisk winien być położony na następujące elementy opracowywania systemu planowania i zarządzania wydatkami publicznymi w ujęciu zadaniowym:

- umieszczenie reformy budżetu zadaniowego w ważnych dokumentach rządowych[15],
- dobra współpraca z osobami odpowiedzialnymi za określone zadania publiczne (ministrowie, wiceministrowie, dyrektorzy departamentów, prezesi agencji itp.). Opór ze strony administracji rządowej może być czynnikiem znacznie utrudniającym zmiany,
- jasna identyfikacja celów i mierników pomiaru stopnia realizacji tych celów (mierniki skuteczności). Jest to podstawa do uzyskiwania faktycznych efektów synergii wydatków publicznych rozproszonych między poszczególne działy i części budżetowe,
- systematyczna konsultacja i współpraca zespołu Departamentu Budżetu Zadaniowego KPRM z resortami,
- systematyczna konsultacja metodyki i pilotaży budżetu zadaniowego ze środowiskiem ekspertów (krajowych i zagranicznych),
- systematyczna współpraca z komisją finansów publicznych,
- wola ministerstw na pełne ujawnienie wydatków jako kluczowa dla budowania autorytetu władzy oraz klimatu zaufania w kwestii przejrzystości wydatków publicznych,
- dobra współpraca z Ministerstwem Finansów, które opracowuje trzyletnią prognozę wydatków opartą na ostrożnym planowaniu dochodów do budżetu,

[13] Por. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2007 r.

[14] *Ibidem.*

[15] Por. Program Konwergencji. Aktualizacja, listopad 2006 r., p. VII. 3. Budżet zadaniowy stanowi jedną z kluczowych reform sektora publicznego, którą ujęto w programie konwergencji na lata 2006–2009.

- poprawne metodycznie zintegrowanie rocznego projektu budżetu zadaniowego z trzyletnią prognozą wydatków, operacyjnie powiązaną ze Strategią Rozwoju Kraju, Krajowym Programem Reform oraz strategiami resortowymi.

PERFORMANCE BUDGET – ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR

Summary

The article presented problems of implementation the new model budget planning.

Author discussed experience of preparation governmental budget and factors, which determine using new method of budgeting in public sector.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

ZBIGNIEW OFIARSKI

RÓWNOWAŻENIE DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Obowiązujący w Polsce system podstawowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest – pod względem konstrukcji prawnej – identyczny w odniesieniu do poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Nie wprowadzono odrębnych w tym zakresie rozwiązań dla np. gmin miejskich oraz gmin wiejskich, powiatów grodzkich oraz ziemskich. W praktyce natomiast występuje istotne zróżnicowanie potencjału dochodowego pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego mające obiektywne uzasadnienie, np. w różnicach obszarowych, warunkach geograficzno-klimatycznych, liczbie mieszkańców, poziomie zurbanizowania.

Samorząd terytorialny jest istotnym elementem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a więc odnoszą się do niego kardynalne zasady konstytucyjne[1]. Z preambuły do Konstytucji RP wynika, że prawa podstawowe oparte zostały na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Konstytucyjne zasady podstawowe (zasady ogólne, naczelne lub ustrojowe) to wyrażone w przepisach konstytucji idee, wartości i pojęcia, które tworzą podstawy innych norm prawnych lub reguł zachowania. Wyznaczają kierunek pozostałych regulacji prawnych, charakteryzują państwo poprzez wskazanie na jego pryncypialne wartości, respektowane przez państwo i jego prawo zarówno w procedurach, jak i w ustroju oraz koncepcji władzy i innych instytucji prawnych. Są podstawą systemu prawnego państwa, a także jego systemu politycznego, społecznego oraz gospodarczego[2].

---

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[2] M. Kruk: *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog.* W: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Red. W. Sokolewicz. Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 1998, s. 7.

Zgodnie z postanowieniami konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest: demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), państwem jednolitym (art. 3), kierującym się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), przestrzegającym wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9), natomiast zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2).

Fundamentalne znaczenie należy przypisać art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, według którego jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (zasada adekwatności w ujęciu statycznym) oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji RP stanowiącego, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (zasada adekwatności w ujęciu dynamicznym). Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach wskazywał, że art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, z jednej strony, zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni udział w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony, zawiera zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które odpowiedniość tego udziału by przekreślały. Cytowany przepis reguluje podział dochodów publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny, określając jednocześnie sposób podziału dochodów między jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych stopni. Ocena, czy prawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego danego stopnia, musi uwzględniać m.in. możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów[3]. W doktrynie podkreśla się, że dochody samorządowe są funkcją przekazanych samorządom zadań – zarówno co do charakteru tych zadań, jak i rozmiarów. Rodzaj i charakter, ustawowo przekazanego samorządowi i określonego w ustawach szczególnych, zadania ma zasadniczy wpływ na konstrukcję i formę odpowiednich dochodów samorządu[4].

Z uwagi na fakt, że nie jest możliwe wprowadzenie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego opartego na pełnej samowystarczalności dochodowej, zdecydowano o stosowaniu modelu mieszanego zakładającego posiadanie przez samorząd terytorialny zarówno własnych źródeł dochodów, jak i źródeł wspólnych z państwem oraz równoczesnego stosowania dofinansowania jednostek samorządu terytorialnego przez państwo. W praktyce w wielu współczesnych państwach stosuje się wyłącznie różne odmiany systemu mieszanego. Podobne rozwiązanie przyjęto w Polsce[5]. System dochodów własnych uzupełniany jest

---

[3] Z uzasadnienia do wyroku TK z 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK-A 2005, z. 5, poz. 54.

[4] A. Borodo: *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*. W: *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*. Red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz. Wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego Warszawa 1999, s. 322.

[5] E. Ruśkowski: *Finanse lokalne w dobie akcesji.* Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 169.

poprzez system wyrównawczy (w zasadzie w formie części wyrównawczej subwencji ogólnej), równoważący (w formie części równoważącej i w pewnym zakresie części regionalnej subwencji ogólnej) oraz refundacyjny (w formie zwrotu z budżetu państwa i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej utraconych dochodów z tytułu stosowania niektórych zwolnień w podatkach lokalnych). Wszystkie wyżej wymienione systemy łączy wspólny cel, a mianowicie jest to dążenie do zrównoważenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Równoważenie tych budżetów do jeden z zasadniczych problemów systemu budżetowego, a zastosowanie w tym zakresie odpowiednich rozwiązań prawnych warunkuje nie tylko sprawne i efektywne funkcjonowanie budżetów, ale przede wszystkim faktyczną pozycję i możliwości działania organów jednostek samorządu terytorialnego[6].

1. Część równoważąca subwencji ogólnej

Możliwe jest stosowanie różnych instrumentów równoważenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tzn. z wykorzystaniem pionowej lub poziomej redystrybucji środków pieniężnych. Do pierwszej kategorii instrumentów zaliczane są dotacje, subwencje oraz udziały we wpływach z podatków państwowych, natomiast do drugiej kategorii wpłaty dokonywane przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach własnych z przeznaczeniem na zasilenie budżetów jednostek o niskich i bardzo niskich dochodach własnych, a także wzajemne i zwrotne zasilanie jednostek samorządu terytorialnego[7]. Należy wyraźnie podkreślić, że stosowanie systemu równoważenia poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest standardem wynikającym z postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[8]. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 5 tej umowy międzynarodowej ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

Wprowadzenie do prawnej konstrukcji subwencji ogólnej odrębnej części, tzn. części równoważącej (dla gmin i powiatów) było podyktowane potrzebą wyrównania ewentualnych różnic w dochodach, w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań. W doktrynie krytycznie ocenia się wyodrębnianie poszczególnych części subwencji na róż-

---

[6] W. Nykiel: *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych.* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 28.

[7] M. Kosek-Wojnar: *Finanse samorządu terytorialnego.* Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002, s. 85–88; A. Ostrowska: *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*. Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów, Białystok 2006, s. 213.

[8] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

ne oddzielnie przedmiotowo ustalone cele i zakresy wydatków bieżących. Występuje więc, wbrew założeniom, przedmiotowe ukierunkowanie zadań. Przy przyjęciu tego rodzaju rozwiązań, subwencja traci charakter obiektywny na rzecz częściowo uznaniowego[9].

Stopień wyrównania różnic w dochodach wynikających ze zmian systemowych uzależniono od wielkości środków przeznaczonych na ten cel – maksymalnie do pełnej różnicy w dochodach[10]. System równoważenia dochodów w okresie przejściowym, tj. w 2004 roku obejmował gminy i powiaty, w których dochody ustalone według zasad określonych w ustawie z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[11] byłyby niższe od dochodów uzyskanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003[12]. Po tym okresie część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów jest rozdzielana z uwzględnieniem kryteriów według zasad określonych w rozporządzeniu, w porozumieniu ze stroną samorządową, głównie na zadania z zakresu pomocy społecznej.

W odróżnieniu od części wyrównawczej subwencji ogólnej opartej na pionowym mechanizmie wyrównawczym (środki są przekazywane z budżetu państwa), w prawnej konstrukcji części równoważącej wprowadzono mechanizm poziomego wyrównywania dochodów (środki pochodzą z wpłat od gmin i powiatów o ponadprzeciętnych dochodach własnych)[13]. Krytycznie należy jednak ocenić sposób uregulowania zasad ustalania i przekazywania części równoważącej subwencji ogólnej. W zasadzie w ustawie zamieszczono tylko bardzo ogólne reguły odnoszące się do ustalenia łącznej kwoty środków, przeznaczonej do podziału między gminy oraz powiaty w ramach części równoważącej subwencji ogólnej. Kwota przeznaczona na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin nie może przekroczyć sumy kwot wpłat dokonywanych przez gminy o ponadprzeciętnych dochodach własnych (w przeliczeniu na mieszkańca gminy) oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, której nie otrzymują gminy, ponieważ wykazują ponadprzeciętne dochody własne (tzn. gminy ze wskaźnikiem G wyższym od 150% wskaźnika Gg). Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się natomiast w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów o ponadprzeciętnych dochodach własnych – w przeliczeniu na mieszkańca powiatu (tzn. tych, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp).

Kwota przeznaczona na część równoważącą jest gromadzona w budżecie państwa, a następnie jest dzielona między gminy oraz powiaty w celu uzupełnienia ich dochodów

---

[9] N. Gajl: *Glosa do orzeczenia TK z dnia 23 października 1995 r.*, K 4/95. „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 10, s. 69.

[10] Z uzasadnienia do projektu ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – druk nr 1732 Sejmu RP IV kadencji.

[11] DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

[12] DzU nr 150, poz. 983 z późn. zm.

[13] P. Swianiewicz: *Finanse lokalne – teoria i praktyka.* Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego Municipium SA, Warszawa 2004, s. 104.

w związku ze zmianą finansowania zadań. Należy podkreślić, że środki uzyskane od gmin o ponadprzeciętnych dochodach własnych są rozdzielane pomiędzy gminy, których dochody powinny być uzupełnione, natomiast środki uzyskane od powiatów o ponadprzeciętnych dochodach są rozdzielane między powiaty, których dochody wymagają uzupełnienia. Nie jest możliwe zatem – w ramach omawianego systemu równoważenia dochodów – przemieszczanie części środków z gmin do powiatów oraz odpowiednio z powiatów do gmin. Wprowadzony system poziomego równoważenia dochodów ściśle zatem odpowiada przyjętemu określeniu – środki są przekazywane w ramach tej samej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, tzn. z gmin do innych gmin oraz z powiatów do innych powiatów, w każdym jednak przypadku z wykorzystaniem instytucji budżetu państwa.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie określono szczegółowego trybu podziału części równoważącej subwencji ogólnej. W delegacji ustawowej upoważniono natomiast Ministra Finansów – po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego – do określenia, w drodze rozporządzeń, szczegółowego sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin oraz powiatów. Sposób udzielenia tej delegacji ustawowej również należy ocenić krytycznie, ponieważ tylko przykładowo wskazano na kryteria, które powinny być uwzględnione w wyżej wspomnianych rozporządzeniach[14]. Wydając stosowne rozporządzenia, Minister Finansów powinien uwzględnić sytuację finansową odpowiednio gmin lub powiatów. Użyty w ustawie zwrot „sytuacja finansowa" jest zbyt ogólny, aby na jego podstawie możliwe było ustalenie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających na wyodrębnienie zbioru gmin oraz powiatów uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej, a następnie dokonanie podziału środków pieniężnych między gminy i powiaty zakwalifikowane do tego zbioru.

Uszczegółowienie tego ogólnego kryterium następuje w ustawie w sposób niedoskonały, bowiem w odniesieniu do gmin przy uwzględnianiu ich sytuacji finansowej należy kierować się w szczególności wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych. W przypadku natomiast powiatów należy w szczególności uwzględnić wysokość wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych. Nawet jednak przy zastosowaniu tych dodatkowych ustawowych kryteriów trudno jednoznacznie ustalić, w jakim zakresie powinny być uwzględniane wyżej wymienione wydatki, tzn. czy należy je uwzględniać w całości, czy jedynie w określonej części. Oznacza to, że faktycznie zasady podziału środków pieniężnych w ramach części równoważącej subwencji ogólnej regulują postanowienia aktu wykonawczego do ustawy a nie przepisy ustawy. Przyjęcie takich rozwiązań nie jest zatem spójne z przepisami odrębnych ustaw regulujących ustrój, zasady oraz podstawowe zasady gospodarki finansowej gmin oraz powia-

[14] Z. Ofiarski: *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego.* Wyd. Unimex, Wrocław 2006, s. 57.

tów. Według postanowień art. 55 ustawy o samorządzie gminnym[15] subwencje ogólne powinny być ustalane dla gmin według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa. Podobne postanowienia zamieszczono w art. 57 i art. 58 ustawy o samorządzie powiatowym[16], również odwołując się w omawianym zakresie do postanowień ustawy a nie przepisów aktu wykonawczego do ustawy.

Można zatem stwierdzić, że ukształtowany został oryginalny, tzn. pozaustawowy, tryb określania zasad dotyczących podziału części równoważącej subwencji ogólnej. Nie jest to jednocześnie system stabilny, ponieważ w kolejnych latach obowiązują w tym zakresie częściowo zmienione reguły. W każdym kolejnym roku budżetowym przyjmowana jest zmieniona struktura wewnętrzna części równoważącej subwencji ogólnej. W odniesieniu do gmin w 2005 roku była ona wewnętrznie podzielona na 4 kwoty składowe, pozostające w określonej relacji do całkowitej kwoty tworzącej część równoważącą (odpowiednio 50, 10, 10 oraz 30%). Kwotę stanowiącą 50% części równoważącej rozdzielano między gminy, w których dochody przeliczeniowe były niższe od dochodów bazowych. Kwotę stanowiącą 10% tej części subwencji ogólnej rozdzielano między gminy, które w 2004 roku otrzymały część równoważącą subwencji ogólnej, i w których wydatki na wypłatę dodatków mieszkaniowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, poniesione w 2003 roku były wyższe od wydatków z tego tytułu wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju, poniesionych w tym samym roku. Kolejną kwotę składową, stanowiącą również 10% tej części subwencji ogólnej, rozdzielano między gminy, które w 2004 roku otrzymały część równoważącą subwencji ogólnej, i w których wydatki na oświetlenie ulic, placów i dróg, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, poniesione w 2003 roku były wyższe od wydatków z tego tytułu wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju, poniesionych w tym samym roku. Natomiast kwotę stanowiącą 30% części równoważącej subwencji ogólnej rozdzielano między gminy, w których łączne kwoty dochodów, zaplanowane na 2005 rok z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, w zakresie trzech wyżej wymienionych kwot składowych, pomniejszonych o kwoty wpłat zaplanowanych na 2005 rok, były niższe o więcej niż 25 000 zł od łącznych dochodów ustalonych na 2004 rok z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, a następnie pomniejszonych o kwoty wpłat ustalonych na 2004 rok[17].

W roku 2006 część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin podzielono tylko na trzy kwoty składowe (50, 25 i 25%). Kwotę stanowiącą 50% tej części subwencji ogólnej roz-

---

[15] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

[16] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

[17] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005 (DzU nr 214, poz. 2169).

dzielano między gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe poniesione w 2004 roku, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków wszystkich gmin miejskich poniesionych na ten cel w 2004 roku, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin. Kwotę stanowiącą 25% części równoważącej rozdzielano między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, poniesione w 2004 roku, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy były wyższe od 90% średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich poniesionych na ten cel w 2004 roku, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin. Ostatnią z kwot składowych rozdzielano natomiast między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów – zrealizowanych w 2004 roku z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów, jakie gmina mogła uzyskać w 2004 roku z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, i z podatku leśnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, bez zwolnień, odroczeń, umorzeń oraz zaniechań poboru takich podatków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy – była niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin[18].

Zasady przyjęte na 2007 rok uwzględniają również wewnętrzny podział części równoważącej subwencji dla gmin na trzy kwoty składowe (50, 25 oraz 25%) z zachowaniem podobnych zasad ich obliczania, jakie stosowano w 2006 roku[19]. Z porównania tych szczegółowych zasad wynika zatem, że dopiero od 2006 roku ściślej zostały one związane z wytycznymi zawartymi w delegacji ustawowej. Zaniechano praktyki uwzględniania w trybie obliczania kwot składowych części równoważącej wydatków na oświetlenie ulic, placów i dróg, ponieważ nie są one związane z zadaniami z zakresu pomocy społecznej.

Podobnie niestabilne reguły podziału części równoważącej subwencji ogólnej zastosowano w odniesieniu do powiatów. W kolejnych latach reguły takie określano w rozporządzeniach Ministra Finansów obowiązujących tylko przez jeden rok budżetowy. W roku 2005 część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów była złożona z pięciu kwot pozostających w określonych relacjach do łącznej sumy przeznaczonej na ten cel (35, 7, 15, 13 oraz 30%)[20]. Kwotę stanowiącą 35% tej części subwencji ogólnej rozdzielano między powiaty, w których dochody przeliczeniowe były niższe od dochodów bazowych, natomiast kwotę stanowiącą 7% części równoważącej rozdzielano między te powiaty, w których jednostką organizacyjną był powiatowy urząd pracy, działający w 2004 roku na obszarze przekraczają-

[18] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2005 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2006 (DzU nr 194, poz. 1621).

[19] Rozporządzenie Ministra Finansów z 15 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2007 (DzU nr 169, poz. 1205).

[20] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2004 r. w sprawie sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2005 (DzU nr 214, poz. 2170).

cym granice tego powiatu. Kwotę stanowiącą 15% tej części subwencji ogólnej rozdzielano między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca była wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju, natomiast kwota stanowiąca 13% omawianej części subwencji ogólnej była rozdzielana między powiaty, które w 2003 roku otrzymały dotacje celowe z budżetu państwa na rodziny zastępcze. Ostatnią z kwot składowych rozdzielano między powiaty, w których planowane dochody powiatu na 2005 rok[21] były niższe o więcej niż 50 000 zł od kwoty dochodów powiatu w 2004 roku[22].

W roku 2006 w ramach przyjętej struktury wewnętrznej części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów wyodrębniono również 5 kwot, ale pozostających w odmiennych proporcjach w stosunku do łącznej sumy przeznaczonej na ten cel (9, 7, 30, 30 i 24%)[23]. Kwotę w wysokości 9% rozdzielano między powiaty, w których różnica wydatków na rodziny zastępcze między rokiem 2004 a rokiem 2003, powiększona o środki z rezerwy subwencji ogólnej, przyznane w 2004 roku na rodziny zastępcze, była dodatnia. Kwotę w wysokości 7% rozdzielano między powiaty, w których nie działał powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki realizowane były przez inny powiat. Kwotę stanowiącą 30% omawianej części subwencji ogólnej rozdzielano między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu była wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Kolejna kwota składowa w wysokości 30% była rozdzielana między miasta na prawach powiatu w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych, znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu. Ostatnia z wymienionych wyżej kwot, w wysokości 24%, była rozdzielana między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na 2006 rok była niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu na 2005 rok. Analogiczne zasady odnoszące się do wewnętrznej struktury części równoważącej (pięć kwot składowych pozostających w takich samych relacjach) oraz kryteriów ich obliczania zastosowano w 2007 roku[24].

Odmiennie, w porównaniu do trybu równoważenia dochodów gmin, zasady szczegółowe regulujące tryb równoważenia dochodów powiatów uwzględniają ściśle kryteria wskazane w ustawie, tzn. wysokość wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych.

---

[21] Planowane dochody powiatu na 2005 r. to suma dochodów z tytułu subwencji wyrównawczej i poszczególnych kwot subwencji równoważącej, pomniejszona o ustaloną wpłatę dokonywaną przez powiaty o ponadprzeciętnych dochodach własnych.

[22] Kwotę dochodów powiatu w 2004 r. stanowiła suma subwencji wyrównawczej i subwencji równoważącej, pomniejszona o ustalone wpłaty przez powiaty o ponadprzeciętnych dochodach własnych.

[23] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2005 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2006 (DzU nr 194, poz. 1622).

[24] Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2007 (DzU nr 169, poz. 1208).

2. Pozostałe formy równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego

W odniesieniu do samorządu województwa system równoważenia dochodów oparty jest o jedną z kwot składowych w ramach części regionalnej subwencji ogólnej. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi zasadami, część regionalna jest złożona z czterech kwot (20, 40, 10 oraz 30%). Funkcję równoważenia dochodów samorządu województwa spełnia ostatnia z wymienionych wyżej kwot, która jest dzielona między województwa w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań – w sposób określony na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 25 ust. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Upoważniono Ministra Finansów, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu podziału tej kwoty, z uwzględnieniem sytuacji finansowej województwa, a w szczególności wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. W kolejnych latach budżetowych ustalano odmienne reguły podziału kwoty stanowiącej 30% części regionalnej subwencji ogólnej.

W roku 2005 niniejsza kwota została wewnętrznie podzielona na dwie sumy (80 oraz 20%). Pierwszą z nich rozdzielano między województwa, w których dochody przeliczeniowe były niższe od dochodów bazowych. Drugą rozdzielano między województwa w zależności od wysokości wydatków bieżących poniesionych w 2003 roku na regionalne pasażerskie przewozy kolejowe[25]. W roku 2006 podzielono niniejszą kwotę również na dwie sumy, lecz pozostające wobec siebie w innych relacjach (tzn. 50 oraz 50%). Pierwszą z wymienionych sum rozdzielano między województwa w zależności od wysokości wydatków bieżących poniesionych w 2004 roku na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, natomiast drugą rozdzielano między województwa, w których dochody szacowane[26] były niższe od dochodów bazowych[27]. Podobną strukturę wewnętrzną i zasady obliczania poszczególnych sum składowych przyjęto na 2007 rok[28].

Charakterystyczną cechą subwencji udzielanych w Polsce dla jednostek samorządu terytorialnego jest znaczna liczba elementów składowych subwencji ogólnej (części, kwoty, rezerwy i inne elementy składowe). Problem ten odnosi się również do przyjętego systemu równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego realizowanego przy zastoso-

---

[25] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2004 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2005 (DzU nr 214, poz. 2171).

[26] Dochody szacowane województwa w 2006 r. to łączne dochody z tytułu: części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw oraz pozostałych kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej dla województw – pomniejszone o ustaloną na 2006 r. wpłatę od województw o ponadprzeciętnych dochodach własnych.

[27] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2005 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2006 (DzU nr 194, poz. 1623).

[28] Rozporządzenie Ministra Finansów z 19 września 2006 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2007 (DzU nr 169, poz. 1206).

waniu prawnej instytucji subwencji. Każdy z takich elementów podlega odrębnym zasadom naliczania i podziału. Utrudnia to ocenę funkcjonowania tego systemu, w tym przede wszystkim poziomu zabezpieczenia finansowego dla realizacji określonych zadań[29]. Należy podkreślić, że sygnalizowane wyżej wady systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim brak pełnej obiektywizacji kryteriów podziału kwot subwencji, są cechą charakterystyczną tego systemu obecną od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce, tzn. od 1990 roku[30].

Funkcję równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego można ponadto przypisać jednej z kwot składowych tworzonej w budżecie państwa rezerwy subwencji ogólnej, tzn. kwoty ustalonej w wysokości 2% sumy planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej, ustalonych dla gmin, powiatów i województw. Niniejszą kwotą rezerwową dysponuje Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i właściwych ministrów. W art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie określono jednak zobiektywizowanych kryteriów podziału tej kwoty rezerwy.

Podsumowanie

Reasumując, można stwierdzić, że zarówno dotychczasowa ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie stosowanego w Polsce systemu równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego – przy wykorzystywaniu części równoważącej oraz części regionalnej subwencji ogólnej – jak i przesunięcie ciężaru regulacji do aktów wykonawczych, przy jednocześnie wadliwie skonstruowanych delegacjach ustawowych, nie pozostawiają większych wątpliwości, że system ten wymaga określonych zmian. Dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego istotna jest nie tylko wielkość transferów w dochodach ogółem tych jednostek, ale przede wszystkim znaczenie w tym zakresie mają kryteria i przesłanki dokonywania takich transferów[3]. Zobiektywizowanie takich kryteriów oraz przesłanek, a także ich stabilizacja w dłuższym okresie, umożliwia zrealizowanie postulatu zakładającego szeroki zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego[32].

---

[29] J. Glumińska-Pawlic: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 141.

[30] S. Kańduła: *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2003, s. 105.

[31] E. Ruśkowski: *Przemiany finansów samorządu terytorialnego w Polsce na tle krajów zachodnich.* „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4, s. 6.

[32] W. Miemiec: *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych*. Wyd. Kolonia Limited Wrocław 2005, s. 141.

Jako niewłaściwą praktykę należy uznać również wydawane corocznie akty wykonawcze regulujące szczegółowe zasady podziału kwot w ramach omawianych części subwencji ogólnej. Z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wynika, aby nie było możliwe ustalenie takich zasad w akcie prawnym obowiązującym dłużej niż jeden rok. Przyjęcie takiej metody regulacji przyczyniłoby się do ustabilizowania zasad podziału tych części subwencji ogólnej między jednostki samorządu terytorialnego.

EQUALIZING OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS INCOMES

Summary

The lack of territorial self-government units sufficient own incomes makes necessity for usage of incomes equalizing system – mainly through the general subsidies mechanism (partly equalizing in towards communes and districts and in regional part towards provinces as well). Obligation of such mechanism usage could be resulted both from as well as from the Polish Republic constitution.

In regulations of the Law referring European Card of self-government territorial units incomes there were determined only general principles of calculating the equalizing part and regional general subsidies part. In the introduced Law the Minister of Finances was authorized for proper settlement – in the way of separate decree – the detailed principles of calculating and transferring equalizing means. Those principles should be assessed critically, first of all because of every year introduced changes. It caused not only the subsidizing principles destabilization but indistinctness of those rules as well. It is necessary to postulate the comprehensive settlement of territorial self-government units incomes equalizing principles directly in the new Law.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

LESZEK PATRZAŁEK

SUBWENCJE WYRÓWNAWCZE W STRUKTURZE DOCHODÓW BUDŻETÓW SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW

Zasady i tryb ustalania i przekazywania subwencji wyrównawczych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przedmiotem rozważań podejmowanych ostatnio często w literaturze przedmiotu[1]. Celem niniejszego opracowania jest analiza ekonomicznych skutków mechanizmu wyrównywania różnic w dochodach poszczególnych województw oraz podjęcie próby oceny systemu subwencjonowania budżetów samorządów województw z punktu widzenia celów i funkcji, jakie mają spełnić subwencje ogólne o charakterze wyrównawczym. W artykule podjęto także próbę wykazania, że system subwencji wyrównawczych nie uwzględnia specyfiki funkcji związanych z realizacją polityki regionalnej przez samorządy województw oraz wzrastającej roli samorządów województw we wdrażaniu i realizowaniu regionalnych programów operacyjnych.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów budżetów samorządów województw przekazywana jest w związku z koniecznością niwelowania dysproporcji w terytorialnym rozkładzie podatkowych źródeł dochodów województw, a także realizowania przez te samorządy zadań publicznych o charakterze regionalnym. Subwencje ogólne są transferowane z budżetu państwa i przyznawane na podstawie obiektywnych kryteriów, bez określania celów i zadań, które mają być z tych środków finansowane. Stanowią one bezzwrotny, nieodpłatny transfer środków publicznych z budżetu państwa do budżetów samorządowych, o których przeznaczeniu decyduje samodzielnie sejmik województwa. Cechą subwencji ogólnej jest to, że ma ona charakter roszczeniowy, co oznacza, że organy samorządu województwa mają prawo dochodzenia na drodze sądowej praw związanych z nieprawidłowym obliczaniem i przekazywaniem środków publicznych przyznanych samorządom województw w ustawie budżetowej.

---

[1] A. Borodo: *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego i propozycje reform*; B. Guziejewska: *Ocena systemu subwencji i dotacji z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*. Red. E. Chojna-Duch. Wyd. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006.

Na wstępie trzeba podkreślić, że przed wdrożeniem w Polsce reformy administracji publicznej w 1999 roku, w literaturze przedmiotu[2] rozważano kilka koncepcji subwencjonowania budżetów samorządów województw. W ramach tych rozważań rozpatrywano między innymi:

- Wariant A, który miałby polegać na ustaleniu dla województw odpowiedniego mechanizmu subwencjonowania z budżetu państwa, na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, wśród których kryterium podstawowym miałaby być „siła podatkowa" województw mierzona wielkością wpływów podatkowych na mieszkańca. W ten sposób województwa o niskim potencjale podatkowym (z PIT i CIT) otrzymywałyby z budżetu państwa środki umożliwiające im finansowanie swoich wydatków, przy czym zakładano, że wyrównanie nie powinno wynosić 100%. Ten system subwencjonowania proponowano rozbudować, poprzez uwzględnienie kilku dodatkowych elementów, dotyczących uwarunkowań związanych z poziomem wyposażenia regionów w elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Wariant ten nie uwzględniał wzajemnych powiązań finansowych pomiędzy poszczególnymi województwami i innymi szczeblami samorządu terytorialnego.
- Wariant B, który w swoich założeniach stanowiłby rozwinięcie wariantu A, przewidywał możliwość redystrybucji środków pieniężnych pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Redystrybucja ta miałaby być dokonywana zarówno w kierunku pionowym, jak i poziomym, i miała się ograniczać wyłącznie do finansowania zadań zleconych, dofinansowywania zadań własnych, np. inwestycyjnych, a także do finansowania niektórych zadań wspólnych, realizowanych w ramach sektora samorządowego.
- Wariant C, zakładający subwencjonowanie niższych szczebli samorządu terytorialnego z budżetów samorządów województw. Wariant ten zakładał zabezpieczenie w budżetach województw znacznych środków pieniężnych, co w założeniach można by było uczynić w dwojaki sposób:
  - poprzez wyposażenie województw w wydajne źródła podatkowe, które wystarczają im nie tylko na realizację zadań własnych, ale również na subwencjonowanie niższych szczebli samorządowych,
  - poprzez przekazanie województwom subwencji ogólnych z budżetu państwa, które dokonywałyby ich dalszej redystrybucji pomiędzy powiaty i gminy funkcjonujące w ramach danego województwa.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[3], będącej jedną z pakietu ustaw wprowadzających reformę administracji pub-

---

[2] K. Surówka: *Koncepcje zasilania finansowego poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce*. „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 12.

[3] DzU 1998, nr 150, poz. 983.

licznej w 1999 roku system subwencjonowania budżetów samorządów województw oparty został na koncepcji wariantu A i B, i generalnie nie różnił się od zasad ustalania i przekazywania subwencji ogólnej dla powiatów i gmin. W systemie tym wyróżnić można dwa rodzaje subwencji ogólnej – subwencję o charakterze wyrównawczym i subwencję o charakterze zadaniowym, przy czym ta druga, obliczana przez odniesienie do zakresu zadań realizowanych przez poszczególne samorządy województw przy jednoczesnym uwzględnieniu rzeczywistych możliwości budżetu państwa, nie jest przedmiotem analiz podjętych w niniejszym artykule.

Subwencja wyrównawcza, której istota – z ekonomicznego punktu widzenia – sprowadza się do udzielenia pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego na podstawie obiektywnych kryteriów, przy jednoczesnym nie ograniczaniu jej samodzielności finansowej, może i powinna być ważnym elementem redystrybucji publicznych środków finansowych, jak również narzędziem uzupełniania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Występowanie subwencji wyrównawczych jest nieuniknione przy zróżnicowanej zdolności podatkowej terytorialnej jednostki samorządowej[4]. Główne problemy z jej uruchomieniem wiążą się z ustaleniem podstaw formalnoprawnych mechanizmu uzupełniania dochodów własnych, które, z jednej strony, w pewnym stopniu korygowałyby skutki nierównomiernego terytorialnie rozłożenia dochodów podatkowych, a z drugiej – wspierałyby organy samorządu województw w działaniach na rzecz kreowania warunków rozwoju regionów.

Subwencja ogólna, jako źródło zasilania budżetu samorządu województwa, może i powinna spełniać dwie zasadnicze funkcje:

- wyrównawczą, polegającą na przeciwdziałaniu utrwalania i pogłębiania się zbyt daleko idącego zróżnicowania w poziomie możliwości finansowych poszczególnych samorządów województw,
- motywującą, polegającą na wspieraniu aktywności organów samorządów województw na rzecz kreowania warunków rozwoju regionów i wyzwalaniu szeregu inicjatyw samorządowych władz regionalnych.

Funkcja wyrównawcza i związane z nią przesłanki szerokiego stosowania subwencji ogólnych, jako źródła dochodów budżetów samorządów województw, wynikają z:

a) dysproporcji terytorialnych w zakresie rozkładu źródeł dochodów podatkowych. Są one rezultatem przede wszystkim różnych warunków naturalnych: położenia geograficznego, warunków klimatycznych, obecności lub braku surowców, jakości gleb. Do tego dochodzą różnice stopnia uprzemysłowienia, poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, poziom bezrobocia, a w konsekwencji – różnice potencjału podatkowego poszczególnych regionów. Skutki tych trwałych, często obiektywnych zróżnicowań powinny być częściowo neutralizowane za pomocą subwencji wyrównawczych;

[4] S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 447.

b) potrzeby zachowania względnej równomierności rozkładu terytorialnego zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb ludności, głównie w dziedzinie oświaty, kultury, ochrony zdrowia i opieki społecznej. Jedną z funkcji współczesnego państwa demokratycznego jest dążenie do stwarzania na obszarze kraju zbliżonych warunków do zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowych, dotyczących infrastruktury społecznej i technicznej. W poszczególnych województwach występują znaczne dysproporcje dotyczące kosztów świadczonych usług publicznych i społecznych oraz dysproporcje pomiędzy zainwestowaniem produkcyjnym a wyposażeniem w urządzenia infrastruktury. Dysproporcje te rodzą konflikty i najczęściej „dławią" możliwość efektywnego wykorzystania potencjału endogenicznego, tkwiącego na obszarze województwa.

Funkcja motywująca subwencji wyrównawczej wynika z tego, że podstawowe funkcje ekonomiczne samorządów województw koncentrują się na oddziaływaniu na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie, utrzymanie lub zwiększenie liczby miejsc pracy na danym terytorium oraz powiększenie potencjału dochodowego województwa. Aby wymienione funkcje mogły być realizowane, inicjatywy gospodarcze regionalnych władz samorządowych powinny być wspierane przez tak skonstruowany mechanizm subwencjonowania budżetów województw, który będzie uwzględniał również aktywność i skuteczność organów samorządu województwa w opracowywaniu, wdrażaniu i realizowaniu inwestycyjnych projektów infrastrukturalnych oraz w kreowaniu i realizowaniu polityki rozwoju województw.

W rozważaniach na temat istoty i funkcji subwencji wyrównawczych, jako źródła dochodów budżetów samorządów województw, należy uwzględniać problemy związane z celami i zadaniami polityki regionalnej. Polityka ta prowadzona jest, z jednej strony, przez centralną administrację rządową (polityka interregionalna), a z drugiej strony, przez samorząd województwa (polityka intraregionalna). Subwencje ogólne jako narzędzie wyrównywania różnic w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego i w potencjale dochodowym samorządów województw mogą być ważnym instrumentem polityki regionalnej. W dużym stopniu jest to uzależnione od relacji pomiędzy polityką interregionalną a polityką intraregionalną.

Rozstrzygnięcia o charakterze ustrojowym odnoszące się do relacji pomiędzy polityką intraregionalną a polityką interregionalną mogą w decydującym stopniu przesadzać o konstrukcji mechanizmu wyrównywania potencjałów dochodowych województw. Jeżeli – mimo utworzenia i funkcjonowania samorządu województwa – polityka intraregionalna ma mieć marginalne znaczenie, dochody publiczne przeznaczone na finansowanie interwencji publicznych związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego koncentrowane są w budżecie państwa. Aktywność samorządów województw wówczas maleje, przyjmują one postawy roszczeniowe, nie skłaniają się do kreowania regionalnych strategii konkurencyjności i do podejmowania wyzwań rozwojowych. Polityka interregionalna przy licznych i skutecznych instrumentach (do których można zaliczyć subwencje wyrównawcze) jest w tych warunkach

dominująca, a jej cele koncentrują się nie wokół oddziaływania na czynniki wzrostu w województwach, a wyłącznie wokół wyrównywania poziomu sytuacji społeczno-ekonomicznej poszczególnych województw. To z kolei pociąga za sobą konieczność ustanowienia takich mechanizmów redystrybucji środków publicznych, które owo wyrównywanie różnic w poziomie osiąganych dochodów czyniłoby skutecznym. Z jednej strony, budżet państwa może przejmować część „nadwyżki" dochodów publicznych gromadzonych w województwach o najwyższym poziomie rozwoju, z drugiej zaś, przekazuje uzyskane w ten sposób środki za pomocą subwencji wyrównawczych do budżetów województw słabo rozwiniętych, o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W celu zachowania wymogów sprawności i przejrzystości mechanizmu wyrównawczego opartego na dominującym znaczeniu celów polityki interregionalnej pojawia się konieczność przyjęcia i uwzględnienia w konstrukcji prawnej subwencji wyrównawczej obiektywnych kryteriów i zasad, które w dostatecznym stopniu uwzględniałyby specyfikę poszczególnych województw. Towarzyszą temu zazwyczaj nieprzezwyciężalne na takim gruncie sprzeczności i dylematy: efektywności i równości, skuteczności i sprawiedliwości, decentralizacji i centralizacji. Jednocześnie wzrasta liczba przekazywanych transferów pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządowymi, a uruchamiane w tej formie środki publiczne nie są i tak wystarczająco zróżnicowane i dostosowane do potrzeb danego województwa.

Przy dominującej roli polityki interregionalnej istnieje ponadto obawa, że transfery z budżetu państwa mogą mieć doraźny, uznaniowy i niesystematyczny charakter, a struktura dochodów budżetu samorządu województwa będzie w znacznym stopniu zdeterminowana przez przyjęte kryteria rozdysponowania środków publicznych przekazywanych w formie subwencji wyrównawczej.

W sytuacji, gdy w relacjach między polityką intraregionalną a interregionalną respektuje się rangę funkcji samorządu województwa, mechanizm subwencjonowania może uwzględniać formy redystrybucji pionowej i poziomej, które respektują cele polityki regionalnej związane ze wzrostem konkurencyjności województw, jak i cele związane z wyrównywaniem poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego województw. W tych warunkach subwencjonowanie nie koncentruje się wyłącznie wokół transferów przekazywanych z budżetu państwa do słabszych finansowo województw, ale również przewiduje, że znaczna część środków publicznych pochodzących z innych jednostek samorządu terytorialnego jest transferowana ze środków ujętych w innych budżetach jednostek samorządu terytorialnego (w tym szczebla lokalnego).

W Polsce latach 1999–2006 konstrukcja subwencji ogólnych o charakterze wyrównawczym ulegała zmianom, które jednak nie uwzględniały w dostatecznym stopniu specyfiki funkcji samorządów województw i uwarunkowań związanych z polityką regionalną. W okresie 1999-2003 w ramach subwencji ogólnej o charakterze wyrównawczym źródłem dochodów budżetu samorządów województw była jej część wyrównawcza i część regionalna.

Konstrukcja części wyrównawczej subwencji ogólnej przyjęta dla samorządów województw od 1999 roku nawiązywała do kryteriów i zasad zastosowanych wcześniej w systemie subwencjonowania gmin. Ponadto rozwiązania te były prawie identyczne z rozwiązaniami przyjętymi dla powiatów, pomimo że te dwa nowo utworzone szczeble samorządu terytorialnego miały całkiem inne cele działania.

Subwencje wyrównawcze w latach 1999–2003 otrzymywały województwa notujące wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca mniejszy od najwyższego analogicznego wskaźnika dla kraju. Takie rozwiązanie formalnoprawne spowodowało, że część wyrównawczą w latach 1999–2003 otrzymywało aż 15 województw z wyjątkiem województwa mazowieckiego, co skłania do refleksji nad funkcjami subwencji ogólnej realizowanymi w praktyce polskiej.

Tabela 1

Udział subwencji wyrównawczej w strukturze dochodów budżetów samorządów województw w latach 2001–2003 (mln zł)

Wyszczególnienie	Lata	Dochody ogółem	Dochody własne	Subwencja ogólna	W tym część wyrównawcza subwencji ogólnej	6 : 5 (%)	6 : 4 (%)	6 : 3 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
POLSKA	2001	4599,5	611,9	1582,2	257,1	16,2	42,0	5,6
	2002	4218,3	637,5	1510,2	243,7	16,1	38,2	5,8
	2003	4565,7	704,8	1510,6	252,4	16,7	35,8	5,5
Dolnośląskie	2001	373,5	54,5	138,9	18,5	13,3	33,9	5,0
	2002	320,1	52,0	127,5	18,1	14,2	34,8	5,7
	2003	332,6	52,3	131,3	19,1	14,5	36,5	5,7
Kujawsko-pomorskie	2001	246,8	29,9	86,9	17,7	20,4	59,2	7,2
	2002	237,5	31,5	82,6	16,2	19,6	51,4	6,8
	2003	245,1	32,0	81,9	16,9	20,6	52,8	6,9
Lubelskie	2001	257,2	21,0	111,0	23,9	21,5	113,8	9,3
	2002	238,9	21,4	104,5	22,5	21,5	105,1	9,4
	2003	310,9	23,0	104,3	22,7	21,8	98,7	7,3
Lubuskie	2001	173,7	15,1	74,8	8,9	11,9	58,9	5,1
	2002	169,8	16,8	76,8	8,3	10,8	49,4	4,9
	2003	159,7	15,9	72,7	8,7	12,0	54,7	5,4
Łódzkie	2001	214,9	34,7	86,5	21,2	24,5	61,1	9,9
	2002	203,6	35,2	82,0	19,3	23,5	54,8	9,5
	2003	209,5	37,5	83,7	19,3	23,1	51,5	9,2
Małopolskie	2001	324,8	45,2	118,4	24,6	20,8	54,4	7,6
	2002	324,1	51,1	110,8	22,0	19,9	43,1	6,8
	2003	370,7	70,7	111,5	25,1	22,5	35,5	6,8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Mazowieckie	2001	582,9	131,5	151,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	2002	502,4	146,9	152,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	2003	502,0	148,0	142,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Opolskie	2001	126,8	13,7	53,8	9,6	17,8	70,1	7,6
	2002	110,2	12,9	51,4	9,3	18,1	72,1	8,4
	2003	126,1	14,0	52,6	9,5	18,1	67,9	7,5
Podkarpackie	2001	275,4	22,3	105,3	23,1	21,9	103,6	8,4
	2002	235,6	22,1	99,2	22,0	22,2	99,5	9,3
	2003	271,8	26,7	99,9	22,5	22,5	84,3	8,3
Podlaskie	2001	158,3	13,6	60,9	12,7	20,9	93,4	8,0
	2002	119,9	14,6	54,0	11,8	21,9	80,8	9,8
	2003	141,4	24,9	53,5	12,1	22,6	48,6	8,6
Pomorskie	2001	274,9	34,2	81,7	13,8	16,9	40,4	5,0
	2002	248,3	41,8	77,4	12,5	16,1	29,9	5,0
	2003	289,4	51,5	76,9	13,0	16,9	25,2	4,5
Śląskie	2001	640,9	87,7	145,3	18,3	12,6	20,9	2,9
	2002	595,0	83,6	143,4	21,6	15,1	25,8	3,6
	2003	631,2	91,1	148,8	22,9	15,4	25,1	3,6
Świętokrzyskie	2001	183,8	12,8	57,4	13,6	23,7	106,3	7,4
	2002	162,0	13,3	54,3	12,9	23,8	97,0	8,0
	2003	175,4	14,3	54,2	12,9	23,8	90,2	7,4
Warmińsko-mazurskie	2001	172,6	17,5	70,1	14,6	20,8	83,4	8,5
	2002	170,1	18,7	66,7	13,4	20,1	71,7	7,9
	2003	211,6	19,5	69,2	13,6	19,7	69,7	6,4
Wielkopolskie	2001	361,4	53,8	129,9	22,5	17,3	41,8	6,2
	2002	379,3	52,5	126,7	20,4	16,1	38,9	5,4
	2003	384,9	57,6	128,5	20,4	15,9	35,4	5,3
Zachodniopomorskie	2001	231,6	24,4	110,0	14,1	12,8	57,8	6,1
	2002	201,5	23,1	100,5	13,4	13,3	58,0	6,7
	2003	203,4	25,8	98,7	13,7	13,9	53,1	6,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W skali kraju łączna kwota części wyrównawczej subwencji ogólnej wahała się na poziomie ok. 250 mln zł, co stanowiło ok. 5,5% łącznych dochodów ogółem budżetów samorządów województw (patrz tab. 1). Najwyższy udział subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem odnotowały w tym okresie województwa: łódzkie (9,9% – 2001 i 9,2% w 2003) i lubelskie (9,3% – 2001 i 7,3% w 2003) a najniższy województwa: śląskie (2,9% – 2001 i 3,6% w 2003) i województwo pomorskie (5,0% – 2001 i 4,5% w 2003). Z kolei udział subwencji wyrównawczej w subwencji ogółem najniższy odnotowano w województwie lubuskim (ok. 11%) a najwyższy w województwie świętokrzyskim (23,8%).

Zasady ustalania i przekazywania części wyrównawczej dla samorządów województw w odniesieniu tylko do trzech województw (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie) wpłynęły w decydującym stopniu na ich potencjał dochodowy, gdyż część wyrównawcza subwencji ogólnej była wyższa niż osiągane przez te województwa dochody własne. W pozostałych województwach zasady te tylko w pewnym stopniu niwelowały dysproporcje w ich potencjale dochodowym. Mankamentem było też to, że zasady te nie różniły się zasadniczo od systemu subwencjonowania gmin i powiatów i nie były powiązane z celami polityki inwestycyjnej województw. Wadą systemu subwencjonowania budżetów samorządów województw był też brak odniesienia globalnej kwoty środków publicznych przeznaczonych na część wyrównawczą subwencji ogólnej do określonej kategorii o charakterze makroekonomicznym (np. dochody budżetu państwa). Kwota ta była ustalana rokrocznie, co było przejawem uznaniowego charakteru zasilania finansowego województwa.

Ponadto kryteria, na podstawie których samorządy województw otrzymywały subwencje wyrównawcze, sprowadzały się w zasadzie do wskaźnika dochodów podstawowych na mieszkańca województwa i nie uwzględniały w dostatecznym stopniu innych obiektywnych wskaźników charakteryzujących poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego województw.

Od roku 2004 wprowadzono istotne zmiany w zasilaniu finansowym budżetów województw w formie subwencji ogólnych o charakterze wyrównawczym. Zmiany te generalnie polegały na:

- powiązaniu systemu subwencjonowania budżetu samorządu województwa z bieżącą sytuacją makroekonomiczną i uwzględnianiu w zasadach ustalania kwot subwencji ogólnych wskaźników makroekonomicznych,
- wprowadzeniu mieszanego systemu redystrybucji środków publicznych, który przewiduje dokonywanie przez samorząd województwa wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na niwelowanie dysproporcji rozwoju cywilizacyjnego poszczególnych województw.

W subwencjach ogólnych o charakterze wyrównawczym, przekazywanych do budżetów samorządów województw od 2004 roku, wyróżnia się część wyrównawczą i część regionalną.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych[5] na mieszkańca w województwie jest mniejszy niż odpowiedni wskaźnik liczony dla wszystkich województw. Kwotę podstawową należną województwu ustala się jako iloczyn dwóch liczb: liczby stanowiącej 70% różnicy pomiędzy wskaźnikiem dochodów podatkowych dla wszystkich województw a wskaźnikiem dochodów podatkowych w województwie i liczby mieszkańców tego województwa.

---

[5] Dochody podatkowe obejmują dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych.

W konsekwencji przyjętych od 2004 roku rozwiązań w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej kwota podstawowa przyznawana jest województwom, które notowane są poniżej średniej obliczanej dla ogółu województw, przy czym uprawnione województwo uzyskuje częściowe (70-procentowe, nie wiadomo dlaczego akurat w takiej wysokości) wyrównanie do poziomu średniego.

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw od 2004 roku nowym składnikiem jest kwota uzupełniająca. Kwotę uzupełniającą otrzymują województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Z przepisów dotyczących tego składnika subwencji wyrównawczej wynika także, że im mniejsze pod względem ludności województwo, tym wyższa kwota uzupełniająca przekazywana do budżetu uprawnionego województwa.

W konsekwencji przyjętych od 2004 roku rozwiązań dotyczących konstrukcji części wyrównawczej subwencji ogólnej jej udział w dochodach ogółem budżetów samorządów województw w skali kraju nie uległ istotnym zmianom, w porównaniu z latami 1999–2003. W kilku województwach zmiany te jednak są istotne, a dotyczy to szczególnie województwa świętokrzyskiego, w którym udział części wyrównawczej w dochodach ogółem tego województwa wzrósł z 7,4% w 2003 roku do 20,1% w 2005 roku oraz województwa podlaskiego (8,6% w 2003 i 18% w 2005).

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej podstawowe znaczenie posiada kwota podstawowa, która wynosiła w 2006 roku 574,1 mln i stanowiła w skali kraju ponad 68% subwencji wyrównawczej (tab. 2).

W poszczególnych województwach struktura subwencji wyrównawczej jest zróżnicowana, przy czym w kilku województwach takich jak województwo lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie to źródło dochodów przyczynia się do znacznego wzmocnienia potencjału dochodowego tych jednostek terytorialnych. Z drugiej strony warto zauważyć, że 5 województw w 2007 roku w konsekwencji przyjętych rozwiązań nie jest uprawnionych do uzyskania kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej (tab. 3).

Kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji ogólnej w skali kraju w 2007 roku wynosi 267,7 mln zł, co stanowi 31,4% subwencji wyrównawczej. Kwoty tej w 2007 roku nie uzyskują 4 największe, pod względem liczby ludności, województwa, a uzyskają ją między innymi województwa, które charakteryzują się wysokim potencjałem dochodowym i wysokim udziałem w wytwarzaniu PKB.

W świetle przeprowadzonych analiz dotyczących ekonomicznych konsekwencji wprowadzonego od 2004 roku elementu systemu subwencjonowania, którego koszty finansowe ponosi budżet państwa, można, jak się wydaje, stwierdzić, że zasady i kryteria ustalania i przekazywania subwencji wyrównawczej nie są spójne i nie uwzględniają w dostatecznym stopniu funkcji, które powinno realizować to źródło dochodów budżetów samorządów województw. Ograniczanie się, przy ustalaniu kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej, wyłącznie do potencjału podatkowego województwa nie jest rozwiązaniem wystarczającym.

Tabela 2

Udział subwencji wyrównawczej w strukturze dochodów budżetów samorządów województw w latach 2004 i 2005 (mln zł)

Wyszczególnienie	Lata	Dochody ogółem	Subwencja ogólna	W tym część wyrównawcza subwencji ogólnej	5 : 4 (%)	5 : 3 (%)
1	2	3	4	5	6	7
POLSKA	2004	6970,4	1290,1	499,4	38,7	7,2
	2005	7066,4	1317,9	439,0	33,3	6,2
Dolnośląskie	2004	483,3	100,7	38,1	37,8	7,9
	2005	621,4	115,5	31,7	27,4	5,1
Kujawsko-pomorskie	2004	330,9	87,9	35,0	39,8	10,6
	2005	324,5	99,0	28,3	28,6	8,7
Lubelskie	2004	325,5	127,3	59,0	46,3	18,1
	2005	302,6	115,3	51,4	44,6	17,0
Lubuskie	2004	215,3	78,2	23,9	30,6	11,1
	2005	206,0	74,3	20,1	27,1	9,8
Łódzkie	2004	325,1	87,3	52,3	59,9	16,1
	2005	311,7	75,2	39,2	52,1	12,6
Małopolskie	2004	486,1	76,3	36,4	47,7	7,5
	2005	469,7	83,7	37,8	45,2	8,0
Mazowieckie	2004	1481,9	57,1	0,0	0,0	0,0
	2005	1592,1	72,6	0,0	0,0	0,0
Opolskie	2004	163,1	52,6	28,0	53,2	17,2
	2005	219,3	54,4	25,5	46,9	11,6
Podkarpackie	2004	344,5	114,9	56,5	49,2	16,4
	2005	307,9	112,6	51,9	46,1	16,9
Podlaskie	2004	172,9	66,8	34,5	51,6	20,0
	2005	169,0	56,3	30,5	54,2	18,0
Pomorskie	2004	378,1	54,4	14,3	26,3	3,8
	2005	391,1	60,4	13,3	22,0	3,4
Śląskie	2004	1016,2	85,3	7,6	8,9	0,7
	2005	920,8	99,9	5,5	5,5	0,6
Świętokrzyskie	2004	200,5	61,2	38,5	62,9	19,2
	2005	172,6	57,9	34,7	59,9	20,1
Warmińsko-mazurskie	2004	253,9	79,0	34,3	43,4	13,5
	2005	231,3	84,0	35,6	42,4	15,4
Wielkopolskie	2004	538,5	49,1	0,0	0,0	0,0
	2005	553,7	50,7	0,0	0,0	0,0
Zachodniopomorskie	2004	254,6	112,0	41,0	36,6	16,1
	2005	272,7	106,1	33,5	31,6	12,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 3

Udział kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej w subwencji wyrównawczej w latach 2006 i 2007*

Wyszczególnienie	Lata	Część wyrównawcza subwencji ogólnej (mln zł)	Udział kwoty podstawowej w części wyrównawczej (%)	Udział kwoty uzupełniającej w części wyrównawczej (%)
1	2	3	4	5
POLSKA	2006	839,3	68,4	31,6
	2007	852,1	68,3	31,4
Dolnośląskie	2006	40,6	33,3	66,7
	2007	27,3	0,0	100,0
Kujawsko-pomorskie	2006	64,4	63,8	36,2
	2007	74,1	68,3	31,7
Lubelskie	2006	106,8	77,7	22,3
	2007	103,8	76,9	23,1
Lubuskie	2006	38,3	52,0	48,0
	2007	40,8	54,4	45,6
Łódzkie	2006	87,4	70,6	29,4
	2007	84,5	69,3	30,7
Małopolskie	2006	64,9	100,0	0,0
	2007	86,7	100,0	0,0
Mazowieckie	2006	0,0	×	×
	2007	0,0	×	×
Opolskie	2006	45,6	59,2	40,8
	2007	18,8	0,0	100,0
Podkarpackie	2006	91,6	74,5	25,5
	2007	94,1	74,8	25,2
Podlaskie	2006	60,6	68,2	31,8
	2007	61,9	68,5	31,5
Pomorskie	2006	32,6	26,7	73,3
	2007	52,0	53,7	46,3
Śląskie	2006	0,0	×	×
	2007	0,0	×	×
Świętokrzyskie	2006	66,3	70,3	29,7
	2007	66,8	70,2	29,8
Warmińsko-mazurskie	2006	65,9	69,0	31,0
	2007	67,0	69,4	30,7
Wielkopolskie	2005	0,0	×	×
	2006	0,0	×	×
	2007	0,0	×	×
Zachodniopomorskie	2006	74,3	70,9	29,1
	2007	71,5	69,5	30,5

* Dane dotyczące roku 2007 są wielkościami planowanymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydaje się, że w konstruowaniu tego elementu subwencjonowania województw należałoby uwzględnić kryteria i miary charakteryzujące standard świadczonych usług publicznych i społecznych w województwie, koszty tych usług ponoszone w danym województwie, poziom aktywności władz samorządowych w regionie związanym z opracowaniem i realizacją projektów unijnych oraz cele polityki inwestycyjnej województw.

Wiele wątpliwości budzi też konstrukcja kwoty uzupełniającej, zgodnie z którą im mniejsze pod względem ludności województwo, tym wyższa kwota przekazana do budżetu samorządu województwa. Takie rozwiązanie nie znajduje wystarczającego uzasadnienia i nie przyczynia się do tworzenia warunków dla prowadzenia polityki regionalnej przez samorząd województwa i poszerzania jego samodzielności finansowej.

W mechanizmie subwencjonowania budżetów samorządów województw, obowiązującym od 2004 roku, utrzymano nadal rozwiązanie, zgodnie z którym nie wyznacza się globalnej wielkości środków przeznaczonych z budżetu państwa na subwencje wyrównawcze. Ustalenie takiej kwoty, np. w stosunku do dochodów budżetu państwa, znacznie zobiektywizowałoby mechanizm uzupełniania dochodów własnych słabych finansowo województw. Wydaje się, że dla przejrzystości subwencjonowania samorządów województw rozwiązaniem lepszym jest sytuacja, w której najpierw jest ustalana ogólna kwota przeznaczona do podziału a następnie dokonuje się jej podziału pomiędzy województwa, według z góry określonych zasad i kryteriów.

W mechanizmie wyrównywania różnic w dochodach poszczególnych województw, wprowadzonym od 2004 roku, istotną rolę w założeniach ma odgrywać mechanizm oparty na środkach publicznych pochodzących z wpłat dokonywanych przez silne finansowo województwa.

Mechanizm ten, między innymi dlatego, że jest elementem redystrybucji poziomej, w istocie powinien być jasny i przejrzysty. Tymczasem konstrukcja części regionalnej subwencji ogólnej jest skomplikowana i przewiduje ona, że część ta jest ustalana w wysokości łącznej kwoty wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez samorządy województw, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest większy od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 80% nadwyżki wskaźnika dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie (W) ponad 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw (Ww), w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww,
- 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

Każda z kwot składających się na część regionalną jest rozdzielana pomiędzy województwa według różnych zasad.

Kwota stanowiąca 20% części regionalnej jest dzielona pomiędzy województwa o stopie bezrobocia wyższej niż 110% średniej stopy bezrobocia w Polsce. Podział tej kwoty pomiędzy województwa o wysokim bezrobociu jest dosyć skomplikowany, bowiem bezrobotnych dzieli się według grup wiekowych i dla każdej grupy wyznacza się inne wskaźniki[6].

Kwotę stanowiącą 40% części regionalnej dzieli się pomiędzy województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski.

Kwotę stanowiącą 10% części regionalnej dzieli się między województwa, w których PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski.

Kwotę stanowiącą 30% części regionalnej przekazuje się województwom jako uzupełnienie dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań.

W latach 2004–2007 w skali kraju udział części regionalnej w łącznej kwocie subwencji ogólnej (część oświatowa, wyrównawcza, regionalna) wahał się na poziomie od 23,2% do 30,8 w 2007 roku. To oznacza, że w ostatnich latach w zasadniczym stopniu wzrasta ranga redystrybucji poziomej w mechanizmie wyrównywania dochodów budżetów samorządów województw, co w pewnym stopniu jest efektem zwiększenia od 2004 roku udziału województw w dochodach z podatków dochodowych. Ta forma zasilania finansowego staje się bardzo znaczącym źródłem dochodów niektórych województw, w tym szczególnie województwa świętokrzyskiego (tab. 4).

Tabela 4

Część regionalna subwencji ogólnej jako źródło dochodów budżetów samorządów województw w latach 2004–2007*

Wyszczególnienie	Lata	Wpłata do budżetu państwa	Część regionalna subwencji ogólnej (mln zł)	Część wyrównawcza subwencji ogólnej (mln zł)	Udział części regionalnej w subwencji ogólnej (%)
1	2	3	4	5	6
POLSKA	2004	.	299,4	499,4	23,2
	2005	—	314,4	439,0	23,9
	2006	—	638,0	839,3	31,2
	2007	—	642,4	852,1	30,8
Dolnośląskie	2004	.	28,0	38,1	27,8
	2005	—	37,3	31,7	32,3
	2006	—	41,0	40,6	32,1
	2007	—	53,0	27,3	41,2

[6] Zob. DzU RP 2003, nr 203, poz. 1966, art. 25.

1	2	3	4	5	6
Kujawsko-pomorskie	2004	.	29,8	35,0	33,9
	2005	—	27,5	28,3	27,8
	2006	—	60,3	64,4	36,0
	2007	—	68,2	74,1	36,5
Lubelskie	2004	.	34,4	59,0	27,0
	2005	0,0	30,0	51,4	26,0
	2006	—	63,7	106,8	31,1
	2007	—	63,4	103,8	30,9
Lubuskie	2004	.	41,6	23,9	53,2
	2005	—	40,8	20,1	54,9
	2006	—	45,0	38,3	46,5
	2007	—	47,0	40,8	46,0
Łódzkie	2004	.	0,0	52,3	0,0
	2005	—	1,3	39,2	1,7
	2006	—	6,0	87,4	4,7
	2007	—	7,4	84,5	5,8
Małopolskie	2004	.	0,1	36,4	0,1
	2005	—	1,4	37,8	1,7
	2006	—	6,0	64,9	5,1
	2007	—	4,7	86,7	3,4
Mazowieckie	2004	.	0,0	0,0	0,0
	2005	310,4	2,4	0,0	3,3
	2006	638,0	105,6	0,0	58,9
	2007	642,4	78,5	0,0	51,0
Opolskie	2004	.	11,0	28,0	20,9
	2005	—	14,7	25,5	27,0
	2006	—	22,2	45,6	27,4
	2007	—	39,6	18,8	55,9
Podkarpackie	2004	.	23,4	56,5	20,4
	2005	—	23,1	51,9	20,5
	2006	—	46,5	91,6	26,3
	2007	—	51,4	94,1	27,2
Podlaskie	2004	.	14,4	34,5	21,6
	2005	0,0	11,2	30,5	19,9
	2006	—	23,9	60,6	24,2
	2007	—	24,4	61,9	24,1
Pomorskie	2004	.	21,4	14,3	39,3
	2005	4,0	21,1	13,3	34,9
	2006	—	41,1	32,6	40,6
	2007	—	23,9	52,0	22,8

1	2	3	4	5	6
Śląskie	2004	.	0,0	7,6	0,0
	2005	—	2,4	5,5	2,4
	2006	—	10,8	0,0	10,6
	2007	—	10,5	0,0	10,3
Świętokrzyskie	2004	.	11,3	38,5	18,5
	2005	0,0	11,5	34,7	19,9
	2006	—	38,4	66,3	33,6
	2007	—	42,5	66,8	35,6
Warmińsko-mazurskie	2004	.	28,0	34,3	35,4
	2005	—	31,7	35,6	37,7
	2006	—	49,3	65,9	37,6
	2007	—	50,3	67,0	37,6
Wielkopolskie	2004	.	10,6	0,0	21,6
	2005	—	12,3	0,0	24,3
	2006	—	26,2	0,0	37,9
	2007	—	26,0	0,0	36,8
Zachodniopomorskie	2004	.	45,4	41,0	40,5
	2005	—	45,7	33,5	43,1
	2006	—	52,0	74,3	34,6
	2007	—	51,6	71,5	34,7

* Dane dotyczące roku 2007 są wielkościami planowanymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analiza systemu subwencjonowania budżetów województw opartego na redystrybucji poziomej skłania również do postawienia pytania: czy zasadne jest, aby środki pochodzące z wpłat wyrównawczych z przeznaczeniem na część regionalną, dokonywanych w latach 1999–2007 w zasadzie przez jedno tylko województwo (mazowieckie), wykorzystywać następnie do zasilania finansowego tego województwa. Z tym wiąże się kolejna wątpliwość, dotycząca respektowania zasad zasilania finansowego samorządów regionalnych sformułowanych w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego. Ponadto trzeba zauważyć, że te województwa, które nie są uprawnione do zasilania subwencją wyrównawczą przekazywaną z budżetu państwa, uprawnione są jednak do pozyskania części regionalnej, której środki pochodzą z wpłat dokonywanych przez samorządy województw (dotyczy to województw śląskiego, wielkopolskiego i mazowieckiego).

Podsumowując, w świetle przeprowadzonych analiz, można generalnie stwierdzić, że jedną z konsekwencji decyzji ustrojowych z 1998 r. dotyczących podziału terytorialnego kraju i powołania 16 samorządów województw są problemy związane z ukształtowaniem mechanizmu wyrównywania różnic w dochodach budżetów poszczególnych województw. Dotychczasowy system subwencjonowania budżetów samorządów województw jest mało spój-

ny, nieprzejrzysty, wykazuje przy tym wiele sprzeczności i nie uwzględnia w sposób wystarczający wielu istotnych uwarunkowań specyficznych dla województw, w tym problemów związanych z kosztochłonnością zadań publicznych realizowanych w poszczególnych województwach. Wydaje się, że przy dużej liczbie województw i ich daleko idącym zróżnicowaniu w potencjale ekonomicznym trudno zbudować system subwencjonowania, w którym dominowałyby elementy redystrybucji poziomej ograniczające się jedynie do szczebla wojewódzkiego. Zasadne wydaje się zatem prowadzenie badań i analiz związanych z możliwością zastosowania systemu subwencjonowania budżetów województw, który uwzględniałby również wzajemne powiązania finansowe pomiędzy gminami i powiatami funkcjonującymi na obszarze poszczególnych województw.

FORMS VOIVODSHIP SELF – GOVERNMENTS BUDGET SUBSIDIZATION FROM STATE BUDGET

Summary

The article is devoted to problems velated to the choice of the form and scale of territorial self-government units budget subsidization. The autor advocates the idea of introducing solutions which would make the voivodship with low financial potential move active as well as introducing an assessment system for the cocts of realization of particular tasks.

The autor belives that on of the basic objectives of the public finance reform is to take into account and explicitly indicate voivodship self-governments as an object of regional policy.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

JAN SOBIECH

KONSEKWENCJE WYSTĘPOWANIA ASYMETRII INFORMACJI I RELACJI AGENCJI W OPIECE ZDROWOTNEJ DLA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Punktem wyjścia niniejszego opracowania jest stwierdzenie zgodnie z którym obecny stan sektora publicznego, a tym samym i zasięgu finansów publicznych jest nie tylko rezultatem ale i symptomem rozwoju cywilizacyjnego[1]. Wydaje się to szczególnie widoczne w opiece zdrowotnej zaliczanej zasadniczo do gospodarki publicznej i obejmowanej tradycyjnie finansami publicznymi, tak ze względu na oczywiste walory humanitarne, jak i szczególne efekty zewnętrzne opieki zdrowotnej. Wydatki ogółem na opiekę zdrowotną na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wykazują tendencję wzrostową i to nie tylko w Polsce. Na całym świecie znane jest zjawisko eksplozji kosztów usług opieki zdrowotnej datowane co najmniej od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Czynnikami powodującymi ten ciągły wzrost są przemiany cywilizacyjne i społeczno-ekonomiczne, a przede wszystkim zmiany demograficzne i epidemiologiczne, coraz wyższy standard życia oraz coraz bardziej kapitałochłonne technologie medyczne i wzrost spożycia leków znacznie wyprzedzający wzrost PKB.

Wszystko to skłania nie tylko do poszukiwania mechanizmów racjonalizowania wydatków publicznych na opiekę zdrowotną i sposobów podnoszenia efektywności tych wydatków[2], ale także i przesuwaniu, w coraz większym zakresie, opieki zdrowotnej z sektora publicznego do sektora prywatnego, czy też do sektora trzeciego[3]. Konieczność angażowa-

---

[1] S. Owsiak: *O nowatorskie podejście do sektora publicznego*. W: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów polskiej gospodarki.* T. 1. *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 11.

[2] S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka.* PWN, Warszawa 2005, s. 244 i n.

[3] S. Golinowska i in: *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga.* Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004, s. 14 i n.

nia w coraz szerszym zakresie budżetów gospodarstw domowych w finansowanie opieki zdrowotnej rozpatrywana jest w literaturze z rozmaitych punktów widzenia, w tym także z punktu widzenia równości i sprawiedliwości[4].

Ciągły wzrost wydatków gospodarstw domowych na opiekę zdrowotną może powodować, że opieka zdrowotna przestaje być wprawdzie traktowana jako dobro publiczne ale staje się dobrem prywatnym, a w niektórych przypadkach nawet katastroficznie kosztownym dobrem prywatnym, przy czym stosunkowo częste jest że wydatki gospodarstw domowych na opiekę zdrowotną przybierają właśnie postać wydatków katastroficznych[5]. Wydatki gospodarstw domowych na opiekę zdrowotną określa się w ekonomice zdrowia jako katastroficzne wówczas gdy gospodarstwa domowe ponoszące te wydatki zmuszane są trwale zredukować swoje najbardziej podstawowe wydatki na inne cele z uwagi na konieczność poniesienia wydatków na opiekę zdrowotną. Stosowanie mechanizmu rynkowego w opiece zdrowotnej następować więc powinno z ostrożnością i w dostosowaniu do specyfiki opieki zdrowotnej jako działalności usługowej.

Celem tego opracowania jest rozpatrzenie zagadnienia konsekwencji występowania asymetrii informacji i relacji agencji w opiece zdrowotnej dla finansów publicznych. Zagadnienie to rozpatrywane będzie zasadniczo przy założeniu występowania rozdzielenia popytu i podaży przez powszechne występowanie trzeciej strony (nazywanej najczęściej płatnikiem) między pacjentem będącym użytkownikiem opieki zdrowotnej a profesjonalistą (instytucją usługową) świadczącą opiekę zdrowotną. Asymetria informacji i relacja agencji omawiana będzie nie tylko w warunkach stosowania mechanizmu rynkowego, ale także i w warunkach stosowania tzw. rynku wewnętrznego, a nawet i reglamentacji (racjonowania) opieki zdrowotnej z zastosowaniem opłat bezpośrednich za usługi i dobra (w tym leki) opieki zdrowotnej. Założenia te odpowiadają obecnym i możliwym do przewidzenia przyszłym warunkom funkcjonowania opieki zdrowotnej w Polsce.

1. Przyczyny i przejawy asymetrii informacji i relacji agencji w opiece zdrowotnej

Opieka zdrowotna oznacza usługi i dobra, których celem jest promocja zdrowia lub prewencja, ulżenie w chorobie lub jej usunięcie a przynajmniej zmniejszenie dyskomfortu. Opieka zdrowotna najczęściej jednak jest definiowana[6] jako działalność usługowa, polega-

---

[4] H. Peyton Young: *Sprawiedliwy podział*. Wydawnictwo Naukowe Scholor, Warszawa 2003; Z. Szawarski: *Sprawiedliwość i zdrowie*. „Problemy Polityki Społecznej" 2001, nr 3; Z. Szawarski: *Mądrość i sztuka leczenia*. Wydawnictwo słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2005, s. 313–327.

[5] Ke Hu, D. Evans, K. Kawabata, R. Zeramdini, J. Klavus, Ch. Murray: *Household catastrophic health expenditure. A multicountry analysis*. The Lancet 2003, vol 362, s. 111i n.; *Designing health financing systems to reduce catastrophic health expenditure*. WHO Department of Health Systems, Geneva 2005.

[6] Charakterystyka opieki zdrowotnej jako działalności gospodarczej została przedstawiona między innymi w: J. Rój, J. Sobiech: *Zarządzanie finansami szpitala*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 13 i n.

jąca na świadczeniu usług medycznych pomimo tego, iż dóbr (w tym zwłaszcza leków) zużywa się w opiece zdrowotnej coraz to więcej.

Zasadniczym źródłem specyfiki opieki zdrowotnej jest asymetria informacji po stronie pacjenta, która przede wszystkim dotyczy różnicy pomiędzy tym, co wie – jakie informacje posiada – pacjent, a tym jakie informacje posiadają reprezentanci kadr medycznych, (co wie lekarz i pielęgniarka). Należy dodać, iż asymetria informacji występuje także pomiędzy ubezpieczycielami a ubezpieczonymi w przypadku istnienia ubezpieczeń zdrowotnych, co dodatkowo jeszcze zaostrza problem asymetrii informacji w opiece zdrowotnej[7].

Pacjent jako konsument opieki zdrowotnej – w zdecydowanej większości przypadków – nie wie, jaki rodzaj i ile oraz jaka struktura opieki zdrowotnej jest mu potrzebna, dlatego można stwierdzić, że w porównaniu z konsumentem innych dóbr i usług wydaje się on być wysoce niekompetentny. Uzależnienie pacjenta w chorobie dodatkowo jeszcze powiększa tę niekompetencję. Brak profesjonalnej wiedzy i niepewność cechujące każdego potencjalnego pacjenta – o stanie jego zdrowia i wszystkich dostępnych świadczeniach, które jednak tylko potencjalnie mogą wpłynąć pozytywnie na stan zdrowia zmusza go do kontaktu i przekazania prawa podejmowania decyzji w tym zakresie – posiadającemu profesjonalną informację i doświadczenie lekarzowi. Oznacza to, że w wyniku istniejącej pomiędzy pacjentem i lekarzem asymetrii informacji o stanie zdrowia pacjenta, lekarz staje się obdarzonym specjalnym zaufaniem „agentem pacjenta" w kwestiach takich jak diagnoza i metoda leczenia[8].

Dodatkowym czynnikiem skłaniającym pacjenta do rezygnacji z podmiotowości, a przynajmniej z prawa wolności wyboru a więc suwerenności konsumenta i zdania się na decyzję lekarza jest trudność w obiektywnym i faktycznym zrozumieniu przez pacjenta uzyskanych od lekarza specjalistycznych informacji. Poza tym, samodzielność podejmowania przez pacjenta decyzji wyklucza i to, że percepcja pacjenta może być zakłócona odczuwanym zazwyczaj podczas choroby stresem psychicznym[9] jak i to, że konsument postępuje emocjonalnie a nawet irracjonalnie, zwłaszcza, gdy jego zdrowie lub życie jest zagrożone. W większym jeszcze stopniu odnosić się to może do sytuacji, gdy zagrożone jest zdrowie lub życie bliskich (np. dzieci) konsumenta opieki zdrowotnej.

Oczywiście, można byłoby dążyć do zapewnienia pacjentowi informacji w skali wystarczającej na dokonanie przez niego samodzielnego i racjonalnego wyboru, aczkolwiek mogłoby to okazać się zbyt kosztowne[10] a w niektórych sytuacjach wręcz niemożliwe, a więc

---

[7] A.J. Culyer: *The Dictionary of Health Economics*. Edward Elgar Publishing USA 2005, s. 149; A.J. Culyer, J.P. Newhouse: *Handbook of Health Economics*, Elsevier 2000, s. 175.

[8] J. Indulski, M. Bryła, M. Matulewicz: *Ekonomika zdrowia a problem efektywności ochrony zdrowia*. Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr med. J. Noefera, Łódz 1994, s. 30–31.

[9] E. Aksman: *Przekształcenia sektora publicznego i prywatnego w brytyjskiej i polskiej opiece zdrowotnej*. Uniwersytet Warszawski Wydział Nauk Ekonomicznych Warszawa 2000, s. 18.

[10] N. Barr: *Ekonomika polityki społecznej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 322–324.

chociażby wówczas, gdy stan zdrowia pacjenta wyklucza podjęcie przez samego pacjenta decyzji dotyczącej jego leczenia, a konkretne działania z zakresu opieki zdrowotnej muszą być podjęte natychmiast czy też, gdy w wyniku nagłego wypadku nieznany pacjent utracił przytomność, a w opinii kadr medycznych musi być natychmiast poddany ryzykownemu i kosztownemu postępowaniu z zakresu opieki zdrowotnej.

Relacja agencji oznacza sytuację, w której rola lekarza i innych profesjonalistów medycznych polega na określeniu, co będzie największą korzyścią dla pacjenta a następnie podejmowaniu odpowiednich i konsekwentnych działań z zakresu opieki zdrowotnej. Pacjent lub klient staje się mocodawcą a profesjonalista medyczny staje się jego agentem. Czy też – ujmując to bardziej ogólnie – agentem pacjenta staje się każdy, kto działa w imieniu pacjenta (mocodawcy) zazwyczaj w wyniku występowania asymetrii informacji w sytuacji odnoszącej się do zdrowia (czy choroby) pacjenta[11].

W miarę narastania niepewności oraz złożoności przypadku chorobowego pacjenta relacja agencji będzie stawała się coraz silniejsza. W efekcie prowadząc do coraz wszechstronniejszego uzależnienia pacjenta od decyzji i działań podejmowanych przez lekarza: od doradzania czy sugerowania aż do – w nagłych przypadkach – całkowitego podejmowania decyzji w imieniu pacjenta przy mniej lub bardziej ograniczonym udziale samego pacjenta w podejmowaniu tych decyzji[12].

Jeśli zatem pacjent sam nie może należnie ocenić właściwości usług opieki zdrowotnej a i podjąć samodzielnie decyzję to oznacza to, że newralgicznym dla jego stanu zdrowia i sytuacji staje się wybór określonego lekarza, najczęściej jako stałego lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. Lekarz ten staje się agentem w całym systemie opieki zdrowotnej. Wybór lekarza podstawowej opieki zdrowotnej może być uznany za swoisty wybór konsumenta opieki zdrowotnej. A jest to o tyle istotne, że koszty błędnego wyboru są w przypadku opieki zdrowotnej zazwyczaj większe i w mniejszym stopniu odwracalne, niż w przypadku większości innych dóbr czy usług. Postawienie przez lekarza niewłaściwej czy nietrafnej diagnozy, nieprawidłowe zaordynowanie leków może doprowadzić w skrajnym przypadku nawet do śmierci pacjenta. Oznacza to, że przy konsumowaniu opieki zdrowotnej może pojawić się ryzyko uszkodzenia pełnego funkcjonowania organizmu a tym samym ryzyko utrzymania potencjału zdrowia w tym, straty lub obniżenia zdolności zarobkowania, czy też ryzyko śmierci[13]. Wskazuje to także na dużą odpowiedzialność lekarza, gdyż np. błąd popełniony w trakcie konkretnego postępowania medycznego może spowodować przykre dla pacjenta

---

[11] R.A. McLean: *Financial Management in Health Care Organizations*. Thompson Delmar 2003, s. 23–27.

[12] E. Aksman: *op.cit.*, s. 18–19.

[13] K.J. Arrow: *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*. American Economic Review 53, 1963, s. 941–973; K.J. Arrow: *Lecznictwo z punktu widzenia niepewności i ekonomii dobrobytu*. W: *Eseje z teorii ryzyka*. PWN, Warszawa 1979, s. 181–215.

skutki, ale z drugiej strony bywa on także trudny do wykrycia, w tym zwłaszcza niełatwe jest określenie, jaki był rzeczywisty wpływ tego błędu na zdrowie pacjenta.

Lekarz byłby perfekcyjnym agentem pacjenta wtedy gdyby wybór sposobu leczenia opierał na jednoznacznych przesłankach odnoszonych do konkretnego pacjenta, rzeczywistej zdolności płatniczej i preferencjach tego pacjenta. Lekarz zachowywałby się tak, jak zachowałby się pacjent, jeśli pacjent posiadałby taką wiedzę z zakresu medycyny, jaką posiada lekarz. To oznacza, że lekarz podejmowałby decyzję, kierując się tylko kosztami pacjenta i korzyściami wynikającymi z opieki zdrowotnej, pomijając zarówno koszty zewnętrzne, jak i koszty tych, którzy ostatecznie dokonują płatności za sprawowaną opiekę zdrowotną[14].

Występująca w opiece zdrowotnej relacja agencji jest relacją wyjątkowo skomplikowaną ze względu na to, że lekarze - w realnych systemach opieki zdrowotnej – powinni działać nie tylko w interesie pacjenta czy też dla dobra pacjenta, ale także ze względu na efekty zewnętrzne także w imieniu określonych społeczności – czy też innych pacjentów lub organizacji o szerokiej odpowiedzialności społecznej a nawet gwarantujące bezpieczeństwo zdrowotne wszystkim potencjalnym pacjentom.

2. Popyt indukowany podażą i konieczność występowania trzeciej strony w opiece zdrowotnej

W opiece zdrowotnej lekarze reprezentują także stronę podaży, a więc producenta świadczeń w działalności w sferze opieki zdrowotnej rozumianej jako działalność gospodarcza. Oznacza to, że relacja agencji w opiece zdrowotnej jest w swej naturze wielokrotna czy też nawet wieloraka. Dodatkowo jej złożoność i trudność została spotęgowana przez znaczny rozwój technologii medycznych mający miejsce począwszy od drugiej połowy XX wieku[15]. Rozwój tych technologii oznacza między innymi standaryzację i zróżnicowanie jakości opieki zdrowotnej w miejsce unifikacji, która w opiece zdrowotnej przestaje mieć znaczenie.

Gdy lekarz działa jako „agent pacjenta" i jednocześnie reprezentuje stronę podaży, stwarza to możliwość zaistnienia wewnętrznego konfliktu interesów samego lekarza. Lekarz może nakłaniać pacjenta do nadmiernego korzystania z opieki zdrowotnej[16] przestając być agentem a stając się usługodawcą, co w efekcie spowoduje wzrost wynagrodzenia lekarza, zwłaszcza wówczas – jeśli dochody lekarza zależą od ilości, struktury i jakości usług przez niego wykonywanych. Rozszerzenie zakresu opieki zdrowotnej może też powodować wzrost

---

[14] P.J. Feldstein: *Health Policy Issues, An Economic perspective on health reform*. AUPHA, Michigan 1994, s. 34–35.

[15] D. Dranove, M.A. Satterthwaite: *The industrial organization of health care markets*. W: *Handbook of health Economics*, s. 1135.

[16] *Ibidem*, s. 1095 i n.

prestiżu zawodowego lekarza, ale niekoniecznie powodować zwiększenie bezpośrednich korzyści zdrowotnych pacjenta, co przesądza o tym, iż lekarz przestaje być agentem pacjenta. Oznacza to, że lekarz może wykorzystywać swoją przewagę nad pacjentem – wynikającą z posiadanej wiedzy medycznej – w celu zwiększenia swojego dochodu. Zjawisko to jest w ekonomice zdrowia określane jako „popyt indukowany podażą", przy czym zwraca się uwagę na powszechność tego zjawiska.

Wyeliminowanie zagrożenia wystąpienia zjawiska indukowania popytu podażą byłoby możliwe tylko poprzez stworzenie doskonałej relacji agencji, co jest możliwe wyłącznie w teorii. Doskonała relacja agencji zapewniłaby to, że lekarz jako agent pacjenta, kierowałby się w swoich decyzjach oraz działaniu, nie interesem własnym, lecz wyłącznie interesem pacjenta, czyli zapewniłby korzyści medyczne takie, jakie miałby pacjent, gdyby sam, będąc w pełni poinformowany, samodzielnie podejmował optymalne decyzje o korzystaniu z opieki zdrowotnej.

Niewątpliwie pomiędzy profesjonalistami medycznymi a aktualnymi i potencjalnymi konsumentami opieki zdrowotnej istnieje ogromna asymetria informacji. Poza tym, relacja agencji jest niedoskonała i zazwyczaj dodatkowo jeszcze zniekształcona przez system pośrednich płatności za usługi opieki zdrowotnej[17]. W rzeczywistości opłaty za opiekę zdrowotną tylko wyjątkowo przybierają postać opłat bezpośrednich, nie mówiąc już o cenach w ich ekonomicznym znaczeniu. W efekcie, asymetria informacji wywiera daleko idące konsekwencje dla organizacji, regulacji i finansowania opieki zdrowotnej. W realnej gospodarce podejmowane są rozmaite działania w tych zakresach po to, aby zapobiec wykorzystywaniu sytuacji pacjenta czy też potencjalnego pacjenta ze względu na zniekształcenie relacji agencji w opiece zdrowotnej. W opiece zdrowotnej znaczenie ma interwencja państwa przybierająca postać regulacji a więc rozwiązania z zakresu nadzoru nad zasadnością zapewniania określonych świadczeń, czyli zalecenia, wytyczne, standardy postępowania, potwierdzenie zasadności określonego rodzaju procedur medycznych, od którego wyników coraz częściej uzależnia się refundowanie kosztów opieki zdrowotnej według ustalonych stawek. Istotne jest to, aby interwencje te zapewniały utrzymanie pewnych minimalnych standardów w opiece zdrowotnej, co jest bardzo istotne, dlatego iż pacjent sam nie jest w stanie dokonać oceny jakości usług opieki zdrowotnej. Równie ważny jest nadzór nad jakością opieki zdrowotnej w formie ustalania i egzekwowania wymagań dotyczących podmiotów świadczących usługi, np. licencjonowanie zawodów medycznych czy akredytowanie szpitali i innych instytucji usługowych[18]. Wydaje się jednak, że sama asymetria informacji nie uzasadnia żadnej innej formy interwencji państwa w opiece zdrowotnej aniżeli regulację[19].

---

[17] A.J. Culyer: *op.cit.*, s. 207.

[18] T.E. Getzen: *Ekonomika zdrowia*. PWN, Warszawa 2000, s. 10–13.

[19] F. Breyer, P. Zweifel: *Gesundheitokonomie*. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg 1999, s. 159 i n.

Problem asymetrii informacji w opiece zdrowotnej nabiera szczególnego znaczenia ze względu na to, że w tej działalności relacja pomiędzy popytem a podażą tylko wyjątkowo występuje w czystej postaci. Niepewność pacjenta i lekarza, spowodowana losowym charakterem zachorowania pacjenta, przesądziła o konieczności wprowadzenia w stosunkach między nimi trzeciej strony. Mianem trzeciej strony określa się dysponenta funduszów przeznaczanych na opiekę zdrowotną, co nie tylko zniekształca relację popyt – podaż, ale i z punktu widzenia tej strony może niekorzystnie zmieniać nastawienie pacjenta i lekarza do korzystania przez pacjenta z opieki. Również i świadczeniodawca w warunkach istnienia trzeciej strony zmienia swoje nastawienie do prowadzonej przez siebie działalności usługowej[20].

Dla pacjenta, świadomość pokrywania nie przez niego, ale przez trzecią stronę wydatków na opiekę zdrowotną, może ograniczać jego bodźce ekonomiczne do zapobiegania swojej chorobie (np. przestrzeganie bezpieczeństwa pracy, prowadzenia zdrowego trybu życia, przyjmowanie świadczeń prewencyjnych). I choć, przy podejmowaniu postaw prozdrowotnych decydujących o jego faktycznym zachorowaniu, kieruje się on również oczywiście całym zespołem innych, bardzo czy bardziej złożonych motywacji o charakterze pozaekonomicznym, to w końcowym rezultacie prawdopodobieństwo jego realnego zachorowania może zauważalnie wzrosnąć. Ponadto, w wypadku rzeczywistego zachorowania, przyznane pacjentowi na drodze umowy z trzecią stroną uprawnienie do płacenia zerowej ceny w chwili korzystania z usług opieki zdrowotnej może zachęcić do nieograniczonego korzystania z opieki zdrowotnej i do traktowania możliwości korzystania z opieki zdrowotnej jako swoistego rodzaju przywilejów.

Lekarzowi i każdemu innemu świadczeniodawcy natomiast obecność trzeciej strony może pozwolić na nie zwracanie większej uwagi na związek między rozmiarami, strukturą i jakością oferowanych świadczeń i koniecznością pokrywania związanych z tym kosztów, zwłaszcza, jeśli dla lekarza czy świadczeniodawcy udzielanie coraz większego zakresu usług, jest równoznaczne ze wzrostem przychodów, czy z podnoszeniem wynagrodzenia lub prestiżu zawodowego, jego albo innych pracowników opieki zdrowotnej. W tym celu świadczeniodawca może w pełni lub częściowo wykorzystywać istniejącą między nim i pacjentem asymetrię profesjonalnej informacji. Niezależnie od tego w sytuacji działania trzeciej strony, również i sam pacjent może mieć o wiele mniejsze przesłanki do weryfikacji postawy świadczeniodawcy i lekarza, ponieważ to i tak nie on, lecz trzecia strona poniesie wydatki będące rezultatem decyzji świadczeniodawcy o rozszerzeniu zakresu świadczonych usług.

Sytuacja, w której zachowania pacjenta i lekarza prowadzą do nadmiernego popytu na opiekę zdrowotną i oferowania równocześnie zawyżonej podaży usług opieki zdrowotnej a będące skutkiem funkcjonowania trzeciej strony określane są moralnym hazardem tych podmiotów i występują zupełnie od siebie niezależnie[21]. Znaczne nasilenie się tych postaw

---

[20] P.J. Feldstein: *op.cit.*, s. 40 i n.

[21] M.V. Pauly: *The economics of moral hazard*. American Economics Review 1968, no 3, s. 531 i n.

może w konsekwencji prowadzić do nadmiernego i znacznie zawyżonego, łącznego korzystania przez pacjenta z opieki zdrowotnej, a tym samym i wyższych kosztów ze względu na stale rosnący zakres i jakość opieki zdrowotnej realizowanej przez świadczeniodawców.

Relacja występująca pomiędzy lekarzem czy świadczeniodawcą a pacjentem jest bezsprzecznie najważniejszą relacją zachodzącą w opiece zdrowotnej, i to niezależnie od istnienia trzeciej strony. Jej postać wyznacza wiele cech charakteryzujących organizację, finansowanie i zarządzanie opieką zdrowotną. Wspólną dla tych wszystkich cech jest jednakże wielokrotna relacja agencji.

Wielokrotna relacja agencji występująca w opiece zdrowotnej stała się cechą istotnie ją wyróżniającą, ponieważ w przeciwieństwie do innych typów organizacji, jak na przykład przedsiębiorstw (korporacji) – w organizacjach (instytucjach usługowych) opieki zdrowotnej. Finansowa relacja agencji jest dodatkowo skomplikowana poprzez występującą relację agencji na rynku świadczonych usług opieki zdrowotnej.

Profesjonaliści, w tym nie tylko lekarze czy pielęgniarki, technolodzy medyczni czy terapeuci, którzy świadczą znaczną część opieki szpitalnej wszyscy oni stają się agentem pacjenta w dostarczaniu tej opieki. Menedżerowie i zarząd szpitali i innych instytucji usługowych stają się agentami profesjonalistów przy wyborze technologii medycznych i sprzętu medycznego, nawet wówczas, gdy lekarze nie są pryncypałami w jakimkolwiek tego słowa znaczeniu, ale wyłącznie profesjonalistami. Profesjonalne relacje – lekarz będący agentem pacjenta, towarzystwo ubezpieczeniowe oraz menedżer będący agentem właściciela, menedżerowie i właściciele będący agentami dawców kapitału (pożyczkodawców) – które są tak ważne w świadczeniu opieki zdrowotnej same w sobie kreują skomplikowany system agencji[22].

Relacja agencji istniejąca w obrębie opieki zdrowotnej, ze względu na swoje znaczenie i swoją złożoność jest cechą, która najbardziej ze wszystkich innych odróżnia zarządzanie finansami opieki zdrowotnej od zarządzania finansami przedsiębiorstwa (korporacji) czy innych podmiotów prowadzących działalność zarobkową.

Relacja agencji stwarza agentowi możliwość działania dla uzyskania własnych korzyści. Ta możliwość, niezależnie od tego, czy jest wykorzystywana czy też nie, jest określana pojęciem kosztów agencji. Problem kosztów agencji występuje także w korporacjach i może być właśnie z tego obszaru przeniesiony do opieki zdrowotnej. W opiece zdrowotnej problem kosztów agencji uzyskuje jednak specjalne znaczenie. Stosunkowo prosty przykład to sytuacja, w której lekarz może zlecić wykonanie badań, jakie nie będą miały wartości diagnostycznej, ale które wygenerują dodatkową płatność za jego usługi. Koszty agencji w sensie ekonomicznym oznaczają stratę w wartości rynkowej lub w statusie zdrowia ze względu na ekonomiczne korzyści agenta. Jeśli lekarz zamówi testy, których wynik nie ma żadnej

[22] K. Kowalska: *Opieka zdrowotna w świetle teorii agencji*. „Gospodarka Narodowa" 2003, nr 4, s. 37 i n.

wartości diagnostycznej dla pacjenta, strata w poziomie bogactwa pacjenta nie zostanie skompensowana korzyściami zdrowotnymi pacjenta i stanowi koszt agencji dla pacjenta[23].

Zawodność rynku w opiece zdrowotnej wypływa dodatkowo – poza wskazanymi już przyczynami – także i z braku stabilności popytu na opiekę zdrowotną a nawet jego nierównomierności i losowego charakteru, zdecydowanej nieracjonalności zachowania konsumenta (użytkownika) opieki zdrowotnej a także wyjątkowego znaczenia efektów zewnętrznych opieki zdrowotnej. Zwłaszcza w warunkach występowania trzeciej strony (płatników) zawodność rynku wyraża się i w tym, iż w sferze opieki zdrowotnej popyt kształtowany jest w stosunkowo szerokim, ale trudnym do jednoznacznej oceny zakresie przez podaż (a więc świadczeniodawców czy profesjonalistów medycznych).

Zakończenie

Występowanie asymetrii informacji i relacji agencji w opiece zdrowotnej, w tym brak pewnych informacji u konsumenta jest zasadniczą przeszkodą, która nie pozwala na to, aby opieka zdrowotna stała się przedmiotem wymiany rynkowej dokonującej się za pośrednictwem zwykłych transakcji rynkowych.

Opiekę zdrowotną cechuje niepewność zarówno, co do czasu i miejsca wystąpienia problemów zdrowotnych jak i ich rodzaju oraz niepewność co do skuteczności uznanych za konieczne i podjętych działań medycznych. Oznacza to, że założenie o doskonałej wiedzy o przyszłości nie jest spełnione w opiece zdrowotnej, ponieważ zasadniczo nie wiemy, czy zachorujemy a jeśli tak to, na jaką chorobę ani też nie jesteśmy w stanie przewidzieć przebiegu choroby, jej natężenia oraz możliwości wyzdrowienia. A zatem – poza wyjątkowymi przypadkami – nie jesteśmy w stanie przewidzieć czasu, w jakim będzie potrzebna nam opieka zdrowotna, ani rodzaju potrzebnych usług opieki zdrowotnej czy ich wielkości i struktury. Niepewność odnosi się także do poziomu możliwych do poniesienia kosztów opieki zdrowotnej, to znaczy w momencie zachorowania możemy nie być w stanie zagwarantować zdolności do pokrycia nieoczekiwanych kosztów koniecznej opieki zdrowotnej.

Niepewność w opiece zdrowotnej występuje nie tylko po stronie popytu, ale i po stronie podaży. To znaczy, że w wielu przypadkach profesjonaliści medyczni sami nie są w stanie przewidzieć z całkowitą pewnością efektów leczenia czy zastosowanych technologii medycznych. Wynika to z jednej strony ze zmiennego stanu wiedzy medycznej i rozwoju technicznego uzbrojenia pracy (techniki medycznej), a z drugiej strony źródłem tej niepewności jest tradycyjna, ale stale obowiązująca zasada swobody decyzji klinicznej (*clinical freedom*).

W medycynie nie ma żadnych gwarancji, ponieważ w pierwszej chwili bardzo trudno stwierdzić, jak poważana jest choroba, a zatem nie można mieć pewności, na ile leczenie

---

[23] R.A. McLean: *Financial management in Health Care Organizations*. Thmompson Delmar 2003, s. 23–27.

poprawi stan zdrowia pacjenta. Jednakże i wówczas określenie właściwego sposobu leczenia jest mniej kosztowne, gdy decyzje podejmuje profesjonalista medyczny aniżeli wówczas kiedy decyzje takie podejmuje sam pacjent. Profesjonalista medyczny zobowiązany jest zasadniczo wykorzystać w interesie pacjenta wszelkie środki, które daje mu nowoczesna wiedza medyczna.

Opieka zdrowotna zasadniczo prowadzi do tworzenia pozytywnych, zewnętrznych efektów przy korzystaniu przez pacjenta ze świadczeń. W przypadku niektórych chorób, zwłaszcza zakaźnych, indywidualne korzyści zdrowotne uzyskane przez jednostkę w następstwie działania opieki zdrowotnej są niższe niż korzyści, jakie uzyskuje wówczas całe społeczeństwo. Wyleczenie jednej osoby, stwarza, bowiem szansę zapobiegania chorobie wielu innych osób i całych zbiorowości.

Ponieważ wymogi znanego z ekonomii rynku doskonale konkurencyjnego nie są spełnione w opiece zdrowotnej, przesądza to o niemożności gwarantowania przez ten rynek tak efektywności alokacyjnej, jak i warunków równowagi ogólnej. W opiece zdrowotnej nie są więc spełnione rygorystyczne założenia mechanizmu rynkowego, a tym samym mechanizm rynkowy będzie zawodził, co stanowi ekonomiczne uzasadnienie dla interwencji państwa i oznacza konieczność wprowadzenia w opiece zdrowotnej odpowiednich mechanizmów regulacyjnych, mających skutecznie przeciwdziałać zawodności rynku.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że opieka zdrowotna nie jest jednolita, tzn. występują zróżnicowane typy usług opieki zdrowotnej zarówno odznaczające się jak i nie odznaczające się typową dla opieki zdrowotnej specyfiką, a tym samym problemy z oceną jakości opieki zdrowotnej nie dotyczącą w jednakowym stopniu wszystkich usług zdrowotnych. Usługi opieki zdrowotnej charakteryzują się dużą różnorodnością i to zróżnicowanie warunków świadczenia usług pociąga za sobą bowiem potrzebę odpowiedniego zróżnicowania tak mechanizmu rynkowego w opiece zdrowotnej, jak i form interwencji państwa w tej opiece[24].

Doświadczania wielu państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej wskazują na to, że mechanizm rynkowego podziału opieki zdrowotnej w szerszym lub węższym zakresie, czyli niezależnie od przedmiotowego zróżnicowania usług i tak poddawany jest regulacyjnemu oddziaływaniu państwa, a tym samym nie przybiera on charakteru mechanizmu wolnorynkowego. Tradycyjnie przyjmuje się małą przydatność rozwiązań rynkowych jako właściwego mechanizmu podziału usług opieki zdrowotnej. Problem zaostrza się jednakże ze względu na rosnące tempo zużywanych w opiece zdrowotnej zasobów, których alokacja nie jest efektywną.

Ponieważ rynek jest zawodny to dosyć powszechnie przyjmuje się, że konieczna jest ingerencja państwa w sferze opieki zdrowotnej stąd wypływają poszukiwania różnego rodza-

---

[24] J. Sobiech: *Problemy konstrukcji tzw. koszyka świadczeń gwarantowanych w możliwych do zastosowania w mechanizmach podziału usług opieki zdrowotnej*. W: *Finanse publiczne.* Red. A. Pomorska. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 332 i n.

ju instytucjonalnych rozwiązań, które niwelują skutki zawodności rynku. Propozycje instytucjonalnych rozwiązań problemów będących rezultatem niedoskonałości rynku opieki zdrowotnej mają na celu zapewnienie opiece zdrowotnej medycznej skuteczności i efektywności ekonomicznej.

Podnoszona tu zawodność rynku w odniesieniu do opieki zdrowotnej jest źródłem ekonomicznej nieefektywności, która pojawia się wówczas, gdy państwo powstrzymuje się od interwencji. Należy jednak pamiętać, że nawet gdyby alokacja zasobów w gospodarce była efektywna w rozumieniu V. Pareta, istniałyby inne argumenty na rzecz interwencji państwa w opiece zdrowotnej. Pierwszy dotyczy podziału dochodów i zróżnicowania dochodów oraz majątku w całym społeczeństwie. Wolny rynek zapewnia opiekę zdrowotną tym, którzy chcą i są w stanie zapłacić za nią cenę równowagi. To właśnie system cen sprawia, że działanie mechanizmu rynkowego zapewnia efektywną alokację zasobów. Ceny są narzędziem reglamentacji dóbr prywatnych. Określone dobro otrzymują tylko ci konsumenci, którzy są gotowi i zdolni zapłacić cenę ustaloną na rynku, a więc mają odpowiednią zdolność płatniczą.

Zdolność płatnicza nie jest wystarczającym argumentem do korzystania z opieki zdrowotnej. Należy uwzględnić także aspekty moralne, cywilizacyjne i społeczne. Ograniczanie dostępu do świadczeń zdrowotnych wydaje się więc koniecznością wynikającą ze zróżnicowania w dochodach i w majątku.

Oznacza to, że ingerencja państwa w opiekę zdrowotną wynika nie tylko z przesłanek natury ekonomicznej, ale i humanitarnej. Opieka zdrowotna rozpatrywana jest w płaszczyźnie praw człowieka. Stąd też prawo do ochrony zdrowia nie tylko zawarte jest w Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia, ale traktuje się je jako jedno z głównych, gwarantowanych konstytucyjnie praw obywatelskich.

Jak wynika z szeroko upowszechnionego zapisu w Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia, korzystanie z najwyższego osiągalnego poziomu opieki zdrowotnej jest jednym z fundamentalnych praw każdego człowieka, bez względu na rasę, religię, przekonania polityczne, warunki ekonomiczne i społeczne. Zdrowie wszystkich ludzi i to w skali międzynarodowej ma zasadnicze znacznie w takich kwestiach jak pokój i bezpieczeństwo, a zależy od pełnej współpracy tak pojedynczych osób jak i całych narodów.

Inny argument przemawiający za interwencją państwa w opiece zdrowotnej, nawet i w gospodarce efektywnej w rozumieniu Pareta, odwołuje się do obawy, że jednostki nie działają w swoim dobrze pojętym interesie. Często wskazuje się, że to, w jaki sposób jednostki pojmują własne dobro, może nie być właściwym kryterium do formułowania sądów wartościujących. Nawet doskonale poinformowani konsumenci mogą podejmować „niewłaściwe decyzje". Ludzie nie zawsze prowadzą higieniczny tryb życia – palą, nie zapinają pasów itp. mimo że wiedzą, iż wszystko to zagraża ich zdrowiu i życiu[25].

---

[25] J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 104–105.

Występowanie asymetrii informacji i relacji agencji w opiece zdrowotnej, a także argumenty przemawiające za interwencją państwa w opiece zdrowotnej nie uzasadniają konieczności obejmowania opieki zdrowotnej finansami publicznymi. Ze względu na zindywidualizowany charakter opieki zdrowotnej i inne jej cechy ekonomiczne potrzebne jest tu nowatorskie podejście mające na celu pogodzenie efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości w korzystaniu z opieki zdrowotnej. Oznacza to współcześnie rozwój ubezpieczenia zdrowotnego i wzmocnienie trzeciej strony (płatnika) jako instytucji finansowej z wykorzystaniem instrumentów polityki fiskalnej, w tym zwłaszcza polityki podatkowej[26]. Rosnący zakres współpłacenia (w tym zwłaszcza opłat bezpośrednich za usługi opieki zdrowotnej) jakkolwiek uzasadniony potrzebą podnoszenia efektywności ekonomicznej i produktywności zasobów w opiece zdrowotnej jest w naturalny sposób ograniczony punktem począwszy od którego opieka zdrowotna staje się katastroficznie kosztownym dobrem prywatnym. Rozwijane współcześnie w rozmaitych państwach świata mechanizmy ekonomiczno-finansowe opieki zdrowotnej oznaczają równoczesne wykorzystywanie instrumentów właściwych finansom publicznym, ubezpieczeniom oraz finansom przedsiębiorstw (korporacji) i rynków finansowych.

THE CONSEQUENCE OF ASYMMETRIC INFORMATION AND AGENCY RELATION OCCURRENCES IN HEALTH CARE FOR PUBLIC FINANCE

Summary

The starting point of this paper is the assumption according to which the present state of public sector and in this way the scope of public finance are a result and a symptom of civilization progress simultaneous. This assumption applies to health care in particular way. The human values and external effects speak for comprising health care by public sector and public finance.

Explosion of total health care expenses and economics efficiency requirements increase to market mechanism development in health care. Barriers for extending market mechanism in health care are: requirements of civilization development, the danger of health care transformation into catastrophic costly private goods and occurrence of asymmetric information and agency relation in health care.

The purpose of this paper is consideration of consequences of asymmetric information and agency relation in health care for public finance. As a result of this consideration it was found out that because of individual character of health care, asymmetric information and agency relation occurrences and also other economics features of health care, the innovatory approach to health care financing, which allows to reconcile economics efficiency with fairness in using health care, is highly needed.

The economic- finance mechanisms of health care which are developed in those days in different countries of world mean the need of simultaneous usage instruments, which are proper for public finance, insurance, corporate finance and financial market.

[26] J.R. Antos: *Is there a right way to promote health insurance through the tax system?* „National Tax Journal" 2006, nr 3, s. 477 i n.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

KRZYSZTOF SURÓWKA

DOTACJE A UDZIAŁY W PODATKACH DOCHODOWYCH JAKO ŹRÓDŁA DOCHODÓW JST W POLSCE

Zagadnienia wstępne

Analizując systemy zasilania finansowego samorządów terytorialnych w poszczególnych krajach, można wyraźnie podzielić je na dwie zasadnicze grupy. W grupie pierwszej znajdują się JST, w których dominują dochody własne, zaś w grupie drugiej JST zasilane transferami z budżetu państwa. Różnice w tym zakresie istnieją nie tylko pomiędzy poszczególnymi państwami, ale także pomiędzy poszczególnymi poziomami organizacyjnymi JST w ramach danego państwa. Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo występujących różnic brak jest skrajności. Trudno byłoby wskazać takie JST, które bazują wyłącznie na dochodach własnych, ale nie ma również takich modeli zasilania finansowego, które opierałyby się wyłącznie na transferach z budżetu państwa.

Od 1 stycznia 2004 roku po raz czwarty od reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce zmieniła się ustawa o dochodach JST. Nowa ustawa zmieniła całkowicie konstrukcję subwencji ogólnej oraz zwiększyła wszystkim JST wielkość udziałów w podatkach państwowych. Po trzech latach funkcjonowania nowych rozwiązań można podjąć próbę ich oceny, zwłaszcza z punktu widzenia stabilności systemu zasilania finansowego gmin, powiatów i województw samorządowych.

1. Kierunki zmian w systemie zasilania finansowego JST po 2003 roku

Od 1 stycznia 2004 roku zmienił się system zasilania finansowego JST, wskutek wejścia w życie ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1].

[1] Por. Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966.

Dewizą zmian systemu zasilania finansowego JST po roku 2003 było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Na pozór idea ta wydaje się słuszna, gdyż duży udział dochodów własnych jest symptomem samodzielności finansowej JST. Należy jednak podkreślić, że zwiększanie dochodów własnych JST dokonało się głównie poprzez wzrost procentowych udziałów samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. I tak po roku 2003 udziały gmin w PIT zwiększyły się z 27,6 do 39,94% (docelowo), a w CIT z 5 do 6,7%. W przypadku powiatów wzrost dochodów własnych jest jeszcze bardziej znaczący, gdyż powiaty otrzymały 10,25% udziału w PIT (w latach 1999–2003 udział ten wynosił 1%) oraz 1,4% udziału w CIT z terenu powiatu, podczas gdy do końca 2003 roku nie posiadały z tego źródła żadnych dochodów. W budżetach województw również nastąpił wzrost dochodów własnych, wskutek wzrostu udziału w CIT z 0,5 do 15,9%, a w PIT z 1,5 do 1,6%.

Wskutek zmiany udziałów JST w podatkach dochodowych po roku 2003 zmieniła się struktura ich dochodów. Tabele 1–2 obrazują strukturę dochodów gmin, miast na prawach powiatów, powiatów i województw samorządowych w Polsce w **latach 2003** (kiedy obowiązywała „stara" ustawa o dochodach JST) **oraz 2005** (tj. 1 rok po wejściu w życie „nowej" ustawy o dochodach JST).

Tabela 1

Struktura procentowa dochodów JST w Polsce w 2003 roku

Wyszczególnienie	Dochody własne	Udziały w PIT i CIT	Subwencja ogólna	Dotacje celowe
Gminy	36	12	41	11
Powiaty grodzkie	37	19	32	12
Powiaty	11	1	56	32
Województwa	2	13	32	53
Ogółem JST	29	10	40	21

Źródło: sprawozdanie z działalności rio i wykonania budżetu przez JST w 2003 r., opracowanie własne.

Tabela 2

Struktura procentowa dochodów JST w Polsce w 2005 roku

Wyszczególnienie	Dochody własne	Udziały w PIT i CIT	Subwencja ogólna	Dotacje celowe
Gminy	34	15	35	16
Powiaty grodzkie	38	28	23	11
Powiaty	15	14	49	22
Województwa	9	56	19	16
Ogółem JST	27	19	32	12

Źródło: sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres 1.01. 2005–31.12. 2005 roku, opracowanie własne.

Z danych liczbowych zawartych w tabelach 1–2 wynika, iż w związku ze zmianą systemu zasilania finansowego JST po 1 stycznia 2004 roku udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych gmin oraz miast na prawach powiatów nie uległ istotnym zmianom. W gminach udział ten kształtuje się nadal na poziomie 34–36%, a w miastach na prawach powiatów na poziomie 37–38%. Wzrosło natomiast znaczenie dochodów własnych w budżetach powiatów i województw samorządowych po roku 2003. W przypadku powiatów z 11 do 15% (w okresie 2003–2005), a w przypadku województw samorządowych z 2% w 2003 roku do 9% w 2005 roku. Przyczyną wzrostu dochodów własnych tych poziomów organizacyjnych JST po 1 stycznia 2004 było wprowadzenie nowego źródła dochodów, tj. 5% udziału w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także podniesienie dla powiatów z 5 do 25% udziałów w dochodach uzyskiwanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Po roku 2003 w strukturze dochodów budżetowych wszystkich JST w Polsce nastąpił **wzrost udziałów w podatkach dochodowych**. Jest on jednak dosyć zróżnicowany. Dla przykładu w budżetach gmin udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem zwiększył się w latach 2003–2005 z 12 do 15%, w miastach na prawach powiatów z 19 do 28%, w powiatach z 1 do 14%, a w województwach samorządowych z 13 do 56%.

W konsekwencji wzrostu udziałów w podatkach centralnych **zmniejszyła się rola subwencji** w strukturze dochodów JST. W województwach samorządowych udział subwencji spadł z 32% w 2003 roku do 19% na koniec 2005 roku, natomiast w przypadku pozostałych JST o około 8 punktów procentowych. Zmniejszyła się także rola dotacji celowych w finansowaniu zadań samorządu terytorialnego w Polsce po 2003 roku, aczkolwiek zmiany te nie są nazbyt wyraziste. Okazuje się bowiem, iż po istotnym ograniczeniu dotacji w 2004 roku, od 2005 roku ich znaczenie znowu wzrasta, zwłaszcza w finansowaniu zadań gmin i powiatów.

2. Wady i zalety transferów z budżetu państwa jako źródeł zasilania finansowego JST w Polsce

Istota zmian w systemie zasilania JST w Polsce po 2003 roku sprowadza się wyraźnie do ograniczenia transferów z budżetu państwa na rzecz wzrostu procentowych udziałów w podatkach dochodowych.

W okresie 2003–2005, tj. w ciągu 2 lat dochody własne JST (bez udziałów w podatkach dochodowych) wzrosły o około 22%, udziały w podatkach centralnych o 124%, dotacje celowe o prawie 18%, a subwencja ogólna zaledwie o 3%.

Pomimo zmian w strukturze dochodów JST po 2003 roku udział transferów z budżetu państwa jest nadal znaczący. Dla przykładu planuje się, że w 2007 roku JST otrzymają z budżetu państwa około 53 mld zł.

Redystrybucja środków pieniężnych z budżetu państwa do budżetów JST przyjmuje formę dotacji ogólnych (subwencji) oraz dotacji celowych. Zasadnicza różnica pomiędzy tymi formami polega na tym, że subwencje mają charakter ogólny, przyznawane są w oparciu o zobiektywizowane kryteria, ze środków tych JST nie muszą się rozliczać. Dotacje natomiast przekazywane są na ściśle określony cel i w części niewykorzystanej podlegają zwrotowi podmiotowi dotującemu. Przy prawidłowym mechanizmie kalkulacji dotacji ogólnych (subwencji) i dotacji celowych jedyna różnica pomiędzy tym formami zasilania finansowego JST sprowadza się do ogólnego (w przypadku subwencji) bądź do celowego (w przypadku dotacji celowych) przeznaczenia środków finansowych. Generalnie bowiem sposób kalkulacji zarówno subwencji, jak i dotacji celowych, powinien uwzględniać te same elementy, tzn. potrzeby finansowe związane z finansowaniem realizowanych zadań. Wprawdzie podkreśla się, że gospodarowanie dotacjami celowymi przez władze samorządowe poddawane jest kontroli nie tylko z punktu widzenia legalności działania JST (do czego sprowadza się kontrola dotacji ogólnych), ale także z punktu widzenia celowości, rzetelności i gospodarności. Jednakże ze względu na rodzaj zadań finansowanych dotacjami celowymi, taka kontrola jest w pełni uzasadniona. Zlecający musi bowiem mieć prawo sprawdzenia czy wykonawca poprawnie zrealizował jego polecenia. Tak rozumiany cel dotacji oznacza, iż są one ważnym instrumentem kształtowania polityki rządowej (bądź innego podmiotu przekazującego w ten sposób środki finansowe) na poszczególnych poziomach organizacyjnych JST. Ograniczyć ten sposób kontroli JST może tylko eliminowanie zadań zleconych do niezbędnego minimum (co wydaje się być możliwe).

Istotniejszym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest **konstruowanie dotacji ogólnych** (subwencji). Traktowane są one jako źródło dochodów, pewne i niezagrażające samodzielności władz samorządowych. Ze względu na ustawowe zapisy gwarantujące obligatoryjny dopływ środków finansowych z budżetu centralnego dla JST są one w pewnym sensie „buforem" bezpieczeństwa dla władz samorządowych. Podkreśla się także ogólny charakter subwencji, co sprzyja elastyczności finansowania zadań. Warto jednak podkreślić, że subwencja będzie w pełni obiektywnym źródłem dochodów dla JST, które można zaplanować nawet w dłuższej perspektywie, jeśli zostaną spełnione określone warunki. Chodzi w szczególności o sposób:

- **planowania** w budżecie państwa kwoty **subwencji ogólnej,**
- **przekazywania** środków z subwencji do budżetów JST.

Mechanizm określania kwoty subwencji ogólnej powinien być zobiektywizowany. Powinien on uwzględniać zakres realizowanych przez JST zadań, które z założenia ma (pomimo swojego obiektywnego charakteru) subwencja finansować. Najczęściej jednak subwencje te powiązane są dodatkowo z określonymi pozycjami dochodów bądź wydatków budżetowych[2].

---

[2] W. Miemiec: *Ewolucja charakteru prawnego subwencji ogólnej w Polsce*. W: *I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integracji europejskiej*. Szczecin, 19–20 kwietnia 2004.

Jest dla władz JST gwarancja między innymi ich ciągłej waloryzacji Jeżeli takich powiązań brakuje, to istnieje realne niebezpieczeństwo „sterowania" dopływem środków finansowych do JST poprzez odgórne planowanie kwoty subwencji ogólnej przez konstruktorów budżetu państwa, zgodnie z zasadą (przyjętą dla konstrukcji dotacji celowych), że środki te planuje się według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.

Od roku 2004 subwencja ogólna dla JST w Polsce składa się z części oświatowej i wyrównawczej, planowanej dla wszystkich JST, a także z części równoważącej dla gmin i powiatów oraz regionalnej dla województw samorządowych.

Od roku 2004 wielkość części oświatowej subwencji ogólnej (która stanowi około 80% całości subwencji ogólnej) przestała być kształtowana w sposób obiektywny, w relacji do dochodów budżetu państwa. Zgodnie z art. 27 ustawy o dochodach JST[3], wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich JST ustala corocznie ustawa budżetowa. Wprawdzie na podstawie art. 28 cyt. ustawy o dochodach JST, kwota ta nie może być mniejsza od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych, to jednak np. w roku 2007 relacja części oświatowej subwencji ogólnej do dochodów budżetu państwa uległa po raz kolejny pogorszeniu.

W latach 2005–2007 na część oświatową subwencji ogólnej planowano w budżecie państwa następujące kwoty[4]:

- 2005 rok – 25,9 mld zł, tj. 14,9% dochodów budżetu państwa,
- 2006 rok – 26,7 mld zł, tj. 13,9% dochodów budżetu państwa,
- 2007 rok – 27,7 mld zł, tj. 12,2% dochodów budżetu państwa.

Z przedstawionych danych liczbowych wynika, że np. zaplanowana przez rząd kwota wydatków na subwencję oświatową w 2007 roku wzrośnie w stosunku do roku poprzedniego o 1 mld zł. Jednak jej udział w dochodach budżetu państwa zmniejszy się z około 15% w 2005 roku do 12,2% w roku 2007. Po raz pierwszy udział ten będzie niższy, aniżeli wynikało to z obowiązującego do końca 2003 roku zapisu w ustawie o dochodach JST, że kwota planowana na część oświatową subwencji ogólnej nie może być mniejsza**,** aniżeli 12,6% dochodów budżetu państwa. Od roku 2004 brak jest także obiektywnych kryteriów kształtowania pozostałych części subwencji ogólnej. Oznacza to, że wolumen środków planowanych w budżecie państwa na subwencję ogólną jest określany **uznaniowo przez ministra finansów na etapie przygotowywania projektu budżetu państwa**.

Istotne zastrzeżenia budzi także sposób przekazywania środków z poszczególnych części subwencji ogólnej. Jest on uregulowany aktami prawnymi rangi rozporządzeń, w których ministrowie (właściwy ds. oświaty w przypadku części oświatowej oraz właściwy ds. finansów w przypadku części równoważącej i regionalnej) określają sposoby podziału środków

---

[3] Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach JST, DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

[4] Dane Ministerstwa Finansów.

z subwencji. Rozporządzenia te wydawane są co roku, co świadczy o dużym zakresie uznaniowości w przekazywaniu środków. Przykładem może być np. zmiana wag w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

3. Znaczenie udziałów w podatkach dochodowych w strukturze dochodów JST w Polsce

W przypadku ograniczania transferów z budżetu państwa do JST zasadniczym źródłem ich dochodów są dochody własne. Ważnym źródłem w tej grupie dochodów (chociaż kontrowersyjne wydaje się być zaliczanie procentowych udziałów w podatkach dochodowych do dochodów własnych) jest partycypacja JST w podziale wpływów z podatków centralnych. W praktyce samorządy terytorialne uczestniczą w podziale podatków centralnych bądź to poprzez ustanowienie dodatków samorządowych do podatków dochodowych, bądź też poprzez procentowe udziały w podatkach dochodowych. Znaczenie obydwu form jest zróżnicowane.

Dodatki do podatków zasadniczo różnią się swoim charakterem ekonomicznym od procentowych udziałów w podatkach dochodowych. Wprowadzenie dodatku samorządowego do podatku państwowego oznacza bowiem, że władzom lokalnym przysługuje ustawowe uprawnienie do nałożenia obciążenia fiskalnego. Dodatek wpływa do budżetu samorządu terytorialnego i funkcjonuje obok stawek podatkowych, określających poziom dochodów budżetu centralnego. Maksymalna wysokość dodatku może być określana przez władze centralne. Natomiast władze samorządowe ustalają wielkość dodatku poniżej maksimum, różnicując ją w ramach swojego władztwa podatkowego. Prawo do ustalania dodatków do podatków państwowych sprawia, że władze lokalne posiadają narzędzia, za pośrednictwem których mogą aktywnie oddziaływać na podmioty tworzące bazę ekonomiczną danego terenu. Stąd też dodatki do podatków państwowych są traktowane jako dochody własne JST[5].

Z kolei w przypadku procentowych udziałów w podatkach centralnych władze samorządowe nie posiadają większego wpływu na wielkość dochodów budżetowych. Środki finansowe przekazywane są bowiem do budżetów niejako automatycznie. O wysokości udziału decyduje bowiem ustawodawca. Dochody te nie pełnią jednak funkcji motywacyjnych gdyż:

- nie wymagają od władz lokalnych większych wysiłków w celu ich uzyskania,
- władze samorządowe nie mogą za ich pośrednictwem aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie,
- nie mają też istotnej możliwości oddziaływania na ich wzrost.

[5] S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 446 i n.

- w przypadku dużych wpływów z udziałów następuje korekta dochodów „silnych" finansowo JST poprzez mechanizmy wyrównawcze.

Dlatego też zwiększenie dochodów samorządów terytorialnych poprzez podwyższenie procentowych udziałów w podatkach centralnych jest jedynie pozorowanym usamodzielnieniem JST w Polsce, co najmniej z dwóch powodów:

Po pierwsze, dlatego, że przy obecnej konstrukcji udziałów w PIT i CIT oddanie większych wpływów z tych podatków JST przy ograniczeniu innych źródeł dochodów w żaden sposób nie poprawi ich kondycji finansowej. Procentowe udziały w PIT i CIT są swoistego rodzaju subwencją, uzależnioną od koniunktury, którą zaoferowano po roku 2003 samorządom terytorialnym, zamiast subwencji gwarantowanych ustawowo.

Po drugie, od 2004 roku zmniejszone zostały stawki podatkowe w CIT (z 27% w 2003 r.) do 19%. Wprowadzony został także proporcjonalny 19% podatek dochodowy dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W perspektywie rząd zapowiada dalsze obniżanie podatków dochodowych (np. dwie stawki podatkowe w PIT od 2009 r., tj. 18% i 32%), co może zmniejszyć wielkość środków uzyskiwanych przez JST z tego tytułu w kolejnych okresach. To wszystko pozwala na wysunięcie tezy, iż zmiana systemu zasilania finansowego JST, chociaż w okresie dobrej koniunktury zwiększyła dochody JST to w okresach recesji gospodarczej może znacznie pogorszyć sytuację finansową zwłaszcza powiatów i województw samorządowych. Te władze samorządowe w Polsce nadal nie mają wpływu na kształtowanie przeważającej części swoich dochodów.

Po wprowadzeniu nowej ustawy o dochodach JST udziały w podatkach dochodowych stanowią 20% dochodów wszystkich JST. Dochody z udziałów na koniec 2005 roku wyniosły około 20 mld zł i jest to wzrost w porównaniu do 2003 roku o prawie 100%.

Uwagi końcowe

Obowiązująca od początku 2004 roku ustawa o dochodach JST doprowadziła do zmiany konstrukcji oraz do ograniczenia roli subwencji w finansowaniu zadań JST w Polsce. Zmiana zasad kształtowania subwencji sprawiła, że w dużo większym zakresie, aniżeli w poprzedniej ustawie, jest ona uzależniona od decyzji administracji rządowej. Z kolei jej ograniczenie w strukturze dochodów JST sprawiło, że system zasilania finansowego gmin, miast na prawach powiatów, powiatów oraz województw samorządowych w większym stopniu oparty został na procentowych udziałach w podatkach dochodowych. Ta część dochodów także budzi kontrowersje. Z jednej bowiem strony, są one dochodami o charakterze ogólnym, co nadaje im cechę niezależnego źródła dochodów. Z drugiej jednak strony, władze JST nie mają w zakresie ich kształtowania żadnego władztwa. Należy także podkreślić, że w przypadku JST posiadających wysokie dochody z PIT i CIT mechanizm wyrównawczy sprawia, że są one zmuszone do odprowadzania nadwyżek do budżetu państwa. Niebezpieczeństwo

udziałów JST w PIT i CIT polega także na tym, że są one, jak żadne inne źródło dochodów, uzależnione od koniunktury gospodarczej.

DONATION AND SHARES IN INCOME TAXES AS A SOURCE OF LOCAL GOVERNMENT REVENUES IN POLAND

Summary

Since the 1st of January 2006, for the forth time start counting from reactivation of local self-government entities in Poland, the Law on Local Government Revenues has changed. This law has changed the construction of general subsidies from the state budget and has increased share in income from taxes comprising state budget revenue. These two sources of revenues has dominating position in the system of financial transfers of communes (gminas), districts (powiats), regions (voivodships) in Poland.

The author in this paper attempts to evaluate listed sources of revenues, especially taking into consideration stability of local self-government entities financial system.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

ADAM SZEWCZUK

WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWE I ICH WPŁYW NA FUNKCJONOWANIE SEKTORA PUBLICZNEGO – PRAGMATYKA IDENTYFIKOWANIA ZALEŻNOŚCI

Przełom XX i XXI wieku to dla Polski, Europy i świata okres wielkich przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Upadek systemów totalitarnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, demokratyzacja i urynkowienie ich gospodarek oraz rozszerzenie na ich terytoria obszaru Unii Europejskiej to zjawiska o znaczeniu i skali jak dotąd niespotykanej w dziejach nowożytnej Europy. Zjawiska te nie miały charakteru ewolucyjnego, a zachodziły szybko i dynamicznie, ponieważ niejednokrotnie tylko w ten sposób można było je skutecznie przeprowadzić.

Przekształcenia ustroju gospodarczego w Polsce zbiegły się z ważną reformą ustrojową, którą była restytucja instytucji samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny został usytuowany w nowej jakościowo rzeczywistości, przypisane mu zostały do spełnienia określone funkcje w strukturze naszego państwa, uznając, że jest m.in.:

- tworzywem tożsamości społeczności lokalnej poprzez nadawanie znaczenia (identyfikacji) przestrzeni wynikającej z podziału administracyjnego kraju,
- samorządzącą się wspólnotą w gospodarowaniu przypisanym majątkiem komunalnym i mieniem publicznym,
- instytucją promującą i rozszerzającą możliwości dokonywania wyboru dóbr publicznych przez wspólnotę samorządową, oferowanych przez sektor publiczny,
- promotorem zróżnicowania zasad w traktowaniu sektora publicznego i sektora komercyjnego,
- miejscem i zarazem narzędziem uczenia stylu zarządzania dobrami publicznymi w warunkach demokracji i wolnego rynku,
- bazą do poczucia obywatelstwa przez członków wspólnoty samorządowej,
- forum zapewniającym głos społeczności lokalnej w artykułowaniu swoich potrzeb i oczekiwanej jakości przy świadczeniu usług przez sektor publiczny,

- uczestnikiem i kreatorem procesów politycznych w wymiarze lokalnym i regionalnym,
- dostarczycielem usług publicznych dla społeczności lokalnej,
- siłą równoważącą działania dezintegrujące i twórcze (innowacyjne) na rzecz umacniania i realizacji misji dziejowej wspólnot samorządowych.

Reforma samorządowa upodmiotowiła społeczności lokalne i przekazała w ich ręce kierowanie sprawami wspólnoty. Społeczności lokalne zorganizowane w gminę władają określonym terytorium, stanowiąc względnie zamknięty system – układ lokalny. Społeczności lokalne cechuje zdolność przetrwania, odradzania się, a niekiedy tworzenia na nowo. W ich egzystencji zawsze w sposób szczególny jest postrzegany sektor publiczny oraz realne możliwości oddziaływania na jego rozwój i jakość funkcjonowania.

Czym w ogóle jest sektor publiczny? Jak pisze J. Kleer „to ta część gospodarki, w której przemieszane są reguły ekonomiczne z politycznymi. Tego związku nie da się nigdy w pełni wyeliminować”[1]. Zakres realny sektora publicznego w poszczególnych państwach jest bardzo zróżnicowany. Stan ten wynika zarówno z tradycji, jak i aktualnych poglądów wyborców na to, jaki wolumen dóbr i usług powinien ten sektor oferować. Nie ma sztywnych kryteriów określających, co z nich nie może być towarem, stąd brak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: jakie usługi powinny należeć do sektora publicznego, a jakie do sektora prywatnego.

Miejsce i rola, jaką zajmuje sektor publiczny w każdym społeczeństwie, sprawiają, iż kwestie, które współtworzą jego strukturę znajdują się stale w centrum zainteresowania, m.in. społeczności lokalnych, polityków, samorządu terytorialnego i mediów. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania sektora publicznego w Polsce wskazują, że procesy i zjawiska zachodzące w tym sektorze były i są przedmiotem badań, głównie w obszarze efektywności i racjonalności ich przebiegu. Stosunkowo niewiele uwagi poświęcano natomiast zagadnieniom m.in. zależności pomiędzy zachowaniami (siłą oddziaływania) wspólnot samorządowych a jakością funkcjonowania sektora publicznego. Sektor publiczny powszechnie jest definiowany jako ta część gospodarki, która jest dostępna dla wszystkich.

Sektor publiczny funkcjonuje w każdym współczesnym państwie, i to bez względu na panujący system społeczno-ustrojowy czy osiągnięty poziom rozwoju ekonomicznego. Urynkowienie sektora publicznego (najczęściej nie akceptowane przez wspólnoty samorządowe) zakłada odpłatność całkowitą lub częściową z tytułu świadczonych usług publicznych, co w praktyce oznacza rozrost dochodów budżetów publicznych z tytułu odpłatności i jednoczesny spadek udziału dotacji oraz subwencji w procesach finansowania sektora publicznego.

---

[1] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*. Red. J. Kleer. Wyd. CeDeWu.Pl, Warszawa 2005, s. 7.

Sektor publiczny odgrywa istotną rolę w zapewnieniu zatrudnienia i działalności inwestycyjnej oraz tworzeniu wartości dodanej na poziomie samorządu terytorialnego. Powstają pytania:

- jak można ocenić znaczenie tego sektora jako instrumentu gospodarczej interwencji państwa?
- jaką rolę odgrywa ten sektor w realizacji celów interwencjonizmu państwowego, a zwłaszcza pełnego zatrudnienia i stabilizacji cen?
- w jakim stopniu sektor publiczny może spełniać oczekiwania wspólnot samorządowych?
- przy użyciu jakich technik i podejść badawczych można dokonywać wartościowania zależności pomiędzy jakością funkcjonowania sektora publicznego a oddziaływaniem na niego wspólnot samorządowych?

Bez stosownych badań sformułowanie jednoznacznej opinii w tym zakresie jest niezmiernie trudne. Ponadto niezbędne jest odpowiednie instrumentarium badawcze. Sektor publiczny może oddziaływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na szeroko rozumianą *jakość życia* wspólnot samorządowych (w tym na poziom zatrudnienia i inflacji). Zwiększenie liczby miejsc pracy w sektorze publicznym, może przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia. Sektor ten działa bowiem stabilizująco na gospodarkę, ponieważ poziom zatrudnienia nie podlega w nim wahaniom koniunkturalnym w takim stopniu, jak w sektorze prywatnym. Działania odwrotne, tj. wspólnot samorządowych na ten sektor, też są możliwe, a także skuteczne.

Inwestycje w sektorze publicznym mogą w sytuacji spadku inwestycji prywatnych i dekoniunktury przyczynić się do utrzymania pożądanego poziomu inwestycji i do pobudzania całej gospodarki. Finansując np. nakłady na badania i wdrożenia czy na infrastrukturę techniczną, państwo stwarza lepsze warunki do ekspansji kapitału prywatnego. Do takiej ekspansji przyczynia się również wspomaganie finansowe (ze źródeł budżetowych i pozabudżetowych) sektora komercyjnego lub świadczenie na jego rzecz usług przez przedsiębiorstwa sektora państwowego poniżej kosztów produkcji. Sektor publiczny może również odegrać ważną rolę w procesie przekształceń strukturalnych w przemyśle i całej gospodarce. Może też złagodzić społeczne koszty dostosowań dzięki realizacji programów w dziedzinie zatrudnienia, ułatwieniu przekwalifikowania pracowników, a także odpowiednio ukierunkowanej polityce inwestycyjnej. Aktywna postawa społeczności samorządowych, wyrażająca się m.in. artykułowaniem głównych potrzeb lokalnych, może wywierać skuteczną presję na ośrodki decyzyjne, w gestii których znajdują się uprawnienia do rozwiązywania tych ważnych społecznie problemów[2].

---

[2] Por. *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. Red. B. Jałowicki, W. Łukowski. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 129–144.

Szczególne znaczenie, z punktu widzenia stabilizacyjnego wpływu na gospodarkę i likwidacji luki recesyjnej, odgrywają publiczne wydatki inwestycyjne, zwłaszcza tzw. **inwestycje autonomiczne**. Są to przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym, które mogą być podejmowane niezależnie od stanu aktywności gospodarczej i aktualnych rozmiarów popytu rynkowego, ale najczęściej jako efekt zdecydowanego nacisku wspólnot samorządowych. Bezpośrednim celem takich działań jest m.in. wzrost popytu rynkowego i ożywienie aktywności gospodarczej w wymiarze lokalnym.

Oprócz oddziaływania stabilizacyjnego, funkcjonowanie sektora publicznego przyczynia się również do realizacji pewnych celów redystrybucyjnych i alokacyjnych. Gromadzenie dochodów budżetowych oraz ich wydatkowanie nie tylko modyfikuje przebieg procesów gospodarczych w skali mikro- i makroekonomicznej, lecz również wpływa na podział produktu narodowego między różne sfery gospodarki i działające w nich podmioty gospodarcze. Redystrybucyjna rola sektora publicznego wynika przede wszystkim z obowiązków, jakie jego podmioty posiadają z racji ich społecznego (publicznego) charakteru. W swojej działalności jednostki te kierują się nie tylko względami ekonomicznymi, lecz przede wszystkim przesłankami społecznymi. Jest to wynikiem dążenia do zapewnienia wszystkim obywatelom warunków umożliwiających przynajmniej minimalny poziom zaspokojenia pewnych potrzeb. Przejawem takiej polityki jest np. stosowanie ograniczonej odpłatności lub bezpłatnego świadczenia niektórych dóbr i usług, a także wspieranie, poprzez różne transfery, grup społecznych o niskich dochodach oraz ograniczonych lub nieistniejących możliwościach osiągania dochodów. Aby sfinansować transfery oraz zakupy dóbr i usług udostępnianych społeczeństwu lub jego grupom za darmo lub na warunkach ograniczonej odpłatności, sektor publiczny musi uzyskać niezbędne środki, głównie poprzez nakładanie podatków.

Podatki i inne dochody sektora publicznego stanowią swoistą cenę, społeczny koszt działalności podmiotów gospodarujących. Koszty te zazwyczaj obciążają w większym stopniu grupy społeczne o wysokich dochodach. Grupy mniej zamożne są w mniejszym stopniu obciążane podatkami i równocześnie ich dochody są powiększone przez transfery oraz przez bezpłatny lub ulgowy dostęp do niektórych dóbr i usług. Poprzez odpowiednie regulacje podatkowe podmioty sektora publicznego mogą korygować lub uzupełniać decyzje inwestycyjne pozostałych podmiotów gospodarczych (prywatnych i publicznych), opartych na rachunku mikroekonomicznym. Zachęty podatkowe i inne udogodnienia, mające zwiększyć skłonność prywatnych inwestorów do inwestowania w pewnych branżach lub regionach, mogą być wzmocnione poprzez bezpośrednią realizację inwestycji sektora publicznego, szczególnie w takich przypadkach, gdy inne podmioty nie chcą lub nie mogą ich realizować. W tym względzie niezbędna jest aktywna postawa wspólnot samorządowych lub ich przedstawicieli w organach stanowiących, tj. radach gmin i powiatów.

Jednostki samorządu terytorialnego, mając na względzie stan popytu na dobra publiczne ze strony wspólnot samorządowych, w ramach realizacji swoich strategii starają się tworzyć odpowiedni klimat dla funkcjonowania i rozwoju sektora publicznego. Wspólnoty sa-

morządowe nie są zainteresowane zmniejszaniem się rozmiarów sektora publicznego, uznają liczne argumenty za jego utrzymaniem:

- sektor publiczny stanowi przeciwwagę dla sektora prywatnego w tych dziedzinach, w których występuje naturalny monopol,
- sektor publiczny jest szczególnie ważny w okresach wahań koniunkturalnych – skutecznie służy wychodzeniu gospodarki z głębokiego kryzysu gospodarczego,
- utrzymanie sektora publicznego jest koniecznością, jeśli w gospodarce brakuje potencjalnych inwestorów lub nie można liczyć na duży przypływ kapitału zagranicznego,
- instytucje świadczące usługi społeczne funkcjonują w poczuciu pełnego bezpieczeństwa dzięki zapewnieniu przez budżet stałego i systematycznego dopływu środków pieniężnych,
- dystrybucja budżetowa (za pośrednictwem sektora publicznego) zapewnia szeroki zakres opieki społecznej, dzięki której każdy obywatel ma prawo korzystania z usług społecznych. Jest to możliwe, gdyż państwo i samorządy lokalne biorą odpowiedzialność za ograniczenie lub likwidację najbardziej uderzających nierówności społecznych.

Na niektóre zjawiska negatywne w sektorze publicznym wspólnoty samorządowe nie mają wpływu, jednak ze względu na ich znaczenie powinny być przedmiotem badań naukowych:

- służby publiczne stanowią znaczne obciążenie dla budżetu, co jest powodem długotrwałych deficytów w niektórych krajach,
- istnieje wiele niesprawności w zarządzaniu sektorem publicznym. Wynikają one z częstych ingerencji polityki w gospodarkę, przerostów biurokracji, sztywnych struktur organizacyjnych i ram prawnych, a także korupcji,
- zbyt silne sterowanie gospodarką przez państwo lub zbyt silny sektor publiczny hamuje prywatną inicjatywę i zakłóca działanie praw rynkowych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju i postępu społecznego oraz gospodarczego,
- placówki świadczące usługi społeczne nie mają podstaw do samodzielności programowej, organizacyjnej i finansowej. Powoduje to brak odpowiedzialności za prowadzoną działalność, czego skutkiem jest nieefektywność funkcjonowania, a w konsekwencji marnotrawstwo otrzymanych z budżetu środków,
- bezpłatna dystrybucja świadczeń pociąga za sobą konieczność tworzenia dobrze zorganizowanej biurokracji, która jest bardzo kosztowna. System podziału usług jest sztywny i mechaniczny, co powoduje, że możliwe jest jedynie zaspokojenie standardowych potrzeb przeciętnych obywateli. Zaspokojenie potrzeb specyficznych, nietypowych jest często niemożliwe.
- bezpłatna dystrybucja świadczeń powoduje wzrost zapotrzebowania na niektóre usługi.

Szacuje się, że wydatki publiczne w krajach rozwiniętych gospodarczo kształtują się na poziomie 20–35% PKB, natomiast w Polsce na poziomie ca 48% PKB. Rozmiary tych wydatków są skutkiem m.in.:

- zakresu ingerencji państwa w funkcjonowanie procesów gospodarczych i społecznych,
- wzrostu presji społecznej na poprawę poziomu życia za pomocą redystrybucji dochodów,
- wzrostu kosztów funkcjonowania sektora publicznego, będących następstwem jego relatywnie niższej produktywności,
- stosowania aktywnej polityki fiskalnej, co przyczyniło się do ograniczenia dyscypliny budżetowej i pieniężnej, a tym samym do bardziej liberalnego stanowiska w sprawie wielkości sektora publicznego,
- wzrostu kosztów związanych z szerokim włączeniem się państwa w regulowanie sfery mikroekonomicznej.

Profesjonalizm w świadczeniu usług publicznych oraz wysoka jakość dostarczanych dóbr publicznych wymaga zarówno sprawności, jak i efektywnej ze strony wspólnot samorządowych kontroli działań w tym sektorze.

Mając na uwadze szerokie spektrum oddziaływania sektora publicznego na całość procesów zachodzących w gospodarce, wyrażające się w złożoności jego funkcji i ilości realizowanych zadań, wskazać należy, iż jakość w sektorze publicznym może być definiowana poprzez efektywność realizacji jego poszczególnych funkcji i zadań (por. tab. 1).

Tabela 1

Jakość w sektorze publicznym – propozycje pomiaru

Funkcja	Obszar oddziaływania w sektorze publicznym	Propozycja miary
1	2	3
Alokacyjna	• alokacja zasobów zgodna z kryterium efektywności ekonomicznej oraz założeniami polityki gospodarczej kraju • alokacja zasobów gwarantująca maksymalne w danych warunkach ekonomiczno-społecznych wykorzystanie zasobów ekonomicznych (m.in. praca, kapitał)	• poziom bezrobocia na poziomie regionalnym, lokalnym oraz ogólnokrajowym • dostępność dóbr i usług publicznych (np. liczba i rozmieszczenie placówek medycznych, oświatowych, instytucji kultury) • liczba funkcjonujących i nowo powstałych podmiotów gospodarczych • liczba zagranicznych i krajowych inwestycji
Redystrybucyjna	• korekta pierwotnego podziału dochodu narodowego w systemie budżetowym	• struktura wydatków publicznych analizowana z uwzględnieniem m.in. dynamiki wydatków o charakterze socjalnym, wydatków sztywnych oraz wydatków inwestycyjnych o charakterze prorozwojowym

1	2	3
Stabilizacyjna	• niwelowanie skutków występowania cyklu koniunkturalnego w gospodarce m.in. poprzez utrzymywanie założonego celu inflacyjnego, harmonijnego wzrostu gospodarczego i oddziaływanie na procesy konkurencyjności	• wartość podstawowych wskaźników makroekonomicznych takich jak: poziom PKB, wysokość inflacji, poziom długu publicznego oraz deficytu budżetowego, wielkość eksportu • wartość wypłacanych zasiłków społecznych • liczba interwencji Banku Centralnego (dynamika zmian podstawowych stóp procentowych NBP, operacje otwartego rynku i inne) • liczba i rezultat interwencji związanych z występowaniem efektów zewnętrznych*
Regulacyjno-kontrolna	• tworzenie ram prawnych dla efektywnego funkcjonowania poszczególnych sektorów gospodarki (sektor publiczny, prywatny oraz sektor mieszany) oraz podmiotów w nich funkcjonujących • opracowanie systemu kontroli opartego na wczesnym diagnozowaniu oraz skutecznym eliminowaniu nieprawidłowości • jasno zdefiniowane kryteria podziału kompetencji i zadań w sektorze publicznym oraz jednoznaczne wskazanie sankcji za ich naruszenie	Jakość tworzonego prawa oraz procesów legislacyjnych mierzona poprzez: • czas trwania procesu legislacyjnego mierzonego od momentu opracowania koncepcji normy prawnej do faktycznego jej obowiązywania (przepisy wykonawcze) • liczbę wnoszonych poprawek i korekt do pierwotnej wersji treści uregulowania • liczbę zmian (nowelizacji) do pierwotnego tekstu aktu prawnego • oddziaływanie na istniejący porządek prawny (spójność z obowiązującym ustawodawstwem, istnienie elementu wykluczania się norm prawnych i inne) • liczba wykrytych nieprawidłowości • liczba przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych • ilość skarg na działanie służb publicznych

* Szerzej J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 254.

Źródło: opracowanie własne.

Sektor publiczny w obecnych realiach jest wysoce podatny na oddziaływanie polityczne, jak i jawi się częstym obiektem dla publicznych ocen dokonywanych przez wspólnoty samorządowe. Tak jak cała reformująca się gospodarka, tak i sektor publiczny w swojej strukturze (jako rezultat dziedzictwa przeszłości) posiadają wiele elementów – rozwiązań negatywnych. Dla sektora publicznego eliminacja wielu zjawisk dysfunkcyjnych jest i będzie znacznie utrudniona, z konieczności rozłożona w czasie tych przedsięwzięć, a także rozpatrzenia zgłaszanych zastrzeżeń przez społeczności lokalne w kwestii zasadności proponowanych zmian. Sprawia to przede wszystkim ich złożoność, np.:

a) służby publiczne stanowią znaczne obciążenie dla budżetu, co jest powodem długotrwałego deficytu budżetowego. Radykalna zmiana w krótkim czasie jest niemożliwa;
b) istnieje wiele niesprawności w zarządzaniu sektorem publicznym. Wynikają one z częstych ingerencji polityki w gospodarkę, przerostów biurokracji, sztywnych struktur organizacyjnych i ram prawnych, a także korupcji;
c) słabą stroną sektora publicznego jest nieodpowiedni (w dużym stopniu) poziom kadry zarządzającej (szczególnie w sferze gospodarowania publicznym pieniądzem);
d) zbyt silne sterowanie gospodarką przez państwo lub zbyt silny sektor publiczny hamuje prywatną inicjatywę i zakłóca działanie praw rynkowych;
e) placówki świadczące usługi społeczne nie mają podstaw do samodzielności programowej, organizacyjnej i finansowej. Powoduje to brak odpowiedzialności za prowadzoną działalność, czego skutkiem jest nieefektywność funkcjonowania, np. podmiotów komunalnych, a w konsekwencji marnotrawstwo własnych dochodów oraz tych otrzymanych z budżetu państwa;
f) bezpłatna dystrybucja świadczeń pociąga za sobą konieczność tworzenia dobrze zorganizowanej biurokracji, która jest bardzo kosztowna. System podziału usług jest sztywny i mechaniczny, co powoduje, że możliwe jest jedynie zaspokojenie standardowych potrzeb przeciętnych obywateli. Zaspokojenie potrzeb specyficznych, nietypowych jest często niemożliwe;
g) bezpłatna dystrybucja świadczeń powoduje wzrost zapotrzebowania na niektóre usługi.

Funkcjonowanie sektora publicznego – warunkowane zarówno niedoskonałością rynku, jak i mechanizmami wyboru publicznego – opiera się na działalności instytucji publicznych jako „producentach" specyficznych dóbr. Działalność ta różni się jednak od działań producentów rynkowych (komercyjnych), m.in. z następujących powodów[3]:

- W sektorze publicznym nie występuje związek między dostarczeniem dobra a zapłatą za nie. Na rynku podmiot zawsze płaci za nabywane dobro i przejmuje tym samym prawa własności do niego. Tymczasem instytucja publiczna może dostarczać korzyści konkretnej grupie osób, ale kosztami (zapłatą) obciążyć inną grupę osób.
- W sektorze publicznym związek między konsumpcją a zapłatą zostaje rozerwany na szczeblu indywidualnym i pojawia się na szczeblu ogólnospołecznym (ogólnogospodarczym), na którym wydatki publiczne są pokrywane z zebranych publicznych dochodów.
- W sektorze rynkowym decyzje dotyczą cech pojedynczych dóbr (takich jak ilość i cena), natomiast w sektorze publicznym wybory polityczne odnoszą się zwykle do

[3] Por. *Regulowana gospodarka rynkowa*. Pr. zb. red. U.Kalina-Prasznic. Wyd. Oficyna Wydawnicza Kraków 2003, s. 35–36.

wiązki dóbr (w tym dóbr publicznych), tworzących całościowe programy wyborcze (jest to tzw. lista dóbr publicznych). Głosując na daną partię, głosujemy na cały jej program, a nie tylko na akceptowane przez nas fragmenty. Podobnie jak producenci, którzy oferują swoje produkty odbiorcom, również politycy konkurują ze sobą, zabiegając na „rynku politycznym" o głosy wyborców i próbując im „sprzedać" swoje programy, z reguły bardzo ogólne, hasłowe, często populistyczne. Ich przedstawienie ma na celu przede wszystkim zdobycie poparcia politycznego. Po wygranych wyborach zwycięski program powinien stać się podstawą działania rządu (lub innych instytucji publicznych) w odniesieniu do rodzajów, zakresu i form dostarczania dóbr publicznych.

- W działaniach instytucji publicznych – w przeciwieństwie do dobrowolnych transakcji rynkowych – występuje element przymusu (na przykład przymus płacenia podatków, przymus ochrony środowiska, przymus podstawowej edukacji, przymus określonych szczepień). Rząd nie tylko zabiera, stosując przymus, ale i daje, korzystając z tej formy nacisku – dobra publiczne są dostarczane odbiorcom bez względu na wartość, jaką dla nich przedstawiają (na przykład instytucje publiczne narzucają społeczeństwu swój system edukacji, opieki zdrowotnej, ładu przestrzennego). Element przymusu mógłby być wyeliminowany, gdyby rząd podejmował działania przy jednomyślnej akceptacji wszystkich zainteresowanych stron, co jest nie tylko nierealne (gdyż wprowadza paraliż decyzyjny), ale i nieracjonalne (ponieważ powoduje przekupstwo i szantaż). Dlatego we współczesnych demokracjach dominują dwie metody, które prowadzą do zgody społecznej i legitymacji wyboru publicznego, a jednocześnie mają na celu osłabienie odczucia elementu przymusu w działaniach rządu – **zasada większości** (ogranicza wpływ jednostki na podejmowanie decyzji) i **zasada przedstawicielstwa** (wprowadza demokrację pośrednią i usprawnia proces podejmowania decyzji).

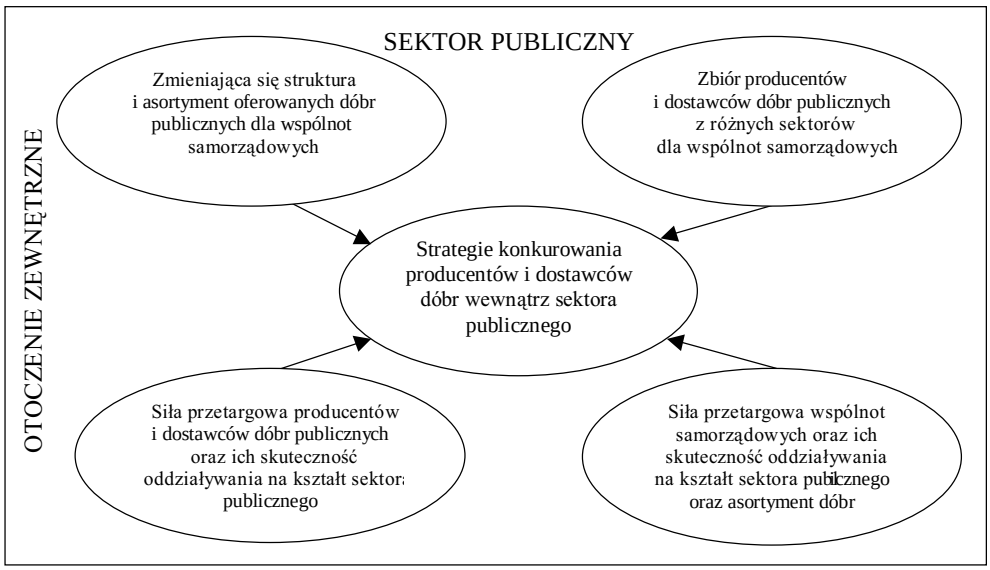
Złożoność sektora publicznego, zmienność uwarunkowań i czynników kształtujących jego strukturę, istnienie zależności przyczynowo-skutkowych między elementami składowymi sektora publicznego wywołujących procesy zmian w postawach potencjalnych wytwórców i dostawców dóbr publicznych a także konsumentów (wspólnot samorządowych) sprawia, iż skuteczność przedsięwzięć badawczych w tych obszarach jest trudna do prognozowania[4]. Badacze tych zagadnień podejmują próby aplikowania na ten grunt tych metod badawczych, które zostały już zweryfikowane w innych obszarach działalności człowieka. Dla przykładu można tu odwołać się do metod analizy sektorów i konkurentów, autorstwa M.E. Portera[5].

---

[4] Por. C. Trutkowski, S. Mandes: *Kapitał społeczny w małych miastach*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 301–316.

[5] Por. M.E. Porter: *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*. PWE, Warszawa 1992, s. 22; *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Red. D. Strahl. Wyd. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 98–110.

Analiza pięciu sił M.E. Portera służy do oceny możliwości rozwojowych i atrakcyjności wybranego sektora gospodarki. Próba zastosowania tej analizy do sektora publicznego ma dać odpowiedź na pytanie o potencjalną możliwość zmniejszenia udziału tego sektora w gospodarce oraz zwiększenia efektywności dostarczania dóbr publicznych przez przejęcie ich dostarczenia przez sektor prywatny[6]. Nie można pominąć w tych pracach analitycznych wspólnot samorządowych i ich roli opiniotwórczej w odniesieniu do oceny jakości funkcjonowania sektora publicznego oraz kierunków zmian (por. rys. 1).



Rys. 1. Odwzorowanie kierunku oddziaływania sił M.E. Portera w sektorze publicznym

Źródło: opracowanie własne.

Aby uzyskać pozytywną odpowiedź na tak sformułowane pytania należy zidentyfikować oraz dokładnie określić grupy tych dóbr publicznych, na które oczekują społeczności lokalne, i których świadczenie powinno pozostać w gestii sektora publicznego. Pełne rozpoznanie pozwoliłoby jednocześnie przesądzić o podziale rynku dóbr publicznych, tzn. ustalić pakiet dóbr publicznych do przekazania dla sektora prywatnego (odpłatnie lub przy finansowaniu lub współfinansowaniu przez sektor publiczny).

Niewątpliwie strategicznym problemem jawią się procedury doboru kryteriów, przy wykorzystaniu których powinna następować segmentacja rynku dóbr publicznych.

[6] *Sektor publiczny w Polsce...*, s. 132–134.

Wspólnoty samorządowe w tym zakresie powinny być uznane za ważnego weryfikatora. I tak[7]:

- Siła oddziaływania odbiorców dóbr publicznych jest, z punktu widzenia podmiotów, które je dostarczają, niewielka. Potencjalnie nie ma i nie powinno mieć dla odbiorców znaczenia, kto jest dostarczycielem dóbr publicznych. Istotne jest, aby te dobra były dostarczane. Istotna jest również jakość dostarczanych dóbr. I tu, w przypadku większości dóbr publicznych, zmiana dostarczyciela z publicznego na prywatnego powinna być przynajmniej neutralna, z punktu widzenia potencjalnego konsumenta. Dlatego ocena możliwości transmisji dostarczania części dóbr publicznych do sektora prywatnego, z punktu widzenia siły oddziaływania odbiorców, jest pozytywna.
- Siła oddziaływania głównych dostawców dóbr publicznych – sektora publicznego – jest bardzo duża. Proces liberalizacji gospodarki polskiej, który obserwujemy od 1989 r., wskazuje na trudności, jakie trzeba pokonać, aby sektor publiczny zmniejszył swój udział w gospodarce. Dominuje w nim bowiem pogląd – „co nie jest dozwolone, jest zabronione", a to oznacza, że sektor publiczny nie zechce oddać „pola" bez walki. Tymczasem proces liberalizacji działalności gospodarczej powinien opierać się na zasadzie – „co nie jest zabronione, jest dozwolone". Te dwie przeciwstawne sobie koncepcje stymulowania działalności gospodarczej określają zupełnie różne miejsce i rolę sektora publicznego w gospodarce.

Ocena możliwości transmisji dostarczania części dóbr publicznych do sektora prywatnego, z punktu widzenia siły oddziaływania dostawców dóbr publicznych, jest negatywna[8].

- Możliwość pojawienia się nowych dóbr publicznych nie jest duża. Struktura dóbr publicznych, oczywiście, zmienia się wraz z rozwojem gospodarczym oraz procesem globalizacji i wynikającymi z niego zagrożeniami. Jednak przyrost liczby nowych dóbr publicznych nie jest duży. Możliwość zmniejszenia udziału sektora publicznego w gospodarce jest, z tego punktu widzenia, bardzo duża.
- Możliwość pojawienia się nowych wytwórców dóbr publicznych związana jest z rosnącą rywalizacją między sektorem publicznym a sektorem prywatnym. „Zagrożeniem" dla sektora publicznego jest przekształcanie się, wraz ze wzrostem i rozwojem gospodarczym, części dóbr publicznych w dobra normalne (np. ochrona własności, edukacja, zdrowie itp.). Wynika to m.in. z niskiej jakości tych dóbr publicznych i wykorzystania tego przez sektor prywatny dla wchodzenia w obszary zarezerwowane dotychczas, głównie z powodu niskiego poziomu dochodów społeczeństwa dla sektora publicznego.

Należy także postrzegać możliwość, iż ten czynnik będzie także sprzyjał zmniejszaniu udziału sektora publicznego w gospodarce. Rywalizacja wewnątrz sektora publicznego nie

---

[7] *Ibidem*, s. 133.

[8] *Ibidem*, s. 133–134.

istnieje. Podmioty sektora publicznego nie rywalizują między sobą o klientów. Mogą rywalizować o obszar działalności i wiążące się z nim publiczne środki finansowe oraz władzę. Nawet jeżeli istnieją spory między podmiotami sektora publicznego, to nie dotyczą one procesu dostarczania dóbr publicznych. Stanowić to może tylko słabość sektora publicznego, gdyż nie koncentruje uwagi pośrednich beneficjentów (urzędników, polityków) na istocie sprawy, którą jest dostarczanie dóbr publicznych. Dlatego, z punktu widzenia rywalizacji, wewnątrz sektora publicznego także nie ma ograniczeń dla zmniejszania udziału tego sektora w gospodarce, chyba że miałoby to stać się kosztem dostępu wspólnot samorządowych do dóbr publicznych.

Jakość funkcji i zadań realizowanych przez sektor publiczny determinowana jest przez szereg czynników w tym m.in. istniejącą infrastrukturę techniczną i społeczną, jakość zarządzania na poziomie rządowym i samorządowym, uwarunkowania regionalne i lokalne (w tym istniejący potencjał rozwojowy i kapitał społeczny) dostępne instrumenty polityki społeczno-gospodarczej oraz kierunki rozdysponowania środków publicznych. Rosnąca dynamika zmian w sektorze publicznym, połączona ze wzrostem złożoności narzędzi analitycznych wykorzystywanych do realizacji zadań i funkcji tegoż sektora, powoduje, iż istotnego znaczenia dla jakości procesów i zjawisk w sektorze publicznym nabiera czynnik ludzki (kadry, pracownicy).

Dokonujące się procesy globalizacji i integracji w skali międzynarodowej mają wpływ nie tylko na procesy i kształt funkcjonowania współczesnych państw, ale również rodzą określone oczekiwania w stosunku do pracowników sektora samorządowego, od których wymaga się systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, umiejętności przyswajania i przetwarzania znacznej ilości informacji połączonej ze swobodnym poruszaniem się w mediach interaktywnych[9]. Jest to szczególnie istotne, z punktu widzenia jakości świadczonych dóbr i usług publicznych, co w sposób bezpośredni wpływa na poziom zadowolenia odbiorców (wspólnoty samorządowe, sektor komercyjny itp.).

Istotnym czynnikiem w analizie jakości sektora publicznego (przy założeniu, iż przejawia się ona poprzez efektywne i sprawne realizowanie jego funkcji i mierzona jest poziomem zadowolenia odbiorców dóbr i usług tegoż sektora) staje się struktura wydatków publicznych[10]. Głównie z uwagi na możliwość podnoszenia jakości świadczonych dóbr i usług poprzez finansowanie nakładów inwestycyjnych, m.in. na B+R, wdrażanie nowych technologii i koncepcji funkcjonowania poszczególnych sfer sektora publicznego (opieka zdrowotna, sądownictwo, edukacja i inne). Szczególnie ważną grupę wydatków stanowią wydatki prorozwojowe (inwestycyjne), które kreują wzrost gospodarczy oraz podnoszą jakość sek-

---

[9] Por. B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wyd. PLACET. Warszawa 2004, s. 140–159.

[10] Por. A. Szewczuk, M. Zioło: *W poszukiwaniu nowej jakości dla sektora publicznego w Polsce*. Red. A. Pomorska. *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*. T. I, Wyd. UMCS, Lublin 2005 s. 125–138.

tora publicznego poprzez dostarczanie nowych rozwiązań i koncepcji (np. finansowanie *know-how*, nowych technik informacyjno-informatycznych, finansowanie prac nad współczesnymi koncepcjami zarządzania i inne).

Zachodzące zmiany w otoczeniu oraz stale rosnące tempo rozwoju cywilizacyjnego sprawiają, iż sektor publiczny musi stosownie reagować. Zmiany w samym sektorze publicznym mogą następować m.in. poprzez nowatorskie podejście wyrażające się zdefiniowaniem po nowemu odpowiedzialności państwa za poszczególne dziedziny publiczne, społeczne i gospodarcze. Niezbędna jest większa „ekonomizacja" sektora publicznego, tak w odniesieniu do dóbr społecznych, jak i w odniesieniu do dóbr publicznych[11]. Nowe metody zarządzania nie są wprowadzane wystarczająco solidnie, aby doszło do zmian zachowań w całym sektorze publicznym. Istnieje tu główny „wątek" prowadzący przez wszystkie nowe metody, oparty w *ukierunkowaniu na procesy*. Ukierunkowanie na procesy jest „filozofią", sposobem myślenia i działania na podstawie odpowiednich postaw wytwórców/dostawców oraz konsumentów dóbr publicznych (wspólnoty samorządowe)[12]. Zmiany powinny dotyczyć wielu obszarów, a ich efektem będzie nowa jakość funkcjonowania sektora publicznego.

Wprowadzenie innowacyjnych metod i technik zarządzania sektorem publicznym powinno zagwarantować efektywniejsze (jak dotychczas) wykorzystywanie środków publicznych. Wyraźny postęp w tym zakresie jest możliwy tylko za pomocą rozwiązań systemowych i instytucjonalnych. Należy tu wspomnieć m.in. o:

- metodach nowoczesnego budżetowania ukierunkowanego na pełniejsze identyfikowanie potrzeb społeczności lokalnych,
- metodach badania efektywności realizowanych wydatków publicznych,
- wdrożeniu systemu pozwalającego na dokładne liczenie i ewidencjonowanie kosztów sektora publicznego,
- monitorowaniu gospodarki finansowej sektora publicznego.

Te wszystkie przedsięwzięcia mają zapewnić znaczącą poprawę funkcjonowania sektora publicznego, poprawę jakości zarządzania jednostkami sektora publicznego, podniesienie społecznej i ekonomicznej użyteczności zasobów alokowanych przez sektor publiczny.

Sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce jak i na świecie w sposób bezpośredni wpływa na budowanie dobrobytu społecznego. Rola jaką pełni sektor publiczny w gospodarce oraz społecznym podziale pracy w sposób istotny determinuje konieczność utrzymywania wysokiej efektywności i racjonalności jego działania. Praktyka gospodarcza wskazuje na występowanie nieprawidłowości w wielu obszarach ustawowo przypisanych jurysdykcji podmiotów sektora publicznego. Występujące dysfunkcje w procesie

---

[11] S. Owsiak: *O nowatorskie podejście do sektora publicznego.* W: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*. T. 1, *Finanse publiczne*. Wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004, s. 25–26.

[12] Por. R. Muller, P. Rupper: *Process reengineering*. Wyd. ASTRUM, Wrocław 2000, s. 181–190.

realizacji zadań powierzonych podmiotom sektora publicznego oraz towarzyszący im spadek zadowolenia społecznego (wspólnot samorządowych) wskazuje na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań pozwalających osiągnąć wysoką efektywność i sprawność działania podczas wykonywania zadań o charakterze ogólnospołecznym. Coraz częściej analizuje się zagadnienia dotyczące procesu zarządzania oraz jakości w obszarze sektora publicznego, jako te które w sposób skuteczny i długotrwały przyczynić się mogą do utrzymania równowagi tego sektora oraz pozwolić na efektywne i racjonalne w danych warunkach realizowanie funkcji publicznych na rzecz wspólnot samorządowych.

LOCAL COMMUNITIES AND THEIR IMPACT ON FUNCTIONING OF PUBLIC SECTOR – PRAGMATICS OF IDENTIFICATIONS OF DEPENDENCIES

Summary

The restoration of self-government in Poland in 1989 started long-term process of reforms of Polish public sector. The most important and sophisticated reform was devolution of power and responsibility between local and central government. At present, decentralization process in Poland has focused on building and strengthening of local authorities. Polish experience shows that successful implementation of three dimension of decentralization process (financial, administrative and functional) requires that a number of barriers have to be overcome. Legal framework and insufficient financing at LGEs' level are still major constraints, which have big impact on regional and local development process.

At present, public sector in Poland is limited and responsibilities for fulfilling public tasks are also a part of the activity of local government. There are still many unsolved problems, which impact on public sector effectiveness and fiscal burdens. The tasks handed over to local government are underfinanced and have influenced the local debt value. All factors mentioned above and demand for higher quality of public tasks determine outsourcing public services to commercial sector and requires radical reforms of public sector in Poland.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

JOLANTA SZOŁNO-KOGUC

GŁÓWNE PROBLEMY PUBLICZNYCH FUNDUSZY CELOWYCH

1.

W perspektywie koniecznych działań sanacyjnych (nie mówiąc już o kompleksowej reformie) sektora finansów publicznych coraz częściej eksponowana jest potrzeba jego reorganizacji, jak i reorientacji reguł gospodarowania środkami publicznymi, w aspekcie ich adekwatności do aktualnych uwarunkowań gospodarki rynkowej, rozwijającej się przecież w gwałtownie zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym. Wśród podstawowych zasad gospodarowania publicznymi środkami finansowymi uwagę skupiają niejednokrotnie dwie klasyczne zasady budżetowe odnoszące się do treści budżetu: zasada powszechności (zupełności) oraz zasada jedności materialnej (inaczej niefunduszowania). Analiza tych zasad nabiera przy tym szczególnego znaczenia w powiązaniu z nadrzędną zasadą racjonalizacji wszelkiego działania, jak też wskazywanymi w regulacjach prawnych (np. w ustawie o finansach publicznych) celowością, rzetelnością, gospodarnością, oszczędnością, jawnością i przejrzystością. W tym kontekście istotności nabiera odwieczny niemalże dylemat teorii w praktyce: która z form gospodarowania środkami publicznymi – tradycyjna budżetowa, czy też szczególna funduszowa – daje większe możliwości racjonalizacji, czy i w jakim zakresie fundusze celowe powinny stanowić uzupełnienie właściwego budżetu, czy też fundament finansów publicznych[1].

[1] W szerokim zakresie problematyki tej dotyczył realizowany przez autorkę w latach 2003–2006 projekt badawczy MNiSW nr 2 H02C 05325 nt. *Fundusze celowe w Polsce – ocena funkcjonowania, kierunki rozwoju.*

2.

Idea tworzenia rozmaitych form gospodarowania środkami publicznymi poza budżetem znajduje szerokie zastosowanie w wielu państwach[2]. Wykorzystywane rozwiązania obejmują różnego rodzaju fundusze specjalnego przeznaczenia, których wspólną cechę stanowi wyodrębnienie środków pieniężnych z ogólnej puli zasobów budżetowych na finansowanie ściśle określonych zadań. Jednakże porównania w skali międzynarodowej są bardzo utrudnione. Różna jest bowiem nie tylko liczba funkcjonujących w poszczególnych krajach funduszów celowych, ale przede wszystkim przesłanki, na bazie których tworzone są tego typu instytucje, a co za tym idzie finansowane w ten sposób cele i zadania. Fundusze w rozmaity sposób powiązane są przy tym z budżetem – tworzy się je zarówno w ramach budżetu jako fundusze typu budżetowego albo rachunki specjalnego przeznaczenia, jak i poza budżetem (jako fundusze pozabudżetowe). W konsekwencji niejednolite są metody zarządzania nimi. Taka sytuacja stanowi poniekąd rezultat zróżnicowanego układu i wagi zadań budżetowych i pozabudżetowych w poszczególnych państwach. W większości przypadków związki instytucji funduszowych z budżetem są albo bardzo luźne (oparte na powiązaniach wynikających raczej ze wspólnej realizacji określonych zadań publicznych, transferów środków, niż ścisłej kontroli gromadzenia i dysponowania określonej puli zasobów finansowych państwa), albo też nie istnieją w ogóle (takie fundusze mają charakter autonomiczny).

3.

Analiza rozwoju gospodarki funduszowej w Polsce, szczególnie na przełomie XX i XXI wieku, wskazuje przede wszystkim na niejednoznaczny status prawny publicznych funduszy celowych, wynikający z braku klarownej normatywnej definicji funduszu celowego[3]. Taki stan rzeczy utrudnia jednoznaczną kwalifikację funduszy specjalnego przeznaczenia funkcjonujących na gruncie polskiego systemu finansów publicznych[4]. Unormowania prawne dotyczące poszczególnych instytucji funduszowych często mają charakter zdawko-

---

[2] Zob. *The Legal Framework for Budget System. An International Comparison.* „OECD Journal on Budgeting" (Special Issue) 2004, vol. 4, No 3, s. 88 i d. Por. wyniki badań międzynarodowych *OECD/Word Bank Budget Practices and Procedures Survey.* dostępne na stronie internetowej: www.oecd.org.

[3] Zob. J. Szołno-Koguc: *Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych.* „Studia Prawnofinansowe", Uniwersytet Gdański (w druku) oraz B. Kucia-Guściora: *Status prawny funduszy celowych.* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, nr 4.

[4] Uzasadnione kontrowersje wynikają z faktu, iż zasadniczo o charakterze funduszowym danej instytucji „decyduje" nie tyle istota gospodarowania środkami publicznymi, lecz sama regulacja prawna. W świetle ustawy o finansach publicznych do funduszy celowych nie zalicza się ustawowo utworzonych rachunków bankowych, których ustawa tworząca nie określiła jako fundusz celowy (art. 29, ust. 3, pkt 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005.249.2104). W konsekwencji jawi się ważki problem interpretacyjny dotyczący wielu instytucji, na przykład ulokowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

wy, nie są spójne i zsynchronizowane. Świadczy to niewątpliwie o braku wypracowanego wzorca czy modelu funkcjonowania publicznych funduszy celowych, a zwłaszcza braku systemowej regulacji uwzględniającej dorobek nie tylko doktryny prawa finansowego, standardy obowiązujące w innych dziedzinach prawa, jak i przede wszystkim ekonomiczny charakter dokonywanych operacji finansowych.

Jak wynika z kolei z analizy danych finansowych, państwowe fundusze celowe zamiast stanowić uzupełnienie budżetowego gromadzenia i wydatkowania środków publicznych,

Tabela 1

Struktura dochodów sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu transferów wzajemnych) w latach 1994–2005 (%)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Budżet państwa	62,0	61,1	58,4	57,9	55,6	49,6	49,8	48,0	47,7	47,7	45,6	48,1
2. Budżety JST*	9,3	9,3	11,0	11,8	12,2	11,4	11,2	11,1	11,4	10,6	13,2	13,4
3. Państwowe FC	**22,3**	**23,1**	**23,9**	**23,9**	**25,9**	**25,8**	**24,5**	**24,1**	**22,6**	**21,4**	**23,5**	**24,3**
4. Samorządowe FC	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0,6**	**0,7**	**0,7**	**0,4**	**0,5**	**0,4**	**0,2**
5. Kasy chorych/NFZ	–	–	–	–	–	6,8	8,1	8,4	7,8	8,3	8,1	7,8
6. G-ka pozabudżetowa	6,4	6,5	6,7	6,4	6,3	5,8	5,7	5,1	5,2	4,8	4,6	2,6

Tabela 2

Struktura wydatków sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu transferów wzajemnych) w latach 1994–2005 (%).

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Budżet państwa	41,0	43,6	40,8	39,1	39,1	27,1	26,3	24,3	22,9	24,6	27,1	29,1
2. Budżety JST*	10,7	10,8	13,8	15,1	15,6	21,0	23,2	22,5	21,9	19,9	19,9	21,1
3. Państwowe FC	**41,3**	**38,6**	**38,3**	**39,0**	**38,5**	**37,1**	**36,8**	**36,1**	**35,7**	**35,0**	**33,6**	**31,0**
4. Samorządowe FC	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,3**	**0,4**	**0,3**	**0,3**
5. Kasy chorych/NFZ	–	–	–	–	–	8,0	8,0	8,1	8,0	8,0	7,5	7,8
6. G-ka pozabudżetowa	7,0	7,0	7,1	6,8	6,8	6,4	5,3	4,7	4,5	4,2	4,5	2,8

[1] Do 1998 – budżety gmin.

Wyjaśnienie: od 2001 r. w sprawozdaniach uwzględniane są także agencje rządowe i pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Stąd suma wielkości podanych w tabeli nie dopełnia 100,0%.

Źródło: S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka.* Warszawa 2005, tabele 12.1–12.4 oraz na podstawie sprawozdań RM z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2005 i uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2006 r.

w kolejnych latach umacniały swoją kluczową pozycję (patrz tab. 1–2). Skala rosnących operacji finansowych dokonywanych w ramach funduszy celowych, coraz większe zasoby środków pozostających w dyspozycji gestorów tych funduszy, wskazują na faktyczne przejmowanie od budżetu funkcji redystrybucyjnej.

4.

Pomimo kolejnych prób reform, podejmowanych zarówno z początkiem lat 90., jak i w okresie późniejszym na przełomie XX i XXI wieku, a polegających w szczególności na likwidacji rozmaitych funduszy celowych, gospodarka funduszowa nie tylko nie przestała odgrywać istotnego znaczenia w wydatkowaniu środków publicznych; przeciwnie – paradoksalnie można było zauważyć istotny jej rozwój. Silna presja na tworzenie funduszy celowych zazwyczaj wynika ze złudnego przeświadczenia tak polityków, decydentów, jak i społeczeństwa, iż samo wyodrębnienie funduszowe zadań i środków zapewnia trwałość i niezawodność finansowania określonych celów, a co za tym idzie spełnienie oczekiwań danej grupy społecznej czy zawodowej[5].

5.

Jak pokazują wyniki licznych kontroli NIK[6], wydatkowanie środków poprzez fundusze celowe jest często nieracjonalne, nie wspominając o licznych przypadkach naruszania przepisów prawa. Brak racjonalności wyraża się między innymi w tym, iż, z jednej strony, istnieją fundusze celowe, w których dyspozycji na koniec roku pozostają niewykorzystane środki (np. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, liczne wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej), z drugiej zaś, budżet państwa boryka się z problemem rosnącego deficytu. Nadwyżki finansowe funduszy celowych są lokowane w bankach lub uruchamiane na rynku kapitałowym, przynosząc odrębnie poszczególnym funduszom niemałe zyski z tytułu oprocentowania lokat i innych operacji finansowych. W tym samym czasie dla sfinansowania niezrównoważonych dochodów i wydatków budżetu pań-

---

[5] Na przykład tylko w 2006 r. pojawiły się przynajmniej dwie skonkretyzowane w postaci projektów ustaw propozycje utworzenia nowych funduszy celowych: Funduszu Sołeckiego jako funduszu gminnego (projekt poselski, druk sejmowy nr 1172) czy Funduszu Pomocy Ofiarom Klęsk Żywiołowych jako funduszu państwowego (projekt przedstawiony przez Prezydenta RP, druk sejmowy nr 675). Zob. też C. Kosikowski: *Finanse publiczne. Komentarz.* Warszawa 2006, s. 123.

[6] *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa* (informacja zbiorcza o wynikach kontroli NIK w latach 1991–1996). Najwyższa Izba Kontroli, Departament Informacji i Analiz Systemowych, Warszawa, listopad 1996 oraz *Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych.* Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, Warszawa, luty 2000.

stwa musi być zaciągany dług publiczny poprzez kolejne emisje obligacji i bonów skarbowych czy kredyt bankowy.

Racjonalność funduszy celowych warunkowana jest skutecznością w egzekwowaniu należności. Niestety, wiele można wskazać i w tym zakresie nieprawidłowości. Nierzadko w raportach pokontrolnych NIK wykazywano, z jednej strony, brak dostatecznej inicjatywy i zaniedbania w terminowym egzekwowaniu należnych składek i opłat na rzecz funduszy celowych, z drugiej zaś – z roku na rok zwiększające się obciążenie budżetu państwa dotacjami dla funduszy celowych koniecznymi dla zapewnienia realizacji świadczeń gwarantowanych przez państwo (w szczególności chodzi tutaj o fundusze ubezpieczeń społecznych, zarządzane tak przez ZUS, jak i KRUS). Niekorzystne zjawiska dotyczyły także funduszy niedotowanych – z jednej strony, utrzymywane wolne środki na kontach i/lub zaległości we wpłatach, z drugiej zaś, wykazywana niska realizacja zadań (co do zakresu, jak i standardu jakościowego).

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK oraz urzędy kontroli skarbowych wskazywały na przypadki wydatkowania środków funduszu celowego w sposób niezgodny z przepisami ustawy tworzącej przeznaczanie środków funduszu: zamiast na cele ustawowo określone, na inwestycje finansowe (zakup papierów wartościowych, lokaty bankowe) bądź nadmierne zwiększanie wydatków o charakterze administracyjnym (wynagrodzenia dla pracowników, koszty siedziby instytucji dysponującej danym funduszem, jej wyposażenia). W swoich wnioskach i ocenach Najwyższej Izby Kontroli nierzadko podkreślała brak koordynacji zadań finansowanych z różnych źródeł – funduszu celowego (czasami nie jednego), budżetu państwa i innych (także spoza sektora finansów publicznych). Ten niedostatek właściwego zarządzania finansami w związku z realizacją określonych celów był skutkiem między innymi tego, iż dysponent funduszu celowego nie posiadał często wystarczającego rozeznania uzasadnionych potrzeb w skali kraju, które mogą i powinny być wspomagane w ramach systemu budżetowego, w tym wprost ze środków funduszu, a które z innych źródeł (wskazane uwagi dotyczą zwłaszcza PFRON). Finansowanie tych samych zadań zarówno w ramach budżetu państwa, jak i państwowych funduszy celowych – niejednokrotnie wszak korzystających ze środków budżetowych w ramach dotacji – prowadził ponadto do innego typu nadużyć, polegających na manipulowaniu operacjami finansowymi w celu uniknięcia zwrotów niewykorzystanych środków budżetowych na koniec roku[7].

---

[7] Np. w 2005 r. sytuacja taka wystąpiła w MON, gdzie zakupy sprzętu wojskowego na łączna kwotę 28,3 mln zł sfinansowane początkowo ze środków Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, „zrefundowano" w ramach wydatków budżetu państwa. Dodać przy tym należy, iż przepisy ustawy z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (DzU nr 76, poz. 804) nie przewidują zasilenia wspomnianego funduszu z części budżetowej, którą dysponuje MON. Poza tym sfinansowano zadania, których nie można zaliczyć do modernizacji sił zbrojnych (wydatki na rzecz szpitali wojskowych, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej). Zob. *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku*. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, maj 2006, s. 116.

6.

Większość nieprawidłowości stanowi rezultat zdecydowanie słabszych rygorów gospodarowania środkami publicznymi w przypadku funduszów celowych, w porównaniu z obowiązującymi inne jednostki sektora budżetowego, a także braku skutecznego nadzoru ze strony organów, które powinny ten nadzór sprawować. W funduszach celowych nie stosowano w zasadzie dyscypliny finansowej, obowiązującej w jednostkach budżetowych. Brak wyraźnie wskazanych ustawowo powszechnie obowiązujących reguł gospodarki finansowej funduszy celowych skutkował i, niestety, nadal skutkuje niewystarczającą kontrolą i nadzorem nad wykorzystywania w ich ramach środków. Co prawda ustawa o finansach publicznych (a następnie odrębna ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), w porównaniu do rozwiązań wynikających z wcześniej obowiązującego prawa budżetowego, rozszerzyła zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmując tą odpowiedzialnością wszelkie osoby dysponujące środkami publicznymi. Jeśli jednak w przypadku wielu funduszy celowych nie do końca jasne jest, kto i na jakich zasadach powinien dbać o właściwy wymiar i egzekucję należnych składek czy wpłat, zwłaszcza gdy w poborze pośredniczą inne instytucje, w praktyce odpowiedzialność ta zostaje niejako „rozmyta".

Nieprawidłowości dotyczące funduszy celowych to również wynik braku transparentności ich gospodarki. Najwyższa Izba Kontroli w swoich raportach i analizach wielokrotnie zwracała uwagę na konieczność objęcia corocznymi ustawami budżetowymi wszystkich państwowych funduszy celowych. Niestety w poszczególnych latach plany finansowe tylko części z nich były zamieszczane w odpowiednich załącznikach do ustaw budżetowych. Sytuacji takiej sprzyjał fakt utrwalonego przez długi czas przekonania (choć formalnie był wyartykułowany na gruncie regulacji ustawy z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, stosowne zapisy nie znalazły się w kolejnych ustawach o finansach publicznych), iż w „ustawie – budżet państwa na dany rok" uwzględniane są tylko takie fundusze, które ustawa tworząca wyraźnie określa jako państwowe fundusze celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jedynie te fundusze znajdowały również swoje odpowiednie miejsce w dokumencie sprawozdania z wykonania budżetu państwa. W konsekwencji tylko one były poddawane, wraz z wymienionym rocznym raportem budżetowym, systematycznej analizie i ocenie NIK oraz autoryzacji parlamentarnej. W zdecydowanie mniejszym zakresie weryfikacja budżetowa obejmowała pozostałe fundusze celowe, i to jedynie te, które korzystały z dotacji z budżetu państwa, jak np. Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa czy Fundusz Kościelny (choć ten ostatni formalnie nie jest zaliczany do państwowych funduszy celowych w rozumieniu obowiązującej dotychczas ustawy o finansach publicznych). Ustawy budżetowe, a co za tym idzie sprawozdania z ich realizacji, nie pokazywały całości operacji finansowych tych funduszy – tylko kwotę dotacji wykazaną w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej. Poza systemem planowania i sprawozdawczości budżetowej pozostawała

większość funduszy celowych lokowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego, jak Krajowy Fundusz Drogowy, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Fundusz Termomodernizacji czy Fundusz Kredytu Technologicznego – w ustawie budżetowej pojawiały się tylko kwoty wsparcia dotacyjnego ze środków budżetu państwa określonych zadań realizowanych w ramach wymienionych funduszy. Procedura budżetu państwa nie obejmuje także planowania finansowego i sprawozdawczości Narodowego Funduszu Zdrowia (na gruncie prawa traktowanego nie jako państwowy fundusz celowy, lecz jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną[8]). Sytuacja taka z pewnością stanowiła konsekwencję wspomnianego już braku klarowności co do tego, kiedy mamy do czynienia z funduszem celowym zaliczanym do sektora finansowego państwa. Brak uwzględnienia w ustawie budżetowej pośrednio wyłączał instytucje funduszowe spod kontroli budżetowej. Nie pozwalał na pełną konsolidację finansów publicznych tak na etapie planowania, jak i sprawozdawczości, zważywszy dodatkowo na fakt stosowania różnych metod księgowych. Aktualnie bowiem przychody funduszy celowych są księgowane memoriałowo (wg przypisu), natomiast wydatki generalnie prezentowane są kasowo, choć, jak wynika z analiz NIK, niektóre memoriałowo (czyli jako wydatki ujmowane są pozycje kosztów). W jednostkach budżetowych dochody i wydatki księgowane są w zasadzie kasowo.

Dodatkową, choć niemniej istotną przyczynę nieracjonalności w gospodarce funduszowej, niejednokrotnie podkreślaną w raportach NIK oraz analizach opracowywanych na zlecenie Sejmu czy rządu, stanowił i stanowi sam sposób sformułowania ustawowej podstawy prawnej do dokonywania wydatków. Zakres celów i zadań, jakie realizują fundusze celowe, jest bardzo rozległy: obejmuje obszar szeroko rozumianych świadczeń społecznych, działalność wspomagającą podmioty gospodarcze poprzez różnego typu transfery środków publicznych. Niejednokrotnie upoważnienie ustawowe do dokonywania danego rodzaju wydatku jest formułowane zbyt ogólnie, mieszcząc bardzo szerokie *spectrum* możliwości. W rezultacie niektóre wydatki w ocenie kontrolerów okazywały się po prostu niecelowe.

7.

Rozważając celowość określonych instytucji typu funduszowego, warto podkreślić, iż choć generalnie istotnych zastrzeżeń zdaje się nie budzić zasadność wyodrębnienia z budżetu zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego (takie rozwiązanie znajduje dość powszechne zastosowanie w systemach budżetowych wielu państw[9]), to szczegółowa analiza doświad-

---

[8] Por. ustawa z 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU 2004.210.2135 ze zm.)

[9] Szerzej na ten temat: *Social Security Programs Throughout the World: Europe 2004*. Office of Policy and Office of Research, Evaluation and Statistics Washington, DC, SSA Publication No. 13-1180, September 2004.

czeń praktycznych skłania ku głębszej refleksji odnośnie możliwości i uwarunkowań racjonalizacji organizacji i zarządzania Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, w tym reguł jego gospodarki finansowej. Szczególnego rozważenia wymaga ostateczny kształt systemu ubezpieczeń społecznych rolników: czy system ten powinien być niezależnie zorganizowany i zarządzany, czy też połączony z FUS w ramach jednej zintegrowanej konstrukcji systemu powszechnego. Potrzeba zachowania spójności rozwiązań dla różnych grup zawodowych wskazywałaby na przyjęcie docelowo raczej drugiego wariantu.

Wiele kontrowersji pojawia się wokół aktualnej struktury funduszy o charakterze socjalnym. Nadmierna w tym względzie debudżetyzacja finansowania zadań nie sprzyja ich racjonalności w znaczeniu efektywności i skuteczności. Nie wydaje się zasadne utrzymywanie Państwowego Funduszu Kombatantów, dla którego jedyne źródło zasilenia stanowi zasadniczo dotacja z budżetu państwa[10]. Trudno znaleźć wystarczająco racjonalne argumenty za utrzymaniem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w dodatku jako instytucji posiadającej osobowość prawną. Po reformie ustrojowej 1999 roku większość zadań realizowanych na rzecz osób niepełnosprawnych znalazła się w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu wojewódzkiego i powiatowego.

Waga zadań z zakresu ochrony środowiska daje uzasadnienie dla szczególnego traktowania organizacji gospodarki finansowej związanej z ich realizacją[11] – środki pochodzące z opłat i kar związanych z wykorzystywaniem środowiska z istoty powinny być przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć związanych z jego ochroną. Charakter zatem gromadzonych zasobów daje przesłankę dla ich celowego wydatkowania w ramach funduszy ekologicznych. Nie ma natomiast uzasadnienia dla funkcjonowania tak znacznej liczby funduszy ekologicznych (przede wszystkim „rozdrobnienie" funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – obok narodowego, wojewódzkie, powiatowe i gminne). Nadmierne w ten sposób rozproszenie środków nie służy prawidłowej gospodarce finansowej, zmniejsza efekty ekologiczne i ekonomiczne realizowanych zadań.

Od dawna wątpliwości budzi również funkcjonowanie tak znacznej liczby funduszy celowych o niezdefiniowanym charakterze prawnym powierzonych lub zleconych do obsługi Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Niestety, podejmowane kolejne próby stosownych zmian legislacyjnych jak na razie nie przyniosły spodziewanych efektów poprawy. Mało tego, pojawiają się nowe instytucje funduszowe wzorowane niejako na już funkcjonujących, powielające nieracjonalne, bo przede wszystkim nieprzejrzyste rozwiązania. Konieczne jest zatem systemowe uporządkowanie funduszy celowych ulokowanych w BGK, ujednolicenie

---

[10] Nowa definicja funduszu celowego w świetle ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych tę wątpliwość wyeksponowała. Stąd jedynym sensownym rozwiązaniem jest włączenie zadań Państwowego Funduszu Kombatantów do budżetu.

[11] Art. 74 Konstytucji RP (Ustawa z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997.78.483) wskazuje, iż „władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska".

i uproszczenie zasad, na jakich działają. Powinien być dokonany w pierwszej kolejności przegląd pod kątem ich przydatności, charakteru dysponowanych środków, istoty realizowanych zadań.

8.

Podsumowując, warto podkreślić, iż utrzymanie, rozwój lub przeciwnie ograniczenie czy wręcz likwidacja funduszy celowych i tym podobnych form organizacyjnych funkcjonujących poza budżetem, przede wszystkim zależy od koncepcji systemowych, wyartykułowanych, przyjętych i konsekwentnie stosowanych w danym państwie. Konieczna jest konkretna deklaracja gremiów przedstawicielskich i rządowych, co do preferowanej filozofii gospodarowania środkami publicznymi. Dotychczasowa doktryna teoretyczna nie daje bowiem jednoznacznej odpowiedzi[12]. Fundusze celowe co prawda powodują rozproszenie środków, naruszają tradycyjnie rozumiane zasady budżetowej jedności i powszechności, ale przy współczesnej skali i znaczeniu finansów publicznych mogą i powinny znaleźć odpowiednie wykorzystanie jako alternatywa mało elastycznego gospodarowania budżetowego. Należy jednakże zdawać sobie sprawę, iż bez świadomych w tym względzie decyzji co do rozsądnych ich granic, mogą i – jak wykazano w niniejszym opracowaniu – nierzadko stanowią „ucieczkę" od kontroli, a co za tym idzie pełnej transparentności gromadzenia i wydatkowania pieniędzy publicznych. Zamiast przyczyniać się do poprawy racjonalności, będą nadal stanowić źródło martnotrawstwa, przesądzając ostatecznie o nieskuteczności i nieefektywności całego systemu.

Poszukując zatem rozwiązań systemowych w zakresie gospodarowania finansami publicznymi warto uwzględnić, iż jeśli już przyjęta zostanie możliwość współistnienia, obok budżetu państwa i budżetów samorządowych, funduszy celowych, to bezwzględnie wszystkie tego typu instytucje powinny być jasno zdefiniowane w odpowiednich aktach prawnych. Klarownie określona winna być ich przynależność do sektora finansów publicznych, o której decydują przede wszystkim kryteria merytoryczne (tj. fakt celowego wykorzystywania środków publicznych z określonych źródeł w związku z realizacją wyodrębnionych zadań państwa czy innych podmiotów publicznoprawnych), do nich dostosowane kryteria formal -noprawne. Przepisy prawne nie mogą „przekonywać", iż nie mamy do czynienia z państwowym funduszem celowym, tylko dlatego, że stosownego zapisu nie zawiera ustawa tworząca[13].

---

[12] J. Szołno-Koguc: *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych.* W: Red. U. Wich. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H Oeconomia, Lublin 2004, s. 97–110.

[13] Wspominany już wcześniej przykład NFZ, jak i Krajowego Funduszu Drogowego, któremu notabene w ogóle odbiera się status funduszu celowego należącego do sektora finansów publicznych.

THE MAIN PROBLEMS OF APPROPRIATED PUBLIC FUNDS

Summery

The subject of the article is focused on select aspects of appropriated state funds, especially in context of theoretical and practical discussion about which kinds of public finance management – the traditional one based on the budget itself or the one based on the special funds – makes the process of rationalization more possible. It is also a question whether and to what extent special funds should complete the budget or constitute the basis of public finance. First of all the analysis includes incorrectness and disadvantages of appropriated public funds functioning in Poland, with some general conclusions relating to perspectives and necessary changes.

Instytucje finansowe

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

ANNA BERA

SYTUACJA I TRENDY NA RYNKU UBEZPIECZYCIELI KREDYTU

Wprowadzenie

Ubezpieczyciele kredytu uzyskali w 2005 roku składkę przypisaną brutto na poziomie około 6,9 mld USD, z czego większość przypadła na tradycyjne rynki w Europie. Sześć z siedmiu największych rynków, na których działają ubezpieczyciele kredytu, leży w Europie[1]. W ostatnich latach rynek ubezpieczeń kredytowych rozwijał się dość dynamiczne, a dobra koniunktura na rynku kapitałowym dodatkowo wspomagała działalność ubezpieczycieli. Nową tendencją jest także rosnąca rola ubezpieczycieli kredytu na rynku amerykańskim oraz na rynkach nowych członków Unii Europejskiej.

Ubezpieczenie kredytu w przedsiębiorstwie nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza że rola ubezpieczyciela kredytu nie ogranicza się już tylko do sprzedaży polisy. Ubezpieczenie wierzytelności handlowych łączy elementy różnych metod podporządkowanych pojęciu *risk management*[2]. Aktywna rola ubezpieczyciela to m.in. wspomaganie oceny kontrahentów, inkaso, monitorowanie ryzyka, jak również windykacja należności. Jak często podkreślają ubezpieczyciele kredytu, kluczem do sukcesu jest właśnie odpowiednio dopasowany do potrzeb przedsiębiorstwa program zarządzania ryzykiem[3]. Ochrona ubezpieczeniowa należności wspomaga utrzymanie płynności finansowej, a w długim okresie chroni dodatkowo przed kryzysem finansowym.

---

[1] Ch. Schmidt, D. Laster: *Kredit- und Kautionsversicherung: Instrumente zum Absichern von Verpflichtungen.* „Sigma" Zürich 2006, s. 3.

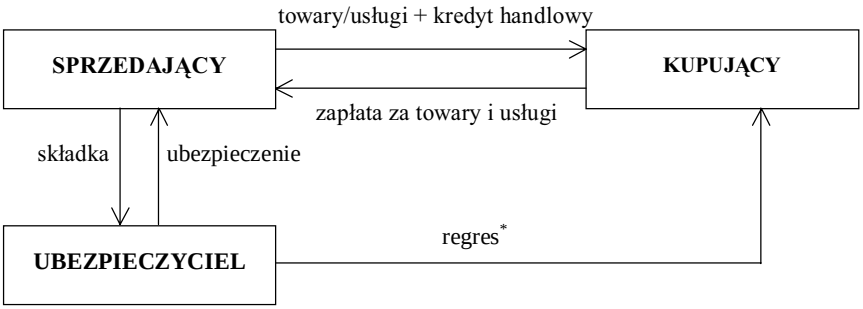
[2] U. Pawłowska-Kłąb: *Ubezpieczenie kredytu jako forma zabezpieczenia wierzytelności handlowych.* Zeszyty Naukowe nr 62, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Warszawa 2005, s. 90.

[3] M. Raturi, B. Schmolck: *Kreditversicherung: Globalisierung und E-Business als Chancen der Zukunft.* „Sigma" nr 7, Zürich 2000, s. 7.

Tytuł przewodni monografii *Współczesne problemy badawcze finansów* skłania do podjęcia analizy światowego rynku ubezpieczycieli kredytu. W artykule zamierza się zaprezentować najważniejsze dane charakteryzujące współczesny rynek ubezpieczycieli kredytu. Przedstawiona zostanie specyfika i struktura tego rynku w skali światowej, jak również zostanie podjęta próba przedstawienia tendencji rozwojowych na tym rynku.

1. Istota ubezpieczenia kredytu handlowego – schemat

Istota ubezpieczenia kredytu handlowego sprowadza się do tego, że zakład ubezpieczeń przejmuje część ryzyka związanego z nieotrzymaniem od określonych dłużników należności, w następstwie wystąpienia określonych w umowie ubezpieczenia zdarzeń – skutkiem czego jest wypłata ekwiwalentu za udzielony przez kredytodawcę kredyt[4]. Przedmiotem ubezpieczenia kredytu handlowego są przysługujące ubezpieczonemu (kredytodawcy) bezsporne należności z tytułu udzielonych kredytów kupieckich, które powstały według wystawionych przez kredytodawcę faktur w okresie ubezpieczenia, nie zapłacone w terminach i kwotach określonych w fakturach. Graficznie istotę ubezpieczenia kredytu handlowego przedstawiono na rysunku 1.



* Informacja: prawo regresu umożliwia ubezpieczycielowi, bezpośrednio po wypłacie odszkodowania, roszczenie do zalegającego z zapłatą kupującego

Rys. 1. Istota ubezpieczenia kredytu handlowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 7.

W wyniku zawarcia umowy ubezpieczenia, przedsiębiorstwo dokonuje transferu ryzyka związanego z brakiem płatności na ubezpieczyciela, który w zamian za płaconą składkę

[4] A. Bera: *Ubezpieczenia finansowe jako instrument wspierający politykę kredytową przedsiębiorstw wobec odbiorców.* Wydawnictwo Fundacja Warta, Warszawa 2005, s. 79.

ubezpieczeniową zobowiązuje się do pokrycia strat finansowych ubezpieczającego w formie wypłaty odszkodowania.

Prywatni ubezpieczyciele z reguły pokrywają ryzyka komercyjne (ryzyko handlowe od 60 do 120 dni), z kolei ryzyko polityczne (zaliczane do ryzyka niehandlowego) nadal pozostaje domeną ubezpieczycieli posiadających gwarancję skarbu państwa.

2. Wybrane dane opisujące rynek ubezpieczycieli kredytu

Światowy rynek ubezpieczycieli kredytu wyróżnia kilka charakterystycznych cech. Przede wszystkim największym rynkiem dla tych podmiotów jest rynek Europy Zachodniej z dominacją Niemiec i Francji. Mniejsze znaczenie ma Ameryka Północna oraz pozostałe części świata. Powoli jednak rośnie znaczenie ubezpieczeń kredytowych wśród nowych członków Unii Europejskiej a także w Stanach Zjednoczonych i Japonii. Warunkiem rozwoju ubezpieczeń kredytowych jest bowiem rozwój gospodarczy oraz poszerzenie ochrony ubezpieczeniowej o dodatkowe usługi wspomagające proces zarządzania ryzykiem podmiotów rynkowych. Dane liczbowe opisujące światowy rynek ubezpieczycieli kredytu przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Ubezpieczyciele kredytu na rynku światowym – podstawowe dane za lata 1998 i 2004

Kraj	Wielkość składki przypisanej brutto (mln USD)		Udział w rynku światowym (%)		Składka w % w stosunku do PKB	Wielkość składki na osobę (USD)
	1998	2004	1998	2004	2004	2004
1	2	3	4	5	6	7
Europa Zachodnia	**3508**	**4787**	**81**	**73**	**0,037**	**12,8**
Niemcy*	919	1270	21	19	0,046	15,5
Francja	602	713	14	11	0,035	12,3
Hiszpania	314	708	7	11	0,068	18,0
Wielka Brytania	507	591	12	9	0,029	10,2
Holandia	341	547	8	8	0,089	35,3
Włochy	227	333	5	5	0,020	5,9
Portugalia	29	40	1	1	0,025	4,0
Środkowa i wschodnia Europa oraz kraje nadbałtyckie	**37**	**152**	**1**	**2**	**0,011**	**0,6**
Polska	9	71	0	1	0,037	1,8
Czechy	15	39	0	1	0,029	3,8
Chorwacja	4	12	0	0	0,021	2,7
Węgry	2	12	0	0	0,012	1,2

1	2	3	4	5	6	7
Słowenia**	6	9	0	0	0,028	4,7
Litwa	1	7	0	0	0,035	2,0
Łotwa	0	1	0	0	0,061	0,3
Estonia	0	0	0	0	0,002	0,0
Ameryka Północna	**524**	**1104**	**12**	**17**	**0,009**	**3,7**
USA	504	1083	12	17	0,009	4,0
Kanada	20	21	0	0	0,002	0,7
Ameryka Łacińska	**97**	**187**	**2**	**3**	**0,009**	**0,5**
Brazylia	80	132	2	3	0,021	0,8
Meksyk	10	23	0	0	0,003	0,2
Chile	3	19	0	0	0,021	1,3
Kolumbia	2	6	0	0	0,006	0,1
Argentyna	1	5	0	0	0,003	0,1
Wenezuela	1	2	0	0	0,001	0,1
Chiny	**36**	**100**	**1**	**2**	**0,007**	**0,1**
Japonia	**Bd**	**140**	**Bd**	**2**	**0,003**	**1,1**
Afryka Południowa	**Bd**	**89**	**Bd**	**1**	**0,006**	**2,1**
ŚWIAT	**4340**	**6591**	**100**	**100**	**0,016**	**1,03**

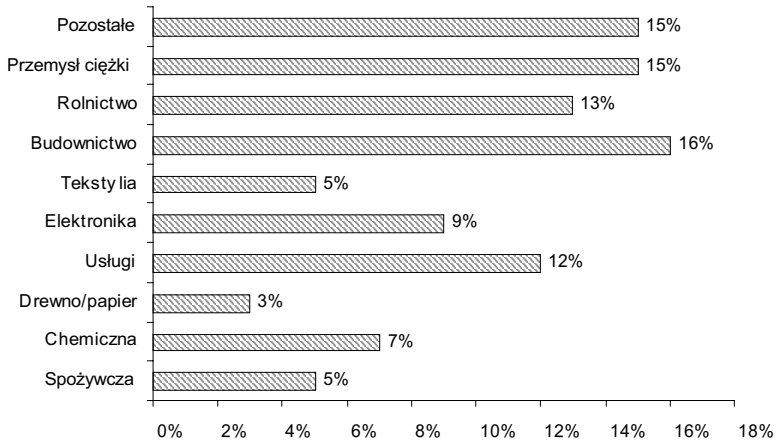
* Dane dotyczą 1999 roku.
** Tylko ubezpieczenie kredytu eksportowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie szacunków: Swiss Re Economic Research&Consulting; Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 50.

Światowa składka przypisana brutto ubezpieczycieli kredytu wzrosła w 2004 roku w stosunku do 1998 roku o 51,87%. Udział Europy Zachodniej na światowym rynku ubezpieczycieli kredytu obniżył się z 81 do poziomu 73%. Udział Polski w światowym rynku ubezpieczycieli kredytu wyniósł w 2004 roku 1%, co można uznać za sukces polskiego rynku ubezpieczeniowego, zwłaszcza że pozostałe kraje Europy Środkowowschodniej (oprócz Czech) nie mają żadnego udziału w rynku globalnym.

Ubezpieczenie kredytu znajduje największe zastosowanie przede wszystkim w branżach takich jak: przemysł ciężki, budownictwo, rolnictwo i usługi. Szczegółowy udział ubezpieczycieli kredytu w poszczególnych branżach w 2005 roku przedstawiono na wykresie 1.

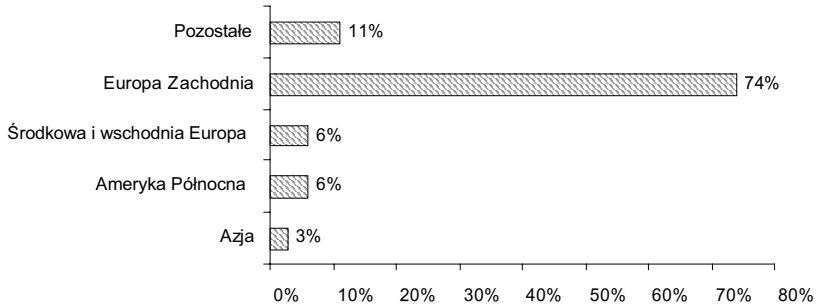
W roku 2005 ubezpieczyciele kredytu najczęściej obejmowali ochroną ubezpieczeniową należności od kupujących pochodzących z Europy Zachodniej, w następnie kolejności z Europy Środkowowschodniej, Ameryki Północnej oraz Azji. Na pozostałe kraje, z których pochodzą kupujący, przypada 11% objętych ochroną ubezpieczeniową należności. Szczegółowe dane przedstawiono na wykresie 2.



Dane szacunkowe dwóch największych na rynku ubezpieczycieli kredytu.

Wykres 1. Ubezpieczyciele kredytu według branż w 2005 roku (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Swiss Re Economic Research&Consulting; Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 12.



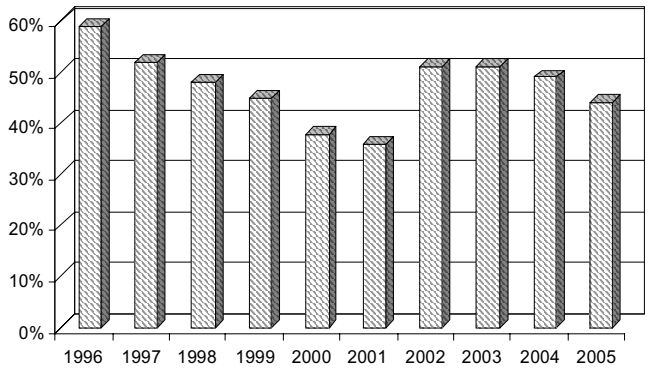
Dane szacunkowe trzech największych na rynku ubezpieczycieli kredytu.

Wykres 2. Ubezpieczyciele kredytu według kraju pochodzenia kupującego w 2005 roku (udział w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Swiss Re Economic Research&Consulting; Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 12.

Szczególną rolę w utrzymaniu stabilności finansowej ubezpieczycieli kredytu odgrywa reasekuracja. Reasekurację można określić jako wtórny podział ryzyka. Każdy zakład ubezpieczeń (nawet jeżeli jest to koncern ubezpieczeniowy) jest narażony na wystąpienie znacznych pojedynczych szkód lub dużą ilość szkód drobnych, stąd ważną rolę odgrywa właści-

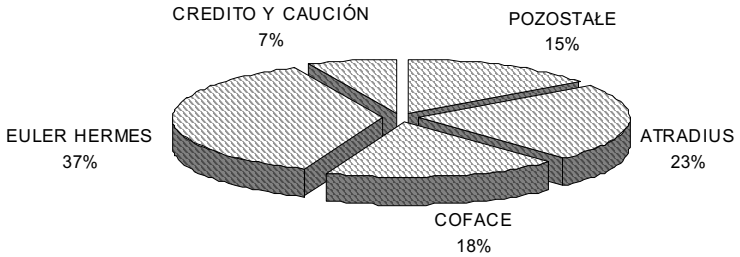
wy program reasekuracyjny. Ubezpieczyciele kredytu dokonują cesji około 50% ryzyka. Na wykresie 3 przedstawiono dokładne dane na temat reasekuracji ubezpieczycieli kredytu w latach 1996–2005.



Wykres 3. Globalna wielkość cesji ubezpieczycieli kredytu w latach 1996–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie Swiss Re Economic Research&Consulting; Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 15.

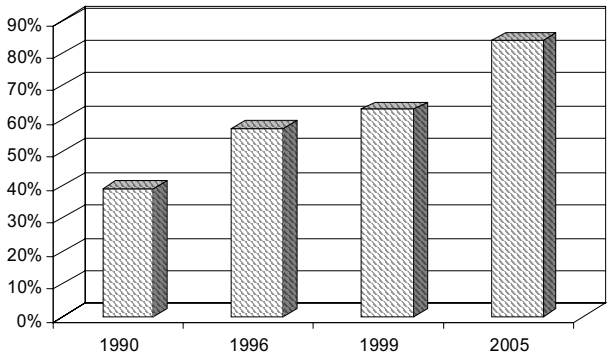
Cztery największe koncerny ubezpieczeniowe kredytu – Euler Hermes, Atradius, Coface i Crédito y Caución (CyC) osiągnęły w 2005 roku łączny obrót 5,8 mld USD i zdominowały tym samym rynek światowy. Koncerny te konkurują ze spółkami lokalnym, i tak przykładowo we Włoszech jest to *SACE*, *Etniki* w Grecji, *CESCE* i *Mapfre* w Hiszpanii. Na wykresie 4 przedstawiono udział procentowy w rynku światowym dominujących ubezpieczycieli kredytu w 2005 roku.



Wykres 4. Udział w rynku największych ubezpieczycieli kredytu w 2005 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Swiss Re Economic Research&Consulting; Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 22.

Na rynku ubezpieczycieli kredytu w ostatnich piętnastu latach nastąpiła znaczna konsolidacja. W roku 1990 pięć największych zakładów ubezpieczeń kredytowych posiadało 40% udziału w rynku światowym, natomiast już w 2005 roku cztery największe koncerny ubezpieczeniowe miały ponad 80% rynku światowego. Konsolidację na rynku ubezpieczycieli kredytu w poszczególnych latach przedstawiono na wykresie 5, przy czym 2005 rok obejmuje tylko cztery największe koncerny ubezpieczeniowe[5].



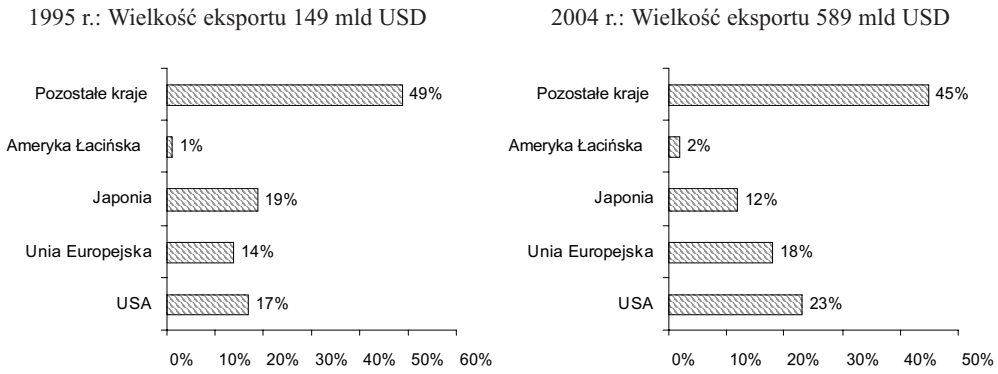
Wykres 5. Konsolidacja rynku ubezpieczycieli kredytu w latach 1990–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie Swiss Re Economic Research&Consulting; Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 23.

Na zakończenie, tej dość syntetycznej analizy światowego rynku ubezpieczycieli kredytu, warto wspomnieć o rynku chińskim, który także, jeśli chodzi o rozwój ubezpieczeń kredytowych, posiada dość duży potencjach. Wprawdzie składka przypisana brutto w 2004 roku na poziomie 100 mln USD świadczy o niewielkim udziale w rynku światowym, ale rozwój wymiany handlowej pomiędzy Europą, Stanami Zjednoczonymi będzie z pewnością potęgował rozwój ubezpieczeń kredytowych, stanowiąc sprawdzoną w Europie metodę zabezpieczenia wierzytelności. Doskonałym dowodem na to jest struktura chińskiego eksportu. Dla zobrazowania problemu przedstawiono strukturę chińskiego eksportu w 1995 roku i 2004 roku (wykres 6).

Analizując prezentowane lata, przede wszystkim widać, że w badanym okresie znacznie wzrosła wielkość chińskiego eksportu. Znaczna ekspansja nastąpiła na rynek Unii Europejskiej i rynek Stanów Zjednoczonych, także o 1% zwiększył się chiński eksport na rynki Ameryki Łacińskiej.

[5] Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 23.; M. Raturi, B. Schmolck: *op.cit.*, s. 23.



Wartości dla Ameryki Łacińskiej: Argentyna, Brazylia, Chile, Meksyk.

Wykres 6. Procentowa wielkość chińskiego eksportu w 1995 i 2004 roku (udział w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ch. Schmidt, D. Laster: *op.cit.*, s. 23.

Podsumowanie

Ubezpieczyciele kredytu mają w Europie długą tradycję[6], a do najważniejszych rynków należą: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia oraz Hiszpania. W roku 2004 ubezpieczyciele kredytu uzyskali wielkość składki przypisanej brutto na poziomie 6,6 mld USD, z kolei szacunki za 2005 rok wskazują, że składka osiągnęła wartość 6,9 mld USD. Prawie trzy czwarte tej składki przypada na rynek Europy Zachodniej (obserwuje się jednak stopniowy spadek udziału Europy Zachodniej w rynku ubezpieczycieli kredytu, bowiem w 1998 roku udział w rynku wyniósł 81%, natomiast w 2004 roku obniżył się do poziomu 73%). Nową tendencją na rynku ubezpieczycieli kredytu jest na pewno stopniowy wzrost znaczenia rynku amerykańskiego i azjatyckiego. Wśród krajów Europy Środkowowschodniej istotne znaczenie odgrywają Czech i Polska, dla których łączna składka przypisana brutto w 2004 roku wyniosła 110 mln USD. Z pewnością rynki Europy Środkowowschodniej to duży potencjał dla światowych koncernów ubezpieczycieli kredytu. Tego typu ubezpieczenia mogą bowiem stymulować wzrost i rozwój gospodarczy, stwarzać korzystne warunki dla nowych inwestycji, a jednocześnie przysparzać przychodów budżetowi państwa, jak również zapewniać poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji podmiotom działającym na rynku.

[6] Historia ubezpieczeń kredytowych sięga 1820 roku, kiedy to w Anglii powstało pierwsze przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe specjalizujące się w ubezpieczeniach kredytowych działające pod nazwą *British Commercial Insurance Company*. Źródło: I. Wittchen: *Die Warenkreditversicherung*. Heft 83. Verlag Versicherungwirtschaft, Karlsruhe 1995, s. 4.

SITUATION AND TRENDS ON CREDIT INSURANCE MARKET

Summary

The article presents the most important information which characterize the modern credit insurance market. The essence and structure of trade credit insurance has been described. The author presents also the specifics and structure of the world insurers market and the biggest insurance companies, which offer the credit insurance. At the end of the article, the author is trying to show the most important development tendencies at the described market.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MICHAŁ BUSZKO
JAN GŁUCHOWSKI

KREDYTY WALUTOWE W FINANSOWANIU NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

Wprowadzenie

Od roku 2003 w Polsce obserwowany jest niezwykle dynamiczny wzrost rynku nieruchomości oraz rynku kredytów hipotecznych. Wśród głównych przyczyn tego zjawiska można wskazać przede wszystkim: zwiększony popyt na nieruchomości w całej Europie, szybki wzrost gospodarczy w Polsce, wzrost zamożności polskiego społeczeństwa, a także spadek stóp procentowych, powodujący obniżkę kosztów zakupu nieruchomości. O wzroście aktywności inwestorów na rynku budowlano-mieszkaniowym zadecydowało również znaczne niedowartościowanie polskich nieruchomości w porównaniu do poziomu cen w starych krajach członkowskich UE. Niezwykle duża dynamika rozwoju rynku nieruchomości oraz rynku finansujących je kredytów sprawiła, iż w ciągu zaledwie trzech lat kredyty na nieruchomości stały się dla wielu banków jednym z głównych źródeł dochodu. Ponieważ w portfelach kredytowych tych instytucji bardzo szybko rósł udział należności denominowanych w walutach obcych, zwiększając podatność całego systemu bankowego na ryzyko kursowe, stąd ze strony środowiska bankowego, jak i władz nadzorczych, podjęte zostały liczne dyskusje nad możliwościami wprowadzenia regulacji zwiększających bezpieczeństwo działalności banków w tym obszarze. W wyniku prac banków i Komisji Nadzoru Bankowego w polskim systemie bankowym wprowadzona została tzw. Rekomendacja S zawierająca zbiór dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Opracowanie przepisów Rekomendacji stworzyło, z jednej strony, podstawy do bardziej bezpiecznego finansowania hipotecznego, z drugiej zaś, narzuciło wiele nowych wymogów jakościowych dotyczących kredytów walutowych. Po wprowadzeniu w życie Rekomendacji, które miało miejsce 1 lipca 2007 roku, w Polsce zauważalne było stopniowe odchodzenie banków od kredytowania nieruchomości w walutach obcych. Niemniej, proces ten zawdzięczany był nie tyle samym ograniczeniom legislacyjnym, ile utrzymującym się bardzo korzystnym warunkom

rynkowym zaciągania kredytów w polskich złotych. Ze względu na skalę oraz znaczenie finansowania nieruchomości w Polsce za pomocą kredytów walutowych, celem niniejszego artykułu jest przybliżenie zalet i wad związanych z korzystaniem z kredytów tego typu oraz wskazanie głównych rodzajów ryzyka z nimi związanych.

1. Rynek nieruchomości a rynek kredytów finansujących nieruchomości

Rynek nieruchomości w Polsce i jego tempo wzrostu są w dużej mierze powiązane z rynkiem kredytów na finansowanie nieruchomości, w tym przede wszystkim z kredytami zabezpieczonymi hipotecznie. O zwiększonym popycie na nieruchomości, a także finansujące je kredyty, decydowało w ostatnich latach wiele czynników. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim: łagodzenie warunków udzielania kredytów przez banki, a także niski poziom stóp procentowych. Duże znaczenie miały również: dobra koniunktura gospodarcza, przekładająca się na większą skłonność do inwestowania oraz na wyższe zarobki umożliwiające zakup mieszkania na kredyt. O popycie na nieruchomości i kredyty hipoteczne decydowała również perspektywa realizacji zysków spekulacyjnych, dzięki przewidywanemu wzrostowi cen nieruchomości w Polsce po wstąpieniu do UE. Dodać należy, że skokowa poprawa koniunktury na mieszkania i inne nieruchomości występowała również na skutek zapowiadanych zmian w prawie podatkowym, w tym w ustawie o podatku VAT oraz w ustawie o podatku od osób fizycznych. Do znaczącego wzrostu wartości udzielanych kredytów hipotecznych i zakupu nieruchomości przyczyniła się także zapowiedź wprowadzenia Rekomendacji S, ograniczającej kredytowanie w walutach obcych. Mając na uwadze możliwość wystąpienia utrudnień w uzyskaniu kredytu walutowego, znacząca część klientów skorzystała z finansowania w walucie obcej przed 1 lipca 2006 roku.

W czerwcu 2006 roku łączna wartość należności brutto z tytułu kredytów na nieruchomości wyniosła w Polsce 84,3 mld zł[1]. Rok wcześniej było to 58,9 mld zł, a przed dwoma laty 50,5 mld zł[2]. Od czerwca 2004 roku do czerwca 2005 wartość kredytów na nieruchomości wzrosła zatem o 16,6%, a w roku następnym już o 43,1%. W tym samym czasie łączna wartość wszystkich należności od sektora niefinansowego wzrosła odpowiednio o 7,6 oraz 17,8%. Dane przedstawione powyżej jednoznacznie wskazują na coraz większe znaczenie finansowania nieruchomości w działalności banków. Ogólnie na koniec czerwca 2006 roku udział kredytów na nieruchomości w należnościach od sektora niefinansowego wyniósł 29% i był o 5 pp. wyższy w porównaniu do roku poprzedniego. W tym samym czasie udział kre-

[1] Z powyższej kwoty 72,8 mld zł (ok. 86,3%) stanowiły kredyty na finansowanie nieruchomości mieszkaniowych, a resztę kredyty finansujące pozostałe nieruchomości (gospodarcze, publiczne, użytkowe).

[2] *Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce, stan na czerwiec 2006 r.* KNB, Warszawa 2006 oraz *Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce, stan na czerwiec 2005 r.* KNB, Warszawa 2005.

dytów mieszkaniowych w kredytach dla gospodarstw domowych wyniósł 40,7%, przy udziale 34,6% odnotowanym rok wcześniej[3].

Wysoką dynamikę wzrostu wartości kredytów na nieruchomości zawdzięcza się przede wszystkim ekspansji dużych banków uniwersalnych. Główna rola w rozwoju rynku finansowania nieruchomości przypadła w 2006 roku trzem bankom, tzn.: PKO BP SA, BPH SA oraz Bankowi Millennium SA, które łącznie udzieliły kredytów na kwotę 40 mld zł, koncentrując przy tym 47,3% rynku. Analizując rynek kredytów finansujących nieruchomości w Polsce, należy również wskazać na bardzo mały udział w nim banków hipotecznych, które specjalizują się w długoterminowym finansowaniu zabezpieczonym hipoteką[4]. W roku 2006 wartość kredytów udzielonych przez te podmioty wyniosła jedynie około 3 mld zł, co stanowiło około 3,5% wartości rynku. Banki hipoteczne koncentrowały się przy tym na finansowaniu nieruchomości niemieszkaniowych oraz obsłudze przedsiębiorstw i instytucji publicznych, co odróżniało je od banków uniwersalnych.

Bardzo dobra koniunktura na rynku kredytów hipotecznych oraz bardzo wysoki popyt na mieszkania przy ograniczonej ich podaży doprowadziły w 2006 roku do wzrostu cen nieruchomości w największych polskich miastach w skali od 30 do 75%[5].

2. Kredyty w walutach obcych a kredyty w walucie krajowej

Dynamiczny rozwój rynku kredytów finansujących nieruchomości w Polsce, w tym kredytów zabezpieczonych hipotecznie, zawdzięcza się przede wszystkim dużemu zainteresowaniu kredytami w walutach obcych. Do połowy 2006 roku kredyty tego typu były zdecydowanie częściej wybierane niż kredyty w walucie polskiej. Powyższe stwierdzenie potwierdzają dane z okresu od czerwca 2005 roku do czerwca 2006 roku, kiedy wartość należności banków z tytułu walutowych kredytów na nieruchomości wzrosła o 60,7% przy jednoczesnym wzroście należności złotowych o 24,3%. W przypadku kredytów na cele mieszkaniowe dynamika wzrostu należności walutowych była jeszcze wyższa i wyniosła 69,3%. W tym samym czasie należności złotowe z tytułu kredytów mieszkaniowych wzrosły zaledwie o 22,1%[6]. Według stanu na koniec czerwca 2006 roku należności brutto banków z tytułu udzielonych kredytów w walutach obcych obejmowały 58% wszystkich należności na finansowanie nieruchomości w Polsce. Jednocześnie był to udział wyższy o 6 pp. w stosunku do roku poprzedniego. W przypadku należności związanych z finansowaniem nieruchomości

---

[3] *Ibidem*.

[4] Na koniec 2006 r. w Polsce funkcjonowały trzy banki hipoteczne: BRE Bank Hipoteczny SA, BPH Bank Hipoteczny SA, Śląski Bank Hipoteczny SA.

[5] Dane RedNet Property Group, http://rednetproperty.pl.

[6] Przyrost wartości walutowych kredytów na cele mieszkaniowe uwidocznił się zwłaszcza wiosną 2006 r., po zapowiedziach wprowadzenia ograniczeń zawartych w Rekomendacji S.

mieszkaniowych, udział kredytów walutowych był jeszcze wyższy i osiągnął poziom 59,1%, przy udziale 51% odnotowanym w roku poprzednim. Analiza struktury należności banków hipotecznych wskazuje, iż udział kredytów walutowych udzielonych przez te podmioty w finansowaniu nieruchomości był jeszcze wyższy. W ich przypadku około 67% należności z tytułu kredytów na nieruchomości było denominowanych w walucie obcej. W segmencie nieruchomości mieszkaniowych udział ten wyniósł ok. 69%.

3. Zalety i wady finansowania w walutach obcych

Podstawową przesłanką przemawiającą za wykorzystaniem kredytów w walutach obcych jest ich niższe oprocentowanie w stosunku do kredytów w walucie krajowej, a tym samym niższa wysokość spłacanych rat. Ponieważ kredyty hipoteczne finansujące nieruchomości udzielane są zwykle na długi termin, sięgający nawet 30–40 lat, stąd nawet niewielkie różnice w oprocentowaniu dwóch walut przekładają się na znaczną dysproporcję w nominalnej wartości spłacanych odsetek. Finansowanie za pomocą kredytu w walucie obcej jest zatem tym bardziej atrakcyjne, im większa jest rozpiętość pomiędzy wysokością stóp procentowych w kraju i za granicą.

Drugim czynnikiem decydującym o wyborze waluty kredytu jest jej stabilność, oznaczająca relatywnie małą zmianę wartości w czasie oraz możliwość stosunkowo łatwego prognozowania jej kursu w przyszłości.

Przedstawione dwa kryteria w dużej mierze wpłynęły na dominację franka szwajcarskiego w kredytowaniu hipotecznym w Polsce[7]. Kredyty zaciągane w tej walucie były w ostatnich latach najtańsze na polskim rynku, a sam szwajcarski pieniądz był postrzegany jako bardzo stabilny oraz odporny na nagłą zmianę wartości. Do zaciągania kredytów we frankach zachęcało również stopniowe umacnianie się polskiego złotego, które dodatkowo obniżało koszt kredytu. Ponieważ finansowanie nieruchomości odbywało się najczęściej za pomocą produktów indeksowanych kursem waluty obcej, ale obsługiwanych w polskich złotych, stąd stopniowy wzrost wartości PLN w stosunku do CHF powodował obniżkę spłacanych rat kredytu[8].

Finansowanie nieruchomości za pomocą kredytów walutowych, oprócz wielu zalet, ma również wady. Pierwszą z nich jest koszt marży kursowej (*spread*), którym obciążany jest klient w momencie wypłaty kredytu oraz następnie w momencie spłaty jego rat. Dla klienta detalicznego marża ta wynosi zwykle ok. 3–5% i w takim stopniu powoduje wzrost łącznego kosztu w całym okresie finansowania nieruchomości. Występowanie marży w postaci róż-

[7] Kredyty na finansowanie nieruchomości często udzielane były również w EUR i USD.

[8] W skrajnym przypadku, przy zaciągnięciu niskooprocentowanego kredytu walutowego w CHF i stale umacniającym się polskim złotym, możliwa jest spłata kredytu wraz z odsetkami w kwocie niższej niż wartość początkowo zaciągniętego długu.

nicy pomiędzy kursem kupna i kursem sprzedaży oznacza w praktyce, iż kredytowanie w walutach obcych staje się korzystne jedynie w długim horyzoncie czasowym. Marża kursowa rozkłada się wówczas na okres kilkunastu lub kilkudziesięciu lat. Drugą wadą kredytów walutowych jest podatność kredytobiorcy na bieżące zmiany kursu walutowego (ryzyko kursowe), poprzez to nie jest znana dokładna wysokość rat kredytu. Ponadto, w przypadku wystąpienia kryzysu walutowego zainicjowanego nawet na odległych rynkach finansowych, wartość zobowiązania z tytułu kredytu walutowego zaciągniętego w Polsce może wzrosnąć w takim stopniu, iż znacząco przekroczy wartość zobowiązania zaciągniętego w PLN lub w ogóle uniemożliwi jego terminowe spłacenie. Trzecią wadą kredytów walutowych jest wyższa marża kredytowa w stosunku do marży kredytów udzielanych w złotych. W praktyce marża kredytowa ma tym większe znaczenie, im mniejsza jest rozpiętość stóp procentowych WIBOR, LIBOR oraz EURIBOR. W przypadku kredytów złotowych udzielanych pod koniec 2006 roku banki komercyjne wyznaczyły dolną granicę tej marży na poziomie 0,5–1 pp. W przypadku kredytów udzielanych w CHF było to około 1,5 pp. Relatywnie niewielka różnica w stopach procentowych oraz niska marża kredytowa w drugiej połowie 2006 roku zachęcały do zaciągania kredytów w PLN.

4. Ryzyko kursowe kredytów walutowych a ryzyko kredytowe

Ryzyko kursowe związane z walutowymi kredytami finansującymi nieruchomości nie stwarza bezpośredniego zagrożenia dla banku będącego kredytodawcą, ale obciąża przede wszystkim jego klientów. Przy niekorzystnej zmianie kursu walutowego, tzn. przy osłabieniu waluty krajowej, klienci banku zmuszeni są do ponoszenia coraz wyższych kosztów obsługi kredytu wyrażonych w polskich złotych. Jeżeli dochody klientów otrzymywane są w walucie krajowej, wówczas ryzyko kursowe, na które są narażeni, może relatywnie szybko przekształcić się w ryzyko kredytowe banku, zwiększyć poziom tworzonych przez niego rezerw oraz wpłynąć na pogorszenie wyniku finansowego. Jeżeli portfel kredytów hipotecznych banku składa się głównie z należności tego rodzaju, kryzys walutowy może bardzo szybko zagrozić stabilności finansowej całego banku.

Należy pamiętać o tym, iż w praktyce kurs walutowy kształtowany jest przez serię różnych czynników zarówno związanych z danym krajem, jak i o charakterze globalnym, których możliwość wystąpienia i siła często są trudne do przewidzenia z góry. W efekcie mało skuteczne może okazać się podjęcie działań zabezpieczających klienta przed niewypłacalnością, jak np. wybór momentu przewalutowania kredytu.

Polska praktyka bankowa pokazuje, iż kredyty walutowe finansujące nieruchomości charakteryzują się dotychczas bardzo dobrą jakością. Udział należności zagrożonych w tej grupie produktów wyniósł w 2006 roku niecałe 3%. Należy jednak pamiętać, iż rynek kredytów hipotecznych w Polsce znacząco rozwinął się dopiero w ostatnich 2–3 latach, co oznacza, iż w chwili obecnej trudno jest wyciągnąć wnioski, co do kształtowania się różnych ro-

dzajów ryzyka i zagrożeń występujących na tym rynku. Jakość walutowych kredytów finansujących nieruchomości będzie zależała niewątpliwie od rozwoju samego rynku nieruchomości, a zwłaszcza poziomu cen nieruchomości komercyjnych. Kryzys na tym rynku może spowodować nagły wzrost należności zagrożonych w polskim sektorze bankowym.

5. Rekomendacja S Komisji Nadzoru Bankowego

Ponieważ finansowanie nieruchomości przez banki komercyjne w Polsce stało się jednym z podstawowych obszarów zaangażowania banków, stąd środowisko oraz nadzór bankowy zaczęły poświęcać coraz więcej uwagi problemowi ryzyka związanego z kredytowaniem zabezpieczonym hipoteką, w tym zwłaszcza kredytom udzielanym w walutach obcych. Problem ryzyka stał się widoczny w szczególności wobec coraz większych różnic pomiędzy poszczególnymi bankami w strukturze udzielanych kredytów, rodzaju obsługiwanych klientów, w zakresie poziomu dochodowości oraz jakości poszczególnych ekspozycji, a także w źródłach ich finansowania. Poszczególne banki wykazywały się również różnym poziomem doświadczenia w tej dziedzinie. Ze względu na konieczność zwiększenia bezpieczeństwa związanego z kredytowaniem hipotecznym w całym sektorze bankowym oraz ujednolicenie procedur finansowania nieruchomości Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) wprowadziła w dniu 23 marca 2006 roku Rekomendację S dotyczącą dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Powyższa regulacja objęła przede wszystkim obszar finansowania nieruchomości, aczkolwiek jej zastosowanie dotyczy właściwie każdego rodzaju kredytowania, w którym zabezpieczeniem jest hipoteka[9]. Rekomendacja S w praktyce zawiera wytyczne, które umożliwiają identyfikację, analizę, ocenę, a także zarządzanie, kontrolę oraz nadzór nad ryzykiem wynikającym z kredytów zabezpieczonych hipotecznie, w tym kredytów udzielanych w walutach obcych. Przepisy Rekomendacji nie zawierają przy tym ograniczeń ilościowych w zakresie udzielanych kredytów zabezpieczonych hipotecznie, ale koncentrują się na wymogach jakościowych ekspozycji oraz ich zabezpieczeń. Wymieniona regulacja stanowi zbiór zaleceń dla wewnętrznych systemów kontroli banków w obszarach: zarządzania ryzykiem ekspozycji, kontroli ryzyka, ryzyka kursowego oraz stopy procentowej, zabezpieczeń, a także relacji z klientami.

6. Walutowe kredyty finansujące nieruchomości a Rekomendacja S

W zakresie kredytowania w walutach obcych Rekomendacja S zaleciła bankom zarówno systematyczne monitorowanie zmian kursu walutowego oraz analizę jego wpływu na ry-

[9] Zob. *Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*. KNB, Warszawa 2006.

zyko kredytowe, jak również ograniczenie udzielania kredytów walutowych zabezpieczonych hipoteką w odniesieniu do osób, które nie posiadają stałych oraz udokumentowanych wpływów w walucie ekspozycji kredytowej[10].

Według przepisów Rekomendacji banki powinny w pierwszej kolejności oferować klientom kredyty, pożyczki lub inne produkty w polskich złotych. Bank może złożyć klientowi ofertę kredytu, pożyczki lub innego produktu w walucie obcej lub indeksowanego do waluty obcej, ale dopiero po uzyskaniu od klienta banku pisemnego oświadczenia, potwierdzającego, że dokonał on wyboru oferty w walucie obcej lub indeksowanej do waluty obcej, mając pełną świadomość ryzyka związanego z kredytami, pożyczkami i innymi produktami zaciąganymi w walucie obcej lub indeksowanymi do waluty obcej.

W odniesieniu do klientów nie posiadających stałych dochodów w walucie, w jakiej zaciągają kredyt, Rekomendacja zaostrzyła kryteria przeprowadzania oceny zdolności kredytowej. Obecnie bank udzielający kredytu walutowego powinien analizować zdolność kredytową klienta przy założeniu, że stopa procentowa dla tego kredytu jest równa co najmniej stopie procentowej kredytu w PLN, a kapitał kredytu jest większy o 20%. Ponadto, co najmniej raz w roku, bank powinien analizować wpływ ryzyka kursowego na jakość zarówno portfela ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, jak i nieruchomości stanowiących zabezpieczenie. Według zaleceń KNB bank znacząco zaangażowany w ekspozycje kredytowe zabezpieczone hipotecznie powinien co najmniej raz w roku przeprowadzać testy skrajnych warunków w zakresie wpływu ryzyka kursowego dłużnika na ryzyko kredytowe ponoszone przez bank. Częstsze dokonywanie wspomnianych testów zalecane jest zwłaszcza w razie wystąpienia istotnych zmian warunków rynkowych. Jako wymóg minimalny rekomenduje się przeprowadzanie testów przy założeniu spadku kursu złotego, w stosunku do poszczególnych walut obcych o 30%, przy czym należy przyjąć, ze spadek kursu walutowego będzie utrzymywał się przez okres 12 miesięcy. Przepisy Rekomendacji S precyzują, iż bank powinien przesyłać wyniki przeprowadzanych testów skrajnych warunków oraz założeń do nich do Narodowego Banku Polskiego, a także wykorzystać je w ramach przeglądu i aktualizacji polityki prowadzonej w zakresie kredytów udzielanych w walucie obcej.

Oprócz przedstawionych powyżej ograniczeń w kredytowaniu walutowym, Rekomendacja S nakłada na banki dodatkowe obowiązki informacyjne w związku z udzielanymi kredytami w walutach obcych. Według jej przepisów, bank, przedstawiając klientowi ofertę kredytu, pożyczki lub innego produktu, w walucie obcej lub indeksowanego do waluty obcej, musi informować klienta o kosztach obsługi ekspozycji kredytowej w wypadku niekorzystnej zmiany kursu walutowego. Informacje przekazywane klientowi powinny również zawie-

[10] Osoby posiadające stałe dochody w walucie obcej będącej walutą kredytowania zabezpieczają się przed ryzykiem kursowym w sposób automatyczny, wykorzystując tzw. *natural hedge*. W ich przypadku wzrastający kurs walutowy powoduje wzrost kosztu kredytu przeliczanego na PLN, ale również i wzrost dochodów w polskich złotych. Zob. szerzej *EU Banking Sector Stability*. November 2006, ECB.

rać: koszty obsługi ekspozycji kredytowej przy aktualnym poziomie kursu walutowego, bez zmian poziomu stóp procentowych, koszty obsługi ekspozycji kredytowej, przy założeniu, że stopa procentowa dla waluty ekspozycji kredytowej jest równa stopie procentowej dla złotego, a kapitał ekspozycji kredytowej jest większy o 20%, koszty obsługi ekspozycji przy deprecjacji kursu złotego w skali odpowiadającej różnicy między maksymalnym i minimalnym kursem złotego do waluty ekspozycji kredytowej w ciągu ostatnich 12 miesięcy, bez zmian poziomu stóp procentowych.

W Rekomendacji S zostały zawarte także dodatkowe zalecenia w zakresie przygotowania umowy kredytowej, w której powinny znaleźć się: wartość ekspozycji kredytowej w walucie obcej, wysokość rat kapitałowych i rat odsetkowych w walucie obcej, sposób i termin ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego wyliczana jest wartość rat kapitałowo-odsetkowych, informacja, że zmiana kursu walutowego będzie miała wpływ na wartość ekspozycji kredytowej oraz wysokość rat kapitałowo-odsetkowych, a także warunki i konsekwencje zmiany waluty ekspozycji kredytowej.

7. Rekomendacja S a rynek walutowych kredytów na nieruchomości w Polsce

Zapowiedź wprowadzenia ograniczeń w udzielaniu kredytów walutowych przyczyniła się w pierwszej połowie 2006 roku do dynamicznego wzrostu należności z tytułu kredytów udzielanych w walutach obcych. Jednak już po wprowadzeniu w życie przepisów Rekomendacji w dniu 1 lipca 2006 roku na polskim rynku nie odnotowano gwałtownego spadku zainteresowania zaciąganiem kredytów hipotecznych. Widoczne było za to zjawisko coraz częstszego zaciągania kredytów w walucie krajowej. Niewątpliwie tendencja ta częściowo wynikała z wprowadzenia przez banki bardziej rygorystycznych kryteriów oceny zdolności kredytowej klientów starających się kredyt w walucie obcej. Otrzymanie tańszego kredytu walutowego wiązało się bowiem z koniecznością wykazania przez kredytobiorcę wyższych dochodów niż w przypadku droższego kredytu w walucie krajowej. Automatycznie ograniczony został dostęp do rynku mieszkaniowego osobom o niższych dochodach, dla których kredyt w walucie obcej był przed wprowadzeniem Rekomendacji S jedynym sposobem na sfinansowanie zakupu nieruchomości. Biorąc pod uwagę znaczący wzrost wartości portfeli kredytowych trzech czołowych banków w Polsce, który odnotowany został w okresie od stycznia do września 2006 roku, można wnioskować, iż zmniejszenie liczby klientów z tytułu ograniczeń legislacyjnych nie było duże[11]. Intensywna kampania bankowa promująca kredyty w PLN, połączona z obniżką marż oraz prowizji, spowodowała zarówno utrzymanie dobrej koniunktury na rynku nieruchomości, jak i wzrost zainteresowania finansowaniem w wa-

[11] Zob. Komunikat prasowy banku PKO BP SA z 11.12.2006 r.; *Financial Results for 3Qs 2006. Business expansion behind strong results*. BPH, Warszawa 2006; *Bankowość hipoteczna Banku Millennium – wyniki po 3 kwartale 2006 r.* Bank Millennium, Warszawa 2006.

lucie krajowej. O częstszym wyborze PLN, jako waluty finansowania nieruchomości, zadecydowała również zmniejszająca się rozpiętość pomiędzy stopami procentowymi w Polsce i innych krajach wysoko rozwiniętych. Utrzymana na niskim poziomie cena pieniądza w NBP, przy wzrastających stopach procentowych w Szwajcarii, strefie euro oraz USA, doprowadziła do relatywnego wzrostu atrakcyjności kredytów złotowych. Niewielka różnica w łącznym oprocentowaniu kredytów w polskich złotych oraz we franku szwajcarskim, sięgająca w 2006 roki około 1,5 pp., wpłynęła pozytywnie na kredytowanie w PLN. Czynnikiem zachęcającym do finansowania nieruchomości w walucie polskiej była w 2006 roku także aprecjacja złotego w stosunku do innych walut wymienialnych.

Podsumowanie

Wprowadzenie nowych przepisów w zakresie finansowania nieruchomości w walutach obcych nie spowodowało dotąd znaczącego ograniczenia w kredytowaniu nieruchomości w Polsce. Na rynku krajowym obserwowana jest co prawda tendencja zmiany w strukturze zaciąganych kredytów, w której coraz większą rolę zaczynają pełnić ekspozycje w PLN, ale uzasadniona jest ona przede wszystkim niskim poziomem stóp procentowych oraz umacnianiem wartości złotego, a nie zmianami legislacyjnymi. Nie można jednak wykluczyć, że w sytuacji odwrócenia tendencji w zakresie wysokości stóp procentowych, kredyty walutowe, pomimo wprowadzonych dotąd ograniczeń, w jeszcze większym stopniu zdominują polski rynek. Należy jednak pamiętać, że dalsze zaostrzenie regulacji oraz zbyt ostrożne podejście do finansowania w walutach obcych może spowodować zawężenie oferty banków, spadek podaży kredytów, a tym samym wzrost cen wszystkich produktów związanych z finansowaniem nieruchomości.

Walutowe kredyty zabezpieczone hipotecznie są obecnie aktywami o najwyższej jakości i najmniejszym udziale należności zagrożonych. Ważne jest jednak, aby były one stale monitorowane, ponieważ ich długi termin spłaty – sięgający nawet 40 lat – znacząco zwiększa ich podatność na nieprzewidziane w bieżącym momencie czynniki ryzyka. Kryzys walutowy lub załamanie na rynku nieruchomości, występujące nawet w odległej przyszłości, mogą całkowicie zmienić terminowość ich spłat, a tym samym kondycję całego sektora bankowego.

W związku z planowanym wstąpieniem Polski do strefy euro oraz poprzedzającym je okresem usztywnienia kursu polskiego złotego w stosunku do waluty europejskiej, mniejszym ryzykiem kursowym oraz kredytowym będą wykazywały się kredyty udzielane w euro. Kredytowanie w tej walucie powinno wiązać się z mniejszymi ograniczeniami, w porównaniu do finansowania nieruchomości w innych walutach.

FOREIGN CURRENCY LOANS IN REAL ESTATE FINANCING IN POLAND

Summary

Polish real estate market is very fast developing for almost three years. This trend is strongly related to growth in real estate loans market which becomes one of the most important areas of banking activities in Poland. Substantial share of real estate loans within commercial banks assets and domination of foreign currency loans makes Polish banking sector vulnerable to currency and credit risk. To prevent Polish creditors against currency risk generated by unexpected foreign exchange rate changes, and Polish banks against excessive credit risk, Banking Supervisory Commission introduced in Poland a set of financial stability norms known as Recommendation S. The Recommendation limited an increase in foreign currency loans volume and simultaneously partially reduced number of creditors. Several months after establishing restrictive foreign currency loans regulations Polish real estate loans market was still significantly developing but Polish Zloty became more important currency in housing financing. However new regulations did not significantly influenced loan currency preferences. Indeed, favorable market conditions of Polish economy, tough competition between commercial banks and low level of interest rates in Poland encouraged taking loans in Polish currency.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MAŁGORZATA IWANICZ-DROZDOWSKA

BEZPIECZEŃSTWO KLIENTÓW POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH – WYBRANE PROBLEMY BADAWCZE

Pośrednicy działający na rynkach finansowych są instytucjami zaufania publicznego. Pełnią oni ważną i społecznie odpowiedzialną rolę polegającą na pozyskiwaniu środków głównie od gospodarstw domowych i finansowaniu potrzeb pożyczkowych i kredytowych różnych grup klientów. Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa instytucji pośrednictwa finansowego stanowi cel działania sieci bezpieczeństwa finansowego (*financial safety net*). Bezpieczeństwo pośredników finansowych należy utożsamiać ze stabilnością finansową, która, według G. Kaufmana[1], występuje wtedy, gdy: (1) kluczowe instytucje finansowe są stabilne, co zapewnia, że będą regulowały swojej zobowiązania bez zakłóceń bądź pomocy zewnętrznej; (2) kluczowe rynki finansowe są stabilne, a więc inwestorzy mogą z zaufaniem zawierać na nich transakcje po cenach, które mają podstawy fundamentalne i nie wahają się istotnie w krótkim terminie, kiedy nie występują zmiany o charakterze fundamentalnym[2].

Ceny na rynkach finansowych są kształtowane przez wiele czynników i postulat Kaufmana można uznać za trudny (albo wręcz niemożliwy) do spełnienia. Z perspektywy problematyki niniejszego opracowania najważniejszy jest pierwszy warunek dotyczący stabilności pośredników finansowych. To właśnie na tym koncentrują się instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego. Stabilni pośrednicy finansowi stanowią jednocześnie gwarancję bezpieczeństwa aktywów finansowych przekazanych im przez klientów zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych. Ten wątek nie będzie dalej rozwijany. Z drugiej jednak strony w gospodarce rynkowej może dochodzić do niewypłacalności instytucji pośrednictwa finansowego, tak samo jak i innych podmiotów gospodarczych. Jej konsekwencją jest albo upadłość,

---

[1] G.G. Kaufman: *Central banks, asset bubbles, and financial stability*. „Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper" 1998, nr 12, s. 3.

[2] Warto dodać, że pojęcie stabilności finansowej jest różnie definiowane i rozumiane zarówno w literaturze, jak i w instytucjach ją badających, np. MFW czy bankach centralnych.

albo „akcja ratunkowa" ze strony uprawnionej do tego instytucji lub państwa. W celu zwiększenia bezpieczeństwa klientów korzystających z usług finansowych wprowadzono w wielu krajach, dla określonych segmentów rynku, systemy ochrony antyupadłościowej, które zwiększają wiarygodność instytucji pośrednictwa finansowego i tym samym bezpieczeństwo klientów. Alternatywą względem ochrony antyupadłościowej jest zwiększenie przejrzystości i umożliwienie klientom samodzielnej oceny ryzyka. Można uznać takie mechanizmy za ochronę o charakterze rynkowym. Celem niniejszego opracowania jest próba określenia najważniejszych aktualnie problemów badawczych w sferze bezpieczeństwa klientów korzystających z usług pośredników finansowych.

W polskiej literaturze ekonomicznej powstało najwięcej publikacji dotyczących bezpieczeństwa oraz ochrony klientów systemu bankowego i zakładów ubezpieczeń. Używając zapożyczenia z Ch. Kindlebergera: „branża, która zajmuje się publikacjami dotyczącymi kryzysów finansowych, ma charakter przeciwcykliczny, czyli innymi słowy rozkwita w warunkach dekoniunktury"[3]. W latach 90. sektor bankowy i ubezpieczeniowy doświadczyły w Polsce niewypłacalności, a więc wystąpiła swego rodzaju dekoniunktura. O ochronie klientów korzystających z usług firm inwestycyjnych zrobiło się dopiero głośno po upadłości WGI w 2006 roku, kiedy po raz pierwszy musiał zostać uruchomiony systemy rekompensat dla inwestorów[4]. Ze względu na nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem WGI system ten nie mógł szybko i sprawie uregulować swoich zobowiązań względem klientów. W Polsce – obok instytucji nadzorczych (Komisji Nadzoru Bankowego – do końca 2007 r. i Komisji Nadzoru Finansowego) i banku centralnego – w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego działają trzy instytucje zapewniające ochronę antyupadłościową. Są to: Bankowy Fundusz Gwarancyjny (depozyty bankowe), Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (ubezpieczenia obowiązkowe i na życie) oraz system rekompensat dla inwestorów umiejscowiony w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych.

Biorąc pod uwagę przemiany obserwowane na europejskich rynkach finansowych oraz w Polsce należy poddać – zdaniem autorki – kilka kwestii pod dyskusję, aby stworzyć odpowiednie ramy dla zapewnienia bezpieczeństwa klientów pośredników finansowych w przyszłości. Wiąże się to z postawieniem co najmniej dwóch pytań:

- Jaki powinien być zakres i skala ochrony antyupadłościowej i rynkowej?
- Na ile bezpieczne są produkty oferowane przed podmioty działające w strukturach konglomeratowych (bądź grupach kapitałowych)?

Nie są to jedyne kwestie, które wymagają badań i dyskusji, ale na nich skoncentrujemy swoje rozważania.

---

[3] Ch.P. Kindleberger: *Szaleństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*. WIG-Press, Warszawa 1999, s. 1.

[4] O podstawowych regulacjach ostrożnościowych oraz systemach ochrony antyupadłościowej w Polsce m.in. por. M. Iwanicz-Drozdowska: *Bezpieczeństwo inwestora indywidualnego na rynku finansowym.* W: *Indywidualni inwestorzy na rynku finansowym*. Red. D. Dziawgo. Wyd. UMK, Toruń 2004, s. 95–121.

Od początku transformacji depozyty bankowe stanowiły w Polsce znaczącą część aktywów finansowych gospodarstw domowych. Począwszy od wprowadzenia tzw. podatku Belki nastąpiło zmniejszenie zainteresowania lokowaniem środków w bankach na rzecz alternatywnych form takich jak jednostki funduszy inwestycyjnych i polisy na życie z funduszem kapitałowym.

Zarówno w polskiej, jak i w zagranicznej literaturze w centrum zainteresowań znajdowała się dotychczas ochrona depozytów zgromadzonych w bankach. Jednym z fundamentalnych wątków była próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy istnienie ochrony antyupadłościowej depozytów wpływa na zwiększenie pokusy nadużycia (*moral hazard*). Upatrywano takiej możliwości zarówno po stronie banków, jak i deponentów.

Wyniki badań nie dały jednak w tej kwestii jednoznacznych wskazań. Wheelock i Wilson (1995) nie znaleźli zależności pomiędzy istnieniem systemu gwarantowania depozytów a liczbą upadłości w amerykańskim systemie bankowym. Podobnie Karels i McClatchey (1999) nie wykazali istnienia zależności pomiędzy wprowadzeniem systemu gwarantowania depozytów a zwiększonym podejmowaniem ryzyka przez amerykańskie unie kredytowe. Wyniki badań Alstona i innych (1994), Grossmana (1992), Wheeloka (1992), Thiesa i Gerlowskiego (1989) oraz Demirguca-Kunta i Detragiache'a (2002) wskazywały na występowanie takich zależności. W przypadku badań Demirguca-Kunta i Detragiache'a na próbie 61 krajów stwierdzono, że istnienie systemu gwarantowania depozytów zwiększało prawdopodobieństwo kryzysu bankowego. Hovakimian i inni (2003) badali wpływ formalnych systemów gwarantowania depozytów na skalę ryzyka banków w 56 krajach. Według wyników tych badań skala ryzyka była utrzymana lub nawet zredukowana w tych krajach, które cechowały się dobrym środowiskiem regulacyjnym, dużą wolnością polityczną i ekonomiczną oraz niskim poziomem korupcji. Większość wspomnianych badań obejmowała albo wyłącznie banki amerykańskie, albo banki z krajów rozwiniętych i rozwijających się. Należy pamiętać jednak o tym, że systemy bankowe tych krajów znacznie się od siebie różnią. Gropp i Vesala (2004) przeprowadzili analizę dla krajów UE („15"). Według autorów wprowadzenie oficjalnych systemów gwarantowania depozytów w krajach UE mogło się przyczynić nawet do znaczącego ograniczenia ryzyka, aczkolwiek w przypadku największych banków ryzyko nie uległo zmianie[5].

Czy po stronie deponentów może zwiększać się pokusa nadużycia? Należy przyjąć, że przeciętni deponenci najczęściej nie są w stanie ocenić kondycji banku i z ich punktu widzenia każdy działający bank to instytucja zaufania publicznego. Ta grupa deponentów, nawet jeżeli lokuje środki w bankach, które stają się niewypłacalne, nie czyni tego świadomie. Świadomie natomiast mogliby lokować środki w takich bankach zarówno klienci instytucjonalni, jak i klienci indywidualni o wysokim poziomie dochodów, którzy są w stanie ocenić

[5] R. Gropp, J. Vesala: *Deposit insurance, moral hazard and market monitoring*. „ECB Working Paper Series", Frankfurt 2004, nr 302, s. 6–7.

wiarygodność banku jako pośrednika finansowego. Oni zatem stanowią potencjalną grupę, która poddawały się pokusie nadużycia, jeżeli ich depozyty byłyby objęte gwarancjami. W systemach gwarantowania depozytów wprowadzono jednak odpowiednie mechanizmy, które hamują pokusę nadużycia, w postaci np. limitowanej wysokości gwarancji, współodpowiedzialności deponenta (*co-insurance*)[6]. Z praktycznego punktu widzenia, można stwierdzić, że konstrukcja systemu gwarantowania depozytów zniechęca tę grupę klientów do ryzykownych zachowań.

Literatura dotycząca pokusy nadużycia w odniesieniu do pozostałych grup pośredników finansowych nie jest już tak bogata. W publikacjach dotyczacych zakładów ubezpieczeń z jednej strony (J. Bohn, B. Hall, 1998; J.D. Cummins, 1988[7], S.E. Harrington, 1991[8]) wskazuje się, że wprowadzenie instytucji gwarantujących ochronę antyupadłościową zakładów ubezpieczeń może zwiększyć pokusę nadużycia zarówno zarządów instytucji ubezpieczeniowych, jak i osób korzystających z ochrony. Z drugiej jednak strony (A. Horsch, 1998)[9] stwierdzono, iż istnienie ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych nie wzmaga *moral hazard* po stronie zakładów ubezpieczeń i osób nabywających polisy, szczególnie jeżeli system ochrony jest odpowiednio zaprojektowany. Należy zatem przyjąć – podobnie jak w przypadku banków – że przeciętny klient nabywający polisę ubezpieczeniową nie jest w stanie ocenić kondycji ubezpieczyciela i jest on dla niego instytucją zaufania publicznego. Istnienie ochrony antyupadłościowej, szczególnie w przypadku polis na życie[10], należy uznać za niezbędne z perspektywy klienta indywidualnego.

Badanie, jak wprowadzanie nowych elementów ochrony antyupadłościowej wpływa na pokusę nadużycia, powinno stanowić w dalszym ciągu ważny wątek prac, w szczególności w odniesieniu do innowacyjnych produktów finansowych. W pierwszym rzędzie należałoby rozstrzygnąć czy dany produkt takiej ochrony wymaga (mając na względzie to, iż wiodącym

---

[6] Szerzej na ten temat: M. Iwanicz-Drozdowska: *Typologia i tendencje rozwojowe systemów gwarantowania depozytów*. W: *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*. Red. W. Baka, E. Kawecka-Włodarczak, M. Grzybowski, M. Iwanicz-Drozdowska, J. Szambelańczyk. PWE, Warszawa 2005, s. 427–450.

[7] Cyt. za: A. Janusz: *Korzyści i zagrożenia związane z tworzeniem ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych.* W: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej.* Red. W. Sułkowska. Kraków 2004, s. 152.

[8] S.E. Harrington: *Should the Feds regulate insurance company solvency?* „Regulation", The CATO Review of Business and Government, Vol 14, no. 2, 1991.

[9] „Dr. Andreas Horsch Insurance Guaranty Funds for the German Insurance Industry", Annex 2 to MARKT/2501/04, European Commission, s. 2–3. Aneks bazuje na rozprawie doktorskiej opublikowanej w 1998 r.

[10] Z krajów UE-15 ochrona polis na życie ma miejsce we Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, zaś w przypadku UE-10 na Malcie i także w Polsce (informacje na temat krajów UE-10 nie są pełne). Ponadto w Holandii i Niemczech istnieje możliwość wczesnej interwencji w przypadku kłopotów ubezpieczyciela i nakazania mu transferu portfela – za: Working Group on Insurance Guarantee Schemes:Evaluation of the answers to the questionnaire on motor insurance and other compulsory insurance and the questionnaire on the costs/financing of guarantee schemes, Annex 2 to MARKT/2501/04, European Commission, s. 13, 26.

celem jest ochrona przeciętnego klienta korzystającego z usług finansowych), czy też bardziej wskazana jest ochrona o charakterze rynkowym.

Na rynku UE istnienie systemów gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów jest standardem, choć rozwiązania w tym zakresie różnią się od siebie w poszczególnych krajach. Inaczej jest w przypadku sektora ubezpieczeń, gdzie obowiązkowe jest jedynie gwarantowanie polis komunikacyjnych, jednak rozwiązania unijne nie obligują do tworzenia ochrony antyupadłościowej. Od lutego 2002 roku działa grupa robocza, która prowadzi prace nad ewentualnym wprowadzeniem funduszy gwarantujących polisy ubezpieczeniowe w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń. W Białej Księdze opublikowanej przez Komisję Europejska w 2005 roku zapisano, że Komisja podejmie w 2006 roku decyzję czy proponować w tym zakresie rozwiązania prawne. Ciągle integrujące się rynki finansowe powinny posiadać równoważne rozwiązania w zakresie ochrony klientów w każdym segmencie. Jest to szczególnie ważne ze względu na rosnącą popularność produktów hybrydowych (bankowo-ubezpieczeniowych, bankowo-inwestycyjnych i ubezpieczeniowo-inwestycyjnych). Można na tym tle wyróżnić dwa główne wątki badawcze. Po pierwsze, na ile niepożądana z perspektywy kształtowania zaufania do pośredników finansowych jest asymetria rozwiązań antyupadłościowych. Szczególnie warte pogłębionych badań wydaje się określenie wpływu tej asymetrii na zachowania lokacyjne klientów. Produktem, który znacząco jest narażony na wpływ takiej asymetrii, wydają się być klasyczne polisy na życie, gdzie wiodącym elementem jest ochrona, a nie element inwestycyjny. W Polsce wprawdzie polisy na życie są objęte gwarancjami, ale rozwiązania takie nie są powszechne na rynku europejskim. Po drugie, jak pośrednicy finansowi, w tym tzw. doradcy finansowi, przedstawiają produkty hybrydowe klientom w aspekcie ochrony antyupadłościowej. Czy klienci mają – przy podejmowaniu decyzji o lokowaniu swoich oszczędności – świadomość występowania określonych różnic?

Ponadto w przypadku *open product architecture*, stosowanej zarówno przez doradców finansowych, jak i przez niektóre banki, istotną rolę odgrywa nie tylko ochrona antyupadłościowa, ale wpływ wiarygodności „twórcy" produktu na wiarygodność „sprzedawcy" produktu.

Jak wspomniano, standardem europejskim jest istnienie ochrony antyupadłościowej klientów korzystających z pośrednictwa firm inwestycyjnych w nabywaniu papierów wartościowych (system rekompensat dla inwestorów). Czy taka ochrona jest zasadna? Osoba inwestująca na giełdzie dysponuje zazwyczaj większym majątkiem niż osoba korzystająca wyłącznie z usług bankowych. Czy powinna zatem podlegać ochronie? Wprowadzenie takiego systemu w krajach unijnych należy potraktować jako swego rodzaju zachętę do inwestowania dla osób o przeciętnych dochodach, które mogą wziąć na siebie ryzyko typowo inwestycyjne (cenowe), natomiast są chronieni przed konsekwencjami upadłości domu maklerskiego. W USA system taki powstał jako pokłosie Wielkiego Kryzysu. Klienci nabywający jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych są chronieni w odmienny sposób przed konsekwencjami upadłości, bowiem majątek pośrednika (towarzystwa funduszy inwestycyjnych) jest oddzielony od majątku samych funduszy inwestycyjnych, który jest przechowywany

u depozytariusza, który powinien być wysoce wiarygodnym podmiotem. Ponadto fundusze publikują informacje o zasadach inwestycyjnych oraz profilu poszczególnych funduszy, co pozwala inwestorom na ocenę ryzyka. W Polsce nie są jeszcze popularne fundusze hedgingowe, lecz zapewne z czasem będą zyskiwać na popularności. W USA, gdzie działają znaczące fundusze hedgingowe, zauważono stopniowe zwiększanie się ich detalicznego charakteru (*retailization*). Tym samym zasadne stało się pytanie o potrzebę ochrony inwestorów indywidualnych. Udetalicznienie funduszy hedgingowych w USA wynikało ze wzrostu zamożności gospodarstw domowych. W roku 2005 liczba gospodarstw domowych, w których wartość aktywów netto przekraczała 1 mln USD (z wyłączeniem nieruchomości), wyniosła 8,9 mln wobec 5,2 mln w 2002 roku[11]. W USA regulacja funduszy hedgingowych stała się ważnym przedmiotem dyskusji politycznej po kłopotach LTCM. Obecnie regulacje funduszy hedgingowych są istotnie zróżnicowane. W praktyce można wyróżnić dwa typy funduszy hedgingowych[12]:

- skierowane do inwestorów detalicznych, czyli takich, którzy nie przekraczają ustalonego progu majątkowego i dochodowego,
- skierowane do inwestorów hurtowych, którzy takie progi przekraczają.

Jedną z cech wyróżniających podejście do regulowania działalności detalicznych funduszy hedgingowych w USA jest konieczność podawania do publicznej wiadomości informacji o działalności, strategii, strukturze aktywów itd. Nie ma mowy jednak o żadnej ochronie antyupadłościowej. W Wielkiej Brytanii także toczy się dyskusja dotycząca sposobu ochrony klientów funduszy hedgingowych, jednak wśród rozważanych możliwości nie ma propozycji ochrony antyupadłościowej[13]. Klient podejmujący taką inwestycję powinien więc posiadać wiedzę, która umożliwiłaby mu interpretację informacji udostępnionych przez fundusz hedgingowy. Takie rozwiązanie należy uznać za wystarczające w przypadku funduszy inwestycyjnych, które publikują informacje na temat swojej strategii i struktury aktywów, jak i detalicznych funduszy hedgingowych.

Rysują się zatem dwie formy ochrony dla różnych typów produktów finansowych (rys. 2):

- antyupadłościowa – dla typowych produktów finansowych (depozyty, polisy ubezpieczeniowe, niewielkie bezpośrednie inwestycje na giełdzie), z uwzględnieniem potencjału finansowego przeciętnego klienta,
- rynkowa – dla produktów o charakterze inwestycyjnym (jednostki funduszy inwestycyjnych i hedgingowych) poprzez upublicznianie informacji na temat strategii inwestycyjnej i stopnia ryzyka.

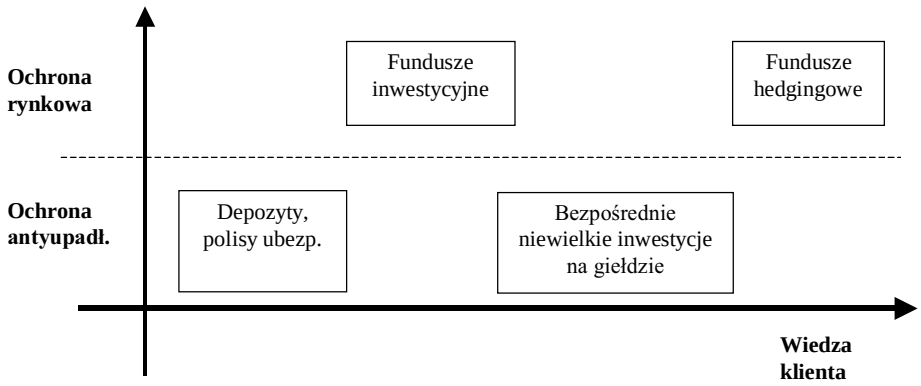
---

[11] F.R. Edwards: *Hedge funds and inwestor protection regulation.* „Economic Review", Federal Reserve Bank of Atlanta, fourth quarter 2006, s. 43.

[12] *Ibidem*, s. 38.

[13] Sir C. McCarthy: *Hedge funds: what should be the regulatory response?* SUERF Annual Lecture, 7 December, Munich 2006, s. 5 (dostępne na www.suerf.org).

Ochrona o charakterze rynkowym może działać skutecznie tylko w warunkach odpowiedniej wiedzy klienta. Ważną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest to jak najskuteczniej edukować społeczeństwo i jaki podmiot (bądź podmioty) powinny za to odpowiadać.



Rys. 2. Typ ochrony uzależniony od rodzaju produktu

Źródło: opracowanie własne.

Jak wspomniano, bezpieczeństwo klientów zależy ściśle od bezpieczeństwa pośredników finansowych. Choć wątek ten nie był rozwijany, pragniemy zwrócić uwagę na potencjalne konsekwencje istnienia ponadnarodowych konglomeratów finansowych. Począwszy od 1995 roku w Europie powstało ponad 1 300 grup kapitałowych angażujących się w działalność bankową, ubezpieczeniową i inwestycyjną. W większości przypadków były to grupy o charakterze krajowym, przy czym grupy ponadnarodowe powstały w Skandynawii i w krajach Beneluksu. W 5 krajach UE-15 (Belgia, Hiszpania, Holandia, Portugalia i Szwecja) ponad 2/3 aktywów bankowych tych krajów jest w posiadaniu banków, działających w strukturach konglomeratowych. Natomiast w 4 krajach (Francja, Finlandia, Hiszpania i Irlandia) ponad 1/2 ubezpieczeń na życie jest oferowana przez zakłady ubezpieczeń znajdujące się w strukturach konglomeratowych[14]. Konglomeraty finansowe są istotną częścią rynku finansowego, i to one w większości są dostawcą produktów finansowych.

Należy zwrócić uwagę na to, że zarówno regulacje ostrożnościowe, jak i ochrona antyupadłościowa mają charakter segmentowy a nie zintegrowany, nawet pomimo bliźniaczego podejścia do oceny wypłacalność w zakładach ubezpieczeń (Solvency II, prace w toku) oraz bankach i firmach inwestycyjnych (Bazylea II, 2007). Wprawdzie w 13 na 27 krajów UE funkcjonuje nadzór zintegrowany, ale integracja ma głównie charakter organizacyjny. Nadzorowanie konglomeratów ma zaś charakter uzupełniający, a ocena ich adekwatności ka-

[14] *Progress on financial services*. Second Report, Com (2000) 236, s. 5.

pitałowej pozostaje w tyle za regulacjami sektorowymi. W aspekcie bezpieczeństwa klientów pośredników finansowych jako najważniejsze problemy badawcze jawią się ryzyko zarażenia (faktycznego i psychologicznego) między podmiotami działającymi w tej samej grupie kapitałowej, lecz w różnych segmentach rynku finansowego, a także bezpieczeństwo konglomeratów finansowych. Ponadto ze względu na strukturę własności instytucji pośrednictwa finansowego w Polsce na uwagę zasługuje ocena, jakie jest ryzyko zarażenia spółki-córki działającej na rynku lokalnym przez spółkę-matkę[15].

* * *

Sformułowane w niniejszym opracowaniu problemy badawcze mają dosyć zróżnicowany charakter i koncentrują się na trzech głównych zagadnieniach:

- asymetrii ochrony antyupadłościowej w poszczególnych segmentach rynku finansowego i jej konsekwencjach,
- wyboru pomiędzy ochroną antyupadłościową a rynkową w zależności od rodzaju produktu,
- efekcie zarażania o charakterze międzysektorowym i międzynarodowym.

Takie problemy udało się sformułować w obecnej sytuacji regulacyjnej i rynkowej, jednak każde kolejne wydarzenie, które wstrząśnie rynkiem finansowym, bądź nowy produkt finansowy czy nowy typ pośrednika, będą przynosiły nowe wyzwania w tym zakresie.

THE SAFETY AND SOUNDNESS OF THE CUSTOMERS OF FINANCIAL INTERMEDIARIES' – SELECTED RESEARCH PROBLEMS

Summary

The article concentrates on the most important research problems deriving from the changing financial markets in Europe in the aspect of the consumer protection. These are the following:

- the asymmetry between the anti-bankruptcy consumer protection in banking (together with retail investments on the stock exchange) and insurance, what is extremely important in case of life insurance policies,
- the question of choice between the anti-bankruptcy consumer protection and market –oriented consumer protection (more transparency and more information to allow the assessment of risk) with regard to the type of financial product,
- cross-sectoral and cross-border contagion effect, especially in case of markets with the big share of financial conglomerates and foreign capital.

[15] Patrz szerzej na te temat L. Pawłowicz: *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego*. PFSL, „Niebieskie Księgi" 2003, nr 5; M. Iwanicz-Drozdowska: *Safety net in the European Union – challenges for the new members*. „Argumenta Oeconomica" 2005, nr 1–2.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

DOROTA KORENIK

ZJAWISKO INTEGRACJI W SEKTORZE BANKOWO-FINANSOWYM

Wprowadzenie. Zarys problemu

Rola banków i bankowości oraz zjawiska z tym związane od wieków stanowiły fascynujący obszar badań naukowych. Potwierdzeniem tego jest znamienne, słynne stwierdzenie Wiliego Rogersa, że „trzema największymi odkryciami od początku cywilizacji były: ogień, koło i bankowość”[1].

Istnienie banku jest od zawsze związane z pieniądzem; rodzaj i skala jego aktywności usługowej zmieniała się wraz z ewolucją pieniądza. Przez stulecia formował się bank klasyczny i jego usługi oznaczane zwykle mianem tradycyjnych (świadczonych od wielu lat i zastrzeżonych najczęściej do jego wyłącznej kompetencji). Pełny rozkwit banku tradycyjnego obserwujemy w dobie gospodarki industrialnej, obecnie już przemijającej. Wówczas to przypisano bankowi kluczową rolę w systemie finansowym gospodarki, tj. jako jedynej instytucji finansowej predestynowanej do pełnienia wszelkich makroekonomicznych funkcji tego systemu finansowego. Bank pełnił i niewątpliwie nadal ma pełnić „rolę służebną”, polegającą na pomocy różnym uczestnikom życia gospodarczego w kształtowaniu optymalnego układu ich zasobów finansowych, tzn. zapewniającego pożądaną efektywność ekonomiczną (w przekroju różnych horyzontów czasowych) oraz właściwe bezpieczeństwo przed utratą wartości tychże zasobów. Był i zapewne pozostanie instytucją specjalizującą się w materii obsługi i organizowania ruchu pieniądza pomiędzy wszelkimi podmiotami gospodarki (szczególnie ze sfery realnej). Jego pierwotna, podstawowa działalność, określana mianem bankowości, jest skierowana na równoważenie popytu i podaży środków finansowych, i łączy się z rolą pośrednika finansowego w gospodarce. Wypełnia się ona poprzez wytwarza-

[1] Por. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Economics*. McGraw-Hill Book Co., New York 1989, s. 257; S. Flejterski: *Architektura współczesnego systemu finansowego*. W: *Elementy finansów i bankowości.* Red. S. Flejterski, B. Świecka. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 104.

nie i udostępnianie kredytów, na bazie przyjętych wcześniej od klientów depozytów pieniężnych.

Tymczasem, wraz z przemijaniem ery gospodarki industrialnej i przechodzeniem do ery gospodarki opartej na wiedzy i informacji, rola banków nie jest już taka pewna. Wskazuje się, że dokonujące się przeobrażenia w samych funkcjach systemu finansowego gospodarki rynkowej spowodowane postępującą nieustannie ewolucją pieniądza (ostatnio powstało i rozwija się zjawisko pieniądza elektronicznego) oraz radykalnie zmieniające się środowisko prowadzenia gry konkurencyjnej w sektorze bankowym wymuszą zmianę roli banku w gospodarce i społeczeństwie, a tym samym i bankowość zmieni swe oblicze.

Przede wszystkim przypuszczalnie nie wystarczy już, aby bank ograniczył się do świadczenia usług, występując w roli emitenta, agenta, gwaranta i inwestora na rynku kapitałowym. Banki będą zmuszone zdefiniować i podjąć dodatkowo nowe role, lepiej uzasadniające ich przydatność w gospodarce i społeczeństwie. Powoli staje się jasne, że bankom przyjdzie również wypełniać role dotychczas im nieznane i inspirujące do szerokiego wykorzystywania nowych możliwości w warunkach gospodarki sieciowej. Można by je streścić w sformułowaniach: bank jako podmiot koncentrujący się na przetwarzaniu informacji, a mniej na transferowaniu strumieni pieniężnych; bank jako dostarczyciel wiedzy i technologii do uczestników gospodarki; bank jako „zaufana strona trzecia" wykorzystująca zgromadzony kapitał zaufania. Zasadniczą sprawą banku pozostaje znalezienie konsensusu między zaletami wolności świadczenia usług, w tym przez instytucje pozabankowe i parabankowe, a prowadzeniem działalności pierwotnej (depozytowo-kredytowej). Uznanie przez banki wyróżnionych ról, w tym związanej z działalnością podstawową, powinno tworzyć podwalinę dla skutecznego stawienia czoła gwałtownie rozwijającej się konkurencji w dobie gospodarki sieciowej.

Banki mogą, co jest dla nich pożądane w świetle nowoczesnego pojmowania konkurencji[2], przekształcić przynajmniej część rywalizacji w przymierze przybierające różne formy organizacyjno-ekonomiczne. Tak więc coraz powszechniej włączają się w tworzenie tzw. przemysłu usług finansowych, czyli układu różnego rodzaju instytucji finansowych rozwijających dynamicznie działalność polegającą na wytwarzaniu i oferowaniu różnego rodzaju i większej liczby usług finansowych (pojmowanych szeroko), często substytucyjnych wobec tradycyjnych usług banku[3]. W przyszłości bank będzie funkcjonować w formule konglomeratu bankowo-finansowego, integrującego przedsiębiorstwa z różnych branż przemysłu usług finansowych. Będzie współpracować z firmami takimi jak: ubezpieczeniowe – w ramach koncepcji *bancassurrance*; leasingowe – np. dla potrzeb udzielania kredytów finansujących

[2] Pełniej zagadnienie to w odniesieniu do finansowej sfery gospodarki przedstawiono w D. Korenik, S. Korenik: *Podstawy finansów*. WN PWN, Warszawa 2004, rozdz. 9.

[3] Por. S. Flejterski: *Dywersyfikacja struktury sektora i przedsiębiorstwa bankowego.* Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998, s. 35.

nabycie przedmiotu leasingu; maklerskie – w celu umożliwienia efektywnego lokowania pieniędzy na rynku papierów wartościowych; z branży *asset management* wspomagających kompleksową – poprzez efektywne zarządzanie nadwyżkami pieniężnymi – obsługę finansową klientów z segmentu *private ranking*; operatorzy telefonii komórkowej – umożliwiający właściwe funkcjonowanie usług *mobile bankingu* (WAP, SMS); z branży FMCG (duże sieci handlowe) – wobec ich silnej ekspansji jako wydawców kart kredytowych; koncerny telewizyjne – upowszechniające korzystanie z usług bankowości telewizyjnej (interaktywnej); internetowe – występujące w roli partnera w upowszechnianiu i sprzedaży usług bankowości internetowej, inne instytucje niebankowe rozkwitające w środowisku sieciowym i oferujące zintegrowane usługi finansowe lub informacyjne dotyczące efektywności usług finansowych. Wykorzystanie przez bank formuły konglomeratu bankowo-finansowego pozwoli odpowiedzieć na dokonujące się przekształcenia konkurencji wewnątrz sektora bankowego, tj. prowadzić konkurencję pomiędzy grupami usług, wśród których na znaczeniu coraz silniej będą zyskiwać usługi wychodzące poza klasyczną ofertę bankową.

W tym kontekście naukowców nurtuje pytanie, czy w przyszłości będziemy mieć do czynienia z postbankowością, gdy banki w znakomitym stopniu odejdą od swej pierwotnej działalności, tj. bankowości, czy wręcz przeciwnie – z powróceniem do bankowości? W gruncie rzeczy jest to pytanie, jakie będą powiązania banków w innymi instytucjami finansowymi, czyli jak, w jakim stopniu i w jakim zakresie będą je banki wykorzystywać – o ile to banki będą podmiotem kreującym takie powiązania, a nie inne instytucje finansowe.

Badanie powiązań banków z różnymi podmiotami sektora finansowego gospodarki jest sprawą nie tylko fascynującą, co niezmiernie trudną. Przede wszystkim wymagają one pełnego zidentyfikowania, a następnie gruntownego rozpoznania pod względem ilości, rodzajów, znaczenia, trwałości, czynników na nie wpływających. Trudność wiąże się ze zmiennością powiązań, tj. powstawaniem nowych rodzajów, często jeszcze nie nazwanych lub różnie pojmowanych (wprowadzane są różne terminy i nie są one jednoznaczne), zmiennością w czasie i przestrzeni geograficznej, ograniczonym dostępem badaczy naukowych do informacji o nich (ponieważ mieszczą się one w kręgu spraw strategicznych, niechętnie lub w ogóle nie ujawnianych przez podmioty finansowe osobom trzecim). Wszystkie te powiązania składają się na zjawisko, które można umownie określić mianem zjawiska integracji w sektorze bankowym, a nawet szerzej – w sektorze bankowo-finansowym (uwzględniwszy fakt rozciągania się konkurencji banków na cały sektor finansowy). Zjawiskiem tym może być zainteresowanych wiele osób: w skali mikro – poszczególne podmioty finansowe działające w warunkach konkurencji rozszerzonej i efektywnej, w skali mezzo – podmioty publicznoprawne odpowiedzialne za kształtowanie warunków dla rozwoju lokalnego i regionalnego (samorząd terytorialny), w skali makro – instytucje nadzorujące i regulujące funkcjonowanie rynku finansowego i państwo jako podmiot również poddany procesom globalizacji i związanej z tym konkurencji o czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego, środowisko naukowe.

Poznawanie zjawiska integracji w sektorze bankowo-finansowym, którego komponentami są występujące w tym sektorze powiązania, wymaga niewątpliwie ich usystematyzowania i uporządkowania stosowanej w naukach ekonomicznych terminologii związanej z całą sferą finansową gospodarki rynkowej. Jest to wyzwanie stojące przed teoretykami, badaczami naukowymi. Osobnym obszarem problemowym są czynniki wpływające na formowanie i zmiany powiązań występujących w sektorze bankowo-finansowym. One również wymagają usystematyzowania dla potrzeb prowadzenia dociekań naukowo-empirycznych. Zamierzeniem w tym opracowaniu jest próba nakreślenia obrazu takich powiązań i ich złożoności, pomijając aspekty czynników wpływających na stan i zmiany powiązań, warstwę empiryczną powiązań oraz zawężając do punktu widzenia instytucji bankowych.

Istota i rodzaje powiązań banków z podmiotami finansowymi

W dobie globalizacji napędzanej deregulacją, liberalizacją i postępem technicznym, procesy integracyjne są często spotykanym rozwiązaniem stosowanym przez podmioty, które chcą utrzymać lub poprawić swą pozycję konkurencyjną. Większość z tych procesów przybiera formy oparte na powiązaniach kapitałowych pomiędzy zaangażowanymi w tę aktywność podmiotami. Tendencja ta nie ominęła także sektora bankowego. Jako pierwsze aktywność w tym obszarze wykazywały banki w USA, z czasem proces ten objął również Europę.

Konsolidacja podmiotów sektora bankowego w Polsce, poza powiązaniami wewnątrz tego sektora, przybiera postać integracji z podmiotami spoza sektora bankowego. Tym samym działalność banków przenika się z działalnością innych instytucji finansowych. Czynnikiem sprawczym jest dostrzeżenie przez banki komplementarności niektórych usług stricte bankowych i usług innych instytucji finansowych, jak też faktu, iż w niektórych przypadkach usługi stricte bankowe mogą zaspokajać ten sam rodzaj potrzeb klientów na usługi finansowe. Jeśliby przeanalizować wspólne dla banku operacyjnego o charakterze uniwersalnym i określonego typu instytucji finansowej (np. ubezpieczyciela, funduszu inwestycyjnego, domu maklerskiego, firmy leasingowej, firmy faktoringowej, spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej etc.), to zawsze pojawią się pewne podstawowe obszary podobieństw w aktywnościach porównywanych typów podmiotów finansowych. Można spodziewać się, że bez względu na typ podmiotu finansowego, wspólnymi zawsze występującymi obszarami podobieństw będą dwojakie aktywności: pośrednictwo finansowe i doradztwo w sprawach finansowych. Te aktywności będą stawać się przedmiotem rywalizacji banku z jego konkurentami, ale też mogą stać się przedmiotem troski o przekształcenie rywalizacji we współpracę z takimi podmiotami (chodzi o przekształcenie zagrożenia w szansę na rynku konkurencyjnym). W analizie porównawczej, dotyczącej banku i określonego typu podmiotu finansowego takich podobieństw może być więcej. Przykładowo w zakresie podstawowych podobieństw w aktywności banku i ubezpieczyciela można wyróżnić, obok pośrednictwa finan-

sowego i doradztwa finansowego, również: fundusze inwestycyjne, aktywność na rynku powszechnych towarzystw emerytalnych, są też substytucyjne produkty, takie jak: długoterminowa lokata bankowa i ubezpieczenia na życie z funduszem inwestycyjnym; akredytywa bankowa i ubezpieczenie kredytu eksportowego; gwarancja bankowa i gwarancja ubezpieczeniowa.

Przenikanie się aktywności obu typów podmiotów finansowych, wśród których jednym jest zawsze bank, powoduje tzw. zjawisko popytu łącznego, zwane też zjawiskiem synergii popytowej. Jego istotą jest wywoływanie przy zakupie jednej usługi, popytu na drugą usługę, najczęściej o charakterze komplementarnym. To samo zjawisko sprzyja tworzeniu powiązań nie tylko kapitałowych, a więc rozpatrywanych przez pryzmat podmiotów w nie zaangażowanych, ale też pozakapitałowych, mających charakter przedmiotowy.

W literaturze i praktyce bankowej wszelkie powiązania kapitałowe i bezkapitałowe mieszczą się w pojęciu i interpretacji pojęcia *Allfinanz* (ang. *financial convergence*). Wnikliwa analiza literatury przedmiotu pokazuje, że zarówno w światowych, jak i polskich pozycjach traktujących o tej problematyce, nie ma zgodności co do rozumienia tego powszechnego terminu. Pojęcie jest niejednoznaczne, co wiąże się z różnym przyjmowanym podejściem definicyjnym – zob. tabela 1.

Tabela 1

Podejścia stosowane przy interpretacji terminu *Allfinanz*

Przedstawiciel (autor) używający terminu *Allfinanz*	Czego *Allfinanz* dotyczy?	Istota, rozumienie terminu *Allfinanz*
1	2	3
H. Schulz	Związki zawierane pomiędzy wszelkimi instytucjami finansowymi; termin odnosi się do powiązań bezkapitałowych	Integracja kanałów dystrybucji różnych usług finansowych
E. Wierzbicka	Związki zawierane pomiędzy wszelkimi instytucjami finansowymi; termin odnosi się do powiązań bezkapitałowych	Oferowanie poprzez współpracujące ze sobą wyspecjalizowane instytucje finansowe (banki, firmy ubezpieczeniowe, kasy budowlano-oszczędnościowe, fundusze inwestycyjne, emerytalne biura maklerskie etc.) zintegrowanego pakietu usług finansowych, obejmującego usługi bankowe, ubezpieczeniowe i usługi doradztwa finansowego
D. Farny, J.H. Wittenberg	Powiązania bankowo-ubezpieczeniowe; termin odnosi się do powiązań bezkapitałowych	Integracja działalności banku i firm ubezpieczeniowych w zakresie usług dystrybucji, marketingu oraz popytu
J. Monkiewicz	Powiązania bankowo-ubezpieczeniowe; termin odnosi się do powiązań bezkapitałowych	Współpraca bankowo-ubezpieczeniowa w łańcuchu tworzenia wartości – obecnie głównie na polu produktów i dystrybucji

1	2	3
Z. Jęksa	Związki zawierane pomiędzy wszelkimi instytucjami finansowymi; termin odnosi się do powiązań kapitałowych	Koncern składający się najczęściej z banku, towarzystwa ubezpieczeń, kasy oszczędnościowo-budowlanej, funduszu inwestycyjnego etc.
G. Bergendahl	Związki zawierane pomiędzy wszelkimi instytucjami finansowymi; termin odnosi się do powiązań kapitałowych	Konglomeraty finansowe obejmujące wiele instytucji finansowych
J. K. Solarz	Powiązania bankowo-ubezpieczeniowe; termin odnosi się do powiązań bezkapitałowych i kapitałowych	Nasilające się łączenie działalności bankowej z ubezpieczeniową w ramach holdingów finansowych; prób przejęcia instytucji kredytowych (banków) przez ubezpieczeniowe (i odwrotnie), strategicznych porozumień, wspólnych akcji promocyjnych itp

Źródło: opracowanie na podstawie M. Swacha-Lech: *Bancassurrance jako przejaw powiązań banków komercyjnych i firm ubezpieczeniowych*. Praca napisana pod kier. nauk. G. Borys, materiał niepublikowany, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Jelenia Góra 2006; E. Schultz: *Vertrieb von Bankprodukten durch einem Versicherungsaussen*. „Die Bank" 1990, nr 2; *Holdingi finansowe odpowiedzią na wyzwania przyszłości (Allfinanz)*. Red. E. Wierzbicka. Fundacja Edukacji i Badań Bankowych, Warszawa 1997; Z. Jęksa: *Wspólny interes*. „Asekuracja & Re" 1997, nr 3; G. Bergendahl: *The profitability of bancassurrance for European banks*. „International Journal of Bank Marketing", February 1995; D. Farny: *Allfinanz – das bieriebswirtschaftliche Konzept*. W: *Allfinanz Strukturwandel an den Maerkten fuer Finanzdienstleistungen*. Red. H.J. Kruemel i in. Duncker and Humblot, Berlin 1991; J.H. Wittenberg: *Allfinanz – Gedanken aus Sicht der Kunden.* „Bank und Markt" 1990, nr 4; J. Monkiewicz: *Bankowość i ubezpieczenia na życie. Synergia czy konkurencja?* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2002, nr 3/4; J.K. Solarz: *Konsolidowanie systemów bankowych.* Fundacja Edukacji i Badań Bankowych, Warszawa 1993.

Niejednoznaczne pojmowanie *Allfinanz*, mające odzwierciedlać występujące już od ponad dwudziestu lat zjawisko integracji instytucji finansowych zarówno w literaturze światowej, jak i polskiej, utrudnia objęcie i rozpoznawanie wszelkich powiązań pomiędzy podmiotami finansowymi, tj. powiązań o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Poza tym utrudnione jest przyjęcie jednoznacznego terminu określającego wycinek powiązań, tzn. dotyczący ściśle oznaczonych typów instytucji finansowych. Tak jest z terminem *bancassurrance*, który odnosi się do związków bankowo-ubezpieczeniowych. Spór przy interpretacji powiązań w obszarze *bancassurrance* (ang. *financial services*) i pokrewnych takich jak *assurbanking,* grupa bankowo-ubezpieczeniowa, dotyczy głównie charakteru tych powiązań[4]. Jest to konsekwencja istnienia różnych podejść w definiowaniu *Allfinanz*.

[4] Interesujące studium powiązań banku i ubezpieczyciela przedstawiono w: M. Swacha-Lech: *op.cit*.

Obserwując pojawiającą się coraz większą złożoność powiązań występujących w sektorze bankowo-finansowym, wydaje się, że właściwe byłoby rozwiązanie, w którym *Allfinanz* obejmuje swym zakresem i dopuszcza możliwość istnienia jednocześnie powiązań kapitałowych i bezkapitałowych lub inaczej – podmiotowych i przedmiotowych, nie tylko na poziomie całego sektora bankowo-finansowego, ale też na poziomie poszczególnego podmiotu finansowego.

Przeglądając różne koncepcje oraz poglądy dotyczące sposobów, w jaki banki tworzą powiązania z różnymi podmiotami finansowymi, w tym z innymi bankami, można dojść do przekonania, że istnieje całe bogactwo form powiązań integracyjnych, w podziale na grupy form charakteryzujących powiązania bezkapitałowe i grupy form charakteryzujących formy kapitałowe.

Grupa form bezkapitałowych odzwierciedla podejście banku, w którym nawiązuje on z innymi, wszystkimi lub wybranymi typami podmiotów finansowych współpracę, która nie jest oparta o wzajemne udziały kapitałowe, a więc ma tylko charakter przedmiotowy. Banki zawiązują kooperację przedmiotową na podstawie stosownej umowy o współpracę w wyodrębnionej dziedzinie (tzw. *cooperation agreements*). W bankowości mogą też występować powiązania powstające na podstawie umowy o stowarzyszeniu się banków. Zdecydowanie najbardziej liczne i powszechne są powiązania oparte na zwykłych umowach o współpracy, czyli w wyodrębnionej dziedzinie. Wśród nich do wyróżnienia są powiązania powstające na podstawie umów promocyjnych (*co-promotion agreements*) lub umów dystrybucyjnych (*distribution agreements*). W zakresie promocji bank podejmuje działania o charakterze biernym (informowanie klientów o ofercie podmiotu partnerskiego) lub/i aktywnym (wymagające pewnego zaangażowania, oprócz samego informowania pracowników banku w akcję promocyjną partnera), w wyniku których powinien zaistnieć akt zakupu promowanego produktu finalnego współpracującej instytucji finansowej (i/lub odwrotnie). Na znaczeniu zyskują też porozumienia dystrybucyjne wraz z kształtowaniem się nowego spojrzenia na dystrybucję w sektorze usług finansowych, tj. traktowaniem dystrybucji jako podstawowego procesu rozwojowego[5]. Dla sukcesu tej, coraz bardziej popularnej formy współpracy bezkapitałowej potrzebne jest oparcie jej na jasno sprecyzowanych zasadach podziału korzyści pomiędzy partnerami i uznającymi zasadę ochrony konkurencji (sprowadzającej się do nienadużywania dominującej pozycji jednego z partnerów na rynku usług finansowych). Jeszcze inną, specyficzną i coraz bardziej zyskującą na znaczeniu jest forma powiązań bezkapitałowych, nie oparta o umowy w wyodrębnionej dziedzinie ani o stowarzyszaniu się banków. Formą tą jest *cross-selling*, zwany sprzedażą łączną, sprzedażą krzyżową bądź sprzedażą wzbudzoną[6]. Forma ta sprowadza się do przedstawienia pakietu usług finansowych w ramach

---

[5] Por. M. Strużycki: *Stosunki partnerskie w łańcuchu dystrybucji.* W: *Przedsiębiorstwo partnerskie.* Red. M. Romanowska, M. Trocki. Difin, Warszawa 2002.

[6] D. Korenik: *Bank i jego usługi w dobie „rewolucji finansowej”.* W: *Innowacyjne usługi banku.* Red. D. Korenik. WN PWN, Warszawa 2006, s. 26–27.

jednej zintegrowanej oferty rynkowej. Oznacza to, że sprzedaż jednej usługi wiąże się z oferowaniem drugiej, najczęściej komplementarnej usługi, wykorzystując powstawanie efektu popytu łącznego. Przykładowo, jeśli *cross-selling* dotyczy współpracy banku i ubezpieczyciela, a więc w ramach *bancassurrance*, to pakiet usług bankowo-ubezpieczeniowych będzie zwykle sprowadzać się do swoistego włączenia pokrycia ubezpieczeniowego do produktu bankowego. Produkty finansowe wybierane przez podmioty podejmujące współpracę o charakterze *cross-sellingu*, mają do spełnienia ściśle określone zadanie: wzmocnienie lojalności klientów lub poprawienie aktywów czy pasywów partnerów (w tym banku).

Z kolei druga forma powiązań, czyli powiązań kapitałowych, realizowanych w oparciu o współpracę podmiotową, obejmuje dwie zasadnicze formy: utworzenie własnej okołobankowej spółki specjalistycznej (np. spółki faktoringowej będącej własnością banku) – przy czym w literaturze można spotkać dla tej formy określenie „współpraca w zakresie wspólnych inwestycji”[7] oraz alianse strategiczne.

Utworzenie własnej wydzielonej organizacyjnie i kapitałowo, prawnie niezależnej spółki, może dokonać się na kilka sposobów, z których każdy ma swoje zalety i niedostatki. Do wyboru są szczegółowe formy, takie jak: nabycie (przejęcie) istniejącego już przedsięwzięcia – podmiotu finansowego (w ramach realizowanej przez bank strategii zakupów); budowa przedsięwzięcia przez bank własnymi siłami (w ramach realizowanej przez bank strategii budowy własnymi zasobami); budowa przedsięwzięcia przez bank przy wykorzystaniu specjalistów zewnętrznych (w ramach realizowanej przez bank strategii budowy obcymi zasobami)[8].

Z kolei wśród szczegółowych form aliansów strategicznych występują: udziały mniejszościowe w podmiocie finansowym; pakiet strategiczny w podmiocie finansowym; *joint veture*.

Nabycie mniejszościowych udziałów kapitałowych (*minority investments*) sprowadza się do wykupu określonej części udziałów partnera, traktowanej wyłącznie jako forma lokaty kapitałowej, nie motywowana chęcią wpływania na sprawy zarządcze partnera współpracy. W teorii aliansów strategicznych brak jest jednoznacznie określonych granic pakietu mniejszościowego. W przypadku banku można posiłkować się przepisami Dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 roku w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe[9]. W świetle Dyrektywy każdy posia-

---

[7] Por. R. Pajewska: *Sojusz międzysektorowy na przykładzie porozumień bankowo-ubezpieczeniowych. Porównanie doświadczeń polskich z zachodnioeuropejskimi.* „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 2.

[8] R.W. Levedag: *Vermoegensanlagestrategien – neben Markowitz hinaus, w: Instrumente und Strategien im Investment Banking.* Red. B. Rudolph. Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main 1990. Szerzej na ten temat por. D. Korenik: *Strategia zarządzania aktywami i pasywami banku.* W: *Podstawy zarządzania finansami banku komercyjnego*. Red. E. Bogacka-Kisiel. Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław–Perugia 1998.

[9] Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126, 26.5.2000.

dany bezpośrednio bądź pośrednio pakiet akcji lub udział w przedsiębiorstwie, stanowiący 10% lub więcej kapitału, bądź też dający prawo do 10% lub więcej głosów, a także taki, który umożliwia wywieranie znacznego wpływu na zarządzanie tym podmiotem jako znaczny pakiet akcji, byłby tym, który daje możliwość realnego wpływu na politykę partnera, a zatem nie mieściłby się w pojęciu *minority investments*. Natomiast mieściłby się w zakresie pojęcia drugiej szczegółowej formy, czyli pakietu strategicznego (*strategic investments*). Posiadanie takiego pakietu daje możliwość sprawowania kontroli nad partnerem współpracy i wpływania na jego sprawy strategiczne. Trzecią formą są spółki typu *joint ventures*, a więc prawnie niezależne podmioty finansowe, ale finansowo podporządkowane dwóm lub więcej instytucjom posiadającym, odrębną osobowość prawną (podmiotom dominującym). Podmioty takie wspólnie sprawują kontrolę nad spółką *joint venture*, powołaną do ściśle określonych celów, oraz podejmują decyzje odnośnie jej strategii i rozwoju. Udziały banku w spółce mogą mieć charakter większościowy, mniejszościowy lub równy z udziałami partnera. Przyczyny, dla których banki decydują się na taki rodzaj współpracy, skupiają się głównie na możliwości prowadzenia ekspansji na nowe rodzajowo lub geograficznie rynki. W odniesieniu do *bancassurrance* identyfikuje się niekiedy jeszcze inne motywy, takie jak[10]: osiągnięcie efektów synergetycznych z powodu połączenia kapitałów podmiotów finansowych (banku i ubezpieczyciela); możliwość korzystania z doświadczeń partnera, w tym również wzajemne uzupełnianie się partnerów; obniżenie kosztów utworzenia nowego podmiotu (*start-up costs*) w rezultacie rozłożenia ich na właścicieli.

Nie jest to jedyny możliwy sposób klasyfikowania form, w jakich powiązania kapitałowe występują w sektorze bankowo-finansowym. Można m.in. wskazać podejście, w którym powiązania kapitałowe grupowane są w formy: niekonglomeratowe (odzwierciedlające mniejszościowe udziały banku w kapitale innego podmiotu finansowego) i konglomeratowe (obejmujące formy: utworzenie *joint venture*, połączenie banku i innego podmiotu finansowego w ramach tego samego holdingu, założenie własnej spółki przez bank), w którym kryterium podziału jest kategoria tzw. udziału kwalifikowanego (pokazana w wymienionej Dyrektywie jako odgraniczająca pakiet mniejszościowy i większościowy). Jeszcze inaczej są one rozróżniane w Prawie bankowym, które wprowadza kategorie holdingów w sektorze bankowo-finansowym[11]: holdingu finansowego (definiowanego jako grupa co najmniej dwóch podmiotów, w której podmiotem dominującym jest instytucja finansowa – w rozumieniu Ustawy Prawo bankowe – a w skład grupy wchodzą wyłącznie lub w większości banki lub instytucje finansowe i przynajmniej jednym podmiotem zależnym jest bank) i holdingu o działalności mieszanej (definiowanego jako grupa co najmniej dwóch podmiotów, w której podmiotem dominującym jest podmiot niebędący bankiem ani instytucją finansową,

---

[10] M. Sliperski: *Opłacalność wprowadzenia usług ubezpieczeniowych do banku*. „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych" 1999, nr 10.

[11] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*. DzU 1997, nr 140, poz. 939 z późn. zm., art. 4.

a przynajmniej jednym podmiotem zależnym jest bank). Zasadniczo holdingi takie można przyporządkować do form o charakterze konglomeratowym.

Wykorzystywanie różnych form powiązań kapitałowych stymulowane jest chęcią uzyskania przez bank licznych korzyści o charakterze finansowym, technologicznym bądź geograficznym. Jeszcze większe korzyści są do uzyskania i rozważenia w przypadkach, gdy bank tworzy sieć powiązań z danym lub danymi podmiotami finansowymi, w której równolegle występują powiązania kapitałowe i bezkapitałowe.

Zakończenie

Liczne i złożone, coraz bardziej komplikujące się powiązania, nasilające zjawisko integracji w sektorze bankowo-finansowym wyrażające się integracją podmiotów finansowych, produktów finansowych, niektórych czynności wykonywanych w łańcuchu wytwarzania i sprzedaży produktów, mają swe przyczyny. W ogólności bezpośrednich przyczyn można upatrywać w kilku zjawiskach: kierunkach zmian zachodzących w popycie na usługi finansowe; intensyfikacji konkurencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami finansowymi w jednym sektorze i konkurencji pomiędzy sektorami finansowymi; występowaniu i oczekiwaniu na efekty synergii w działalności banku (synergii funkcjonalnej, synergii finansowej i synergii marketingowej[12]). Poznawanie owych zjawisk warunkuje zrozumienie i rozpoznanie zjawiska integracji w sektorze bankowo-finansowym.

INTEGRATION PHENOMENON IN BANKING AND FINANCIAL SECTOR

Summary

The study presents the phenomenon of integration in the financial and banking sector as a new and complex subject of scientific research. The nature and different relations occurring within this phenomenon have been presented. A classification of these relations, helping to grasp them and recognize as effectively as possible has been proposed. The focus was on capital and non-capital relations of banks with different financial entities. The study is of theoretical-cognitive character.

[12] Por. C. Zielke: *Die deutsche und franzoesische Bankassekuranz. Europaeische Hochschulschrieften.* Verlag Peter Lang, Frankfurt 1997.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

JERZY WĘCŁAWSKI

GRANICE WZROSTU PRZEDSIĘBIORSTWA BANKOWEGO I KONCENTRACJI SEKTORA

Wprowadzenie

Jedną ze znamiennych cech współczesnych gospodarek jest postępująca polaryzacja wielkości przedsiębiorstw. Z jednej strony rozwija się proces kreacji nowych podmiotów gospodarczych, powstających jako bardzo małe bądź małe przedsiębiorstwa, a z drugiej największe firmy „rosną" nie tylko w drodze samorozwoju, ale przyspieszają swój wzrost przez fuzje i przejęcia. Tworzenie nowych podmiotów gospodarczych jest wyrazem przedsiębiorczości i dążenia do uzyskania statusu samodzielnego przedsiębiorcy. Proces ten ma niewątpliwie ogromne znaczenie z punktu widzenia wprowadzania postępu technicznego i podnoszenia konkurencyjności gospodarek. Praktyka wskazuje, że ciągle możliwe jest osiągnięcie spektakularnego sukcesu polegającego na przekształceniu w krótkim czasie małej firmy w wielkie przedsiębiorstwo. Warunkiem jest najczęściej dysponowanie odpowiednio innowacyjnym produktem bądź usługą oraz dostępem do kapitału, który pozwoli na skuteczne wprowadzenie nowości na rynek i sprzedaż w masowej skali.

Zarysowana powyżej sytuacja nie dotyczy w zasadzie przedsiębiorstw bankowych. Co prawda pojawiają się niekiedy na rynku „nowi gracze", ale raczej nastawieni na operowanie w niszy rynkowej niż na ekspansję w skali globalnej. Co więcej, rozwój systemów bankowych wszystkich krajów w ostatnich kilku dziesięcioleciach wskazuje na coraz szybsze wypieranie z rynku banków zorganizowanych w formach typowych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność na małą skalę, a jednocześnie postępującą dominację wielkich banków akcyjnych. Rosną zatem nie tylko rozmiary banków, ale także zwiększa się poziom koncentracji – coraz mniejsza liczba wielkich banków ma coraz większy udział w rynku bankowym.

Zjawisko koncentracji w sektorze bankowym można rozpatrywać w kilku aspektach, co też jest przedmiotem niniejszego opracowania. Po pierwsze, koncentracja znajduje wyraz w ciągłym wzroście rozmiarów przedsiębiorstw bankowych. Po drugie, dokonują się zmia-

ny w ramach struktury wewnętrznej sektora. Po trzecie, największe banki są obecnie najczęściej przedsiębiorstwami międzynarodowymi wywierającymi przez swoją działalność bezpośredni wpływ na gospodarki szeregu krajów, w których prowadzą interesy. W obliczu takich trendów rozwoju banków zasadne staje się pytanie, czy są, a jeżeli tak, to jakie granice wzrostu rozmiarów przedsiębiorstwa bankowego i koncentracji sektorowej?

1. Koncentracja sektorów bankowych

Niezmiernie charakterystycznym wyróżnikiem przekształceń zachodzących na rynkach bankowych w ostatnich kilkunastu latach była szybko postępująca koncentracja. Można ją rozpatrywać w dwóch aspektach: jako zmiany struktury wewnątrzsektorowej oraz skupianie coraz większego udziału w rynku przez wąską grupę banków.

Współczesne systemy bankowe zaczęły kształtować się od połowy XIX wieku i przez dłuższy czas opierały się na trzech podstawowych rodzajach banków związanych z trzema formami własności: bankach komercyjnych w formie spółek akcyjnych, kasach oszczędności będących w wielu krajach instytucjami państwowymi oraz bankach spółdzielczych. Dość wyraźna była przy tym segmentacja polegająca na obsłudze przez każdy z tych trzech rodzajów banków innych dziedzin gospodarki i grup klientów. Banki komercyjne nastawione były przede wszystkim na obsługę dużych i średnich podmiotów gospodarczych, kasy oszczędności na obsługę klientów indywidualnych oraz instytucji i małych przedsiębiorstw w ośrodkach miejskich, a banki spółdzielcze działały głównie w środowisku wiejskim. Ten trójpodział sektora bankowego zaczął się szybko zacierać w ostatnich kilkunastu latach. Było to z pewnością w określonym stopniu wynikiem zmian zachodzących w strukturze gospodarczej i społecznej prowadzących do zacierania się różnic w rodzajach prowadzonej działalności gospodarczej, dywersyfikacji klientów z punktu widzenia pozostających w ich dyspozycji nadwyżek finansowych, zmniejszania znaczenia dla banku lokalizacji klienta itd. Decydujące znaczenie dla kierunku przekształceń strukturalnych sektora bankowego wydaje się jednak mieć nasilenie konkurencji na rynku bankowym. W konkurencji tej przewagę uzyskują banki zdolne do szybkiego powiększania funduszy własnych i silnie motywowane do podnoszenia efektywności.

Kwestia rosnącego w ostatnich latach znaczenia wielkości funduszy własnych dla uzyskiwania przewagi konkurencyjnej będzie przedmiotem rozważań w następnym punkcie niniejszego opracowania. W tym miejscu należy zwrócić jedynie uwagę, że spółdzielcza forma własności w systemie bankowym jest coraz silniej ograniczana właśnie ze względu na immanentny brak możliwości szybkiego zwiększania funduszy własnych. W wyniku tego w grupie banków spółdzielczych dochodzi do coraz większej koncentracji (poprzez fuzje i przejęcia), ale jest to związane z coraz większym odchodzeniem od istoty i zasad spółdzielczości. Z kolei do słabości kas oszczędności, opartych na własności publicznej, należy zaliczyć: niższą efektywność w stosunku do banków opartych na własności prywatnej, mniejszy

zakres dywersyfikacji produktów i klientów, mały obszar działalności w przypadku kas komunalnych.

Konsekwencją działania tych czynników jest postępujący wzrost udziału prywatnych banków akcyjnych w rynku bankowym. Forma spółki akcyjnej jest niewątpliwie najlepiej dostosowana do prowadzenia działalności na dużą skalę, ze względu na potencjalny dostęp do kapitału w drodze emisji akcji. Z drugiej strony, w warunkach wysoce liberalizowanych współczesnych gospodarek rynkowych efektywność spółek akcyjnych notowanych na rynku giełdowym, znajdująca wyraz w ich kapitalizacji, jest niezmiernie silnym motywem do ciągłego poszukiwania innowacji i sposobów racjonalizacji działalności. Można zatem sformułować przypuszczenie, że akcyjna forma własności zdominuje sektor bankowy. Banki spółdzielcze i państwowe ulegną marginalizacji, jak to się wcześniej stało z bankierami prywatnymi.

Drugim aspektem koncentracji jest szybko postępujący proces zmniejszania ogólnej liczby banków, a tym samym coraz większy udział w całym rynku bankowym bądź jego segmentach coraz mniejszej grupy wielkich przedsiębiorstw bankowych.

Poziom koncentracji sektorów bankowych jest różny w poszczególnych krajach. Można zauważyć dość wyraźną prawidłowość wskazującą na niższy stopień koncentracji w dużych i silnie rozwiniętych gospodarczo krajach oraz wyraźnie wyższy w krajach mniejszych, nawet gdy ich gospodarki są stosunkowo silnie rozwinięte. Przykładowo w krajach Unii Europejskiej udział 5 największych banków w aktywach krajowego sektora bankowego wynosił na koniec 2004 roku: w Niemczech 22%, we Włoszech 26%, w Wielkiej Brytanii 35%, w Hiszpanii 42%, we Francji 45%. Natomiast w Estonii wskaźnik ten kształtował się na poziomie 99%, w Belgii 84%, w Holandii 84%, w Finlandii 83%[1].

Stosunkowo niski poziom koncentracji sektora bankowego w dużych gospodarkach wynika z utrzymania się w nich stosunkowo licznej grupy silnych banków. Natomiast wysoki poziom koncentracji w mniejszych krajach ma różne przyczyny. W wysoko rozwiniętych krajach Unii Europejskiej często wiąże się on jednocześnie z niskim udziałem w rynku zagranicznych instytucji kredytowych. W Finlandii udział ten wynosi 8%, w Holandii 12%, w Belgii 24%[2]. Można to odczytywać jako podejście strategiczne mniejszych krajów wysoko rozwiniętych, widzących w koncentracji banków krajowych ochronę przed konkurencją ze strony dużych banków zagranicznych. Niektóre z nich przed przystąpieniem do Wspólnoty Europejskiej dokonały koncentracji sektorów bankowych. Z kolei w mniejszych i słabiej rozwiniętych gospodarkach krajów Europy Środkowowschodniej wysokiej koncentracji sektorów bankowych towarzyszy dominacja banków zagranicznych.

---

[1] *Świat pieniądza*. Dodatek do „Rzeczpospolitej" z 14–15.06.2006, s. 7.

[2] A. Drewicz-Tułodziejska: *Integracja rynków hipotecznych UE*. „Gazeta Bankowa" 26.09–2.10.2005, s. 12.

Procesy koncentracji sektorów bankowych w krajach Europy Środkowowschodniej związane były po podjęciu przez nie transformacji gospodarek z ekspansją kapitału zagranicznego. Należy przy tym wskazać, że w tej części Europy doszło do koncentracji sektorów bankowych w jeszcze jednym aspekcie. Wysoki udział kapitału zagranicznego wykazuje silną korelację z opanowaniem krajowego rynku przez kilka silnych banków. Znaczącą pozycję w kilku, często sąsiadujących ze sobą, krajach mają te same banki zagraniczne. Obecnie pięć banków z czterech krajów (włoski UniCredit, belgijski KBC, austriackie Erste i Raiffeisen oraz francuski Societe Generale) kontroluje ponad połowę rynku bankowego krajów Europy Środkowowschodniej[3]. Badania odnoszące się do kondycji finansowej banków zagranicznych w tym regionie wskazują przy tym, że banki o dużym udziale w rynku osiągają zwrot na kapitale o 6 do 9 punktów procentowych wyższy, od banków stosujących strategie niszowe i mających tym samym mniejsze udziały w rynku. Stanowi to niewątpliwie przesłankę do dalszego dążenia grupy kilku wymienionych banków do powiększania udziału w rynku.

Obydwa opisane aspekty koncentracji sektora bankowego są do pewnego stopnia powiązane ze sobą. Zmiany struktury wewnątrzsektorowej prowadzą do dominacji banków akcyjnych, a jednocześnie największe z nich koncentrują największe udziały w całym rynku. Otwartość współczesnych gospodarek powoduje, że władze krajowe nie widzą, przy obecnym poziomie koncentracji sektorów bankowych, zagrożenia dla utrzymania konkurencji na rynku usług bankowych. Stąd nie są wprowadzane regulacje stwarzające bariery przeciwdziałające dalszej koncentracji. Wprost przeciwnie, w odniesieniu do jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, próby stawiania przeszkód w fuzjach i przejęciach banków spotykają się z kontrakcją Komisji Europejskiej, czego ostatnim przykładem było w Polsce połączenie Pekao SA i BHP SA przez ich właściciela UniCredit. Można zatem stwierdzić, że od strony legislacyjnej nie ma żadnych ograniczeń dla wzrostu rozmiarów przedsiębiorstw bankowych.

2. Presja na wzrost kapitału własnego i potencjał liderów rynkowych

Zmiany występujące w gospodarce światowej, jej globalizacja będąca wynikiem deregulacji narodowych systemów ekonomicznych i postępu technologicznego w zakresie informatyki i telekomunikacji, tworzą sprzyjające warunki czy wręcz skłaniają do wzrostu rozmiarów banków. Zachęca do tego utrzymująca się od dłuższego czasu stosunkowo dobra koniunktura gospodarcza, która przynosi bankom wysokie zyski i skłania do ekspansji.

Przedsiębiorstwo bankowe, będąc jednocześnie instytucją zaufania publicznego, podlega szczególnym wymogom odnoszącym się do wyposażenia go w kapitał własny. Funkcja

[3] M. Gzyl: *Pięć banków rozdaje karty w regionie*. „Rzeczpospolita" z 28.04.2006, s. B7.

założycielska tego kapitału, mimo że stosunkowo wysoki próg kapitałowy obowiązujący w wielu krajach eliminuje możliwość zakładania banków jako małych przedsiębiorstw, odgrywa i tak drugorzędną rolę w stosunku do funkcji gwarancyjnej i funkcji ograniczania rozmiarów działalności związanej z ryzykiem. Szczególnie ta ostatnia, związana z wprowadzeniem w większości krajów norm ostrożnościowych limitujących w różnych układach możliwość rozwijania działalności finansującej, skłania w znaczącym stopniu banki do ciągłego zwiększania wielkości funduszy własnych będących na wyposażeniu przedsiębiorstwa. W obliczu szybkiego i coraz kosztowniejszego postępu technicznego oraz wzrostu wielkości realizowanych projektów inwestycyjnych, możliwości sprostania oczekiwaniom klientów na kredyty i inne instrumenty finansujące jest dla banków istotnym elementem prowadzenia konkurencji na rynku klientów korporacyjnych oraz podmiotów publicznych realizujących duże przedsięwzięcia infrastrukturalne.

Wysokie fundusze własne i dobry standing finansowy przekładają się także na bezpieczeństwo banku, a tym samym możliwość otrzymania najwyższych not od agencji raitingowych. Dla dużych banków działających w skali ponadnarodowej związane jest to z dostępem do tańszego pieniądza na rynkach międzynarodowych. Jest to o tyle istotne, że zmiany strukturalne zachodzące na rynkach finansowych, w szczególności w strukturze oszczędności klientów banków, powodują, że emisje papierów dłużnych na rynkach zagranicznych stają się dla nich coraz ważniejszym sposobem dostępu do kapitału obcego.

Można zatem stwierdzić występowanie silnej presji rozwiązań normatywnych w zakresie nadzoru bankowego oraz konkurencji rynkowej na zwiększanie rozmiarów przedsiębiorstwa bankowego w ujęciu jego wyposażenia w kapitał własny. Analiza zmian dokonujących się w tym zakresie, zwłaszcza w ostatnich kilkunastu latach, potwierdza dość jednoznacznie tę tezę.

Porównania międzynarodowe w tym zakresie opierają się na rankingach 1000 największych banków na świecie, publikowanych corocznie od 1970 roku przez ukazujący się w Londynie „The Banker”[4]. Jako główne kryterium porządkujące przyjmowana jest przy tym wielkość podstawowych kapitałów własnych banku. Ostatnich kilkanaście lat przyniosło radykalne zmiany w gronie liderów światowej bankowości. Zmiany, które były odzwierciedleniem zjawisk zachodzących w kondycji czołowych gospodarek. Jeszcze na początku lat 90. banki japońskie okupowały pierwsze miejsca w rankingach i w 1992 roku listę największych banków na świecie otwierało sześć instytucji kredytowych z tego kraju. Jednak głęboki i długotrwały kryzys w szybko rozwijających się w poprzednich latach potęgach gospodarczych Dalekiego Wschodu przyniósł bankom japońskim poważne problemy. Trudności w odzyskaniu kredytów udzielonych w okresie gospodarczego boomu doprowadziły do strat i jedynym

[4] O ile nie zostało wskazane inne źródło powoływane w tym opracowaniu, dane dotyczące 1000 największych banków na świecie pochodzą z rankingów publikowanych w lipcowych numerach miesięcznika „The Banker” w latach 1995–2006 (www.thebanker.com).

ratunkiem dla części banków okazały się fuzje, które i tak nie doprowadziły do odzyskania utraconych pozycji. Liderami stały się przejściowo francuski Credit Agricole i brytyjski HSBC Holdings, a od 1998 roku czołówkę otwiera amerykański Citigroup.

Wzrost rozmiarów banków europejskich i amerykańskich był rezultatem nie tylko dobrej koniunktury gospodarczej w drugiej połowie lat 90., ale także dokonujących się na znaczną skalę fuzji i przejęć. Fala fuzji z poprzedniej dekady była przy tym wyrazem dążenia do osiągnięcia korzyści z efektu skali działalności oraz rozluźnienia regulacji prawnych. Zresztą dobra koniunktura sprzyja podejmowaniu przez przedsiębiorstwa decyzji w tym zakresie, gdyż opierają się one na przekonaniu o możliwościach dalszej ekspansji. Znamienny jest dla omawianego okresu wzrost rozmiarów przedsiębiorstw bankowych mierzony wielkością kapitałów własnych. O ile w 1992 roku największy bank na świecie (japoński Sumitomo Bank) dysponował kapitałami w wysokości 22 mld USD, to Citigroup miał na koniec 2005 roku kapitał własny w wysokości 79 mld USD. Punktem zwrotnym w rozwoju tego ostatniego była dokonana w 1997 roku fuzja Citicorp o kapitale 20 mld USD z koncernem ubezpieczeniowym Travelers Group dysponującym funduszami własnymi w wysokości 18 mld USD. Dopiero w następnych latach Citigroup było w stanie utrzymywać swoją pozycję lidera poprzez coroczne zwiększanie funduszy własnych w drodze samofinansowania i nowych emisji (jego fundusze w latach 1998–2005 systematycznie rosły i kształtowały się w sposób następujący: 42; 47; 54; 58; 59; 67; 74; 79 mld USD). Ale bank ten osiągał w omawianym okresie roczny zysk brutto w wysokości od 9 do 29 mld USD. Biorąc pod uwagę, że zatrudnienie w Citigroup wynosi 285 tys. osób, bank ten osiągnął w 2005 roku zysk w przeliczeniu na pracownika w wysokości przekraczającej 100 tys. USD.

W uzupełnieniu tych analiz dotyczących potencjału ekonomicznego i rozmiarów działalności największych banków można dodać, że w 2005 roku największymi aktywami dysponował brytyjski Barclays Bank (1,6 bln USD). Zestawienie tej kwoty z wielkościami makroekonomicznymi szeregu mniejszych gospodarek narodowych nader obrazowo ilustruje wielkość potentatów na rynku bankowym.

Zmiany, podobne jak wskazane powyżej dla największego banku, nastąpiły w latach 1992–2005 w odniesieniu do całej grupy 1000 największych banków na świecie. Ich skumulowane kapitały podstawowe wzrosły 1,1 bln do 2,8 bln USD, suma bilansowa z 25 bln do 64 bln USD, a zysk brutto z 124 mld do 645 mld USD. Świadczy to o wysokim tempie rozwoju sektora bankowego i ciągłym zwiększaniu wielkości i potencjału przedsiębiorstw bankowych. Można wręcz mówić o wzroście przymusu do zwiększania wielkości przedsiębiorstwa bankowego jako strategicznym warunku jego przetrwania na rynku. Dotyczy to przy tym nie tylko banków działających w skali międzynarodowej, o których jest mowa w tym opracowaniu, ale także banków pragnących utrzymać pozycję liderów regionalnych czy specjalizujących się w sprzedaży określonych rodzajów produktów bądź obsłudze wybranych grup klientów. Rozwój banków jest znowu, po okresie pewnego zahamowania w związku z załamaniem się tzw. nowej ekonomii, chociaż już nie na tak dużą skalę, jak w poprzedniej

dekadzie, napędzany przez fuzje i przejęcia. Co prawda ich liczba jest już mniejsza ze względu na mniejszą liczbę atrakcyjnych kandydatów do przejęcia i większe ryzyko niepowodzenia operacji przy silnie skoncentrowanym rynku, ale pojawiają się nowe możliwości wykorzystania efektów synergii i dywersyfikacji działalności. Obecnie fuzje i przejęcia związane są przede wszystkim z rozwojem bankowości detalicznej i dążeniem do geograficznego poszerzania sieci placówek bankowych.

3. Zmiany strukturalne na rynku światowym

Kondycja sektora bankowego wykazuje w większości krajów silne powiązanie z kondycją całej gospodarki. Większość banków jest bowiem ciągle mocno związana z rynkiem kraju pochodzenia. Bank jako pośrednik finansowy uzależniony jest od sytuacji klientów będących dostarczycielami kapitału obcego i odbiorcami alokowanych w nich funduszy. Od tej zależności wyzwolone są jedynie nieliczne banki rzeczywiście globalne, tzn. takie, które zatrudniają większość pracowników w placówkach zagranicznych, realizują większość operacji i zysków poza granicami kraju będącego ich siedzibą. Konsekwencją tej zależności są zmiany strukturalne zachodzące na rynku bankowym ujmowanym w skali ogólnoświatowej.

Najsilniejsze w ostatnich latach na rynku światowym banki amerykańskie zawdzięczają swoje sukcesy głównie rozwojowi podstawowej działalności, tj. obsłudze klientów korporacyjnych i ekspansji w dziedzinie bankowości detalicznej, a najważniejszym źródłem dochodów pozostawały kredyty. O stopniu koncentracji amerykańskiego rynku bankowego świadczy, że 10 największych banków, przy ciągle dość dużej liczbie banków i kas oszczędności działających w tym kraju (ok. 9400) skupia ponad 60% sumy bilansowej i prawie 50% funduszy własnych sektora bankowego[5]. Niewątpliwie wzmocnieniu siły banków amerykańskich, oprócz dobrej koniunktury gospodarczej, pomogło uchylenie restrykcji wprowadzonych w 1934 roku przez Glass-Steagall Act. Przesłanką części fuzji i przejęć była zmiana struktury dochodów w kierunku większej ich dywersyfikacji. Przykładem jest jedna z największych ostatnio transakcji, tj. przejęcie w 2004 roku Bank One posiadającego rozbudowany i stabilny portfel klientów indywidualnych przez JP Morgan Chase koncentrujący się poprzednio w znacznym zakresie na podatnej na zmiany koniunktury obsłudze działalności inwestycyjnej. Możliwość prowadzenia operacji bankowych w pełnym zakresie poprawiła jednocześnie pozycję konkurencyjną banków amerykańskich w stosunku do banków z innych krajów i stworzyła nowe możliwości ekspansji.

Fuzje i przejęcia zdominowały również, zwłaszcza w drugiej połowie lat 90., rozwój banków europejskich. Pod względem liczby transakcji dominowały połączenia banków ma-

[5] K.-H. Goedeckemeyer: *Zunehmender Konsolidierungsdruck im US-Bankensektor*. „Die Bank" 2004, nr 5, s. 297.

łych, głównie w sektorze banków spółdzielczych, ale także duże banki uczestniczyły w procesach konsolidacyjnych dokonujących się w ramach danego kraju oraz w skali ponadnarodowej. Dla największych banków była to swoista odpowiedź na wyzwania pochodzące ze strony odnoszących coraz większe sukcesy banków amerykańskich. W kilku przypadkach nastąpiły jednak niezbyt udane próby wejścia na rynek amerykański, podczas gdy większe sukcesy odnotowywały banki amerykańskie w Europie. Strategia wzmocnienia rynku finansowego przyświecała przy tym gremiom decyzyjnym Unii Europejskiej (i jej poprzedniczki: EWG), czego wyrazem jest stworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, w ramach którego przyjęto szereg regulacji ułatwiających konsolidację sektora bankowego (jednolita licencja, swoboda otwierania oddziałów w krajach członkowskich i świadczenia usług transgranicznych, jednolite normy ostrożnościowe określające warunki prowadzenia działalności).

Najwięcej największych banków, w klasyfikacji 1000 banków z 2006 roku, ma swoje siedziby w krajach Unii Europejskiej (286), USA (197), Azji (oprócz Japonii, 163) i Japonii (101). Europa jest ciągle największym rynkiem bankowym na świecie, także z punktu widzenia udziału w sumie bilansowej (51%) i funduszach własnych (41%), chociaż ustępuje bankom amerykańskim pod względem udziału w zyskach (banki z USA generują około połowy zysków 1000 największych banków na świecie, a europejskie 37%). Na rynku europejskim wyraźne jest wzmocnienie pozycji banków brytyjskich. Występuje zatem jednoznaczna koncentracja największych banków w najsilniej rozwiniętych regionach świata. Kumulacja około 90% zysku w instytucjach kredytowych Stanów Zjednoczonych i Europy świadczy o ich sile i dalszych możliwościach rozwoju, a jednocześnie wskazuje na względną słabość pozostałych rynków bankowych.

Przy utrzymującej się w ostatnich kilkunastu latach wyraźnej dominacji banków amerykańskich i europejskich można jednak zauważyć symptomy zmian na rynku światowym w postaci stopniowej poprawy pozycji przez banki z innych regionów świata odnotowujących wzrost gospodarczy. W światowych rankingach awansują banki chińskie, indyjskie, a także z Rosji. Dużą stabilność, mimo niespokojnej sytuacji politycznej, wykazują banki z krajów Zatoki Perskiej.

Analiza globalnego rynku światowego wskazuje, że dawni liderzy wzrostu gospodarczego z Dalekiego Wschodu nie są w stanie odzyskać utraconych pozycji. W wyniku fuzji dokonywanych pomiędzy potentatami rynkowymi, obniżki kosztów działalności oraz innych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych stopniowo poprawia się kondycja banków z Korei Południowej i Japonii. Jednak straty rzędu kilkudziesięciu miliardów dolarów w skali roku ponoszone w poprzednich latach przez największe banki japońskie znacznie osłabiły ich pozycję na rynku światowym i świadczą o poważnych problemach strukturalnych występujących na rynku finansowym tego kraju. Także banki tajwańskie, podobnie jak gospodarka tego kraju, tracą na znaczeniu.

4. Strategie rynkowe banków

O ile rozwój wielkich banków w latach 90. ubiegłego stulecia przebiegał pod przemożnym wpływem fuzji i przejęć, o tyle obecnie koncentrują one swoją aktywność na poszukiwaniu nowych strategii działania. Konieczność taka wynika nie tylko z coraz większych oczekiwań ze strony klientów i konkurencji o nich pomiędzy bankami, ale także rosnącej presji ze strony innych pośredników finansowych.

Największe banki, wykorzystując swoje ogromne zasoby, stosują obecnie z reguły strategie prowadzenia przedsiębiorstwa obejmującego swoją działalnością bardzo szeroką paletę produktów i usług finansowych, sprzedawanych za pomocą różnych kanałów dystrybucji na obszarze wielu krajów. Banki te często przyjmują formę holdingów finansowych działających w różnych segmentach rynku finansowego.

Z kolei wiele mniejszych banków, pragnąc utrzymać swoją pozycję rynkową i osiągnąć zadowalającą efektywność, stosuje strategie niszowe oparte na wysokiej specjalizacji, nastawionej na oferowanie specyficznych produktów finansowych bądź obsługę wybranych grup docelowych. Ponieważ liczba takich nisz jest stosunkowo niewielka, a warunkiem utrzymania wysokiej rentowności jest mała liczba konkurentów, szanse na realizację takich strategii ma niewiele przedsiębiorstw bankowych.

Ponieważ obydwie omówione powyżej strategie są dostępne dla relatywnie małej liczby banków, większość z nich stosuje różne hybrydowe rozwiązania oparte na konwencjonalnych strategiach oferowania niezbyt precyzyjnie zdefiniowanym grupom klientów standardowych rodzajów produktów. Ponieważ takie postępowanie powoduje utratę najlepszych klientów na rzecz innych pośredników finansowych, banki te będą zmuszone do zastosowania dokładniejszego pozycjonowania na rynku bądź zostaną zagrożone ryzykiem przejęcia przez efektywniejszych konkurentów[6].

Największe banki, mimo swoich kolosalnych rozmiarów, są w stanie przy obecnych technologiach prowadzenia działalności operacyjnej i technikach zarządzania utrzymywać wysoką efektywność. Ich rozmiary i skala działalności nie doszły jeszcze do bariery uniemożliwiającej utrzymywanie przewagi konkurencyjnej na rynku. Są w stanie wykorzystywać efekty ekonomii skali, efekty synergii, możliwość dywersyfikacji ryzyka w stopniu uzasadniającym dalszy ich rozwój. Jest to możliwe dzięki stosowaniu strategii rynkowych zapewniających im przy ogromnych rozmiarach przedsiębiorstwa dostosowanie do oczekiwań rynku i utrzymywanie wysokiej efektywności.

---

[6] A. Sinensky, J. Politoski, R. Naef: *Bankgewerbe in den Vereinigten Staaten: Die Strukturen brechen auf*. „Die Bank" 2002, nr 8, s. 512–513.

5. Konsekwencje dla polskiej gospodarki

Tendencje występujące w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych w zakresie wyposażenia banków w fundusze własne miały w ostatnich kilkunastu latach istotny wpływ na rozwój polskiego sektora bankowego. Bardzo niskie kapitały własne krajowych banków, z których największe były własnością państwa, i brak możliwości ich szybkiego zwiększenia w oparciu o zasoby rodzimego rynku były jedną z podstawowych przesłanek przeprowadzenia prywatyzacji tych podmiotów z udziałem inwestorów zagranicznych. Polskie banki jedynie w niewielkiej liczbie (6–7), na odległych pozycjach (większość w ostatnich trzech setkach) i na krótko (1992–2002)[7] pojawiły się w rankingach 1000 największych banków na świecie. Fundusze własne największego z nich zbliżają się do wielkości 2 mld USD. Co prawda państwo, pozbywając się własności w tym sektorze, próbowało zachować pewną kontrolę nad jego funkcjonowaniem poprzez politykę licencyjną zmuszającą do tworzenia bądź utrzymywania przez banki zagraniczne formy banku afiliowanego podlegającego polskiemu nadzorowi bankowemu. Jednak to rozwiązanie okazało się krótkotrwałe, gdyż z przystąpieniem do Unii Europejskiej nie można było zabronić prowadzenia przez banki zagraniczne działalności operacyjnej w oparciu o oddziały. Tymczasem te, zgodnie z regulacjami unijnymi, podlegają nadzorowi wykonywanemu przez organ z kraju pochodzenia banku. Trudno się dziwić, że w takim stanie rzeczy część banków zagranicznych, prowadzących dotychczas działalność operacyjną w Polsce w oparciu o banki afiliowane, przekształca je w oddziały. Pozwala to nie tylko na oszczędność kosztów, ale i ściślejszą kontrolę działalności gospodarczej. Co prawda zjawisko to ma także swoje pozytywne strony dla polskich klientów, gdyż oddział dużego banku międzynarodowego ma nieporównanie większe możliwości realizacji operacji finansujących niż afiliacja będąca w naszych warunkach bankiem małym w skali światowej. Poza tym, o ile afiliacje nawet największych banków międzynarodowych nie dysponowały najwyższymi ocenami raitingowymi, to ich placówki operacyjne korzystają z renomy macierzystej instytucji, co powinno przekładać się na cenę oferowanego pieniądza.

Również druga tendencja stanowiąca przedmiot rozważań w niniejszym opracowaniu – postępująca koncentracja sektorów bankowych – nie została na krajowym rynku wykorzystana w sposób sprzyjający rozwojowi polskiej gospodarki. Chociaż ogólny wskaźnik koncentracji lokuje polski sektor bankowy w ramach Unii Europejskiej w grupie krajów o średnim poziomie koncentracji, dezagregacja tego wskaźnika wskazuje na znaczą przewagą na rynku banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego. Wśród 10 największych banków działających na rynku krajowym aż 8 jest elementami międzynarodowych grup finansowych, a ich udział w rynku zawiera się w granicach 70–80%.

---

[7] Od 2003 r. ranking „The Banker" ujmuje jedynie trzy banki polskie: PKO BP SA, BGŻ SA i BGK, pozostałe traktując jako elementy składowe międzynarodowych grup finansowych.

WACHSTUMSGRENZEN DES BANKUNTERNEHMENS UND KONZENTRATION DER BRANCHE

Zusammenfassung

Weltweit befindet sich das Banksystem im Umbruch. Die Fusionswelle in den 90er Jahren vorigen Jahrhunderts war durch die Erzielung von Grössenvorteilen und die Lockerung gesetzlicher Rahmenbedingungen geprägt. Bei den jüngsten Zusammenschlüssen stehen die Stärke des Privatkundengeschäfts und die geografische Ausweiterung des Filialnetzes in Anbetracht. Die Analyse der 1.000 grössten Banken der Welt zeigt, dass nach der Zahl der Banken und ihrem Geschäftsvolumen sich Europa als der bedeutendste Bankenmarkt der Welt behauptet. Für die Gewinnsituation gilt dieses nicht. In dieser Hinsicht stellen die US-Banken eindrucksvoll unter Beweis, zu welcher Ertragskraft und Dynamik sie in einem global schwierigen Umfeld fähig sind. Das Vorbild Citigroup zeigt die Grösse der führenden Finanzkonzerne der Welt. Der Zwang zur Grösse gewinnt zunehmend an strategischer Bedeutung. Waren in den vergangenen Jahren Fusionen und Übernahmen an der Tagesordnung, so setzen heute die einzelnen Institute auf eine Überarbeitung ihrer Geschäftsmodelle. Neben den Global Playern wird auch Raum für die kleineren Gruppen hochspezialisierter Banken.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

MIROSŁAW WYPYCH

EFEKTYWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI POŚREDNICTWA FINANSOWEGO W ŚWIETLE WSKAŹNIKÓW RENTOWNOŚCI

Wprowadzenie

Obiektem analiz oceniających efektywność gospodarowania i kondycję ekonomiczną w układzie makroekonomicznym, a więc w przekroju działów gospodarki narodowej, najczęściej jest sektor przedsiębiorstw obejmujący podmioty gospodarcze wytwarzające produkty rynkowe (wyroby i usługi niefinansowe). Jest to uzasadnione z uwagi na fakt, że w Polsce udział sektora przedsiębiorstw w tworzeniu PKB jest znaczący i w dalszym ciągu wykazuje tendencję rosnącą (38,9% w 1995 r. i 41,1% w 2004 r.). Najwyższą dynamiką rozwojową w ostatnich latach spośród sektorów instytucjonalnych charakteryzuje się jednak sektor instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, reprezentujących tzw. pośrednictwo finansowe. Dynamika PKB w tym sektorze w latach 1995–2004 wyniosła aż 154,7% (w gospodarce narodowej 112,0%), a jego udział w tworzeniu PKB zwiększył się z 2,3 do 3,5%. Ta stosunkowo mało znacząca pozycja instytucji pośrednictwa finansowego rozpatrywana z punktu widzenia podstawowej miary poziomu rozwoju gospodarczego kraju jaką jest PKB nie odzwierciedla roli, jaką faktycznie pełnią instytucje finansowe w funkcjonowaniu gospodarki narodowej. Dzięki nim dokonuje się transformacja oszczędności w kapitał, a więc tworzone są systemowe warunki rozwoju sektora przedsiębiorstw. Specyfika funkcji i celów pełnionych przez podmioty sektora finansowego sprawia, że ich działalność podlega szczególnym regulacjom prawnym i jest nadzorowana przez państwo – podmioty te określane są powszechnie jako instytucje zaufania publicznego. Z tego względu uzasadnione są analizy oceniające efektywność funkcjonowania instytucji finansowych, tym bardziej że sprzyja temu standaryzacja zasad prowadzenia rachunkowości i sporządzania sprawozdawczości finansowej. Próbę takiej analizy podjęto w niniejszym opracowaniu.

1. Rentowność jako miara efektywności funkcjonowania instytucji finansowych

Problematyka oceny i pomiaru efektywności budzi w literaturze i praktyce wiele wątpliwości. Wynika to między innymi z braku jednoznacznej interpretacji pojęcia efektywność[1]. Przyjmiemy, że interesuje nas efektywność ekonomiczna, która w najogólniejszym rozumieniu oznacza relację między nakładem poniesionym do jego osiągnięcia z konkretną relacją jako zyskiem a nakładem wyrażonym wartościowo[2]. W takim ujęciu efektywności zakłada się, że podlegający ocenie podmiot osiąga zysk, a więc dodatni wynik finansowy. Mimo że ze względów merytorycznych należałoby używać terminu „wynik finansowy" zamiast „zysk", założenie to jest do przyjęcia. Podmiot funkcjonujący według zasad rynkowych, aby przetrwać i rozwijać się, nie może być deficytowy, ponieważ zysk jest najważniejszym źródłem dopływu środków pieniężnych.

Wolumen zysku stanowi wyraz sprawności finansowej przedsiębiorstwa, będący wynikiem jego efektywności gospodarowania. Zysk jako wielkość absolutna nie wyraża jednak ścisłego powiązania ze środkami zaangażowanymi do jego osiągnięcia. Ta sama jego wielkość, osiągnięta przez różne podmioty i w różnych okresach, przy tych samych środkach, oznacza najczęściej niejednakowy stopień gospodarności. Stąd większą przydatność w ocenie efektywności podmiotów przypisuje się miarom względnym, konstruowanym przez porównywanie zysku z odpowiednią bazą odniesienia wyrażającą nakłady, co wynika zresztą z podanego określenia efektywności ekonomicznej. Miary te określane są mianem wskaźników rentowności, a metodę oceny efektywności metodą wskaźnikową. Metoda wskaźnikowa oparta jest na wykorzystaniu informacji ze sprawozdań finansowych i z tego względu w praktyce jest najczęściej wykorzystywana.

Należy wyjaśnić, że obok metody wskaźnikowej istnieją także inne sposoby oceny ekonomicznej efektywności. Jako przykłady można podać metody służące pomiarowi efektywności działania z uwzględnieniem kosztu kapitału własnego (EVA – ekonomiczna wartość dodana i SVA – wartość dodana dla akcjonariuszy) czy metody wykorzystywane do pomiaru i racjonalizacji kosztów działania (ABC – rachunek kosztów działań). Informacje zawarte w sprawozdawczości finansowej są w przypadku stosowania tych metod niewystarczające, co sprawia, że ich wykorzystanie ograniczone jest do oceny efektywności konkretnych podmiotów, a agregowanie danych i analizy porównawcze między podmiotami i zbiorami podmiotów praktycznie nie są możliwe.

Ocena efektywności w przekroju działów gospodarki narodowej (zbiorów podmiotów gospodarczych) możliwa jest w oparciu o metodę wskaźnikową. Sprawozdania finansowe sporządzane są według ujednoliconych reguł, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie

---

[1] Por. np. W. Rybicki: *O wielostronności, relatywizmie i złożoności kategorii efektywności.* W: *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem.* Red. T. Dudycz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław 2005, s. 464–479.

[2] *Nowa encyklopedia powszechna PWN.* T. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 192.

o rachunkowości. Pozwala to na agregowanie wielkości zawartych w sprawozdawczości. Mimo że zasady prowadzenia rachunkowości i wzory sprawozdań finansowych dla instytucji finansowych różnią się w pewnym zakresie między sobą (z uwagi na specyfikę ich funkcjonowania określającą strukturę aktywów i pasywów oraz rodzaje przychodów i kosztów), to podstawowe wielkości charakteryzujące efektywność działalności są porównywalne. Dotyczy to takich kategorii ekonomicznych jak: przychody oraz koszty z całokształtu działalności lub z działalności operacyjnej, wynik finansowy brutto i netto, aktywa, kapitał własny. Co więcej, możliwe są także porównania sektorowe, a więc porównania między instytucjami sektora finansowego a podmiotami sektora przedsiębiorstw. Kwestią do rozwiązania pozostaje jedynie dobór odpowiednich wskaźników rentowności.

W teorii i praktyce posługujemy się różnymi kategoriami zysku, różnie ujmowane są także nakłady. Bazę odniesienia w pomiarze rentowności może stanowić także wartość przychodów (lub obrotu). W rezultacie wskaźniki rentowności przyjmują różną postać. Wybór konkretnych wskaźników zależy od celu analizy i dostępności informacji – istotne jest jednak, aby miernik efektywności spełniał wymogi stawiane wskaźnikom finansowym i posiadał odpowiednią przydatność informacyjną[3]. Nas interesują wskaźniki umożliwiające porównanie rentowności podstawowych instytucji finansowych. Są nimi banki, towarzystwa ubezpieczeń, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, powszechne towarzystwa emerytalne.

Na podstawie zbiorczych danych, publikowanych przez GUS, możliwe jest bez większych problemów obliczenie kilku popularnych wskaźników poziomu rentowności, które mogą być wykorzystane w analizie porównawczej między instytucjami sektora finansowego[4]. Są to:

- wskaźnik rentowność kapitału własnego,
- wskaźniki rentowności majątku (aktywów),
- wskaźniki rentowności przychodów (obrotu).

Konstrukcja wymienionych wskaźników opiera się na trzech kategoriach zysku: zysk netto, zysk operacyjny oraz zysk brutto. Zysk netto odzwierciedla ostateczny rezultat działalności podmiotów gospodarczych. Zaletą zysku operacyjnego jest to, że dotyczy jedynie działalności podstawowej, do prowadzenia której instytucja została powołana, pomijając wpływ na wynik finansowy sytuacji nadzwyczajnych oraz obciążeń o charakterze fiskalnym z tytułu podatku dochodowego. Z kolei zysk brutto nie uwzględnia obciążeń o charakterze fiskalnym, co z punktu widzenia oceny rentowności w układzie działowym ma istotne zna-

---

[3] Cechy wskaźników finansowych przedstawione są m.in. w pracach: D. Zarzecki: *Wykorzystanie wskaźników finansowych w ocenie przedsiębiorstwa. Podstawowe zagadnienia.* Wydawnictwo Interbook, Szczecin 1997; E. Nowak*: Analiza sprawozdań finansowych*. PWE, Warszawa 2005.

[4] Por. np. G. Rogowski: *Metody analizy i oceny działalności banku na potrzeby zarządzania strategicznego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 95–99; J. Monkiewicz, L. Gąsiorkiewicz, B. Hadyniak: *Zarządzanie finansami ubezpieczeń*. Poltext, Warszawa 2000, s. 231–234; M. Iwonicz-Drozdowska: *Zarządzanie finansowe bankiem*. PWE, Warszawa 2005, s. 69–71.

czenie, albowiem podatek dochodowy nie jest pobierany od podmiotów wykazujących stratę. Ponieważ wskaźniki będą obliczane dla zbioru podmiotów, wśród których znajdują się instytucje wykazujące zarówno zysk, jak i stratę, z rachunkowego punktu widzenia kategoria „zysk" rozumiana jest jako wynik finansowy, tzn. różnica między sumą zysku dla ogółu podmiotów wykazujących zysk a sumą strat dla ogółu podmiotów wykazujących stratę.

Traktowanie majątku jako bazy odniesienia w pomiarze efektywności jest oczywiste, ponieważ wartość aktywów wyraża zaangażowanie wszystkich składników majątkowych w prowadzenie działalności gospodarczej. Kapitały własne mogą być porównywane jedynie z zyskiem netto, albowiem to w zysku netto objawiają się korzyści właścicieli związane z angażowaniem środków w prowadzenie przedsiębiorstwa. Ponieważ aktywa i kapitały własne są zasobami, w bilansie wykazuje się ich stan na określony moment czasowy. Do obliczeń wskaźników należy przyjmować ich wartość przeciętną określoną jako średnią arytmetyczną stanu na początek i koniec roku. Wykorzystanie wartości przychodów (obrotu) jako bazy odniesienia w pomiarze rentowności jest uzasadnione, ponieważ odzwierciedla ona udział danego rodzaju działalności w rynku i jego znaczenie w gospodarce narodowej. Zestawienie wskaźników rentowności, które wykorzystane zostaną do oceny efektywności ekonomicznej instytucji sektora finansowego, zawiera tabela 1.

Tabela 1

Wybrane wskaźniki rentowności i ich konstrukcja

Nazwa wskaźnika	Konstrukcja wskaźnika
Rentowność kapitału własnego	$ROE = \frac{ZN}{KW} \times 100\%$
Rentowność netto aktywów	$ROA = \frac{ZN}{M} \times 100\%$
Rentowność operacyjna aktywów	$ROM = \frac{ZO}{M} \times 100\%$
Rentowność netto przychodów (obrotu)	$RNO = \frac{ZN}{O} \times 100\%$
Rentowność brutto przychodów (obrotu)	$RBO = \frac{ZB}{O} \times 100\%$

Oznaczenia: ZN – wynik finansowy netto (różnica między sumą zysku netto a sumą straty netto dla ogółu podmiotów), ZO – zysk operacyjny (różnica między sumą przychodów z działalności operacyjnej a sumą kosztów działalności operacyjnej dla ogółu podmiotów), ZB – wynik finansowy brutto (różnica między sumą zysku brutto a sumą straty brutto dla ogółu podmiotów), KW – kapitał własny (wartość bilansowa kapitału własnego ogółu podmiotów), M – majątek (wartość bilansowa aktywów ogółu podmiotów), O – wartość przychodów (obrotu) z działalności operacyjnej.

Źródło: opracowanie własne.

2. Specyfika podstawowych instytucji pośrednictwa finansowego

System finansowy pełni w gospodarce szereg funkcji, spośród których na szczególną uwagę zasługują: funkcja monetarna, dotycząca obiegu pieniężnego, związana z zapewnieniem płynności w realizacji społecznego procesu produkcji oraz funkcja kapitałowa, pojmowana jako pośredniczenie w przepływie strumieni finansowych, związana z mechanizmem transformacji oszczędności w inwestycje. Celowo zwrócono uwagę na te dwie funkcje, ponieważ one w największym zakresie eksponują znaczenie systemu finansowego dla rozwoju gospodarczego kraju i jednocześnie podkreślają kluczową rolę instytucji finansowych w tym względzie.

Mianem instytucji finansowych określa się podmioty posiadające tytuły majątkowe w formie depozytu lub zobowiązań do wypłat w przyszłości, a także prowadzące działalność polegającą na wydawaniu tytułów majątkowych, np. w formie udzielania pożyczek lub wypłat zobowiązań[5]. Domeną tak rozumianych instytucji finansowych są operacje finansowe związane z pośrednictwem w zamianie oszczędności na inwestycje, co sprzyja racjonalizacji procesów alokacji aktywów finansowych i rzeczowych w gospodarce narodowej, przyczyniając się do efektywnego wykorzystania zasobów. Często są one określane jako instytucje pośrednictwa finansowego lub jako inwestorzy instytucjonalni. Obecność pośredników finansowych nie powoduje konieczności indywidualnych poszukiwań partnerów dla pojedynczych transakcji, przy spełnieniu warunku podwójnej zbieżności potrzeb, gdzie popyt dokładnie odpowiada aktualnie zgłoszonej podaży. Uzasadnieniem funkcjonowania pośredników finansowych są oszczędności wynikające ze skali przeprowadzanych transakcji, transformacja ryzyka, czasu i przestrzeni[6].

Podstawowymi instytucjami pośrednictwa finansowego są banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne oraz otwarte fundusze emerytalne. System finansowy obejmuje również szereg innych podmiotów realizujących operacje finansowe lub wspomagające funkcjonowanie instytucji finansowych (np. domy i biura maklerskie, Krajowa Izba Rozliczeniowa, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Biuro Informacji Kredytowej, Komisja Nadzoru Finansowego itp.). Jednak działalność tych podmiotów różni się zasadniczo od pośredników finansowych głównie dlatego, że nie uczestniczą one bezpośrednio w transformacji oszczędności w inwestycje.

Uczestnictwo w procesie transformacji oszczędności w inwestycje stanowi tylko jedną z funkcji pełnionych przez pośredników finansowych. W przypadku banków depozytowo-kredytowych jest to funkcja podstawowa. Banki są jedynymi instytucjami, które pozyskane środki w formie depozytów i lokat mogą przeznaczać na udzielanie kredytów. Operują także na rynku finansowym, nabywając głównie niskoryzykowne instrumenty finansowe (bony

---

[5] Z. Krzyżkiewicz, W. Jaworski, M. Puławski: *Leksykon bankowo-giełdowy*. Poltext, Warszawa 1998, s. 241.

[6] I.D. Czechowska: *Procesy integracji sektora bankowego i ubezpieczeniowego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 23–24.

i obligacje skarbowe). Bankami, których głównym celem działalności jest inwestowanie w papiery wartościowe, kapitałowymi są banki inwestycyjne. Podstawowym źródłem przychodów operacyjnych banków są odsetki od kredytów i inwestycji w papiery wartościowe (blisko 60% przychodów) oraz prowizje (25% przychodów).

Gospodarczy aspekt działalności towarzystw ubezpieczeniowych sprowadza się do tego, że przyczyniają się one do niezakłóconego przebiegu procesów ekonomicznych, kompensując materialne skutki zdarzeń losowych. Instytucje te pozyskują środki na swoją działalność w formie składek płaconych przez klientów. Składki stanowią zabezpieczenie finansowe w sytuacji wystąpienia wypadku ubezpieczeniowego, a w przypadku ubezpieczeń z funduszem inwestycyjnym są podstawą przyszłego świadczenia emerytalnego. Ogólny ustawowy podział ubezpieczeń zakłada wyodrębnienie ubezpieczeń na życie (Dział I) oraz ubezpieczeń majątkowych i pozostałych ubezpieczeń osobowych (Dział II). W ramach jednego zakładu ubezpieczeń nie można prowadzić jednocześnie obu tych form. Środki pozyskane ze składek, a nie wykorzystane na wypłatę świadczeń, kierowane są na działalność lokacyjną i poprzez rynek finansowy lub system bankowy wspomagają procesy inwestycyjne lub służą finansowaniu deficytu budżetowego. Podstawowym źródłem przychodów operacyjnych ubezpieczycieli są składki zarobione na udziale własnym (ponad 75% przychodów) oraz przychody z lokat (około 20% przychodów).

Działalność funduszy inwestycyjnych opiera się na idei zbiorowego inwestowania umożliwiającej łączenie oszczędności wielu drobnych inwestorów w większe pakiety, co wzmacnia ich siłę i pozycję na rynku kapitałowym. Dysponowanie znaczącymi kapitałami pozwala także zdywersyfikować portfel inwestycyjny i redukować w ten sposób ryzyko związane z zagospodarowaniem oszczędności. W odróżnieniu od pozostałych pośredników, inwestycje na rynku finansowym stanowią wyłączny cel ich działalności. Zbiorowość funduszy inwestycyjnych jest bardzo zróżnicowana, ponieważ mogą przyjmować różną konstrukcję (kryterium otwartości) i realizować różne strategie inwestycyjne (kryterium substancji majątkowej). Polityka lokacyjna funduszy inwestycyjnych w pewnym stopniu regulowana jest ustawowo. Organizacyjną formą funkcjonowania funduszy inwestycyjnych są towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI). To towarzystwa są instytucjami finansowymi, które tworzą fundusz, zarządzają nim oraz reprezentują go na zewnątrz. Z reguły towarzystwo zarządza więcej niż jednym funduszem, a wynagrodzenie za zarządzanie funduszami stanowi podstawowy składnik przychodów operacyjnych towarzystwa (około 80%).

Otwarte fundusze emerytalne (OFE) stanowią jeden z trzech filarów zreformowanego systemu emerytalno-rentowego. Specyficzną ich cechą jest cel gromadzenia i lokowania środków – emerytury. Są instytucjami o charakterze komercyjnym, w długim okresie dążą do maksymalizacji zysku, a ich dochodem są opłaty pobierane od członków. Z uwagi na rolę, jaką pełnią w systemie emerytalnym, fundusze emerytalne mogą mieć jedynie charakter otwarty, a ich polityka inwestycyjna w stopniu o wiele większym niż w przypadku funduszów inwestycyjnych regulowana jest ustawowo. Organem funduszu jest towarzystwo, a konkret-

nie powszechne towarzystwo emerytalne (PTE). Może ono zarządzać maksymalnie dwoma funduszami. Podstawowymi pozycjami przychodów towarzystw są: wynagrodzenie za zarządzanie funduszem oraz udziały w opłatach pobieranych przez fundusze od wpłaconych składek (udział obu tych pozycji w przychodach operacyjnych przekracza 90%).

Z przedstawionego opisu wynika, że specyfika poszczególnych instytucji może stanowić przesłankę uzasadniającą zróżnicowanie poziomu rentowności między nimi. Różnią się one przede wszystkim charakterem przychodów i kosztów działalności operacyjnej. Ponadto banki i towarzystwa ubezpieczeniowe w większym stopniu niż towarzystwa funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych opierają swoją działalność na środkach pozyskiwanych od klientów niż kapitałach własnych. PTE i TFI nie mają bezpośredniego kontaktu z klientami, albowiem jedynie zarządzają funduszami, które pełnią rolę autentycznych pośredników finansowych. Nie ma zatem tu bezpośredniego związku między wynikami finansowymi funduszy a wynikiem finansowym towarzystwa. Z kolei wynik finansowy funduszy nie może być podstawą oceny ich rentowności: znacząca jego część jest niezrealizowana i stanowi jedynie księgowy zapis wyceny lokat.

3. Analiza rentowności instytucji pośrednictwa finansowego w latach 2003–2005

Wykorzystując opisane wcześniej wskaźniki rentowności, postaramy się odpowiedzieć na pytanie: Czy specyfika poszczególnych instytucji finansowych rzeczywiście wpływa na zróżnicowanie poziomu ich efektywności ekonomicznej? Odpowiedź znajdujemy analizując dane zawarte tabeli 2. Przedstawiono w niej wartości wskaźników rentowności dla instytucji pośrednictwa finansowego za lata 2003–2005.

W analizowanym okresie poziom rentowności instytucji sektora finansowego wykazuje wyraźną tendencję wzrostową. Świadczy to o dobrej kondycji ekonomicznej polskich instytucji zaufania publicznego i jednocześnie potwierdza występowanie korzystnych tendencji rozwojowych w gospodarce narodowej. Obserwujemy ponadto wzrost rozpiętości między wskaźnikami rentowności obrotu brutto i netto – z punktu zasilania budżetu państwa jest to zjawisko pozytywne, oznacza bowiem wzrost wpływów z tytułu podatku dochodowego.

Wyraźne są różnice w poziomie rentowności między instytucjami finansowymi. Podstawowym wyznacznikiem zróżnicowania poziomu rentowności wydaje się być charakter funkcji spełnianych przez poszczególne instytucje. Relatywnie wysoka rentowność cechuje towarzystwa funduszy emerytalnych i towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Jak już podkreślono, to nie towarzystwa a fundusze dysponują powierzonymi kapitałami, generując przychody, których część przekazują towarzystwom jako wynagrodzenie za zarządzanie. Opłata za zarządzanie stanowi dla funduszu koszt zmniejszający dochód z lokat, a więc pośrednio przyczynia się do obniżenia wartości jednostki uczestnictwa i stopy zwrotu z rentowności inwestycji. Pojawia się więc wątpliwość, czy relatywnie wysoki poziom rentowności TFI i PTE jest w pełni uzasadniony z ogólnospołecznego punktu widzenia.

Tabela 2

Rentowność podstawowych instytucji sektora finansowego w latach 2003–2005

Wyszczególnienie	Lata	Wskaźniki rentowności*				
		RN	RB	ROM	ROE	ROA
Banki	2003	5,0	5,8	0,9	5,0	0,5
	2004	8,6	9,5	1,5	13,6	1,4
	2005	9,7	11,7	1,9	15,6	1,6
Towarzystwa ubezpieczeniowe	2003	7,0	9,5	4,3	16,7	3,2
	2004	9,2	11,5	4,9	18,6	3,9
	2005	14,3	17,1	7,5	25,9	6,3
Towarzystwa funduszy inwestycyjnych	2003	14,7	18,5	22,0	30,5	19,2
	2004	14,6	17,8	29,8	29,1	23,7
	2005	17,2	21,2	27,6	35,5	25,4
Powszechne towarzystwa emerytalne	2003	44,5	52,9	28,8	26,1	29,8
	2004	34,6	41,6	19,9	22,0	20,2
	2005	36,8	44,5	21,5	23,9	21,3

* Oznaczenia wskaźników rentowności odpowiadają ich nazwom podanym w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie: *Bilansowe wyniki banków (2003–2005)*, *Podmioty prowadzące działalność ubezpieczeniową (2003–2005)*, W*yniki finansowe towarzystw i funduszy inwestycyjnych (2003–2005)*, *Wyniki finansowe towarzystw i funduszy emerytalnych (2003–2005)*.

Innym czynnikiem różnicującym poziom rentowności, który również odzwierciedla właściwości poszczególnych instytucji finansowych, jest stopień korzystania z dźwigni finansowej. Świadczą o czym rozpiętości między wskaźnikami ROE i ROA. W towarzystwach zarządzających funduszami udział kapitału własnego w finansowaniu aktywów jest bardzo wysoki (w TFI przekracza 70%, a w PTE jest bliski 90%), natomiast w bankach wynosi około 10% i instytucjach ubezpieczeniowych nieco ponad 20%. Jest to uwarunkowane nie tylko charakterem działalności operacyjnej poszczególnych instytucji, wynika także z uregulowań ustawowych. Pośrednicy finansowi, jako instytucje zaufania publicznego, spełniać muszą wymogi bezpieczeństwa powierzanych im środków. Wyrazem tego są ustawowe zapisy dotyczące adekwatności kapitałowej, regulujące minimalny poziom posiadania funduszy własnych w relacji do ponoszonego ryzyka. Wymogi w tym względzie są odmienne w odniesieniu do poszczególnych kategorii instytucji finansowych.

Należy zwrócić jeszcze uwagę na stosunkowo niski poziom wskaźników rentowności określanych w oparciu o wartość majątku (ROM i ROA) w bankach. Decyduje o tym specyfika działalności bankowej. W aktywach banków znaczący jest udział środków na rachunkach bieżących, które stanowią podstawę bezgotówkowych rozliczeń pieniężnych i w ogra-

niczonym stopniu mogą być w efektywny sposób zagospodarowane przez bank (łącznie z tzw. aktywami nieprzychodowymi ich udział w majątku ogółem banków przekracza 20%).

Podsumowanie

Wnioski z analizy oceniającej efektywność ekonomiczną funkcjonujących w Polsce instytucji pośrednictwa finansowego są optymistyczne. Rentowność instytucji finansowych aktywnie uczestniczących w procesie transformacji oszczędności w inwestycje, a więc wspomagających rozwój gospodarczy, wykazuje w ostatnich latach tendencję rosnącą. Zróżnicowania poziomu rentowności między instytucjami nie należy traktować jako zjawiska negatywnego. Na podstawie przeprowadzonej analizy nie można stwierdzić, w jakim stopniu jest ono uwarunkowane czynnikami określającymi umiejętność i skuteczność zarządzania aktywami instytucji przez kadrę menedżerską, a w jakim stopniu wynika ze specyfiki poszczególnych instytucji oraz przyjętych rozwiązań legislacyjnych regulujących ich działalność. Uzasadnione są zatem bardziej pogłębione rozpoznania w tym obszarze.

FINANCIAL INTERMEDIATION INSTITUTIONS' EFFICIENCY ACCORDING TO PROFITABILITY RATE

Summary

Banks, insurance companies, investment funds and open pension funds transform savings into investments. Those can be named as financial intermediation institutions and treated as public trust institutions. Its finance balance is a picture of national economy. That is why it is strictly necessary frequent analysis of those institutions' economical efficiency. In the paper such analysis has been made according to profitability rate. It shows, finance situation is good in main finance institutions but also significant profitability level differences among it are noticed. The reason of those differences can be found in specification of single institutions.

Problemy badawcze finansów przedsiębiorstwa

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

AURELIA BIELAWSKA

KAPITAŁ MEZZANINE JAKO ALTERNATYWNE METODY FINANSOWANIA

Wprowadzenie

W czasach napiętej sytuacji gospodarczej i dużych potrzeb inwestycyjnych możliwości finansowania rozwoju i podwyższenia sumy kapitału własnego, nawet w rentownych i dobrze zarządzanych przedsiębiorstwach, są ograniczone. Pojawia się luka finansowa, która jeżeli nie zostanie szybko zlikwidowana, może ograniczyć dalszy rozwój przedsiębiorstwa.

Uzyskiwany dochód określa w istocie zdolność przedsiębiorstwa pozyskiwania kapitału własnego i obcego. Możliwość pozyskiwania środków finansowych na rynku kapitałowym dostępna jest tylko niewielkiej liczbie przedsiębiorstw. Dla większości kredyty bankowe są najważniejszym instrumentem finansowania. Ze względu na ryzyko związane z udzielaniem kredytu, wyposażenie przedsiębiorstw w kapitał własny jest często uznawane przez banki jako niewystarczające, ocena taka oznacza najczęściej odmowę udzielenia kredytu ze względu na brak zdolności kredytowej.

Dla każdego projektu inwestycyjnego, dla każdego modelu gospodarowania i dla każdej fazy działalności przedsiębiorstwa istnieje optymalna struktura finansowania. Kredyty bankowe są dla wielu, ale nie dla wszystkich potrzebujących optymalnym instrumentem finansowania. Wspólną cechą wszystkich modeli finansowania jest podwyższanie kapitału własnego wraz ze wzrostem ryzyka przedsiębiorczego, aby móc w ten sposób zabezpieczyć nieoczekiwany, niekorzystny zwrot w działalności.

Jako uzupełnienie – a nie jako zastępstwo – tradycyjnych instrumentów finansowania przedsiębiorstw w ostatnich czasach pojawiły się alternatywne rodzaje finansowania; wśród tych instrumentów kapitał mezzanine jest obiektem szczególnej uwagi.

Czym jest kapitał mezzanine?

Kapitał mezzanine[1] jest to rodzaj środków finansowych, który ma zarówno charakter kapitału własnego, jak i obcego; jest to forma kapitału mieszanego, określanego również jako kapitał hybrydowy.

Kapitał mezzanine nie jest więc całkiem nową kategorią finansową. Od dawna znane są również w polskim Kodeksie spółek handlowych tzw. ciche udziały; jest to przykład, jeden z wielu, kapitału mezzanine *częściowo własnego, częściowo obcego.* Aktualnie duża popularność dyskusji i publikacji na temat kapitału mezzanine wynika przede wszystkim z wprowadzenia Nowej Umowy Kapitałowej, ratingu i związanych z tym nowych kryteriów udzielania kredytów przez banki[2]. Istotnym kryterium dla oceny ryzyka kredytowania przedsiębiorstwa i związanej z tym noty ratingowej jest kwota kapitału własnego przedsiębiorstwa. W związku z tym szczególne znaczenie ma kapitał mezzanine; przy spełnieniu określonych założeń *kapitał z zewnątrz* udostępniony przedsiębiorstwu na czas określony, a więc w rzeczywistości kapitał obcy traktowany jest jak kapitał własny, podwyższając udział kapitału własnego w strukturze kapitału przedsiębiorstwa. Nadrzędnym celem finansowania kapitałem mezzanine jest podwyższenie sumy kapitału własnego (quasi własnego) przedsiębiorstwa[3]. Dzięki finansowaniu kapitałem mezzanine zwiększa się szansa przedsiębiorstwa na uzyskanie lepszej noty ratingowej i, co zatem idzie, korzystniejszych warunków kredytowania.

Partycypacja kapitału hybrydowego w finansowaniu określonego przedsiębiorstwa zależy zawsze od indywidualnych uwarunkowań, m.in. od wielkości przedsiębiorstwa, stabilności uzyskiwanych dochodów, posiadanego potencjału rozwoju, kwalifikacji zarządu przedsiębiorstwa, sposobu zakończenia umowy po upływie planowanego czasu współpracy itd.

Ze względu na swój hybrydowy charakter kapitał mezzanine, w porównaniu z tradycyjnymi instrumentami finansowania przedsiębiorstwa, wykazuje wiele zalet, które ujawniają się, w sposób szczególny, w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)[4].

Udział tego kapitału w strukturze kapitału całkowitego przedsiębiorstwa wynosi najczęściej od 15 do 20%[5].

---

[1] Słowa *mezuzo/mezza* pochodzą z języka włoskiego i oznaczają *średni* i *połowa.* Określenie to często używane jest w architekturze na określenie *międzypiętra* lub *półpiętra.*

[2] A. Bielawska: *Rating – szansą czy zagrożeniem dla przedsiębiorstw transportowych?* W: *Współczesne problemy badawcze ekonomiki transportu*. Ekonomiczne problemy usług, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty naukowe nr 435, Szczecin 2006, s. 7–15; A. Bielawska: *Rating małych i średnich przedsiębiorstw.* W: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka.* Red. W. Pluta. Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

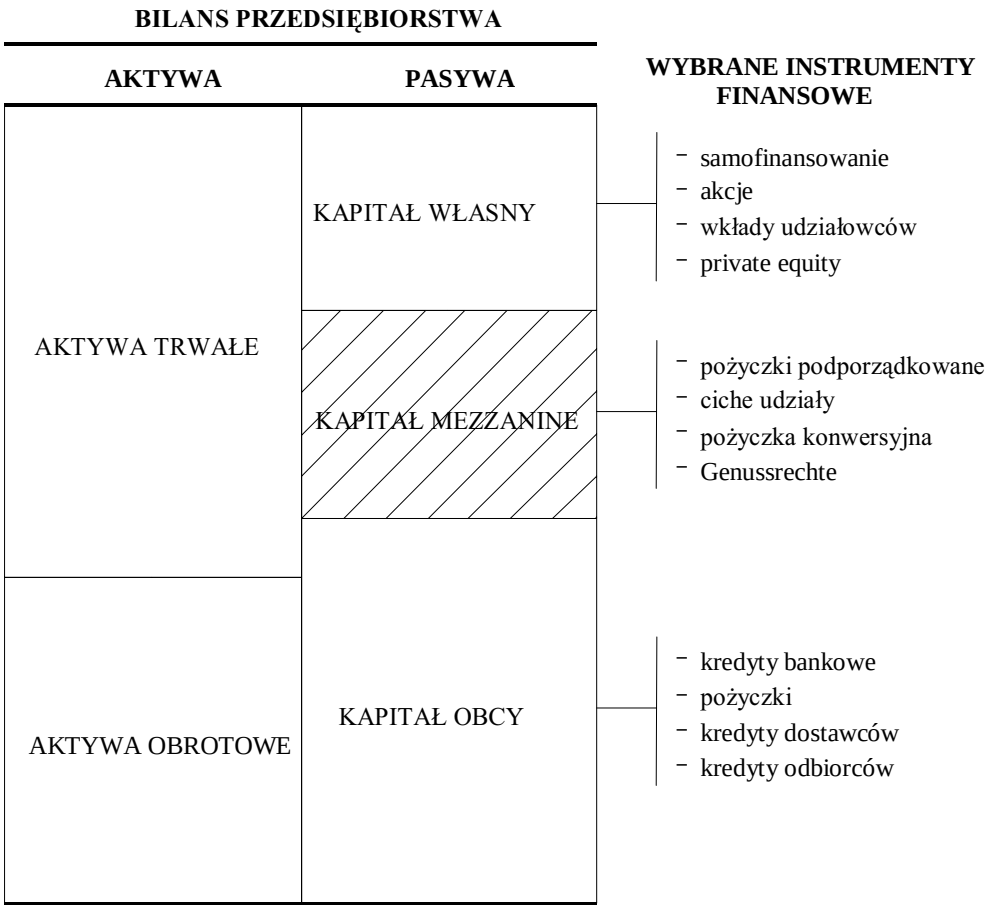
[3] M. Haunerdinger, H.-J. Probst: *Finanz- und Liquiditätsplanung in kleinen und mittleren Unternehmen.* Haufe Mediengruppe Freiburg – München–Berlin–Würzburg 2006, s. 84.

[4] *Mezzanine Finance – Mischform mit Zukunft.* Credit Suisse Economic Research. „Economic Briefing" 2006, nr 42, s. 2.

[5] M. Fischer: *Unternehmerisches Fremdkapital: Mezzanine – Finanzierung.* W: *Die neue Unternehmensfinanzierung.* Red. W. Stadler. Redline Wirtschaft, Frankfurt 2004, s. 227.

Rodzaje kapitału mezzanine

Mezzanine nie jest jednoznacznie określonym instrumentem finansowania, tak jak na przykład kredyt lub akcje; pojęciem tym określa się wiele, znacznie różniących się między sobą, instrumentów, ich wspólną cechą jest hybrydowa, mieszana konstrukcja. Z perspektywy bilansu przedsiębiorstwa kapitał – mezzanine pełni funkcję *elastycznego mostu* między *tradycyjnym* kapitałem własnym i *tradycyjnym* kapitałem obcym. Kapitał ten zamyka lukę finansową, której nie mogą pokryć klasyczne instrumenty finansowania przedsiębiorstw.



Rys. 1. Kapitał mezzanine w bilansie przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mezzanine Finance...*

Instrumenty mezzanine można klasyfikować według wielu kryteriów, np. według ich umiejscowienia w bilansie między kapitałem własnym i kapitałem obcym (equity lub debt mezzanine); można je systematyzować również ze względu na ich zdolność do obrotu na rynku kapitałowym: public mezzanine (spełniające warunki obrotu na rynku kapitałowym) i private mezzanine (nie wykazujące takiej zdolności). Public mezzanine mogą być plasowane w obiegu publicznym, np. na giełdzie, i w obiegu prywatnym[6].

W literaturze finansowej najczęściej omawiany jest podział instrumentów mezzanine ze względu na ich miejsce w bilansie przedsiębiorstwa. Miejsce kapitału mezzanine w bilansie obrazuje rysunek 1.

Equity mezzanine i debt mezzanine

Kapitał mezzanine z przewagą cech kapitału własnego zwany jest equity mezzanine (equity = majątek właścicieli, kapitał własny). Do equity mezzanine zaliczane są te instrumenty, które kapitałodawcom dają prawa i obowiązki w przedsiębiorstwie zbliżone do praw i obowiązków właścicieli. Do debt mezzanine zaliczane są te instrumenty, które ich dawcom dają w przedsiębiorstwie pozycję zbliżoną do wierzycieli[7]. W zależności od tego czy inwestorom mezzanine jest bliżej do właścicieli, czy do wierzycieli ich szanse odnośnie rentowności i możliwości poniesienia ewentualnych strat są odmienne. Zależności te obrazuje rysunek 2.

Cechą szczególną kapitału mezzanine jest jego podporządkowany charakter wobec innego, zabezpieczonego kapitału wierzycielskiego. To znaczy: w przypadku upadłości, dziedziczenia przez spadkobierców lub likwidacji przedsiębiorstwa najpierw, z reguły, spłacani są wierzyciele, w tradycyjnym znaczeniu, których należności zostały zabezpieczone na majątku przedsiębiorstwa i dopiero potem wierzyciele mezzanine. Dlatego środki mezzanine – pomimo że z prawnego i podatkowego punktu widzenia klasyfikowane są jako kapitał obcy (zysk wypłacony dla inwestorów mezzanine stanowi koszty przedsiębiorstwa) – określane są jako *gospodarczy* kapitał własny lub *quasi – kapitał własny.* Z punktu widzenia *prawdziwych* wierzycieli kapitał mezzanine pełni funkcje właścicielskie, tzn. inwestorzy mezzanine uczestniczą w zysku i w stracie przedsiębiorstwa, tak jak *prawdziwi* właściciele. Jednakże w porównaniu do dawców kapitału własnego, w tradycyjnym znaczeniu, inwestorzy mezanine są uprzywilejowani[8].

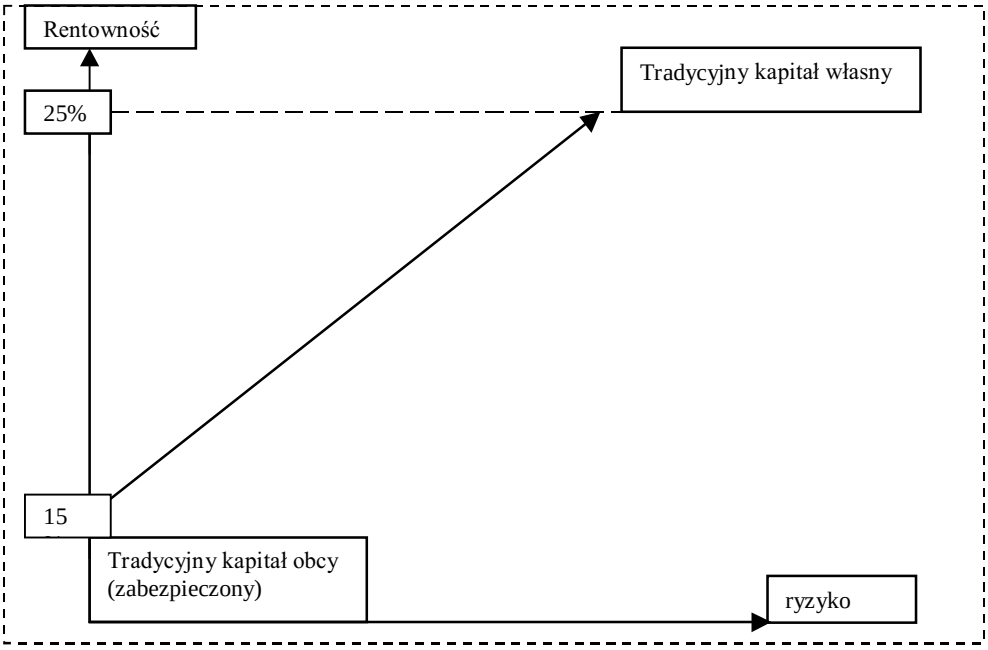
W bilansie kapitał mezzanine wykazywany jest z reguły jako kapitał własny. Stwierdzenie, że kapitał mezzanine to *gospodarczy* kapitał własny oznacza, że nawet jeżeli w bi-

---

[6] Więcej na ten temat: *Mezzanine Finance – Mischform mit Zukunft...*, s. 7.

[7] O. Müller-Känel: *Beliebte Mezzanine Finance, Neue Perspektiven für die Unternehmensfinanzierung*. SECA, Saint Gallen 2004, t. 1.

[8] *Mezzanine Finance...*, s. 8.



Rys. 2. Relacja rentowność – ryzyko instrumentów mezzanine

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mezzanine Finance...*, s. 72; M. Fischer: *Unternehmerisches Fremdkapitał...*, s. 224–234.

lansie zostanie on wykazany jako kapitał obcy, to i tak w procesie ratingu w całości, a przynajmniej w części, oceniony zostanie jak kapitał własny i poprawi w ten sposób notę ratingową przedsiębiorstwa[9].

Warunki kształtowania instrumentów finansowania kapitałem mezzanine – z zasady – nie są uregulowane ustawowo, jeżeli podlegają takim uregulowaniom to tylko w ograniczonym zakresie. Daje to szanse elastycznego modelowania tych instrumentów, np. odnośnie czasu ich obowiązywania, możliwości wypowiedzenia, udziału w podziale zysku i w pokrywaniu strat, oprocentowania i warunków wycofania kapitału z przedsiębiorstwa. Brak jednoznacznych, powszechnie obowiązujących uregulowań prawnych powoduje, że porównywanie tych instrumentów powstałych na gruncie norm prawnych, nienormowanych zasad i zwyczajów obowiązujących w różnych krajach może być dokonywane tylko z największą ostrożnością.

[9] M. Haunerdinger, H.-J. Probst: *Finanz...*, s. 85.

Z reguły kapitał mezzanine musi być zwrócony kapitałodawcom po upływie pięciu do dziesięciu lat. Biorca kapitału mezzanine wypłaca kapitałodawcy ustalone odsetki na bieżąco lub – jako dodatek do ustalonych składników wynagrodzenia za udostępnienie kapitału zależnych od wygospodarowanego zysku – na zakończenie okresu umowy. Odsetki te pomniejszają podstawę pomiaru podatku dochodowego[10].

Z faktu, że kapitał mezzanine ma charakter podporządkowany, a ponadto jest niezabezpieczony, wynika, że kapitał ten narażony jest na wyższe ryzyko niż klasyczny kapitał obcy, jednakże jego uprzywilejowana pozycja wobec *klasycznego* kapitału własnego powoduje, że ryzyko to jest mniejsze niż ryzyko właścicieli. Inwestorzy kapitału mezzanine uzyskują wypłatę kapitału zawsze jeżeli rozwój przedsiębiorstwa przebiega zgodnie z planem. W przypadku nieplanowanych strat kapitał mezzanine jest *kapitałem uśpionym* – umorzenie kapitału, a także wypłata odsetek zostają odroczone. Oczekiwany dochód inwestorów kapitału mezzanine jest więc wyższy niż wierzycieli, ale niższy niż właścicieli. W literaturze finansowej wskazuje się, że inwestorzy kapitału mezzanine oczekują rentowności od 15 do 25% (obrazuje to rys. 2). Jest to suma dochodów z bieżącego, niezależnego od wyniku działalności, oprocentowania podstawy (cash coupon) i skapitalizowanych odsetek (roll-up). Do tego dochodzi, jeżeli przewiduje to umowa, udział we wzroście wartości przedsiębiorstwa w formie equity kickers.

Prawie wszystkie składniki wynagrodzenia inwestorów mezzanine mogą być dowolnie modelowane. Na przykład umorzenie (spłata) kapitału i spłata odsetek mogą być dopasowane do zdolności płatniczej przedsiębiorstwa, jak również equity kicker może być odpowiednio dostosowane do życzeń wspólników.

Wartość składników odsetkowych i equity kicker są przy tym odwrotnie proporcjonalne względem siebie: im wyższe składniki odsetkowe, tym niższe equity kicker. Często oczekiwany dochód inwestora mezzanine składa się tylko z dwóch składników: cash coupon i roll-up.

Kapitał mezzanine z equity kicker

Decydujące dla treści umowy związanej z przekazaniem kapitału mezzanine są sposób zarządzania przedsiębiorstwem i oczekiwania związane z rozwojem przedsiębiorstwa w średnim i długim okresie. Doświadczenie wskazuje, że kapitał mezzanin z equity kicker jest odpowiedni tylko dla przedsiębiorstw z wysokim potencjałem wzrostu wartości rynkowej. Oznacza to, z jednej strony, że jest to model finansowania przydatny dla przedsiębiorstw, które odnoszą sukcesy na ryku, z drugiej zaś strony dla przedsiębiorstw, które przez redukcję kosztów i inne działania operacyjne mogą osiągnąć wyraźną poprawę wyników[11].

---

[10] *Ibidem*.

[11] M. Fischer: *Unternehmerisches Fremdkapitał...*, s. 228–229.

Udział equity kicker preferowany jest, z reguły, przez inwestorów mezzanine wówczas, gdy czas zakończenia umowy mezzanine nie jest jednoznacznie ustalony i istnieje obawa, że kapitałobiorca rozwiąże umowę w terminie wcześniejszym niż oczekiwany przez inwestora. Wczesne rozwiązanie umowy powoduje, że dochód z bieżących odsetek jest niewielki, tak że dopiero realizacja equity kicker zabezpiecza osiągnięcie przez inwestora mezzanine odpowiednich dochodów.

Często inwestorzy mezzanine zabezpieczają się przed zbyt wczesnym rozwiązaniem umowy przez przedsiębiorstwo przyjmujące kapitał w ten sposób, że wprowadzają do umowy zapis zobowiązujący biorcę kapitału do zapłaty odszkodowania w przypadku wcześniejszego wypowiedzenia umowy.

Z reguły equity kicker udzielane jest w formie opcji, dającej inwestorowi mezzanine prawo do nabycia, w określonym czasie, części przedsiębiorstwa za wcześniej ustaloną cenę. Możliwe jest również udzielenie equity kicker w formie pożyczki zamiennej (Wandelanleihen/Wandeldarlehen).

Dla kapitałobiorcy taki sposób wynagradzania inwestora mezzanine ma zalety, ponieważ w tym rozwiązaniu bieżące odsetki w ogóle nie występują lub są niewysokie, tzn. ich wypłata nie obciąża płynności finansowej przedsiębiorstwa w ogóle lub tylko w niewielkim stopniu. Koszty equity kicker występują dopiero wówczas, kiedy prognozowany wzrost wartości przedsiębiorstwa rzeczywiście wystąpi. Ponadto taka forma wynagrodzenia inwestorów mezzanine powoduje, że są oni zainteresowani wzrostem wartości przedsiębiorstwa w takim samym stopniu jak właściciele.

Inwestor kapitału mezzanine z equity kicker ma możliwość spieniężenia swojego udziału w przedsiębiorstwie uzyskanego dzięki wykonaniu udzielonego mu prawa. Obawa przed zmianą stosunków własnościowych w przedsiębiorstwie wynikająca z wykonania opcji equity kicker może być przyczyną rezygnacji z tego instrumentu finansowania, przede wszystkim w małych, rodzinnych przedsiębiorstwach.

Sposobem na ograniczenie nie chcianych skutków finansowania kapitałem mezzanine może być zapis, w umowie przekazania tego kapitału, o gotówkowej realizacji opcji equity kicker; środki finansowe na zrealizowanie tej wypłaty mogą być pozyskane przez biorcę kapitału z każdego dostępnego źródła np. ze sprzedaży zbędnego majątku, z kredytu bankowego itd., bez utraty części przedsiębiorstwa na rzecz nowych wspólników.

Kapitał mezzanine bez equity kicker

Przedsiębiorstwa z niewielkim potencjałem wzrostu wartości wynikającym np. z ograniczonych możliwości wzrostu, ale o stabilnej i dobrej pozycji rynkowej mogą rozważyć przyjęcie kapitału mezzanine bez equity kicker. Taki sposób finansowania ma dla dotychczasowych udziałowców wiele zalet, przede wszystkim nie zmienia on dotychczasowej struktury udziałów w zarządzaniu przedsiębiorstwem, dotychczasowe udziały w majątku przed-

siębiorstwa nie ulegają rozwodnieniu, koszty kapitału mezzanine zostają jednoznacznie określone w umowie.

Jednakże w porównaniu z mezzanine z equity kicker ten sposób finansowania powoduje duże obciążenie wypłatą odsetek zależnych od wysokości uzyskanego dochodu, z reguły wypłata skapitalizowanych odsetek dokonywana jest na zakończenie okresu umowy. W takim przypadku odsetki te stanowią koszty uzyskania przychodu, zmniejszają podstawę wymiaru podatku dochodowego, nie obciążając jednocześnie bieżącej płynności finansowej przedsiębiorstwa.

Ta metoda wynagradzania inwestorów mezzanine powoduje, że zachowanie dawców kapitału jest bliższe wierzycielom, ich celem jest przede wszystkim uniknięcie ryzyka utraty kapitału, stabilizacja wyników finansowych, wysoki i stabilny cash flow – wzrost wartości przedsiębiorstwa ma mniejsze znaczenie.

Zakończenie

Zmiany na rynku finansowym od początku 2007 roku związane z obowiązywaniem Nowej Umowy Kapitałowej powodują wzrost znaczenia sumy kapitału własnego w ocenie przedsiębiorstwa. Możliwości pozyskania kapitału własnego ze źródeł zewnętrznych są ograniczone przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym coraz większe znaczenie mają alternatywne instrumenty finansowania, w tym instrumenty mezzanine. Doświadczenia krajów mających dobrze rozwinięty rynek finansowy wskazują na wzrastające znaczenie tych instrumentów w finansowaniu przedsiębiorstw.

MEZZANINE – KAPITAL ALS ALTERNATIVE FINANZIERUNGSFORMEN

Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit wurde kennzeichnende Merkmalen des Mezzanine Kapitals vorzustellen. Mezzanine ist eine Finanzierungsvariante, bei der Elemente der Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung kombiniert werden. Mezzanine – Kapital zählt wirtschaftlich zum Eigenkapital, steuerlich hingegen gilt es als Fremdkapital. Demzufolge wird mezzanine – Kapital gegenüber den Fremdkapitalgebern nachrangig behandelt. Somit schlägt sich das von Mezzanine – Investoren gegenüber traditionellen Fremdkapitalgebern zu tragende höhere Risiko in einer höhereren Vergütung nieder. Diese kann nebst einer Zinskomponente auch eine Erfolgs- prämienbeinhalten. Die Vergütungsform lässt sich dynamisch an die wirtschafliche Entwicklung des Unternehmens anpassen.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

BOŻENA MIKOŁAJCZYK

FINANSOWANIE DŁUGIEM MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Na terenie Europy rozpoznane są generalnie dwa rodzaje systemów finansowania: system finansowania zorientowany na banki (*bank-based system*), taki jak w Niemczech i Austrii oraz system finansowania zorientowany na rynek finansowy (*market-based financial system*), występujący w Wielkiej Brytanii. W systemie finansowania zorientowanym na banki, kredyty bankowe są preferowanym źródłem finansowania inwestycji (banki odgrywają w nim najważniejszą rolę, tzn. kredyty bankowe stanowią główne źródło finansowania). Natomiast w systemie finansowania opartym na rynku finansowym, który charakteryzowany jest przez rynki konkurencyjne, np. akcji i obligacji, te właśnie formy finansowania są ważniejsze od kredytów bankowych[1]. Pomimo to, większość europejskiego sektora MŚP korzysta z finansowania typu bankowego. Wydaję się, że w rzeczywistości słabo wykorzystuje się alternatywne źródła finansowania.

Z przeprowadzonych badań wśród piętnastki krajów Unii Eurpejskiej wynika, że stopień przyznawania kredytu w stosunku do zapotrzebowania wahał się od 18 do 35%. Wielkość ta jest jeszcze większa w nowych krajach członkowskich[2].

Celem opracowania jest przedstawienie struktury i warunków finansowania mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej u progu XXI wieku. Uwaga zostanie przede wszystkim skierowana na finansowanie długiem. Głównym źródłem informacji są wyniki badań prezentowane w opracowaniu „SMEs and Access to Finance"[3]. Różne rodzaje finansowania obcego stosowane przez średniej wielkości przedsiębiorstwa[4] przed-

---

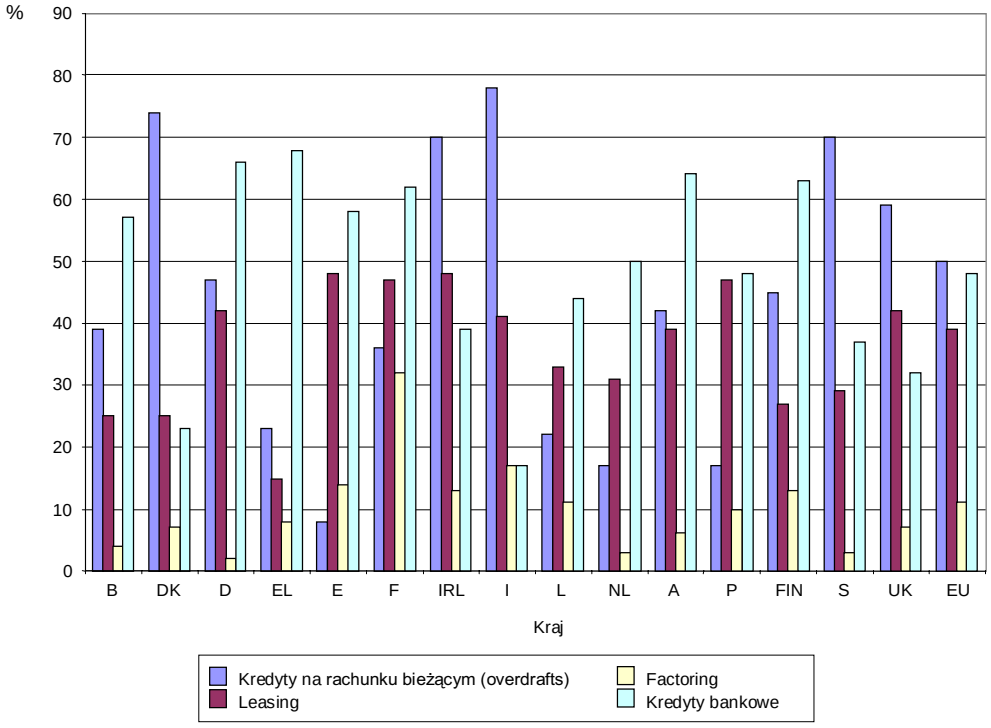
[1] F. Allen, D. Gale: *Comparing Financial Systems*. Cambridge 2000. Cytuję za *Observatory of European SMEs* 2003, No 2; European Commission, s. 19.

[2] *Guarantees and Mutual Guarantees*. Best Raport, 2005, s. 8.

[3] *Observatory...*

[4] Średniej wielkości przedsiębiorstwo – zatrudnienie od 50 do 250 osób.

stawiono na rysunku 1. Większość przedsiębiorstw Unii Europejskiej bazuje głównie na finansowaniu przez banki (kredyty bankowe i kredyty w rachunku bieżącym). Coraz częściej spotykaną formą finansowania jest leasing. W Hiszpanii, Francji, Luksemburgu, Holandii i Portugalii jest częściej stosowany niż kredyty na rachunku bieżącym. Z kolei we Francji szczególnie ważnym instrumentem finansowania jest factoring.



Rys. 1. Odsetek średniej wielkości przedsiębiorstw korzystający z różnych form finansowania długiem w krajach UE-15[5]

Źródło: *Observatory*..., s. 20.

Popyt MSP na kapitał może zostać zaspokojony albo przez zwiększanie ich kapitałów własnych, albo przez finansowanie kapitałem obcym, którego źródłem są różni pożyczkodawcy (np. banki czy dostawcy). Kapitał obcy wynika z różnicy między całkowitym zapotrzebowaniem przedsiębiorstwa na kapitał a dostępnym kapitałem własnym.

[5] UE-15; Austria (A), Belgia (B), Dania (DK), Niemcy (D), Grecja (EL), Hiszpania (E), Francja (F), Finlandia (FIN), Irlandia (IRL), Włochy (I), Luxembourg (L), Holandia (NL), Portugalia (P), Szwecja (S), Wielka Brytania (UK), Unia Europejska (EU).

Z obserwacji wskaźnika kapitału własnego[6] wynika, że nie ma jasnego powiązania pomiędzy nim a rozmiarami firmy. W niektórych krajach (jak Austria, Dania, Finlandia, Niemcy i Hiszpania) wskaźnik ten jest niższy dla małych przedsiębiorstw niż przedsiębiorstw średniej wielkości. W innych krajach (jak Belgia i Francja) wskaźnik ten jest wyższy. Różnice w poziomie wskaźnika kapitału własnego w poszczególnych krajach mogą być spowodowane różnicami w systemie podatkowym, systemie finansowym, systemie prawnym i „tradycjach finansowania". Różnice ze względu na sektor działalności wywołane są głównie różnicami w zapotrzebowaniu na kapitał. Generalnie, im mniejsza firma, tym niższy wskaźnik kapitału własnego. Tym samym małe przedsiębiorstwa mają większą potrzebę finansowania zewnętrznego niż firmy duże. Stąd też problemy w dostępie do finansowania zewnętrznego stanowią poważniejszą barierę dla małych firm.

Tabela 1

Wskaźnik kapitału własnego w MSP dla wybranych sektorów w 2000 roku

Kraj	Przemysł wytwórczy		Handel detaliczny		Transport i komunikacja	
	małe[b]	średnie[c]	małe	średnie	małe	średnie
Austria	19.69[a]	33.08	5.34[a]	31.48	8.14[a]	41.95
Belgia	38.40	36.41	29.33	27.13	32.80	36.62
Dania	29.61	35.93	26.21	34.15	26.80	24.45
Francja	36.90	36.88	35.81	31.05	28.99	27.04
Finlandia	38.75	43.61	31.64	39.59	31.47	40.19
Niemcy[a]	20.57	27.95	11.00	13.13	–	–
Włochy	27.92	26.83	24.95	20.77	39.68	26.93
Holandia	34.45	34.94	35.95	30.11	30.44	26.67
Portugalia	34.28	38.45	31.99	30.91	20.98	27.94
Hiszpania	42.68	45.26	40.34	43.21	44.66	68.04
Szwecja	32.33	31.35	28.35	23.79	21.98	14.21

[a] Dane z 1999 r.
[b] Małe przedsiębiorstwo i roczny obrót nie przekracza € 7 milionów.
[c] Średnie przedsiębiorstwa roczny obrót waha się od € 7 milionów do € 40 milionów.

Źródło: BACH Database, August 2003. Cytuję za *Observatory*..., s. 21.

Generalnie, intensywność inwestowania (*the intensity of investment*)[7] dużych przedsiębiorstw przewyższa intensywność inwestowania MSP. Częściowo może być to wytłumaczone różnicami w strukturach obu grup przedsiębiorstw. Ale nawet w ramach tych samych sek-

[6] Wskaźnik kapitału własnego = kapitał własny/kapitał własny + kapitał obcy.

[7] Wskaźnik intensywności inwestycji = środki trwałe do aktywów. Źródło: BACH Database; August 2003. Cytuję za *Observatory*..., s. 1.

torów (czy linii biznesowych) duże przedsiębiorstwa odznaczają się wyższą kapitałochłonnością niż MSP. Duże przedsiębiorstwa mają lepszą pozycję kapitałową, która umożliwia im nabywanie środków trwałych, zamiast dzierżawienia ich czy korzystania z leasingu. W większości krajów znaczenie krótkoterminowych kredytów jest wyższe dla firm sektora MSP niż dla dużych firm. Ma to związek z potrzebą posiadania przez MSP relatywnie większego kapitału pracującego. Co więcej, wskaźnik zadłużenia[8] (*the ratio of financial debt to balance-sheet total*) jest różny dla małych i dużych firm, jak również różni się pomiędzy krajami[9]. Różnica w jego poziomie jest duża w Niemczech i Austrii, a jednocześnie jest mała we Francji, Włoszech i Hiszpanii. Natomiast w Belgii duże przedsiębiorstwa mają tendencję do nieznacznie większego zadłużania niż firmy małe.

Wyniki badań wskazują, że mniejsze firmy korzystają relatywnie mniej z finansowania bankowego niż większe przedsiębiorstwa. 41% europejskich MSP ma linie kredytowe tylko w jednym banku, ok. 1/3 w dwóch lub trzech bankach, a tylko 5% w więcej niż trzech bankach. Wydaje się, że istnieje pewna korelacja między wielkością przedsiębiorstwa a liczbą banków, w których przedsiębiorstwa posiadają linie kredytowe. 52% mikroprzedsiębiorstw i 33% średnich ma linie kredytowe tylko w jednym banku, a 6% mikro i 22% średniej wielkości posiada w więcej niż czterech bankach.

Większość zaciąganych kredytów ma okres zapadalności ponad 3 lata. W sektorze sprzedaży hurtowej dominuje finansowanie krótkoterminowe do 6 miesięcy, natomiast przedsiębiorstwa z sektora usług prywatnych zaciągają kredyty głównie na 5 lat i więcej. Zaciąganie kredytów długoterminowych może być spowodowane niską zyskownością, niskim cash flow lub dużymi inwestycjami, a także zmianami działalności biznesowej.

W przyszłości będzie wymagana większa transparentność sytuacji finansowej MSP na terenie Europy. Bilans oraz rachunek zysków i strat są najczęściej pożądanymi przez banki europejskie sprawozdaniami finansowymi. Mimo tego, jedynie 60% MSP regularnie dostarcza tego typu informacji. W przyszłości standardem stanie się przekazywanie przez MSP bankom co najmniej jednego sprawozdania finansowego, bilansu czy rachunku zysków i strat, niezależnie od tego czy posiadają w nim linie kredytowe.

Wśród przedsiębiorstw, które otrzymały kredyty, 2/3 było zadowolonych z usług bankowych. Niezadowoleni przedsiębiorcy skarżyli się najczęściej na:

- zbyt wysokie stopy procentowe,
- wysokie opłaty bankowe,
- słaby serwis,
- częste zmiany osób obsługujących firmę,

---

[8] Stosunek wszystkich zobowiązań obciążonych odsetkami (bez kredytu kupieckiego) do sumy bilansowej.

[9] D. Rivaud-Danset, E. Dubocage, R. Salais: *Comparison between the financial structure of SMES and that of large enterprises (LSE) using the BACH database*. European Communities, Brussels 2001. Cytuję za *Observatory*..., s. 21.

- odmowa udzielenia dodatkowego kredytu,
- redukcję limitu kredytowego,
- niedopasowanie oferty banku do potrzeb sektora.

W ciągu ostatnich lat nastąpił znaczny postęp w przepływie informacji między bankami a przedsiębiorstwami. Wyższa jest jakość dostarczanych do banku dokumentów (informacji). Poprawa ta jest głównie wywołana rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, nowymi regulacjami międzynarodowymi, zwiększeniem zapotrzebowania na informacje zarówno przez samych przedsiębiorców, jak i banki, a ponadto korzystaniem z dynamicznie rozwijających się firm doradczych.

By poprawić dostęp MSP do świadczeń długoterminowych kredytów w wielu krajach Unii Europejskiej funkcjonują i powstają nowe fundusze gwarancyjne (por. tab. 2), fundusze gwarancji wzajemnych mające nie tylko charakter krajowy ale i regionalny[10].

Podmioty udzielające gwarancji ułatwiają dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania bez zmniejszenia odpowiedzialności kredytobiorcy. Są również źródłem danych o powstających przedsiębiorstwach, przewidywanych kierunkach rozwoju, niszach rynkowych. Europejskie systemy gwarancyjne dla MSP to przedsięwzięcia oparte na ogólnym porozumieniu pomiędzy władzami publicznymi oraz kredytodawcami i kredytobiorcami. Są one prowadzone przez wyspecjalizowane jednostki, często z udziałem władz publicznych.

Komitet Bazylejski proponuje odmienne traktowanie kredytów dla MSP: do kwoty 1 mln euro będą generalnie włączone do portfela kredytów detalicznych. Nowa Umowa Kapitałowa (tzw. Bazylea II) pozwoli bankom na traktowanie kredytów dla małych przedsiębiorstw jako „kredytów detalicznych", które wymagają od banków znacznie niższych funduszy własnych niż w przypadku kredytów dla dużych przedsiębiorstw. Ma to w założeniu ułatwić małym przedsiębiorstwom dostęp do finansowania i udoskonalić ich warunki kredytowania.

Jakkolwiek Bazylea II nie ma mocy obowiązującego prawa (stawowi de facto jedynie rekomendację), to jednak nadzorcy krajowi i międzynarodowi opierają na tych rozwiązaniach własne przepisy. Obecnie trwają prace nad nowelizacją Dyrektywy Unii Europejskiej regulującej kwestie wypłacalności banków (wymogów kapitałowych); dokument ten opiera się na wytycznych zawartych w Nowej Umowie Kapitałowej[11].

Jednym z wielu rodzajów krótkoterminowego finansowania MSP jest tzw. kredyt kupiecki, szczególnie wśród mikro- i małych przedsiębiorstw. Ponieważ istnieje tendencja do bezgotówkowego rozliczania się z dostawcami (do określonej kwoty) kredyty te szczególnie popularne są w handlu detalicznym. Wynika to z faktu, że wiele firm z sektora MSP z powodu ograniczonej płynności finansowej nie jest w stanie regulować płatności w terminie. Stąd szczególnie firmy mikro używają tego instrumentu finansowego. Jest kilka powodów

---

[10] B. Mikołajczyk: *Wybrane formy finansowania MSP w krajach Unii Europejskiej*. W: *Finanse i Bankowość w Integrującej się Europie*. Red. T. Famulska, J. Nowakowski. Difin 2006.

[11] *Observatory...*, s. 13.

dla których przyznawane są dłuższe terminy płatności, np. dla utrzymania specjalnych klientów czy zwiększenia konkurencyjności.

Tabela 2

Fundusze gwarancyjne w Europie

Fundusze gwarancyjne	Państwo	Kapitał własny funduszu (tys. euro)	Zaległe gwarancje (*outstanding guarantees*) (tys. euro)	Gwarancje przyznane w 2003 roku (tys. euro)	Liczba MSP, którym udzielono gwarancji
A.W.S	Austria	57 800	370 000	105 600	8 734
Bürgschaftsges.	Austria	13 600	48 900	19 300	858
SCM / MOB	Belgia	16 964	42 833	13 868	4 900
Sowalfin	Belgia	50 697	80 961	40 746	1 657
CMZRB	Czechy	122 620	252 340	87 170	2 000
Waeksfonden	Dania	305 248	128 686	17 723	961
KredEx	Estonia	6 118	17 150	10 126	360
Finnvera	Finlandia	368 739	758 500	407 100	4 751
Socama	Francja	67 209	1 517 733	564 900	260 737
Siagi	Francja	43 972	662 022	131 648	43 806
Sofaris	Francja	327 556	5 810 224	1 991 000	300 000
Bürgschaftsbanken	Niemcy	290 000	5 040 719	906 095	42 822
Hintelgarancia	Węgry	79 190	456 898	434 000	15 806
AVHGA	Węgry	46 159	147 914	114 810	16 295
Fedartfidi	Włochy	580 700	3 589 000	2 091 038	654 837
Fincredit	Włochy	169 921	1 723 220	965 005	32 916
Federasconfidi	Włochy	235 515	2 621 459	1 175 391	157 054
Fondo Interbancario	Włochy	341 796	7 298 224	1 518 431	193 194
Invega	Litwa	6 012	9 278	7 316	255
Rural Guar. Fund	Litwa	12 318	55 422	51 958	752
BBMKB	Holandia	N/a	1 269 000	357 000	18 817
SPGM / SCM	Portugalia	21 108	126 461	65 814	900
SZRB	Słowacja	72 758	57 118	26 240	3 206
FGC Rural	Rumunia	11 321	24 058	40 431	N/a
RLGF SMEs	Rumunia	5 766	5 273	3 549	N/a
NCGF	Rumunia	10 143	6 137	10 663	158
SGR / CESGAR	Hiszpania	337 861	2 829 271	1 255 719	69 010
Teskomb	Turcja	57 200	492 000	392 715	390 000
Kredi Garanti Fonu	Turcja	5 495	19 704	8 400	N/a
Razem		3 663 786	35 460 505	12 813 756	6 464 542

Źródło: European Commission: *Guarantees and Mutual Guarantees Best Report*, styczeń 2005, s. 12.

Należy wziąć pod uwagę, zgodnie z definicją kredytu kupieckiego, że sumy należne kredytodawcom handlowym są większe w krajach, w których terminy płatności są dłuższe. Termin płatności jest częścią umowy pomiędzy dostawca a jego klientem. Występują znaczące różnice pomiędzy umownymi i efektywnymi terminami płatności, które wynikają z opóźnień płatności.

Efektywne terminy różnią się również między krajami: we Włoszech na przykład średni termin płatności wynosi 87 dni, podczas gdy firmy w Szwecji odzyskują swoje należności przeciętnie w 37 dni.

Opóźnienia płatności są powszechne. Istnieje wiele przyczyn, dla których dostawcy wydłużają terminy płatności. Może to wynikać zarówno z wymagań klientów, jak również z woli dostawców, którzy realizują określoną (prosprzedażową) strategię marketingową (np. by zatrzymać znaczących klientów).

Różnice miedzy krajami odnośnie spłat kredytów kupieckich wynikają zazwyczaj z różnic dotyczących warunków prawnych (np. duży zakres stosowania klauzul umownych), specyficznej roli sektora bankowego oraz różnych zwyczajów handlowych (np. wykorzystywania upustów gotówkowych). Ważną rolę odgrywa również stopień otwartości gospodarki danego kraju, co ma szczególne znaczenia dla eksportu. Dyrektywy odnośnie terminów płatności mówią o potrzebie ich skrócenia. Jednakże MSP wciąż mają problemy z odzyskiwaniem swoich należności, co wynika z faktu, że najczęściej pozostają w zależności od kilku głównych klientów. Badania przeprowadzone w Szwecji wskazują również, że 4 na 10 małych przedsiębiorstw nie żąda zapłaty odsetek za opóźnienia płatności, gdyż obawia się utraty klienta. Istnieją również dane, że (przynajmniej w niektórych krajach członkowskich UE jak Niemcy[12]) przeciętnie MSP czekają dłużej na spłatę długów w przypadku podmiotów sektora publicznego niż prywatnego.

Wykorzystanie leasingu w Europie jest powszechne i nadal rośnie. Zwykle dotyczy on nabywania rzeczy używanych np. samochodów, maszyn, nieruchomości. Z obserwacji ekspertów firm leasingowych wynika, że w wielu krajach leasing wydaje się być wykorzystywany głównie przez szybko się rozwijające podmioty sektora MSP (np. w Belgii, Finlandii, Irlandii i Hiszpanii). Tłumaczy się to faktem, że ekspansywne (rozwojowe) strategie firm wymagają więcej środków na inwestycje oraz więcej kapitału pracującego, który jest łatwiej dostępny w drodze leasingu – kapitał nie jest w tym przypadku zamrożony w środkach trwałych, nie zmniejsza tym samym płynności. Główna wada leasingu (mimo wielu zalet) wynika z faktu, że efektywna stopa procentowa leasingu jest zazwyczaj wyższa niż oprocentowanie kredytu.

Factoring jest metodą finansowania długiem zwiększającą kapitał pracujący. Odnosi się do sprzedaży (na podstawie umowy w sposób ciągły) przez firmę instytucji factoringowej (*factor*) długu księgowego, zazwyczaj za natychmiastową zapłatą. Funkcje księgowe sprze-

[12] Wyniki badań szwedzkich i niemieckich, zob. *Observatory*..., s. 30.

daży przeprowadza firma factoringowa, która prowadzi rejestr długów oraz ściąga płatności na warunkach uzgodnionych ze sprzedawcą długów. Transakcje factoringowe mogą również przewidywać pewien limit na ryzyko kredytowe. Factoring jest zatem złożonym produktem finansowym dostarczającym finansowanie, ubezpieczenie kredytowe oraz usługi zarządzania finansowego. Usługi factoringowe nie mają zastosowania do wielu typów biznesu. Wynika to z faktu, że nie wszystkie długi mogą być przedmiotem factoringu. Koszty finansowe związane z oprocentowaniem factoringu zazwyczaj przewyższają stopy bazowe banków o 2–3%. Opłaty factoringowe, zależnie od zakresu usługi i wartości długu, wahają się jednak przeciętnie od 0,5 do 2%.

W Europie ok. 11% MSP korzysta z usług factoringowych. Z dokładniejszych badań wynika, że ok. 50% klientów europejskich firm factoringowych osiąga roczne obroty na poziomie poniżej 2 mln euro, 81% na poziomie poniżej 5 mln euro, a 91% na poziomie poniżej 15 mln euro[13]. Mimo że factoring jest relatywnie nowym instrumentem finansowym, stopa penetracji rynku na poziomie 11% jest raczej niski.

Mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające do 10 osób) napotykają na liczne problemy związane z uzyskaniem środków finansowych. Problemy te występują niezależnie od tego czy przedsiębiorstwo stara się o fundusze na bieżącą działalność czy na sfinansowanie konkretnego projektu. Ostatnie badania wskazują, że 78% nowych przedsiębiorstw nie uzyskuje żadnych kredytów bankowych, a dostęp do źródeł finansowania jest głównym ograniczeniem dla działalności 20% MSP[14].

Wymieńmy kilka najważniejszych przyczyn niechęci do finansowania mikroprzedsiębiorstw:

1. Wysokie koszty operacyjne związane z udzieleniem i obsługą mikrokredytu.

Instytucje udzielające mikrokredytów narażają się na wysokie koszty związane z obsługą kredytów w stosunku do niskiej ich wysokości. Przeciętną wielkość kosztów ponoszonych przez instytucje udzielające mikrokredytu w poszczególnych krajach Unii Europejskiej przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Przeciętna wielkość kosztów związanych z obsługą mikrokredytu w poszczególnych krajach UE

Kraj	Wielka Brytania	Niemcy	Finlandia	Szwecja	Czechy	Estonia	Polska	Irlandia	Litwa
Koszty ( )	1335	1100	700–1000	700	600–900	590	200–330	170	135

Źródło: *Microcredit for small businesses and business creation: bridging a market gap*, 2003, s. 10.

[13] Greater London Enterprise Ltd., *Analysis of Use of Factoring*, Brussels 2003, za *Observatory*..., s. 32.

[14] *Grant Thornton, European Business Survey*, 2002, cyt. za *Microcredit for small businesses and business creation: bridging a market gap*, 2003, s. 7.

2. Stosunkowo niskie prowizje dla instytucji finansujących, a co za tym idzie niski zysk[15].
3. Brak wystarczającego zabezpieczenia kredytu.
4. Stosunkowo wysokie ryzyko.

Mikroredyty są powszechnie uważane przez instytucje finansujące za ryzykowne. Może to wynikać z faktu, że w Unii Europejskiej przeciętnie 50% nowych przedsiębiorstw kończy swoją działalność przed upływem pięciu lat. Przyjmuje się jednak, że wskaźnik ten może ulec zmniejszeniu nawet do 5–7%, w przypadku przedsiębiorstw, które mają dostęp do kredytów bankowych, gwarancji lub podmiotów wspierających.

Ważną rolę w promowaniu mikroprzedsiębiorstw w Europie odgrywają dwie organizacje pozarządowe: francuska ADIE (Association pour le Droit á I'Initiative Économique) i działająca w Wielkiej Brytanii organizacja o nazwie Prince's Trust. Udzielają one kredytów o maksymalnej wysokości odpowiednio: 5000 euro i 7500 euro dla zakładających i prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Organizacje te czerpią w 60–90% swoje dochody z dotacji z różnorodnych źródeł publicznych (regionalnych, krajowych czy funduszy europejskich). Są one dotowane przez państwo i ma to uzasadnienie ekonomiczne i społeczne. Mianowicie przez pośrednictwo takich organizacji jak Prince's Trust, państwo przeciętnie przeznacza w granicach 2000–5000 euro na kredyt dla jednego mikroprzedsiębiorstwa. Natomiast gdyby osoba prowadząca takie przedsiębiorstwo nie otrzymała kredytu i pozostała bezrobotna, to państwo musiałoby przeznaczyć rocznie około 18 000 euro w postaci różnorodnych ulg (ang. unemployment allowances). Dla państwa mniej kosztowne jest więc dotowanie instytucji wspierających tworzenie przedsiębiorstw[16].

W ostatnich latach w sektorze bankowym następują liczne procesy przejęć i łączenia banków. Dodatkowo banki, które nastawione są na zwiększanie zyskowności, muszą działać w warunkach spadku koniunktury gospodarczej. Rosnąca konkurencja zmusza banki do zamykania części oddziałów, co zmniejsza możliwości kontaktowania z lokalnymi przedsiębiorcami i powoduje powstanie luki informacyjnej. Mówi się, że na rynku doskonałym luka finansowania nie występuje, gdyż wszystkie informacje dostępne są dla obu stron. Rzeczywista sytuacja jest jednak odmienna. Charakteryzują ją niedoskonałości rynku związane z asymetrią informacji. Pożyczkodawcy cierpią na brak wiarygodnych informacji o jakości biznesowej przedsiębiorstw oraz zarządzania nimi. Dodatkowo koszty tych informacji są wysokie. Ten brak informacji powoduje, że banki przeprowadzają negatywną selekcję wiarygodności kredytowej potencjalnych pożyczkodawców.

---

[15] European Commission, *Microcredit for small businesses and business creation: bridging a market gap*, 2003, s. 11

[16] *Microcredit for small businesses*..., s. 16.

Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań dotyczących struktury finansowania długiem małych i średnich przedsiębiorstw można sformułować następujące wnioski:

1. Większość małych i średnich przedsiębiorstw ocenia swój dostęp do finansowania zarówno własnego, jak i obcego jako stosunkowo problematyczne.

2. Nie ma wyraźnej korelacji między wskaźnikiem udziału kapitału własnego a wielkością firmy.

3. Mimo rosnącego znaczenia alternatywnych do kredytu źródeł finansowania długiem, większość przedsiębiorstw MSP korzysta z kredytu bankowego, chociaż oprocentowania kredytów oraz prowizje i opłaty bankowe są wyższe dla MSP niż dla dużych przedsiębiorstw.

4. Systemy gwarancyjne działają zgodnie z regułami rynkowymi i mają na celu wspieranie projektów rentownych oraz tych przedsiębiorstw z sektora MSP, które zapowiadają się jako przedsiębiorstwa stabilne i rozwojowe.

5. Państwo zapewnia systemom gwarancyjnym ochronę i wsparcie kapitałowe dla osiągnięcia większej skuteczności ich działania oraz większego efektu zwielokrotnienia działalności kredytowej banków (na zasadzie dźwigni finansowej).

6. Mikroprzedsiębiorstwa częściej niż firmy średniej wielkości korzystają z kredytu kupieckiego, a z powodu asymetrii informacji, na rynku powstaje nisza rynkowa dla mikrokredytów, co wpływa negatywnie na relacje banków z sektorem małych przedsiębiorstw.

DEBT FINANCING OF THE SMELL- AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES IN EU-15

Summary

My paper aims to present the structure as well as terms of financing of the micro and small-sized enterprises at the beginning of the 21 stc. The major issue being discussed is debt financing. The highlighted instruments are bank loans, overdrafts, factoring, leasing, commercial credit, micro loans and guarantee schemes divided by the micro, small- and medium sized enterprises. At the same time differences between the EU-15 countries are indicated.

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 451 PROBLEMY ZARZĄDZANIA, FINANSÓW I MARKETINGU NR 11 2007

BOGUSŁAW WALCZAK

ODDZIAŁYWANIE JAKOŚCI SYSTEMU FISKALNEGO NA MIKROPRZEDSIĘBIORSTWA

System fiskalny państwa tworzą dwa autonomicznie funkcjonujące w każdym państwie podsystemy: podatkowy i parapodatkowy.

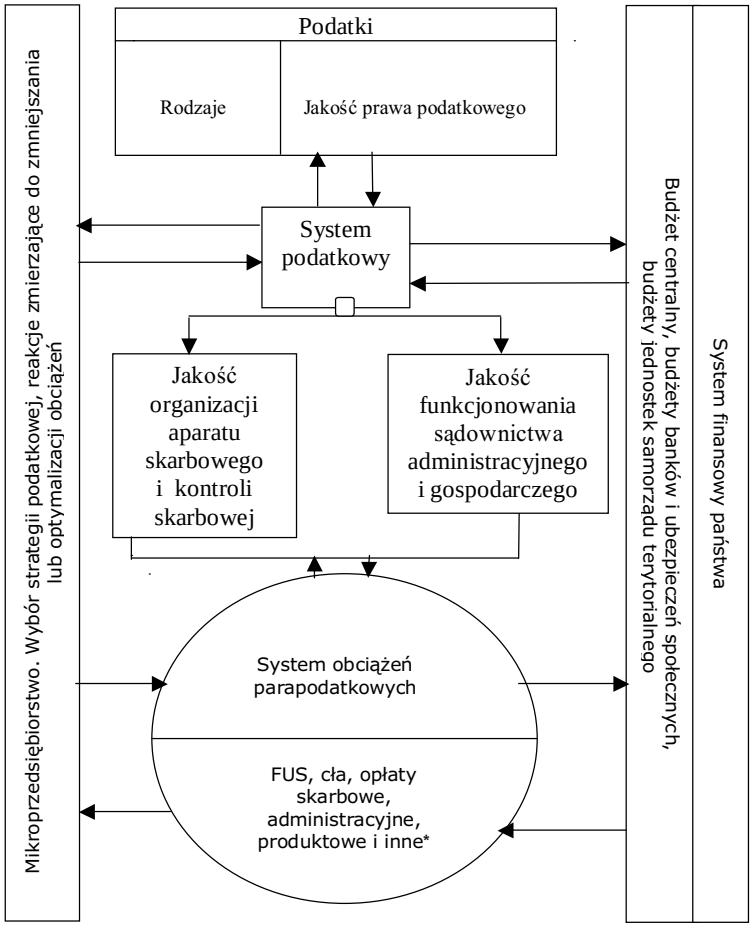
Podsystem podatkowy jako element systemu fiskalnego jest układem złożonym, składającym się z wzajemnie powiązanych elementów, które tworzy:

- 12 podatków z których 7 bezpośrednio lub pośrednio może odnosić się do mikroprzedsiębiorstw. Są to podatki centralne: dochodowe od osób fizycznych i od osób prawnych, podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy oraz podatki lokalne: od środków transportowych, od nieruchomości i od czynności cywilnoprawnych,
- jakość prawa podatkowego oraz sądownictwa administracyjnego i gospodarczego,
- organizacja i zakres działania aparatu skarbowego wszystkich szczebli, w tym gminnego, jako beneficjentów podatków lokalnych i opłat skarbowych, administracyjnych, produktowych, adiacenckich i innych,
- kontrola skarbowa, jej infrastruktura i jakość funkcjonowania,
- przepływy pieniężne pomiędzy systemem podatkowym a systemem finansowym państwa.

Podsystem parapodatkowy, jako drugi człon systemu fiskalnego tworzą:

- instytucje ubezpieczeń społecznych, ich organizacja, jakość i zakres działania, w tym kontroli,
- akty prawne normujące system ubezpieczeń społecznych w Polsce,
- układ sprzężeń zwrotnych pomiędzy systemem parapodatkowym a systemem finansowym państwa.

Usytuowanie mikroprzedsiębiorstw jako podmiotów oddziaływania systemu podatkowego i parapodatkowego przedstawia rysunek 1.



* W grupie obciążeń parapodatkowych mikroprzedsiębiorstw nie występują obciążenia z tytułu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i świadczeń socjalnych załogi.

Rys. 1. Mikroprzedsiębiorstwo jako podmiot oddziaływania systemu fiskalnego

Źródło: opracowanie własne.

Oba te podsystemy generują przepływy finansowe pomiędzy mikroprzedsiębiorstwami a systemem finansowym państwa, którego bezpośrednim skutkiem dla mikroprzedsiębiorstw jest:

a) poziom obciążeń fiskalnych wynikających głównie z przedmiotu i podstawy opodatkowania, wysokości stawek, stosowanych technik podatkowych, w tym: ulg, zwolnień, wyłączeń, umorzeń, odroczeń terminów płatności, kwalifikacji kosztów

do stanowiących bądź nie stanowiących kosztów podatkowych. Istotnym elementem składowym obciążeń fiskalnych są ubezpieczenia społeczne, cła i różne rodzaje opłat, np. skarbowe, administracyjne, produktowe, które ponoszą mikroprzedsiębiorstwa;

b) występowanie sprzężeń zwrotnych pomiędzy systemem a mikroprzedsiębiorstwami przejawiających się dostosowaniem strategii podatkowej do zmian w systemie podatkowym lub działaniami zmierzającymi do zmniejszania albo optymalizacji obciążeń podatkowych.

Podejście do kwestii obciążeń podatkowych, utożsamianych w węższym ujęciu z obciążeniami fiskalnymi, jest mocno zróżnicowane. W licznych publikacjach z zakresu finansów publicznych i systemu podatkowego wskazuje się, że o realnym poziomie obciążeń fiskalnych decyduje szereg czynników, wśród których wymienia się zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB, stopień pokrycia wydatków publicznych z dochodów, progresywne skale podatkowe, różnice między nominalną a efektywną stopą podatkową, wreszcie występowanie i rozmiary szarej strefy[1].

Wydaje się, że ten katalog czynników należałoby poszerzyć o jakość systemu fiskalnego. Uwzględniając w toku dalszych rozważań relację podatków i obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych do PKB jako miarę fiskalizmu należy zauważyć, że w Polsce udział ten wynosił w 2003 roku 35,8% (z tendencją malejącą w odniesieniu do obciążeń podatkowych), podczas gdy udział ten mierzony dla 25 krajów obecnej Unii Europejskiej wynosi 41,5%[2]. Różna jest też struktura obciążeń fiskalnych, o czym świadczą dane zawarte w tabeli 1.

Skupiając się wyłącznie na obciążeniach podatkowych i niepodatkowych, nie dostrzegamy znacznie ważniejszego problemu, jakim jest dla mikroprzedsiębiorstw i pozostałych podmiotów jakość systemu podatkowego i parapodatkowego, którą określić można jako stopień realizacji funkcji fiskalnej w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa przy uwzględnieniu postulatów: taniości funkcjonowania, jakości organizacji i kontroli aparatu skarbowego oraz sądownictwa administracyjnego i gospodarczego, jakości tworzonego prawa podatkowego, administracyjnego i ubezpieczeniowego, ochrony źródeł opodatkowania, dogodności, sprawiedliwości i równego traktowania stron.

Cechami jakości podsystemu podatkowego i parapodatkowego są[3] :

- wielowymiarowość,
- dwubiegunowość,

---

[1] S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. WN PWN Warszawa 2001, s. 288. Zbliżone poglądy na powyższą problematykę spotkać można w: *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*. Red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński. Difin, Warszawa 2004 i w pracy W. Szczęsnego: *Firma o otoczeniu fiskalnym*. Difin, Warszawa 2001.

[2] K. Wach: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 35.

[3] Pojęcie jakość w literaturze odnoszono głównie do produkcji materialnej i usług, szczególnie usług transportowych, w których katalog cech jest znacznie obszerniejszy. Przykładem mogą być prace: I. Tarski:

- możliwość kwantyfikacji.
- subiektywizm.

Tabela 1

Łączne obciążenia fiskalne w krajach Unii Europejskiej w 2003 roku (% PKB)

Kraj	Łączne obciążenia fiskalne (podatkowe i niepodatkowe)			
	łącznie	podatki pośrednie	podatki bezpośrednie	ubezpieczenia społeczne
Unia Europejska	41,5	33,8	31,6	34,5
Austria	44,8	33,7	29,9	36,4
Belgia	48,1	28,8	36,5	34,6
Cypr	34,3	49,4	29,4	21,2
Czechy	36,2	34,4	27,0	41,6
Dania	49,8	34,9	59,6	5,4
Estonia	33,4	39,3	26,1	34,5
Finlandia	45,1	31,9	41,0	27,1
Francja	45,7	34,1	25,8	40,2
Grecja	38,6	37,2	23,3	39,5
Hiszpania	36,5	33,7	29,6	36,7
Holandia	39,3	33,8	29,3	36,9
Irlandia	31,2	41,4	35,9	19,1
Litwa	28,7	41,5	28,2	30,3
Luksemburg	42,3	32,9	37,7	29,4
Łotwa	29,1	39,4	29,1	31,5
Malta	34,2	40,8	35,5	23,8
Niemcy	41,7	29,7	25,9	44,4
Polska	35,8	41,8	19,7	38,5
Portugalia	38,1	41,9	24,6	33,5
Słowacja	30,9	36,9	23,2	39,8
Słowenia	40,3	41,6	20,8	37,6
Szwecja	51,4	34,0	36,4	29,6
Węgry	39,2	42,3	25,0	32,7
Wielka Brytania	37,1	36,9	42,0	21,0
Włochy	43,2	34,2	35,3	30,5

Źródło: K. Wach: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 35.

Czynnik czasu w procesie transportowym. WKŁ, Warszawa 1976; T. Borys: *Elementy teorii jakości*. PWN, Warszawa 1980; B. Walczaka: *Ekonomiczne znaczenie jakości usług transportowych w przewozach ładunków*. OBET, Warszawa 1984; W. Kordysa: Efe*ktywność systemu jakości usług w miejskich przedsiębiorstwach komunikacyjnych*. Rozprawa doktorska US. WZiEU, Szczecin 2006.

Wielowymiarowość jakości podsystemu podatkowego oznacza jego złożoność wynikającą z tego, że kategoria ta jest zbiorem różnych cech mierzalnych i niemierzalnych tworzących łącznie jakość oferowaną, oczekiwaną i zapotrzebowaną. Oznacza to, że cech jakości podsystemu podatkowego nie można określić jednym parametrem.

Cecha dwubiegunowości oznacza możliwość występowania skrajnych stanów w ramach tej samej cechy, np. tani–drogi, dogodny–niedogodny, sprawiedliwy–niesprawiedliwy. Każda z tych cech może mieć więc dwa przeciwstawne bieguny, pomiędzy którymi istnieje nieskończona ilość stanów pośrednich.

Kwantyfikacja cech jakości w odniesieniu do cech niemierzalnych przeprowadzana była dotąd w odniesieniu do jakości usług i produkcji materialnej. Wykorzystywane były do tego celu metody punktowe, metody ocen zintegrowanych, statystyczne, matematyczne, ekonomiczne w tym eksperckie, symulacyjne, techniczne i inne. Zagadnienie to nie doczekało się jednak kompleksowego ujęcia w odniesieniu do układu tak złożonego jak system finansowy państwa, a w jego ramach systemu fiskalnego. Wydaje się więc uzasadnione podjęcie w przyszłości prób kwantyfikacji tego ważkiego dla praktyki gospodarczej zagadnienia, aby w efekcie uzyskać ograniczenie subiektywizmu w podejmowanych próbach reformy finansów publicznych, których ważkie ogniwo stanowi reforma systemu fiskalnego.

Subiektywizm, jako cecha jakości, odnoszony może być w skali mikroekonomicznej do pojedynczego przedsiębiorstwa, grupy przedsiębiorstw, a w skali makroekonomicznej do sektora gospodarki, budżetu czy całego systemu finansowego państwa. Z tego punktu widzenia powyższa definicja pozwala na spojrzenie na jakość podsystemu podatkowego w skali:

- państwa – jako jakość oczekiwaną i oferowaną przez system fiskalny,
- podmiotów – mikroprzedsiębiorstw – jako jakość zapotrzebowaną (realizowaną).

Wyznacznikami jakości zapotrzebowanej przez mikroprzedsiębiorstwa jest: precyzja prawa i jego stabilność, równość traktowania stron, pewność, niewprowadzanie zmian w trakcie roku podatkowego, konsultowanie zmian z organizacjami zrzeszającymi mikroprzedsiębiorców i środowiskiem nauki, elastyczność regulacji prawnych pozwalającą na eliminowanie potrzeby częstych modyfikacji ustaw podatkowych i ustaw odnoszących się do ubezpieczeń społecznych, powstających pod presją czasu i potrzeb budżetowych, unikanie zmian pozornych, pośpiesznych, długie vacatio legis, prostotę procedur odwoławczych i wiele innych cech. Pożądaną formą wprowadzania zmian do prawa podatkowego byłoby publikowanie tekstów ustaw podatkowych z rocznym wyprzedzeniem przed rokiem podatkowym, którego miałyby dotyczyć i niezmienianie ich, lub nie pogarszanie sytuacji mikroprzedsiębiorców przez co najmniej trzy lata ich obowiązywania. Stan taki powinien dotyczyć wszystkich podatków, funkcjonowania aparatu skarbowego i kontroli skarbowej oraz uregulowań w zakresie ubezpieczeń społecznych. Krokiem w pożądanym kierunku są rozwiązania wprowadzone w podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczące możliwości dokonywania jednorazowych odpisów amortyzacyjnych do równowartości 50 000 euro, skierowane do małych podatników w ramach pomocy publicznej udzielanej w zakresie i na zasadach okreś-

lonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis, obowiązujące od 2007 roku[4]. Właściwym rozwiązaniem legislacyjnym odnoszącym się do wszystkich przedsiębiorców jest podanie w znowelizowanej ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych stawek, które obowiązywać będą od 2009 roku[5].

Kolejną, często nie zauważaną, cechą jakości zapotrzebowanej jest poziom organizacji aparatu skarbowego i kontroli skarbowej. Wyznacznikami cząstkowymi jakości mogą być następujące składniki: fachowość, bezstronność, szybkość i precyzja podejmowanych decyzji, etyka zawodowa, uwzględnianie potrzeb podmiotów gospodarczych, bezstronność, obiektywizm, ilość obsługiwanych podatników, ilość składanych skarg i odwołań oraz czas ich rozpatrywania, ilość decyzji i skarg uchylonych przez organy odwoławcze i inne. Nie negując potrzeby istnienia organów podatkowych i parapodatkowych, należy zauważyć, że ich interes, czyli interes państwa, nie stoi w całkowitej opozycji do interesów mikroprzedsiębiorców. Konieczność przestrzegania reguł postępowania podatkowego nie wyklucza przecież szybkiego i fachowego załatwiania spraw, wydawania postanowień, decyzji, szybkiego reagowania na wnoszone odwołania i zażalenia, unikania uznaniowości czy szybkiego wydawania wiążących interpretacji. O jakości organizacji i kontroli świadczy postępowanie organów podatkowych i kontroli skarbowej, które nadmiernie wydłużają liczbę, czas i uciążliwość przeprowadzanych kontroli.

Obowiązujące akty prawne, a w szczególności ordynacja podatkowa, ustawa o kontroli skarbowej i ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w większym stopniu dbają o interes państwa niż podatnika. Mimo wielokrotnych nowelizacji ordynacji podatkowej ciągle pozycja mikroprzedsiębiorcy – podatnika, w stosunku do aparatu skarbowego jest nierówna. Teza ta dotyczy zarówno urzędów skarbowych, urzędów celnych, gmin, ZUS, jak i organów odwoławczych, w tym także sądów administracyjnych i gospodarczych. Od jakości ich pracy zależą warunki funkcjonowania mikroprzedsiębiorstw i odczuwalny ciężar obciążeń fiskalnych. Zauważyć przy tym trzeba, że znajomość przepisów podatkowych wśród mikroprzedsiębiorstw jest ciągle niewystarczająca, co powoduje, że częściej i boleśniej niż duże czy średnie przedsiębiorstwa ponoszą skutki błędnych decyzji podatkowych. Średnie, a w szczególności duże przedsiębiorstwa, dysponują kadrami specjalistów prawa podatkowego, lub łatwiej niż mikroprzedsiębiorstwa mogą ponosić koszty porad prawnych.

Ważkim elementem oddziaływania polityki fiskalnej na mikroprzedsiębiorstwa staje się podsystem obciążeń parapodatkowych, który stanowi dla tej grupy przedsiębiorstw istotną uciążliwość finansową i techniczną. Skala obciążeń mikroprzedsiębiorstw daninami na ubezpieczenia społeczne powoduje ograniczanie ich możliwości inwestycyjnych, a więc i konku-

---

[4] B. Świąder: *Kto skorzysta z szybszej amortyzacji*. „Gazeta Prawna" 2006, nr 226(1844) (wersja elektroniczna).

[5] Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Tekst jednolity zamieszczony w dodatku Dobra Firma „Rzeczpospolita" z 21 listopada 2006 (wyd. 271 7565), s. 7–32.

rencyjnych na rynku, trudności z utrzymaniem płynności finansowej oraz techniczną obsługą sprawozdawczości związanej z ubezpieczeniem własnym i pracowników. Wywołuje to u niektórych mikroprzedsiębiorców skłonność do omijania przepisów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i zatrudnianie przynajmniej części pracowników bez stosownych ubezpieczeń lub w formie tzw. samozatrudnienia z jednej strony i próby jego ograniczania wprowadzane w zmienionej ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych na 2007 rok. Per saldo zwiększa to presję ze strony systemu finansowego państwa na dodatkowe środki budżetowe na finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych, a tym samym zwiększa koszty pracy.

Oddziaływanie systemu fiskalnego na mikroprzedsiębiorstwa skłania je do działań, które określamy strategiami podatkowymi i parapodatkowymi. Działania legalne możliwe do stosowania przez mikroprzedsiebiorstwa są stosunkowo ograniczone. Sprowadzają się one do wyboru formy opodatkowania, w tych przypadkach, gdy prawo to dopuszcza, wykorzystywania nielicznych ulg i zwolnień oraz stosowania elementów strategii kosztowej rozumianej jako minimalizacja kosztów nie stanowiących kosztów uzyskania przychodu. Możliwości wyboru innych strategii podatkowych, np. przerzucenia podatku, wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zaległości podatkowych czy transferu zysków są przez mikroprzedsiębiorstwa rzadko stosowane z uwagi na ich wyraźnie słabszą pozycję w stosunku do organów fiskalnych oraz skalę prowadzonej działalności. Działania nielegalne, w tym niewykazywanie przychodów (dochodu), fałszowanie dokumentacji obrotu gospodarczego, nie rejestrowanie działalności gospodarczej czy nielegalne zatrudnianie pracowników, szczególnie w transporcie, rolnictwie i usługach budowlano-remontowych, wywołują ze strony otoczenia fiskalnego swoiste sprzężenie zwrotne przejawiające się, między innymi, dążeniem do uszczegółowiania uregulowań prawnych, rozszerzania dokumentacji obrotu gospodarczego, a przede wszystkim presją na zwiększanie obciążeń fiskalnych oraz uciążliwości kontroli ze strony aparatu skarbowego i ubezpieczeń społecznych.

Elementami jakości oferowanej i oczekiwanej przez podsystem podatkowy i parapodatkowy jest: jakość kadr zatrudnianych w aparacie skarbowym i w systemie ubezpieczeń społecznych rozumiana jako: kompetencje, wykształcenie, bezstronność, obiektywizm, wyposażenie w systemy informatyczne, jakość organizacji aparatu skarbowego i kontroli skarbowej, jakość tworzonego prawa, w tym jego stabilność, jako przeciwieństwo doraźności, wydłużenie vacatio legis dające w efekcie możliwość przygotowania się przez wszystkie strony do wprowadzanych zmian, jednoznaczność, znajomość prawa podatkowego i prawa w zakresie ubezpieczeń społecznych przez wszystkie strony – pracowników aparatu fiskalnego i podatników. Ta dalece niekompletna lista cech jakości oferowanej i oczekiwanej przez struktury systemu fiskalnego, częściowo pokrywająca się z cechami jakości zapotrzebowanej, sprowadza się zatem do jakości stanowionego prawa podatkowego, prawa regulującego system ubezpieczeń społecznych, prawa administracyjnego i gospodarczego, organizacji i zakresu funkcjonowania aparatu skarbowego i kontroli skarbowej, sprawności funkcjonowa-

nia systemu ubezpieczeń społecznych, administracji oraz sądownictwa administracyjnego i gospodarczego. Kwantyfikacja cech jakości systemu fiskalnego może stać się przyczynkiem do poprawy jego sprawności poprzez identyfikację jego dysfunkcji, a więc i jakości funkcjonowania oraz efektywności. Działania takie mogą też stanowić narzędzie przydatne w reformie systemu finansów publicznych, którego jeden z elementów stanowi reforma systemu podatkowego i parapodatkowego, w tym systemu ubezpieczeń społecznych.

Poprawa jakości oferowanej i oczekiwanej przez system fiskalny, w którym mikroprzedsiębiorstwa będą traktowane jako równorzędne podmioty polityki fiskalnej, przyczyni się w efekcie do zmniejszenia rozpiętości pomiędzy jakością oferowaną przez system fiskalny a jakością zapotrzebowaną przez mikroprzedsiębiorstwa i zmniejszenia odczuwanych przez nie ciężarów fiskalnych.

IMPACT OF THE QUALITY OF THE FISCAL SYSTEM ON MICROENTERPRISES

Summary

The fiscal system of the state is creating by two autonomously functioning systems – tax system and non-tax system. The quality of the fiscal system could be determined as the degree of the realization of the fiscal function in the scope of state budget's incomes and expenditures, considering also the demands of: cheapness of the system; the quality of the organization and the control; the quality of the creation of administrative, insurance and tax law; the preservations of taxing sources; the convenience, justice and equal treatment of all sides.

The main thesis of the paper is that, the quality of the fiscal system can be described as the quality offered and expected by the fiscal system and the quality demanded by the microenterprises. The measurement of the quality could be the useful tool in the reform of the system of the public finance, which one of elements constitutes the reform of tax and non-tax systems (including the social insurance system).

Improvement in the quality offered and expected by the fiscal system, will contribute for reducing the span between the quality offered by the fiscal system and the quality demanded by the microenterprises, and could diminish the perceived fiscal burden.