

ZESZYTY NAUKOWE
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

SCIENTIFIC JOURNALS
Warsaw University of Life Sciences – SGGW

POLITYKI EUROPEJSKIE,
FINANSE i MARKETING
NR 4 (53) 2010

EUROPEAN POLICIES,
FINANCE AND MARKETING
NO 4 (53) 2010

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2010

Warsaw University of Life Sciences – SGGW Press
Warsaw 2010

RADA PROGRAMOWA

Bogdan Klepacki (SGGW) – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
– Przewodniczący

Mieczysław Adamowicz – prof. dr hab. dr h.c., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
– Wiceprzewodniczący

Marian Podstawka – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Janusz Żmija – prof. dr hab. dr h.c., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Andrzej P. Wiatrak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Lubica Bartova – prof., Slovak Agricultural University in Nitra, Słowacja

Julian Briz – prof., Universidad Politecnica de Madrid, Hiszpania

Francesco Sotte – prof., Università Politecnica delle Marche Ancona, Włochy

KOMITET REDAKCYJNY

Marian Podstawka, prof. dr hab. – Redaktor Naczelny

Eugeniusz Pudełkiewicz, prof. SGGW dr hab.

Janina Sawicka, prof. dr hab.

Agnieszka Biernat-Jarka, dr

Marzena Lemanowicz, dr

Halina Powęska, dr

Aleksandra Wicka, dr inż. – sekretarz

RECENZENCI

prof. dr hab. dr h.c. Mieczysław Adamowicz, prof. dr hab. Marian Podstawka, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk prof. dr hab. Janina Sawicka, prof. dr hab. Eugeniusz Pudełkiewicz, dr Halina Powęska, dr inż. Marzena Lemanowicz, dr inż. Anna Milewska, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr Sylwester Kozak, dr Ryszard Jurkowski.

REDAKCJA TECHNICZNA

Tomasz Ruchniewicz

ADRES KORESPONDENCYJNY

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel/fax: 22 593 40 77; e-mail: kpam@sggw.pl

ISSN 2081-3430

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (22) 593 55 20 (-22; -25 – sprzedaż), fax (22) 593 55 21

e-mail: wydawnictwo@sggw.pl, www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

CZĘŚĆ I FINANSOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO

Katarzyna Gralak Instrumenty finansowania lokalnych projektów rewitalizacyjnych <i>Financial instruments for revitalization projects on local level</i>	9
Janusz Toruński, Henryk Wyrębek Znaczenie sektora bankowego w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce na przykładzie BOŚ w latach 2000 – 2007 <i>Meaning of the bank sector in financing the environmental protection in Poland on the example of BOŚ in years 2000–2007</i>	18
Nina Drejerska Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce <i>Public revenues and expenditures as elements of regional development policy in Poland</i>	27
Joanna Rakowska, Agnieszka Wojewódzka Strategie rozwoju powiatów oraz fundusze strukturalne UE jako instrumenty kreowania ładu przestrzennego <i>Strategies of development of poviats and eu structural funds as instruments creating spatial order</i>	35
Iwona Pomianek Polityka finansowa wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego <i>Financial policy of selected communes in Warmia and Mazury province</i>	42
Alina Walenia Charakterystyka układu instytucjonalnego Podkarpacia odpowiedzialnego za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa podkarpackiego na lata 2007–2013 <i>Characteristics of institutional system of Podkarpacie responsible for implementation of the Regional Operational Program for Podkarpackie Province for the years 2007–2013</i>	50
Emilia Wróblewska Inwestycje lokalne jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego, na przykładzie gminy Ryki <i>Local investments as an instrument of social-economic development on the example of the Ryki Community</i>	65

CZEŚĆ II
FINANSE PUBLICZNE
(PAŃSTWO, JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO)

Marian Podstawka, Emil Rudowicz Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin <i>Utilization for example local taxes in creating the fiscal policy of communes</i>	79
Janusz Sarnowski Uwarunkowania reformy finansów publicznych w Polsce <i>Terms of public finance reform in Poland</i>	88
Tadeusz Waściński, Grażyna Paulina Wójcik Publiczny system finansowy w gospodarce rynkowej <i>Public financial system in market economy</i>	100
Iwona Kowalska Rola prezydencji Polski w UE w zakresie edukacji <i>Consequence of Poland Presidency in European Union in the field of education</i>	110
Tadeusz Waściński, Małgorzata Borowik Zastosowanie systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji <i>Implementation of management control system in units of the Police</i>	119
Adriana Politaj, Andrzej Koza Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w dobie zmian zasad dofinansowania ich zatrudniania <i>The situation on labour market people with disabilities in day of changes of rules refinancing their employing</i>	132
Henryk Wyrębek Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy <i>Finances management of self-government units on the example of the commune</i>	141
Barbara Woźniak Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce <i>State aid instruments and granting institutions in Poland</i>	151

CZEŚĆ III
FINANSE JEDNOSTEK GOSPODARCZYCH

Toruński Janusz, Wyrębek Henryk Finansowe formy wspierania MSP w Polsce na przykładzie banku PKO BP <i>Financial forms of supporting SME in Poland on the example of the PKO BP bank</i>	165
---	-----

Piotr Gołasa Wpływ wybranych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce <i>Influence of selected measures of the Common Agricultural Policy on the farm incomes in Poland</i>	173
Piotr Prus, Bogdan M. Wawrzyniak Zmiany zasad przyznawania rent strukturalnych oraz ich skutki <i>Changes in structural payments granting and their results</i>	181
Henryk Wyrębek Znaczenie kredytu w finansowaniu zakup nieruchomości mieszkaniowych w Polsce na przykładzie banku PKO BP <i>Meaning of credit in financing purchase of housing real estates in Poland on the example of the PKO BP bank</i>	196
Ewa Bąk-Filipek Finansowanie turystyki w Polsce <i>Financing of tourism in Poland</i>	204
Urszula Tetwejer Finansowanie ochrony własności intelektualnej ze środków unijnych <i>Financing the protection of intellectual property european union funds</i>	214

CZĘŚĆ IV

INSTRUMENTY BANKOWE I UBEZPIECZENIOWE W GOSPODARCE

Ryszard Jurkowski Interes konsumenta a interes banku w umowach o kredyt na zakup samochodu <i>Consumer interest of a bank interest in contracts for the purchase of credit car</i>	227
Stanisław Piocha, Kamila Radlińska Uwagi na temat kryzysu gospodarczego i sektora bankowego w Polsce <i>Notes on the economic crises of the banking sector in Poland</i>	238
Sylwester Kozak Stabilność i dochodowość banków spółdzielczych w Polsce w czasie kryzysu rynków finansowych <i>Stability and profitability of cooperative banks in Poland during the financial markets' crisis</i>	252

Aleksandra Wicka, Agnieszka Miedzik Rodzaje ubezpieczeń i czynniki decydujące o wyborze ubezpieczyciela <i>Types of insurances and factors determining choice of an insurer</i>	264
Joanna Szwacka-Mokrzycka Znaczenie wizerunku w budowaniu pozycji konkurencyjnej banków <i>The image role In creating competitive position of banks</i>	278
Anna Maria Olkiewicz Rola instrumentów bankowych i ubezpieczeniowych w ograniczaniu ryzyka handlowego przedsiębiorstw w czasie kryzysu gospodarczego <i>Role of bank and insurance instruments if the reducing of a trade risk during the economic crisis</i>	287

CZĘŚĆ V INSTRUMENTY FINANSOWE

Tomasz Wiśniewski Indeks RESPECTIndex jako inicjatywa Giełdy Papierów Wartościowych w procesie tworzenia zasad CSR na polskim rynku kapitałowym <i>RESPECTIndex as initiative of the Warsaw Stock Exchange in a process of CSR creation on Polish capital market</i>	301
Lukasz Satola Dynamika wartości aktywów na polskim rynku funduszy inwestycyjnych <i>The dynamics of the assets on the Polish mutual fund market</i>	312
Dorota Żebrowska-Suchodolska, Karpio Andrzej Polski rynek otwartych funduszy inwestycyjnych na tle rynku europejskiego	322
Elżbieta Ociepa-Kicińska Dywersyfikacja ryzyka, a ograniczenia w polityce inwestycyjnej Otwartych Funduszy Emerytalnych <i>Diversification of the risk and reducing Open Pension Funds in the investment policy</i>	332
Janina Sawicka, Joanna Rykowska Wpływ kryzysu gospodarczego na przyszłość Polski w strefie euro <i>Global crises influence on perspectives of the polish economy in euro zone</i>	341
Publikacje w latach 1992–2010 Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu	351

CZĘŚĆ I

FINANSOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO

Katarzyna Gralak

Instrumenty finansowania lokalnych projektów rewitalizacyjnych

Financial instruments for revitalization projects on local level

W artykule przedstawiono źródła i instrumenty finansowania rewitalizacji w Polsce oraz dokonano analizy poziomu wykorzystania publicznych instrumentów finansowania rewitalizacji w województwie mazowieckim. W analizie uwzględniono poziom zaangażowania środków unijnych w finansowanie projektów rewitalizacyjnych oraz przedstawiono instrumenty i przykłady zaangażowania podmiotów prywatnych na obszarze rewitalizowanym w realizacji planu i projektów.

Wstęp

Jednym z podstawowych problemów rozwoju lokalnego są atrakcyjne lecz zaniedbane centra zabytkowe miast, obszary poprzemysłowe i powojaskowe oraz osiedla mieszkaniowe. Rewitalizacja jest przywracaniem zaniedbanych, zdegradowanych obszarów miejskich do życia, szczególnie tych, którymi nie interesuje się aktualnie rynek nieruchomości i prywatni inwestorzy¹. Proces rewitalizacji, szczególnie mocno zdegradowanych obszarów miejskich, wymaga znacznych nakładów finansowych. Władze lokalne mają bowiem do czynienia nie tylko z pogarszaniem się stanu technicznego obiektów, lecz często również z regresem ekonomicznym i problemami społecznymi. Poza nakładami na remonty nieruchomości, muszą ponosić dodatkowe koszty związane z uporządkowaniem stanu formalno-prawnego nieruchomości, przygotowaniem obiektów do sprzedaży, przygotowaniem niezbędnej dokumentacji, rozbudową i modernizacją przestrzeni publicznych, a także przygotowaniem mieszkań do przekwaterowania lokatorów oraz ułatwieniami w ich przeprowadzce. Duże nakłady finansowe, przy obecnych dochodach gmin i potrzebach w innych dziedzinach, nie są możliwe do sfinansowania z budżetów lokalnych, nawet w perspektywie kilkunastu lat. Dlatego podstawą do realizacji projektów rewitalizacyjnych jest pozyskiwanie różnych źródeł finansowych oraz aktywne angażowanie mieszkańców i inwestorów prywatnych.

Celem opracowania jest klasyfikacja źródeł i instrumentów finansowania projektów rewitalizacji w Polsce oraz analiza wykorzystania tych instrumentów w województwie mazowieckim. W analizie uwzględniono poziom zaangażowania środków unijnych w finansowanie projektów rewitalizacyjnych oraz przedstawiono instrumenty i przykłady zaangażowania kapitału prywatnego w realizację projektów rewitalizacyjnych.

¹ Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojaskowych w ramach ZPORR finansowanego ze środków Funduszy Strukturalnych, MGiP, Warszawa 2004, s. 7.

Podejścia władz lokalnych do finansowania rewitalizacji

Instrumenty finansowe stanowią zespół mechanizmów motywacyjnych, zachęcających inwestorów do dobrowolnego wykonywania robót remontowo-budowlanych na obszarze objętym rewitalizacją i umożliwiających władzom lokalnym realizację przyjętego planu działania.

Wybór instrumentów finansowych uzależniony jest od tego, jaką rolę w procesie rewitalizacji pełni gmina. Najczęściej władze lokalne wykorzystują dwa podejścia do finansowania rewitalizacji. W pierwszym podejściu gmina występuje jako bezpośredni inwestor w procesie rewitalizacji, natomiast drugie podejście zakłada pełnienie funkcji organizatora rynku nieruchomości i inwestora pośredniego².

W pierwszym przypadku, gmina jako bezpośredni inwestor, realizuje projekty rewitalizacyjne, wynikające z przyjętego planu działania i wykorzystuje wówczas środki własne, kredyty i pożyczki bankowe, obligacje komunalne oraz środki z funduszy strukturalnych UE i inne środki pomocowe.

Gmina jako organizator rynku nieruchomości i pośredni inwestor ponosi odpowiedzialność za stymulowanie inwestycji realizowanych przez sektor prywatny oraz obywatelski (np. deweloperów, właścicieli budynków i mieszkań, przedsiębiorców, rzemieślników). Wówczas wykorzystuje dostępne instrumenty polityki lokalnej tj. strefowanie, przestrzenne limity na budowę, tworzenie pasów zieleni (instrumenty polityki przestrzennej), bonifikaty przy prywatyzacji zasobów komunalnych, dodatki mieszkaniowe (instrumenty polityki mieszkaniowej), a także instrumenty polityki fiskalnej, w tym m.in. ulgi w podatku od nieruchomości oraz innych podatkach, bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste.

Źródła i instrumenty finansowania rewitalizacji

Środki na realizację projektów rewitalizacyjnych, podobnie jak innych projektów rozwojowych, mogą pochodzić z różnych źródeł. Głównym źródłem finansowania rewitalizacji są środki finansowe o charakterze publicznym. Obejmują one zarówno instrumenty finansowe kreowane przez władze lokalne w sposób właściwy dla danego obszaru (np. podatki lokalne, czynsze, pożyczki, kredyty, obligacje itp.), jak również instrumenty zewnętrzne, obejmujące środki pochodzenia krajowego jak i zagranicznego, umożliwiające przygotowanie montażu finansowego celem wykorzystania do współfinansowania projektów rewitalizacyjnych ze środków UE. Drugą kategorię stanowią źródła prywatne, pozyskiwanie których wiąże się z zaangażowaniem władz publicznych w tworzenie klimatu do inwestowania, kreowaniem współpracy między sektorem prywatnym i publicznym (PPP).

Klasyfikację dostępnych źródeł i instrumentów finansowania rewitalizacji w Polsce przedstawia tabela 1.

Tradycyjne źródła i instrumenty finansowe nie wymagają omawiania. Należy jedynie wspomnieć, że do podstawowych i najbardziej popularnych źródeł finansowania

² A. Polko: Finansowanie i realizacja rewitalizacji na terenach poprzemysłowych. „Wspólnota” nr 14/2008, s. 5.

należą: środki pochodzące z budżetów lokalnych i regionalnych, obligacje komunalne, kredyty bankowe oraz środki prywatne.

Istotne znaczenie dla procesów finansowania rewitalizacji posiada program JESSICA (ang. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), będący inicjatywą Komisji Europejskiej oraz EBI. Jego celem jest odnowa zdegradowanych i zaniedbanych obszarów miast. Jest to więc rodzaj mechanizmu rewitalizacyjnego, którego założeniem jest realizacja projektów miejskich, w szczególności takich, które przyczyniać się będą do rozwoju ekonomiczno-społecznego danego obszaru. W założeniu projekty te nie będą wspierane w drodze grantów, gdzie otrzymuje się dofinansowanie do określonej wartości inwestycji, a będą to pożyczki lub gwarancje, ewentualnie wejścia kapitałowe pozyskiwane na warunkach korzystniejszych niż warunki oferowane przez banki. Jest to więc instrument finansowy o charakterze zwrotnym, w ramach którego pozyskane środki inwestuje się w przedsięwzięcia, które posiadają zarówno finansową, jak i ekonomiczną stopę zwrotu. Oznacza to, że realizowane projekty powinny być dochodowe i same się spłacać, a równocześnie przynosić określone korzyści społeczne – spełniać funkcje publiczne. Dlatego preferowanym sposobem finansowania, zgodnie z założeniami rozporządzenia, jest realizacja projektów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tabela 1. Klasyfikacja źródeł i instrumentów finansowania projektów rewitalizacyjnych

Dotacje:	Instrumenty zwrotne:	Instrumenty kapitałowe:
Regionalne Programy Operacyjne (RPO), PO Kapitał Ludzki (<i>Priorytet I</i> , „Zatrudnienie i integracja społeczna”; <i>Priorytet VI</i> „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”), PO Infrastruktura i Środowisko (<i>XI Oś priorytetowa</i> „Kultura i dziedzictwo kulturowe”), Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, PROW („ <i>Odnowa i rozwój wsi</i> ”), LIFE+, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Programy lokalne, m.in. programy małych ulepszeń, programy usuwania azbestu.	- pożyczki z programów rządowych, np. Program wspierania budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopląt, - pożyczki z funduszy celowych (np. Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, NFOŚiGW, Urząd Ochrony Zabytków), - kredyty i pożyczki (banki komercyjne), - obligacje komunalne, - program JESSICA.	- wkład do spółek rewitalizacyjnych (np. Rewitalizacja sp. z o.o. - Radom), - PPP - partnerstwo publiczno-prywatne.

Źródło: Opracowanie własne.

Finansowanie projektów rewitalizacyjnych z funduszy UE

Po wejściu Polski do UE, istotnym źródłem finansowania, zwłaszcza dużych i złożonych projektów rewitalizacyjnych, stały się środki strukturalne Unii Europejskiej. Wsparcia ze strony funduszy publicznych nie potrzebują jedynie te obszary, które dysponują znacznym potencjałem rozwojowym, np. lokalizacyjnym, dzięki któremu odnowa obszarów zaniedbanych dokonuje się metodami rynkowymi (np. krakowski

Kazimierz, Księży Młyn w Łodzi, warszawski Służewiec Przemysłowy). Pozostałe obszary potrzebują impulsu, aby dźwignąć się z upadku³. Tym impulsem są wydatki budżetów lokalnych oraz środki pochodzące z różnorodnych źródeł zagranicznych.

Po wejściu Polski do UE możliwość dofinansowania projektów związanych z rewitalizacją miast, obszarów poprzemysłowych i powojkowych pojawiała się w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który był adresowany przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego. Od 2004 r. warunkiem formalnym uzyskania dofinansowania stało się uchwalenie lokalnego programu rewitalizacji.

W obecnym okresie programowania, projekty związane z rewitalizacją miast mogą uzyskać dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a środki finansowe na ten cel zostały zarezerwowane w regionalnych programach operacyjnych (RPO) poszczególnych województw. Wysokość środków unijnych (EFRR) alokowanych na realizację wszystkich 16 RPO według poszczególnych dziedzin wsparcia prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Struktura środków unijnych w ramach 16 RPO według dziedzin wsparcia

<i>Dziedzina wsparcia</i>	<i>Wartość (mln euro)</i>	<i>% udział</i>
Transport	4408	26,6
Badania i rozwój technologiczny	3891,2	23,5
Infrastruktura społeczna	1835,2	11,1
Ochrona środowiska	1755,2	10,6
Społeczeństwo informacyjne	1286,4	7,8
Rewitalizacja	924,8	5,6
Turystyka	739,2	4,5
Kultura	609,6	3,7
Energia	497,6	3,0
Pozostałe	149,5	3,6

Źródło: Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wysokość środków przeznaczonych na rewitalizację stanowi 5,6% całkowitej alokacji środków unijnych na realizację wszystkich 16 RPO. Relatywnie najwięcej środków unijnych na rewitalizację przeznaczyły województwa: śląskie (13,5%), łódzkie (8,2%) oraz świętokrzyskie (8,1%).

Beneficjentem środków pomocowych mogą być nie tylko jednostki samorządu terytorialnego (miasta, gminy miejsko-wiejskie, powiaty), lecz również podmioty ekonomii społecznej, w tym zwłaszcza fundacje i stowarzyszenia, a ponadto spółdzielnie mieszkaniowe, instytucje kultury oraz kościoły i związki wyznaniowe. Warunkiem otrzymania wsparcia finansowego z funduszy unijnych jest wpisanie wniosku projektu rewitalizacyjnego do Lokalnego Programu Rewitalizacji (LPR), opracowanego przez władze lokalne z udziałem partnerów prywatnych i społecznych. Wytyczne dotyczące procedury przygotowania lokalnych programów rewitalizacji oraz informacje na temat pożądanej struktury tego dokumentu zastały określone u uszczegółowieniach regionalnych programów operacyjnych (RPO) na lata 2007-2013⁴.

³ Skalski K.: Rewitalizacja starych dzielnic miejskich [w:] Z. Ziobrowski (red.): *Odnowa miast: rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja*. Wyd. IGPIK, Kraków 2000, s. 33.

⁴ Zasady przygotowania Lokalnego programu rewitalizacji w ramach Regionalnego programu operacyjnego Województwa łódzkiego na lata 2007-2013; www.rpo.lodzkie.pl

Aktywność samorządów lokalnych w zakresie spełnienia kryteriów formalnych w procesie ubiegania się o wsparcie unijne jest bardzo wysoka (tabela 3).

Tabela 3. Liczba miast posiadających lokalne programy rewitalizacji w 2007 i 2010 r.

Województwo	Liczba miast posiadających LPR		Odsetek miast posiadających LPR (%)	
	2007	2010	2007	2010
dolnośląskie	14	44	15	48
kujawsko-pomorskie	10	31	20	60
lubelskie	13	24	33	57
lubuskie	7	22	17	52
łódzkie	12	23	29	53
małopolskie	3	52	5	90
mazowieckie	24	59	28	69
opolskie	8	20	23	69
podkarpackie	8	23	17	47
podlaskie	3	5	9	13
pomorskie	10	15	23	36
śląskie	21	55	30	77
świętokrzyskie	1	29	3	94
w-m	8	27	17	55
wielkopolskie	12	27	11	25
zachodniopomorskie	13	38	22	60
OGÓLEM	167	494	-	-

Źródło: A. Jadach-Sepiolo: System finansowania rewitalizacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian [w:] Finansowanie rewitalizacji miast w Polsce, materiały konferencyjne, Poznań 14 maja 2010 r., s. 3.

W latach 2004-2006, w ramach realizacji ZPORR, opracowano w Polsce 167 lokalnych programów rewitalizacji. Do marca 2010 r. uchwalono 494 programów, a kolejne 34 są w przygotowywaniu⁵. W latach 90. projekty rewitalizacyjne realizowało około 40 miast⁶.

W województwie małopolskim i świętokrzyskim ponad 90% miast posiada dokumenty programowe, umożliwiające aplikowanie o dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych, a w województwie mazowieckim prawie 70%. Jednak potrzeby w zakresie rewitalizacji są znacznie większe aniżeli możliwości dofinansowania, oferowane wnioskodawcom w poszczególnych RPO.

Województwo mazowieckie przeznaczyło na rewitalizację w RPO w latach 2007-2013 kwotę 220 mln euro, w tym wkład środków prywatnych wynosi 132 mln euro. Na ogłoszony w 2009 r. przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych konkurs w ramach działania 5.2 *Rewitalizacja miast* wpłynęło aż 114 zgłoszeń, na łączną kwotę dofinansowania 671 mln zł. W ramach działania 5.2. „Rewitalizacja miast” można było ubiegać się o dofinansowanie unijne m.in. na renowację budynków o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym, przebudowę budynków na cele edukacyjno-społeczne, remont infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, rekreacyjnych oraz kulturalnych.

⁵ A. Jadach-Sepiolo, System finansowania rewitalizacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian; www.sgh.waw.pl

⁶ Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury, metody działania współczesnych procesów rewitalizacji. Mefisto Editions. Warszawa 2003, s 23.

Na liście rankingowej znalazły się 73 projekty rewitalizacyjne, z których do dofinansowania zakwalifikowano jedynie 19 projektów (26%). Łączna wartość ich budżetów wyniosła około 156 mln zł, z czego dofinansowanie z EFRR to 123 mln zł⁷.

Wśród wszystkich wstępnie zaakceptowanych projektów największą grupę beneficjentów końcowych stanowiły jednostki samorządu terytorialnego (42 gminy, 3 powiaty grodzkie i 7 powiatów ziemskich). Pozostali beneficjenci to 3 spółdzielnie mieszkaniowe, 5 jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (straż pożarna, policja, ZOZ, centrum kultury) oraz 4 stowarzyszenia, 8 parafii i 1 wspólnota mieszkaniowa⁸.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wsparcie z EFRR otrzymał w ramach działań rewitalizacyjnych jeden podmiot realizujący ideę partnerstwa (w formie publicznej spółki celowej). Jest nim firma „Rewitalizacja” Sp. z o.o. z siedzibą w Radomiu, powołana do zarządzania nieruchomościami publicznymi w obszarze programu rewitalizacji i pełnienia funkcji inwestora zastępczego w realizacji inwestycji techniczno-budowlanych w ramach lokalnego programu rewitalizacji. Wspólnikami Spółki są: miasto Radom, Radomskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Administrator” Sp. z o.o. oraz Wodociągi Miejskie Sp. z o.o. Projekt Spółki pt. „Rewitalizacja Miasta Kazimierzowskiego w Radomiu poprzez remont i przebudowę zabytkowego budynku Kamienicy Starościńskiej na ul. Grodzkiej 8 wraz z otoczeniem” znalazł się na 12 pozycji i otrzymał 86,52% maksymalnej liczby punktów możliwych do zdobycia oraz 85% dofinansowania. Całkowita wartość projektu wynosi 2.985.996,93 zł. Projekt został najlepiej oceniony spośród 5 wniosków regionu radomskiego, które otrzymały dofinansowanie. Spółka w chwili obecnej przystępuje do przygotowania remontu budynku przy ul. Grodzkiej wraz z otoczeniem, kontynuowane są badania archeologiczne we wnętrzu rewitalizowanego budynku⁹.

Środki prywatne i partnerstwo publiczno-prywatne

Jednostki samorządu terytorialnego powinny wykorzystywać w procesie finansowania rewitalizacji współpracę z sektorem prywatnym¹⁰. W przypadku projektów rewitalizacyjnych istotnym źródłem ich finansowania są środki finansowe właścicieli i zarządców nieruchomości (również mieszkańców, inwestorów zewnętrznych). Umożliwiają one realizację idei partnerstwa publiczno-prywatnego, uzupełniają braki w bilansie wykonalności programu i zmniejszają zaangażowanie środków publicznych. W praktyce właściciele i zarządcy nieruchomości stanowią jednak na ogół grupę słabą finansowo, która zazwyczaj angażuje się w ostatniej fazie procesu rewitalizacji. Dlatego też w celu jej uaktywnienia władze lokalne powinny przygotować pakiet działań zachęcających i pomocowych, określić instrumenty wymuszające przeprowadzenie remontów konserwatorskich przejętych nieruchomości.

⁷ Wstępny wybór projektów do dofinansowania, ocenionych w ramach konkursu zamkniętego z preselekcją RPOWM/4.1/2/2009; www.mazowia.eu/page/index.php?str=40&id=721 [dostęp: 11.06.2010].

⁸ Tamże.

⁹ Dane informacyjne Spółki.

¹⁰ W. Pęski, Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast. Arkady, Warszawa, s. 117.

Drugim rozwiązaniem jest zastosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które stanowi instrument umożliwiający połączenie wysiłków i doświadczeń samorządów lokalnych i podmiotów prywatnych w realizacji projektów rewitalizacyjnych i innych projektów lokalnych. W odniesieniu do procesu rewitalizacji wkład środków prywatnych w formule PPP w realizację przedsięwzięć praktycznie nie istnieje. Świadczą o tym wyniki badań wybranych programów rewitalizacji w Polsce oraz wynikających z nich projektów, przeprowadzone w 2008 r.¹¹. Analiza 37 projektów rewitalizacyjnych z 11 miast i 4 powiatów wskazuje, że montaż finansowy z udziałem beneficjentów w formule PPP jest minimalny. Montaż środków finansowych na cele rewitalizacji obejmuje niemal wyłącznie partnerów publicznych. Partnerstwo odrębnych podmiotów prawnych ma miejsce jedynie w Bielsku-Białej i Stalowej Woli.

Zainteresowanie władz lokalnych współpracą z sektorem prywatnym jest jednak coraz większe. Do organizowanego od 2006 r. konkursu „Dobre Praktyki PPP”, popularyzującego PPP w realizacji zadań publicznych, zgłoszono łącznie aż 93 pomysły na przedsięwzięcia do realizacji z partnerem prywatnym¹². Projekty, które w 2009 r. otrzymały wyróżnienie przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Modelowe projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych w 2009 r.

Projekt	Podmiot	Kategoria	Poziom zaawansowania
„Rewitalizacja terenów przydworcowych w Sopocie wraz z równoczesnym rozwiązaniem problemów komunikacyjnych na tym obszarze.	Miasto Sopot	Infrastruktura komunalna	Projekt posiada wysoką akceptację społeczną i przygotowana jest obecnie wstępna dokumentacja dla przedsięwzięcia.
„Rozbudowa Ośrodka Sportu i Rekreacji „Kolna”	Gmina Miejska Kraków	Infrastruktura sportowo-rekreacyjna	Przygotowano wstępna dokumentację.
Parking wielopoziomowy	Urząd miasta Płock	Małe PPP (poniżej 10 mln euro)	Projekt jest akceptowany wśród mieszkańców.
„Rozwiązanie problemu obowiązku zapewnienia socjalnych lokali mieszkalnych w Rudzie Śląskiej poprzez budowę takich lokali w formule PPP”	Gmina Ruda Śląska	Rewitalizacja	Przygotowano wstępna dokumentację.
Muzeum Yatenga – Spotkanie Kultur Świata.	Gmina Miejska Żory	Kultura	Projekt będzie ubiegał się o dofinansowanie z UE.

Źródło: dobrepraktykiPPP.eu [2010.06.12]

Brak partnerów prywatnych w realizowanych w okresie 2004-2006 projektach rewitalizacyjnych wynika z dwóch przyczyn: słabości praktyki PPP w Polsce, która dopiero zaczyna się rozwijać oraz ogólnej słabości kapitałowej sektora prywatnego w

¹¹ W. Siemiński, T. Topczewska: Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe” ZPORR. Wnioski na przyszłość. Warszawa 2008, s. 68.

¹² Konkurs „Dobre praktyki PPP”: www.dobrepraktykippp.eu

Polisce, który boryka się z niedostatkim środków inwestycyjnych i obawia się ponoszenia nakładów na inwestycje uznawane za „trudne”¹³.

Podsumowanie

Głównym instrumentem finansowania projektów rewitalizacyjnych w Polsce są dotacje publiczne, jednak szansa na pozyskanie środków finansowych z funduszy UE nie powinna być jedynym czynnikiem determinującym działania rewitalizacyjne. Istotnym instrumentem, który nabiera szczególnego znaczenia są środki prywatne, postrzegane najczęściej poprzez pryzmat partycypacji finansowej właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników oraz inwestorów prywatnych w realizację przedsięwzięć. Jednak propagowany wkład kapitału prywatnego w formule PPP w działania rewitalizacyjne nie istnieje. Poza środkami EFRR, środkami gmin i powiatów oraz środkami budżetu państwa w projektach rewitalizacyjnych rzadko pojawiają się środki finansowe innych partnerów. Jednak dywersyfikacja zarówno sposobów jak i źródeł finansowania projektów rewitalizacji jest niezbędna.

Literatura

1. Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury, metody działania współczesnych procesów rewitalizacji. Mefisto Editions. Warszawa 2003
2. Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojskowych w ramach ZPORR finansowanego ze środków Funduszy Strukturalnych, MGIP, Warszawa 2004
3. Jadach-Sepiolo A.: System finansowania rewitalizacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian [w:] Finansowanie rewitalizacji miast w Polsce, materiały konferencyjne, Poznań 14 maja 2010 r.
4. Peński W.: Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast. Arkady, Warszawa 2003
5. Polko A.: Finansowanie i realizacja rewitalizacji na terenach poprzemysłowych. „*Wspólnota*” nr 14/2008
6. Siemiński W., Topczewska T.: Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojskowe ZPORR Wnioski na przyszłość. http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/4_030.pdf
7. Skalski K.: Rewitalizacja starych dzielnic miejskich [w:] Z. Ziobrowski (red.): *Odnowa miast: rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja*. IGPiK, Kraków 2000

¹³ W. Siemiński, T. Topczewska: *Ocena...*op.cit.

Summary

The article presents the sources and revitalization financing instruments in Poland and an analysis of the level of use of public financing instruments in the process of revitalization in the Mazovia voivodship. The analysis took into account the level of EU involvement in the financing of the revitalization projects and provides the instruments and examples of the involvement of private operators in the area revitalized in the plan and projects.

Informacje o autorze

dr Katarzyna Gralak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Katedra Polityki Europejskiej,

Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

tel. 0-22 5934063

katarzyna_gralak@sggw.pl

Janusz Toruński
Henryk Wyrębek

Znaczenie sektora bankowego w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce na przykładzie BOŚ w latach 2000–2007

Meaning of the bank sector in financing the environmental
protection in Poland on the example of BOŚ
in years 2000–2007

Finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska w Polsce to stosunkowo nowy, lecz szybko rozwijający się obszar działalności na rynkach finansowych. Obejmuje ono finansowanie wydatków bieżących na funkcjonowanie urzędów ochronnych i służb ochrony środowiska oraz finansowanie realizacji inwestycji związanych z ochroną i rekultywacją środowiska. W artykule przedstawiono udział sektora bankowego w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce na przykładzie Banku Ochrony Środowiska.

Wstęp

Rynek finansowania ochrony środowiska jest kształtowany przez własne instytucje (fundusze ekologiczne, fundacje, fundusze inwestycyjne itp.) oraz stale powiększające się grono klientów, których motywują zaostrzone normy ekologiczne i wzmocniony system przestrzegania prawa ekologicznego. Powstałe w trakcie ostatnich lat zaległości w finansowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska oraz unijne standardy ekologiczne wpływają na rozmiary, dynamikę i kierunki rozwoju tego rynku. Sytuacja ta powoduje, że jest on coraz bardziej powszechny (mnogość i zróżnicowanie realizowanych projektów), zasobny (rośnie udział wydatków na ochronę środowiska w PKB) oraz zróżnicowany (wiele źródeł finansowania inwestycji ekologicznych).

Obecnie inwestycje ekologiczne w Polsce są finansowane ze środków pochodzących z kilku źródeł. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zajmuje naczelne miejsce wśród dysponentów środków publicznych. System funduszy ekologicznych uzupełniają środki pochodzące z budżetu państwa, konwersji polskiego długu zagranicznego, pieniądze różnych fundacji ekologicznych, banków komercyjnych, funduszy inwestycyjnych, instytucji leasingowych, pomocy zagranicznej i środków własnych ludności. Źródła publiczne (fundusze ekologiczne, fundacje, pomoc zagraniczna, budżet centralny i budżety jednostek samorządu terytorialnego) dominują na rynku ochrony środowiska i są wykorzystywane do wspierania realizacji polityki ekologicznej państwa oraz regionalnych i lokalnych programów ochrony środowiska. Sektor prywatny (fundusze inwestycyjne, banki, środki finansowe inwestorów) ulega wzmocnieniu poprzez postępujący proces prywatyzacji i przenoszeniu rynkowych zasad finansowania inwestycji w obszar inwestycji ekologicznych.

Fundusze ekologiczne (celowe) - powołane w celu zapewnienia niezależności źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych od budżetu państwa. Funkcjonują w formie funduszy celowych, są zatem urządzeniami wyspecjalizowanymi, służącymi finansowaniu wąskiej, ściśle określonej grupy celów, w oparciu o zasoby publiczne, gromadzone ze ściśle określonych źródeł. Fundusze te, gromadzą wpływy z opłat ekologicznych płaconych przez podmioty gospodarcze, oraz kar nakładanych za ponadnormatywne zanieczyszczanie środowiska. Dofinansowują w formie dotacji i preferencyjnych pożyczek, podejmowane w całym kraju przedsięwzięcia służące ochronie środowiska naturalnego¹. Działają na czterech szczeblach:

- krajowym (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej),
- regionalnym (wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej),
- lokalnym (powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej),
- gminnym (gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

Fundusze ekologiczne tworzą istotny segment rynku finansowania ochrony środowiska. Najważniejszymi funduszami ekologicznymi są: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jego odpowiedniki wojewódzkie, powiatowe i gminne, Fundusz Leśny a także Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

Fundacje ekologiczne- powstały na mocy Ustawy o fundacjach² w celu rozwiązywania konkretnych problemów z zakresu ochrony środowiska. Działają one na rynkach lokalnych poprzez wspieranie inicjatyw ekologicznych. Dzielą się na prowadzące działalność gospodarczą oraz takie, które ograniczają się tylko do wydatkowania środków pochodzących od założycieli i z darowizn. Niektóre z nich ograniczają się do udzielania rad, konsultacji i opiniowania programów oraz materiałów z zakresu ochrony, środowiska³. Pełnią one znaczącą rolę w finansowaniu ochrony środowiska, a w szczególności cztery duże fundacje, które powstały i funkcjonują dzięki pomocy zagranicznej: Fundacja Ekofundusz, Fundacja Wspomagania Wsi, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej.

Fundusze inwestycyjne- finansowanie za pośrednictwem udziałów lub pożyczek oferowanych przez fundusze inwestycyjne stanowi nowy i potencjalnie ważny segment rynku finansowania ochrony środowiska. Inwestowanie poprzez fundusz inwestycyjny stanowi formę wspólnego i pośredniego uczestnictwa. W niektórych funduszach inwestycyjnych wprowadzono na rynek ekologiczne fundusze inwestycyjne, czyli fundusze, w których działalności uwzględnia się kryterium ekologiczne (działalność ekologiczną emitenta). Fundusze uwzględniające kryterium ekologiczne inwestują w technologię ekologiczną (np. w firmy specjalizujące się w recyklingu czy oczyszczaniu środowiska) oraz w firmy, w których spełniane są wymogi ochrony środowiska, chociaż ich działalność nie jest związana z ochroną środowiska. Fundusze te, stanowią ofertę nie tylko dla inwestorów, którzy uwzględniają kryterium ekologiczne, ale również dla tych, którzy nie uwzględniają tego kryterium, a którzy zainteresowani są perspektywicznym

¹ A. Hołuj, Fundusze celowe jako źródło finansowania ochrony środowiska w Polsce, w: Famielec, J. (red.), Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych, WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W KARKOWIE, Karków 2005, s.219

² Ustawa o fundacjach Dz. U. z 1991r. nr 46, poz 203, z późn.zm.

³ M. Stefański, Finanse w ochronie środowiska, WYDAWNICTWO WYŻSZEJ SZKOŁY HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ WE WŁOCŁAWKU, Włocławek 2004, s.61

ekoprzemysłem. Zaletą tej formy finansowania jest kreowanie popytu na emisje papierów wartościowych ekologicznych emitentów. Inwestycje funduszy inwestycyjnych stanowi dobrą publiczną formę prezentacji firm ekologicznych a to z pewnością służy promowaniu zasad poszanowania środowiska w gospodarce.

Institucje leasingowe- leasing jest jedna z najszybciej rozwijających się form finansowania inwestycji w Polsce, coraz częściej wykorzystywaną przy finansowaniu inwestycji proekologicznych. Leasing stanowi atrakcyjną formę finansowania przedsięwzięć dla podmiotów niekomercyjnych gdyż pozwala prowadzić inwestycje przy niskim udziale posiadanych środków oraz umożliwia realizację projektów niezależnie od otrzymywanych pożyczek i dotacji celowych Leasing urządzeń służących ochronie środowiska jest wygodnym i stosunkowo tanim narzędziem finansowania dla podmiotów, którym brakuje pieniędzy i dobrych zabezpieczeń kredytu. Możliwość rozłożenia finansowania przedsięwzięcia w długim okresie sprawia, że leasing jest bardziej elastyczny i uniwersalny od kredytu bankowego. Institucje leasingowe dostosowują oferty do warunków lokalnych umożliwiając sterowanie strumieniami finansowymi stosownie do możliwości i wymagań klienta.

Środki zagraniczne- to nakłady na ochronę środowiska ponoszone przez podmioty zagraniczne w ramach pomocy bilateralnej, pomocy Unii Europejskiej, międzynarodowych fundacji, a także środki pochodzące z ekokonwersji polskiego długu zagranicznego, czyli umorzenia części zadłużenia. Środki zagraniczne mają postać dotacji dewizowych i darowizn, są przyznawane na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz protokołów, oświadczeń i porozumień podpisanych przez upoważnione agendy rządowe Polski i państw wspierających finansowo realizację projektów ochrony środowiska. Administrowaniem tych środków zajmują się polskie fundusze i fundacje ekologiczne, a także Bank Ochrony Środowiska.

Środki własne jednostek gospodarczych- stanowią je wydatki przeznaczone na realizację zadań proekologicznych, ponoszone ze środków bieżących lub kredytu obrotowego oraz nakłady inwestycyjne. Środki własne na inwestycje są tworzone z odpisów amortyzacyjnych od majątku trwałego, wpływów ze sprzedaży likwidowanych środków trwałych, części zysku przeznaczonego na inwestycje i inne. Z części tych środków spłaca się zobowiązania kredytowe a z pozostałą część przeznaczają się na bieżące zadania inwestycyjne, w tym także na inwestycje ochronne.

Środki własne ludności- stanowią je wydatki ponoszone przez gospodarstwa domowe na usługi i przedsięwzięcia proekologiczne realizowane we własnym zakresie lub na dopłaty do inwestycji komunalnych.

Kredyty bankowe- są zwrotną formą finansowania inwestycji udzielaną podmiotom posiadającym zdolność kredytową, czyli odpowiednio wysoki wynik finansowy zapewniający wypłacalność podmiotu. Kredyt udzielony ze środków własnych banku jest zazwyczaj „kredytem komercyjnym”. Projekty proekologiczne są rozpatrywane na równych prawach z innymi propozycjami inwestycyjnymi i konkurują z nimi o uzyskanie środków finansowych według takich samych kryteriów. Kredyt ze środków finansowych udostępnionych przez instytucje zewnętrzne jest przyznawany najczęściej na wcześniej uzgodnionych warunkach, a prowizja banku jest ceną za administrowanie przekazanymi środkami. Kredyt ze środków finansowych banku z dopłatą do oprocentowania ze źródeł zewnętrznych jest uruchamiany przy użyciu

środków finansowych będących w dyspozycji banku, kierowany jest na cele uzgodnione z instytucją zewnętrzną⁴.

Dotacje budżetowe- środki finansowe pochodzące m.in. z Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Rolnictwa, budżetów wojewodów, ekokonwersji. Korzystają z nich przeważnie przedsiębiorstwa komunalne i społeczne organizacje ekologiczne do finansowania likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń środowiska lub inwestycji w ochronie przyrody. Obecnie system dotacji zastępowany jest subsydiowaniem za pomocą ulg podatkowych i kredytowych wspieranych przez państwo⁵.

Sektor bankowy

W polskim sektorze bankowym coraz więcej instytucji wykazuje zainteresowanie obsługą finansową inwestycji ekologicznych. Z tego względu banki sukcesywnie rozszerzają swoją ofertę kredytową oraz podnoszą jej atrakcyjność, zarówno pod względem warunków, dostępności i oprocentowania, jak też pod względem wielkości finansowanego kredytu długości okresu jego spłaty.

Manifestem na rzecz powstania i rozwoju ekologicznej bankowości jest deklaracja ONZ „Banking and Environment”, której banki-sygnatariusze zobowiązują się do uwzględniania ryzyka ekologicznego w kredytowaniu, promocji nowych usług i produktów bankowych o charakterze ekologicznym, połączenia działalności statutowej z ochroną środowiska. Realizacja tej Deklaracji polegać powinna między innymi na:

- stosowaniu kryteriów ekologicznych podczas analizy i oceny założeń techniczno-ekonomicznych projektów inwestycyjnych w ramach procedur udzielania kredytów,
- analizie wniosków kredytowych pod kątem spełnienia przez nie formalno-prawnych,
- wymogów ochrony środowiska,
- stosowaniu preferencji i ułatwień kredytowych dla inwestycji i inwestorów respektujących wymogi ochrony środowiska, nieudzielaniu kredytów inwestorom o złej reputacji ekologicznej i na inwestycje nie spełniające wymogów środowiskowych.

Do maja 1999 roku deklarację ratyfikowało sto czterdzieści jeden banków i para banków w czterdziestu jeden krajach. 15 X 1994 roku w Warszawie czternaście polskich banków ratyfikowało deklarację ONZ „Banking and Environment”. W większości banków można pozyskać kredyt inwestycyjny na przedsięwzięcia ochronne, ale na zasadach komercyjnych, przy oprocentowaniu zbliżonym do inwestycji w innych dziedzinach. Preferencje finansowe dla proekologicznych przedsięwzięć są stosowane tylko w tych bankach, które są wspomagane przez zewnętrzne linie kredytowe.

Spośród polskich banków o proekologicznej orientacji, to Bank Ochrony Środowiska SA jest wizytówką polskiego rynku bankowego. Jego pozycję na tym rynku należy ocenić jako jedną z najsilniejszych. Jest to bank, który niemal całkowicie

⁴ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne, PWE, Warszawa 2001, s. 88.

⁵ J. Famielec, Finansowanie ochrony środowiska w Polsce, WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W KARKOWIE, Karków 2005, s. 88.

opanował polski rynek ekologicznych kredytów preferencyjnych, oraz bank o największym doświadczeniu w dziedzinie finansowania przedsięwzięć ekologicznych.

Bank Ochrony Środowiska

Bank Ochrony Środowiska S.A. został utworzony w 1990 roku, a swą faktyczną działalność rozpoczął w 1991 roku. Specjalizuje się w finansowaniu zadań z zakresu ochrony środowiska. Pełni rolę pośrednika w transferowaniu części środków funduszy celowych do preferowanych odbiorców. BOŚ SA jest bankiem uniwersalnym, komercyjnym. Należy do pierwszej piętnastki największych banków działających w kraju. Misja oraz cele Banku zostały wpisane w Statut Banku Ochrony Środowiska. Spółka Akcyjna. Misją Banku jest świadczenie usług finansowych dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia na rzecz ochrony środowiska a zwłaszcza w zakresie:

- ochrony powierzchni ziemi, wody, powietrza, lasów i zasobów naturalnych,
- inwestycji z zakresu składowania i unieszkodliwiania odpadów oraz odzyskiwania surowców wtórnych,
- rozwoju produkcji i usług wspomagających ochronę środowiska oraz działań podejmowanych na rzecz ochrony przyrody.

Misją Banku jest również świadczenie usług, oferowanie produktów w sferze powszechnej także świadczenie usług na rzecz:

- międzynarodowych przedsiębiorstw,
- małych i średnich przedsiębiorstw,
- gmin, osób fizycznych⁶.

Głównym celem Banku jest zwiększenie udziału w rynku usług bankowych oraz ugruntowanie pozycji lidera w finansowaniu przedsięwzięć służących ochronie środowiska poprzez wspieranie działalności jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych, funduszy ekologicznych, świadczenie usług dla ludności.

Bank Ochrony Środowiska to jedyny bank w Polsce z misją i strategią nakierowaną na obsługę przedsięwzięć służących ochronie środowiska i na wspieranie zrównoważonego rozwoju kraju.

W zakresie wspomagania energetyki wiatrowej Bank Ochrony Środowiska (BOŚ) udzielił dotychczas 34 kredytów o wartości ponad 550 mln zł. Klientami banku w sferze działań proekologicznych są jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i osoby fizyczne podejmujące działania na rzecz poprawy stanu środowiska w Polsce. Profesjonalizm banku zbudowany został m.in. na doświadczeniu wynikającym z dotychczasowej skali działalności proekologicznej - ponad 41,5 tys. kredytów o wartości przekraczającej 7,8 mld zł skierowanych zostało w latach 1991-2007 na inwestycje generujące efekty ekologiczne.

Wśród zadań finansowanych przez BOŚ znaczącą grupę stanowią projekty związane z wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii (OZE). Doświadczenie banku w tym zakresie to 1550 projektów, na które udzielono ponad 700 mln zł kredytów. Podobnie jak w innych dziedzinach ochrony środowiska do inwestorów

⁶ L.Dziawgo, Pozyskiwanie kapitałów osób fizycznych..., op. cit., s. 117.

korzystających z OZE zaliczyć można osoby fizyczne (zakup i montaż kolektorów słonecznych czy pomp ciepła), samorządy (kotłownie na biomase) i przedsiębiorców (elektrownie wodne czy wiatrowe, inwestycje związane z wykorzystaniem biogazu).

Bank Ochrony Środowiska wyróżnia na rynku oferta kredytów preferencyjnych, a więc o niższym od rynkowego oprocentowaniu, przeznaczonych na finansowanie zadań proekologicznych. Taka atrakcyjna dla inwestorów oferta jest wynikiem współpracy banku z donatorami - instytucjami, które użyczają tanich środków na kredyty udzielane przez BOŚ lub dopłacają część odsetek do oprocentowania kredytu. Instytucje, z którymi współpracuje bank w finansowaniu OZE, to przede wszystkim Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, BGK oraz producenci i dystrybutorzy urządzeń i wyrobów służących ochronie środowiska.

Kredyty udzielane we współpracy z NFOŚiGW kierowane są na największe zadania inwestycyjne, a ich warunki zawsze są negocjowane indywidualnie. Aktualnie bank oferuje na inwestycje związane z wykorzystaniem OZE przede wszystkim kredyty preferencyjne udzielane we współpracy z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska oraz kredyty komercyjne. Oferta wynikająca ze współpracy z WFOŚiGW jest silnie zróżnicowana w poszczególnych województwach, zależna od warunków umowy banku z funduszem. Przykładem może być atrakcyjna linia kredytowa na finansowanie zakupu i montażu elektrowni wiatrowych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Kredytowane mogą być inwestycje o mocy do 3 MW, okres kredytowania - do pięciu lat, a oprocentowanie równe jest stopie redyskonta weksli pomniejszonej o 3 p.p., tj. na dzień dzisiejszy 2,5 proc. (przy stopie redyskonta weksli wynoszącej 5,5 proc.).

Projekty niespełniające warunków dofinansowania w ramach linii preferencyjnych wynikających ze współpracy z WFOŚiGW mogą być współfinansowane kredytami opartymi na stopie komercyjnej. BOŚ oferuje m.in. specjalną linię KfW5, która przeznaczona jest dla małych i średnich przedsiębiorców na finansowanie zadań związanych z wykorzystaniem OZE.

Bank, zanim zaprezentuje ofertę finansowania, musi zapoznać się z parametrami ekonomicznymi projektu, takimi jak przewidywane koszty, planowana struktura finansowania (w tym środki własne, ewentualna dotacja) oraz planowane przychody (umowy dotyczące sprzedaży energii i świadectw pochodzenia).

W przypadku projektów dotyczących wykorzystania OZE, w tym w szczególności energii wiatru nie mniej ważne niż parametry ekonomiczne są parametry techniczne projektu, do których zaliczyć należy: rodzaj i moc turbin wiatrowych, ich gwarantowaną sprawność, warunki wietrzności oraz wynikającą z tych parametrów - planowaną produktywność farmy wiatrowej. Istotne są również wszelkie dokumenty formalnoprawne związane z realizowaną inwestycją (m.in. pozwolenie na budowę).

Te kredyty mogą być także przeznaczone na finansowanie projektów aplikujących o wsparcie środkami dotacyjnymi UE. Energetyka wiatrowa może być wspierana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz w ramach niektórych programów regionalnych. W takim przypadku kredyty BOŚ mogą mieć charakter kredytów uzupełniających źródła finansowania inwestycji lub kredytów pomostowych - równych kwocie dotacji i spłacanych bezpośrednio środkami z dotacji.

W okresie styczeń-grudzień 2006 r. Bank udzielił 2109 kredytów na finansowanie przedsięwzięć proekologicznych w łącznej kwocie 566,76 mln zł, w tym:

- kredyty preferencyjne we współpracy z NFOŚiGW, WFOŚiGW i EFRWP: 1228 szt. w kwocie 363,45 mln zł (w tym 151,22 mln zł środków NiWFOŚiGW w ramach decyzji o współfinansowaniu projektów),
- kredyty komercyjne: 881 szt. w kwocie 203,32 mln zł.

W grupie proekologicznych kredytów preferencyjnych szczególne znaczenie miały kredyty udzielone na podstawie umów w sprawie wspólnego finansowania przedsięwzięć z Narodowym i Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz kredyty z dopłatami WFOŚiGW do odsetek. W grupie proekologicznych kredytów komercyjnych dominowały kredyty przeznaczone na przedsięwzięcia termomodernizacyjne. W ramach współpracy z NFOŚiGW i WFOŚiGW dofinansowano m.in. kilka przedsięwzięć Funduszu Spójności, dotyczących modernizacji gospodarki wodno-ściekowej w wybranych miastach, budowy elektrowni wiatrowych, budowy zakładu strzępienia złomu i innych proekologicznych modernizacji technologii.

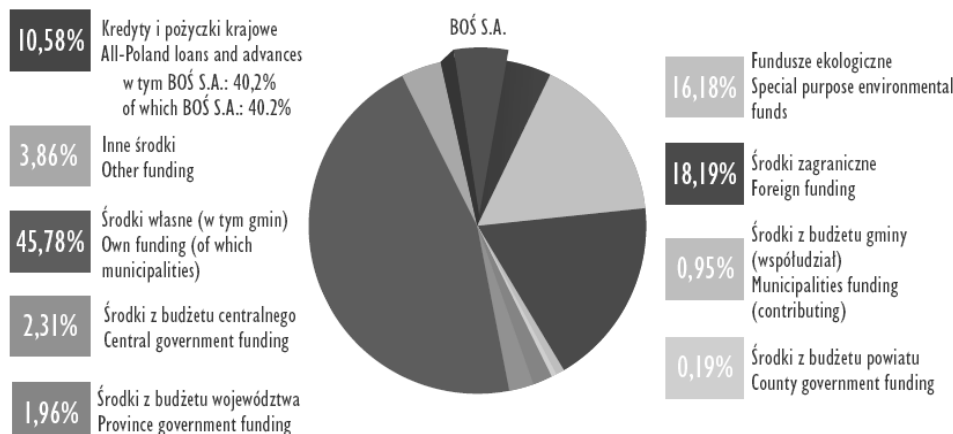
Tabela 1. Kredyty proekologiczne udzielone przez Bank Ochrony Środowiska S.A. we współpracy z NFOŚiGW według kierunków inwestowania w latach 1995–2006

Kierunki przeznaczenia	w latach 1995–2006											
	1995	2000	2003	2004	2005	2006	1995	2000	2003	2004	2005	2006
	Liczba						Wartość w milionach złotych					
OGÓLEM	260	297	111	981	1509	129	215,1	99,0	64,4	229,8	331,3	239,3
Ochrona atmosfery	87	64	88	624	1217	91	62,4	24,3	17,6	91,9	334,1	194,4
Ochrona wody	151	196	14	232	131	12	132,5	61,5	21,4	84,1	24,8	74,4
Ochrona ziemi	22	36	9	118	146	22	20,2	12,8	25,4	52,1	62,3	13,5
Ochrona przyrody i edukacji ekologicznej	-	-	-	3	5	1	-	-	-	0,5	2,4	1,0
Gospodarka wodna	-	1	-	4	10	3	-	0,4	-	1,2	7,7	1,0

Źródło: Ochrona Środowiska 2007, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007.

W 2006 r. udzielono także kredytów w ramach 13 linii ze środków NFOŚiGW na inwestycje proekologiczne (umowy z 2003 r. i 2004 r.), jednak zdecydowana większość dostępnych środków została wyczerpana już w 2005 r.

W ramach współpracy z Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dofinansowano wiele zadań realizowanych przez Klientów indywidualnych. Były to głównie modernizacje systemów grzewczych, termomodernizacje budynków, przydomowe oczyszczalnie ścieków, usuwanie wyrobów zawierających azbest.



Rysunek 1. Struktura nakładów na ochronę środowiska i gospodarkę wodną z udziałem BOŚ S.A.
Źródło: Raport ekologiczny BOŚ 2007, Internet, <http://www.bosbank.pl/pub/2008>.

Finansowanie przez BOŚ S.A. inwestycji proekologicznych jest możliwe dzięki bogatej ofercie, która obejmuje zarówno formy preferencyjne, jak i komercyjne. Kredytowanie preferencyjne jest możliwe dzięki współpracy z partnerami dysponującymi tanimi środkami na ochronę środowiska. Różnorodne zachęty finansowe dla inwestujących w ochronę środowiska Bank stara się stosować także w przypadku kredytów komercyjnych. Mogą one przybierać formę premii (jak w przypadku kredytów na termomodernizację budynków), obniżenia oprocentowania (kredyty w porozumieniu z dystrybutorami materiałów i urzędzeń służących ochronie środowiska), szczególnego dostosowania warunków kredytu do podejmowanej inwestycji (kredyty na zadania realizowane w formule „Trzeciej strony”).

W przypadku przedsięwzięć o dużej skali BOŚ S.A. oferuje także organizację montażu finansowego, głównie z NFOSiGW oraz WFOŚiGW. Pozyskuje środki na zbilansowanie całkowitych kosztów inwestycji, negocjuje warunki udzielenia kredytu, dostosowując je do specyfiki inwestycji, dokonuje podziału płatności z poszczególnych źródeł finansowania, monitoruje realizację zadania i uzyskanie efektów ekologicznych oraz opracowuje sprawozdania dla partnerów finansowania.

Podsumowanie

W ostatnich latach obserwuje się w Polsce wzrost zainteresowania inwestycjami proekologicznymi oraz możliwościami ich finansowania. Finansowanie ochrony środowiska staje się ważnym segmentem działalności na rynkach finansowych, angażującym coraz to nowe podmioty. Coraz więcej banków aktywnie uczestniczy w finansowaniu i wspieraniu inwestycji i projektów ekologicznych wprowadzając do swoich ofert coraz to nowe produkty o charakterze ekologicznym oraz kredytując inwestycje w sferze ekologii. Specjalną rolę na rynku inwestycji ekologicznych odgrywa Bank Ochrony Środowiska Spółka Akcyjna, który jest jedynym polskim bankiem, wyspecjalizowanym w kredytowaniu proekologicznych inwestycji na warunkach

preferencyjnych. Bank Ochrony Środowiska SA. od 1991 roku wspiera finansowo inwestycje służące ochronie środowiska, zaspakajając potrzeby w tym zakresie i przyczyniając się do poprawy warunków życia w Polsce. Podczas piętnastoletniej działalności, Bank zdobył miano lidera, specjalisty w zakresie kredytowania działań proekologicznych, niemal całkowicie opanował polski rynek ekologicznych kredytów. Jego specyfika powoduje, że obok Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Fundacji EkoFundusz jest jednym z filarów systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce. Można też mówić o wpływie banku na stan środowiska w Polsce, bowiem zrealizowane przedsięwzięcia w istotnym stopniu przyczyniły się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń powietrza, gleby i wody. W okresie 15 lat Bank Ochrony Środowiska SA. udzielił ponad 45 tysięcy kredytów na finansowanie przedsięwzięć proekologicznych w łącznej kwocie przekraczającej 6 miliardów złotych. Kredyty przyznawane przez Bank są jednym z ważniejszych źródeł finansowania małych i średnich inwestycji proekologicznych, stanowiąc znaczny odsetek ogółu wydatków na ochronę środowiska.

Literatura

1. Famielec J. (red.), Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych, WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W KARKOWIE, Karków 2005.
2. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., Ochrona środowiska. Problemy społeczne ekonomiczne i prawne, PWE, Warszawa 2001.
3. Stefański M., Finanse w ochronie środowiska, WYDAWNICTWO WYŻSZEJ SZKOŁY HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ WE WŁOCŁAWKU, Włocławek 2004.

Summary

Financing undertakings from the scope of the environmental protection in Poland is relatively a new, but quickly developing area of activity on financial markets. It includes financing current expenses to functioning of protective devices and services of the environmental protection and financing the implementations of investment associated with the protection and with the rehabilitation of the environment. In the article a participation of the bank sector was presented in financing the environmental protection in Poland on the example of the Bank of the Environmental Protection.

Informacja o autorach:

prof. nadzw. dr hab. Janusz Toruński

dr inż. Henryk Wyrębek

Instytut Zarządzania i Marketingu

08-110 Siedlce

ul. Żytnia 17/19

zeszytynaukowe@ap.siedlce.pl

Nina Drejerska

Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce

Public revenues and expenditures as elements of regional development policy in Poland

Wobec nieefektywności dotychczasowej europejskiej polityki spójności prowadzone są dyskusje na temat zmian jej paradygmatu. Podejście wyrównawcze proponuje zastąpić się polityką rozwoju regionalnego opartą na wspieraniu zarówno konkurencyjności jak i spójności.

Ważnymi elementami implementacyjnymi każdego modelu polityki rozwoju regionalnego są dochody i wydatki publiczne, przy czym zmiany w tym zakresie mogą znacznie przyczynić się do podniesienia efektywności prowadzonej polityki. Analiza przestrzenna dotychczas realizowanych dochodów publicznych, jak również algorytmów podziału dochodów i wydatków publicznych wskazuje na potrzebę weryfikacji istniejących mechanizmów pod kątem przydatności dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego.

Wstęp

Istnieje wiele teorii wskazujących szereg przesłanek wzrostu społeczno-gospodarczego w ogóle, a także identyfikujących w sposób bardziej szczegółowy czynniki rozwoju regionalnego. Od pewnego czasu w Polsce ma miejsce dyskusja¹ nad wyborem modelu polityki regionalnej - model wyrównawczy vs. model oparty na konkurencyjności i spójności (określany często jako model polaryzacyjno-dyfuzyjny). Rozważania te skłaniają ku bliższej analizie czynników rozwoju oraz rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w realizacji polityki rozwoju regionalnego. Oprócz argumentów wykazujących wady i zalety poszczególnych modeli oraz teoretycznych prób ich kompilacji, ważnym aspektem tych rozważań jest dyskusja nad instrumentami systemu realizacji, w tym nad zarządzaniem i mechanizmami finansowania polityki rozwoju regionalnego.

Jednym z ważnych wątków tych rozważań jest koncepcja terytorializacji polityk publicznych, zakładająca ścisłe powiązanie instrumentów polityki regionalnej z instrumentami innych polityk krajowych wykazujących silne oddziaływanie terytorialne. Przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby skutkować lepszym dopasowaniem i ukierunkowaniem środków publicznych na poziomie krajowym (będących w posiadaniu różnych ministrów sektorowych czy funduszy celowych) oraz regionalnym (w posiadaniu jednostek samorządu terytorialnego), zapewniając spójne finansowanie przyjętych celów i większą efektywność, w tym w zakresie dostarczania dóbr i usług

¹ Elementy dyskusji (zarówno przedstawicieli nauki jak i praktyki) nad nowym paradygmatem polityki regionalnej obecne są między innymi w publikacjach: *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*. Red. P. Jakubowska, A. Kuliński, P. Żuber, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008 czy w 4-tomowej serii *The Future of European Regions*. Red. P. Jakubowska, A. Kuliński, P. Żuber, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007-2008.

publicznych, również w zgodzie z zasadami: subsydiarności i wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego.

Z terytorializacją polityk publicznych łączy się ściśle koncepcja decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, obejmująca nie tylko przekazanie zadań i odpowiedzialności za ich realizację z poziomu centralnego do jednostek samorządu terytorialnego – JST (w zależności od wagi i zakresu zadania – do województw, powiatów czy gmin), ale w równej mierze przekazanie odpowiednim jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych na realizację tychże zadań i prawa do zarządzania tymi środkami. To bowiem uprawnienia organów JST do ustalania hierarchii potrzeb i wyboru form finansowania gwarantują odrębność danej jednostki jako podmiotu publicznego², a więc również ważnego podmiotu polityki rozwoju regionalnego.

Modele polityki rozwoju regionalnego

W ramach modelu wyrównawczego głównym celem jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych, uzyskiwanie spójności (*cohesion*) społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Fundusze kierowane są do tych regionów i do tych osób, które same nie mogą przezwyciężyć ograniczeń dla rozwoju. Dotychczasowe doświadczenia krajów rozwiniętych wskazują jednak, że przewaga regionów „silnych” nad „słabymi” nie maleje, nawet pomimo znacznych środków kierowanych do tej drugiej grupy. Przykładem nieefektywności tego modelu mogą być analizy i dyskusje prowadzone pod wspólnym określeniem prof. A. Kuklińskiego – „Potrójne Europejskie Mezzogiorno”³. Tak nazwany obszar obejmuje 18 regionów z terenów Wschodniej Polski, Południowych Włoch oraz Wschodnich Niemiec, które zajmują 7,5% powierzchni UE i zamieszkiwane są przez 42 miliony ludności. Łączy je to, że postrzegane są w Unii Europejskiej (UE), podobnie jak w swoich państwach, jako regiony peryferyjne, o niezadowalających wskaźnikach makroekonomicznych oraz niewielkich możliwościach rozwoju. Ponadto środki kierowane tam w ramach europejskiej polityki rozwoju regionalnego – w Południowych Włoszech najdłużej, we Wschodnich Niemczech odpowiednio krócej, a w Polsce Wschodniej najkrócej – nie przyniosły znaczącej poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej i efektu „doganiania” regionów lepiej rozwiniętych.

Model polaryzacyjno-dyfuzyjny zakłada natomiast wspieranie biegunów wzrostu, co przy stworzeniu odpowiednich warunków dyfuzji w układzie międzyregionalnym i regionalnym będzie wpływało pozytywnie na rozwój obszarów w ich bliższym i dalszym zasięgu. W dłuższym horyzoncie może mieć to pozytywny wpływ na zmniejszanie się różnicowań międzyregionalnych. W kontekście całej polskiej polityki gospodarczej model ten proponowany jest w dokumencie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, jako model rozwojowy wzmocniający dynamikę wzrostu, sprzyjający pełniejszemu korzystaniu z szans i stopniowo usuwający coraz większej grupie regionów i społeczności przeszkody utrudniające udział w procesach rozwojowych. Autorzy „Polski 2030” przyjmują za naturalny element procesów

² Milewska A., Samodzielność finansowa jednostek samorządu gminnego a realizacja zadań oświatowo-wychowawczych, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, tom X, zeszyt 2, 2008, str. 188.

³ Konferencja „Potrójne Europejskie Mezzogiorno. Wyzwania dla spójności w Europie”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 24-25 września 2009 r., Warszawa.

gospodarczych nierównomierność tempa rozwoju ze świadomością zagrożeń, jakie wynikają z choćby czasowego wzrostu dysproporcji między regionami, grupami społecznymi czy sektorami gospodarki, przyznając, że polityka gospodarcza musi się odnaleźć wobec jednoczesnych wyzwań w zakresie likwidacji zapóźnień i wspierania kreacji nowych przewag konkurencyjnych. Dlatego obok wspierania biegunów wzrostu (czyli procesów polaryzacyjnych), trzeba przede wszystkim stworzyć warunki dla dyfuzji – tego wszystkiego, co będzie sprzyjało wyrównywaniu szans edukacyjnych, zwiększało dostępność transportową wszystkich obszarów w kraju, likwidowało groźbę wykluczenia cyfrowego, poprawiało poziom integracji społecznej⁴. W kontekście polskiej polityki rozwoju regionalnego założenia modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego znajdują odzwierciedlenie w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR). Zapisy strategii wskazują na adresowanie działań polityki regionalnej do tych obszarów strategicznej interwencji, które dają największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej tj. w pierwszej kolejności do najważniejszych obszarów miejskich - dla pełniejszego wykorzystania przewag konkurencyjnych oraz zmaksymalizowania efektywności interwencji. Natomiast obok wspierania procesu konkurencyjności w skali międzynarodowej, KSRR zakłada również wspomaganie rozprzestrzeniania (dyfuzji) procesów rozwojowych z najszybciej rozwijających się ośrodków do słabiej rozwijających się i pozostałych obszarów kraju oraz budowanie na tych terenach potencjału absorpcyjnego, które warunkuje powodzenie dyfuzji. Zakłada się zatem wspieranie budowania przewag konkurencyjnych również na tych terenach, które wcześniej w niewielkim stopniu uczestniczyły w procesach rozwojowych⁵.

Założenia proponowanego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego wydają się więc dążyć do połączenia wspierania konkurencyjności i spójności, co może początkowo wydawać się sprzeczne lub nawet niemożliwe do wykonania. Według J. Hausera, mimo iż trudne, godzenie konkurencyjności i spójności jest możliwe i konieczne. Nie da się bowiem osiągnąć strukturalnej trwałej konkurencyjności, jeśli pominie się aspekt spójności, ani uzyskać spójności, jeśli pominie się konkurencyjność. W konsekwencji dążenie do spójności da się pogodzić z konkurencyjnością, ale wyrównywanie rozwoju już nie, ponieważ równać oznacza *de facto* łamać zasady konkurencji - hamując rozwój silniejszych, czy zabierając im na rzecz słabszych część potencjału rozwojowego⁶.

Ważną kwestią, konieczną do ustawicznego podkreślania, pozostaje jednak zapewnienie skutecznych mechanizmów dyfuzji procesów rozwojowych (np. infrastruktury komunikacyjnej) z biegunów wzrostu na pozostałe obszary, tak aby w połączeniu z potencjałami endogenicznymi tereny te również uczestniczyły w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz aby zapewnić tam minimalne standardy dostępu do usług publicznych.

⁴ Boni M. (red. nauk.): Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009, str. 3.

⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, Dokument przyjęty 10 czerwca 2010 przez Komitet Stały Rady Ministrów i rekomendowany do przyjęcia przez Radę Ministrów, str. 6.

⁶ Hauser J., 2008: Zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, str. 282.

Dochody i wydatki publiczne w wymiarze regionalnym

Jednym z ważnych problemów w kontekście decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, w tym kwestii związanych z finansowaniem rozwoju jest fakt, że reforma administracyjna z 1999 roku wprowadziła znaczną decentralizację zadań przy niskim poziomie faktycznej decentralizacji finansów publicznych. Jednocześnie przesunięcie na poziom terytorialny wydatków było znacznie wyższe niż dochodów. Oznaczało to w praktyce, że reforma decentralizowała głównie odpowiedzialność administracyjną, a w wyraźnie mniejszym stopniu podejmowanie decyzji rozwojowych. Stworzony mechanizm finansowy, ograniczający zdolność samorządów terytorialnych, nie zachęcał do efektywnego i długofalowego gospodarowania, lecz raczej do doraźnego szukania dotacji i środków pomocowych. Wynikiem tego jest np. niedoinwestowanie infrastruktury publicznej – silnie stymulującej rozwój ale charakteryzującej się długim okresem zwrotu kapitału⁷.

Ważnym wkładem w identyfikację problemów dotyczących gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi w wymiarze regionalnym, tzn. w podziale na województwa, są badania nad strukturą dochodów i wydatków publicznych prowadzone w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR), których wyniki publikowane są już od 2002 roku – pierwsze opracowanie obejmowało analizę przeprowadzoną dla okresu 1999-2002, natomiast ostatnie, opublikowane w 2009, wyniki badań za lata 2006-2007. Celem tych prac badawczych jest ustalenie rozkładu dochodów i wydatków publicznych według województw oraz ocena trendów zmian terytorialnego rozkładu dochodów i wydatków publicznych, a godne podkreślenia jest zastosowanie jednolitej metodologii, co pozwala na dokonywanie analiz zmian rozkładu dochodów i wydatków w dłuższych okresach. Ważną zaletą tych badań jest również objęcie całego szeregu instytucji publicznych⁸, podczas gdy znaczna część opracowań w tym zakresie opiera się na danych statystyki publicznej (np. Bank Danych Regionalnych) nieuwzględniających tak szerokiego zakresu podmiotowego. Istotną barierą analizy regionalnej dochodów i wydatków publicznych pozostaje jednak fakt, że nie wszystkie instytucje publiczne prowadzą ewidencję swych dochodów i wydatków w sposób umożliwiający dokonanie ich podziału między województwa. Kwoty dochodów i wydatków objętych analizami IBnGR nie różnią się jednak znacznie od wielkości oficjalnie publikowanych przez

⁷ Ibidem, str. 291.

⁸ tzn. państwowych jednostek budżetowych finansowanych z budżetu państwa, samorządowych jednostek budżetowych finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej, samorządowych jednostek gospodarki pozabudżetowej, samorządowych funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej wraz z funduszami gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, funduszami ochrony gruntów rolnych oraz funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej, państwowych szkół wyższe i wyższe szkół zawodowych, państwowych instytucji kultury podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Pracy, Funduszu Alimentacyjny (w likwidacji), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Nieruchomości Rolnych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Ministerstwo Finansów. Analizy IBnGR obejmują obecnie około 97-98% dochodów publicznych oraz około 97% wydatków publicznych⁹.

Najważniejsze, z punktu widzenia dyskusji o wyborze modelu polityki regionalnej, konkluzje z ostatniego opublikowanego raportu z badań wskazują na¹⁰:

1. zwiększenie relacji dochodów publicznych do PKB, czyli wzrost znaczenia sektora finansów publicznych w gospodarce, oraz wzmocnienie pozycji budżetu państwa jako pozyskującego i rozdzielającego środki publiczne pomiędzy instytucje sektora – z 49,7% w 2005 do 51,1% w 2007;
2. realizację przez instytucje rządowe i samorządowe licznych programów rozwojowych dzięki pozyskaniu dodatkowych dochodów zarówno ze źródeł zagranicznych (głównie środki UE), jak i krajowych (bardzo wysoka dynamika podatków dochodowych oraz podatków pośrednich) – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wyniósł w 2007 roku 9,5% (w 2005 odpowiednio 7,5%); pozwoliło to na sfinansowanie programów rozwojowych bez przymusu ograniczania innych wydatków publicznych;
3. zwiększenie w latach 2005-2007 wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 44,5%, co było to korzystne dla JST, które w 2004 r. otrzymały wyższe udziały w tym podatku w zamian za redukcję niektórych transferów z budżetu państwa;
4. wzrost dochodów z CIT w tym okresie o niemal 55% - w województwie świętokrzyskim dochody te podwoiły się, a zbliżona dynamika miała miejsce w: dolnośląskim, małopolskim i pomorskim; w województwie opolskim przedsiębiorstwa zapłaciły w 2007 r. niższy podatek CIT niż w 2005 r., a wpływy w warmińsko-mazurskim prawie się nie zmieniły; w konsekwencji wzrost zróżnicowania regionów pod względem dochodów z CIT na mieszkańca (np. zmniejszenie relacji w stosunku do średniej krajowej w województwach Polski Wschodniej, za wyjątkiem świętokrzyskiego) stanowi powód do niepokoju ze względu na dominację tej kategorii w dochodach własnych samorządowych województw;
5. duże zróżnicowanie dochodów publicznych pomiędzy województwami (większe niż wynikałoby to ze zróżnicowania PKB *per capita*); w 2007 roku relacja wielkości PKB *per capita* w województwach mazowieckim i podkarpackim (dwóch skrajnych pod tym względem) wynosiła 2,38 do 1, podczas gdy dochody publiczne na jednego mieszkańca województwa mazowieckiego stanowiły 458,9% dochodów na jednego mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego;
6. znacznie mniejsze zróżnicowanie wojewódzkich wskaźników wydatków publicznych na jednego mieszkańca niż analogicznych wskaźników dochodowych; w 2006 roku relacja maksymalnego i minimalnego wskaźnika wojewódzkiego wydatków publicznych *per capita* odpowiadała proporcji 1,49 do 1, w 2007 roku była bardzo podobna – 1,55 do 1, przy czym kolejność w rankingach dotyczących dochodów na jednego mieszkańca są bardzo podobne jak wydatków; spłaszczenie

⁹ Misiąg W., Tomalak M.: Przestrzenne zróżnicowanie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w latach 2006-2007. Prezentacja na konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 22 luty 2010, Warszawa.

¹⁰ Mackiewicz-Lyziak J., Misiąg W., Tomalak M.: Dochody i wydatki publiczne w latach 2006–2007. Analiza regionalna. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, 2009, str. 7-13.

wydatków nie było jednak efektem skoordynowanej polityki regionalnej, lecz skumulowanym skutkiem działania wielu mechanizmów redystrybucji;

7. niezależność systemu dochodów od innych instytucji sektora publicznego do JST od potencjału własnego samorządów; najważniejszy składnik transferów – część oświatowa subwencji ogólnej z budżetu państwa – jest wypłacana niezależnie od wielkości dochodów własnych, podobnie jak większość innych dochodów transferowanych do samorządów, co czyni system mało przejrzystym; samorzady o wysokim potencjale własnym otrzymują różnego typu transfery na finansowanie określonych zadań własnych oraz zleconych, a w tym samym czasie muszą dokonywać wpłat do budżetu państwa w związku z wysokimi dochodami podatkowymi; w rezultacie najwyższe dochody transferowe w latach 2004–2007 otrzymały JST z województwa mazowieckiego (25,5 mld zł), a na drugim miejscu było województwo śląskie (22,3 mld zł).

Wyniki przywoływanych powyżej badań nad rozkładem przestrzennym dochodów i wydatków publicznych, wraz z całą historią badań, stały się podstawą do rozszerzenia zakresu dociekań o przyczyny takiego stanu rzeczy. Wynikiem tego jest opracowanie IBnGR zatytułowane „Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej”. Najwymowniejszą, podawaną tam wielkością, wydaje się być skalkulowane przez autorów ok. 19%, jako udział dochodów publicznych przypisanych *a priori* województwu, w którym dochody te zostały pobrane. Są to: dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (włącznie z udziałami we wpływach z PIT i CIT), dochody samorządowych funduszy celowych, dochody samorządowych jednostek gospodarki pozabudżetowej (poza dotacjami z budżetów samorządowych) oraz stosunkowo niewielkie dochody samorządowych i państwowych osób prawnych – instytucji kultury, szkół wyższych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, pozyskiwane poza sektorem finansów publicznych – przede wszystkim w formie opłat za świadczone usługi¹¹. Oznacza to, że jedynie około jedna piąta dochodów publicznych pochodzących z danego regionu, bezpośrednio pozostaje na tym obszarze – reszta jest redystrybuowana za pomocą różnego typu mechanizmów.

Poddając analizie wybrane mechanizmy decydujące o podziale środków publicznych (ok. 130-140 mld w 2009 r.) pomiędzy poszczególne województwa można, poza udowodnionym wyżej wnioskiem o małym znaczeniu terytorialnego rozkładu dochodów publicznych przypisanych *a priori* do ich wykorzystania w województwie, stwierdzić, że¹²:

1. podział środków publicznych pomiędzy województwa dokonywany jest przez wiele niezależnie działających instytucji posługujących się własnymi kryteriami podziału, nieskoordynowanymi z punktu widzenia polityki regionalnej;
2. znaczna część transferów odbywa się bez formalnego sprecyzowania trybu i kryteriów alokacji; tam natomiast, gdzie kryteria takie zostały sformułowane, są to głównie kryteria formalne, których zastosowanie prowadzi raczej do zmniejszenia dysproporcji w przepływach środków pieniężnych, a nie do zmniejszenia dysproporcji w poziomie wykonywania zadań publicznych;

¹¹ Misiąg W., Tomalak M., 2010: Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, str. 13.

¹² Ibidem, str. 10.

3. żaden z przeanalizowanych algorytmów nie odwoływał się do kryteriów związanych z jakością wykonywanych zadań; mierniki realizacji celów najważniejszych dokumentów strategicznych nie są wykorzystywane jako kryteria podziału środków;
4. procedura budżetowa nie przewiduje sporządzenia jakiegokolwiek dokumentu (ani planistycznego, ani sprawozdawczego) obrazującego przepływy środków od instytucji centralnych do województw. Również zasady opracowywania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku) całkowicie pomijają przestrzenny aspekt planowania wieloletniego.
5. największe transfery środków do województw służą finansowaniu wydatków, które na ogół nie są traktowane jako wydatki rozwojowe, np. wydatki na bieżące funkcjonowanie edukacji na poziomie podstawowym i średnim, na bieżące wydatki placówek ochrony zdrowia, na pomoc społeczną; wydatki te mają jednak ogromny wpływ na politykę regionalną i jej efekty, gdyż z jednej strony w znacznym stopniu określają bieżący i przyszły poziom życia mieszkańców województwa oraz mają bezpośrednie efekty popytowe ale z drugiej strony są zbyt małe i będą wymuszały na instytucjach świadczących usługi publiczne przeznaczenie na te cele części środków, którymi mogłyby być finansowane inwestycje i inne działania rozwojowe.

Podsumowanie

Wnioski z analiz przestrzennego rozkładu dochodów i wydatków publicznych są, z pewnością bardzo skrótową, charakterystyką dochodów i wydatków publicznych w wymiarze regionalnym, stanowiąc jednocześnie jeden z punktów wyjścia do zmian na tym polu w zależności od przyjętego modelu polityki rozwoju regionalnego. Stosując dotychczasowe mechanizmy uzyskano bowiem mniejsze zróżnicowanie wydatków publicznych niż dochodów w poszczególnych województwach (niemniej jednak ma to miejsce przy bardzo dużej skali redystrybucji za pośrednictwem budżetu państwa). Mechanizm ten nie działa natomiast w dłuższej perspektywie mobilizująco dla władz samorządowych, ponieważ potencjalne własne dążenia do zwiększenia dochodów nie przekładają się na pewność co do możliwości ich wykorzystania w danym regionie. W konsekwencji system podziału dochodów i wydatków publicznych nie stanowi dodatkowego bodźca rozwojowego dla władz samorządowych na obszarach będących „lokomotywami wzrostu”. Nie jest również sam w sobie wystarczająco mocnym wsparciem rozwojowym dla obszarów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, czego dowodzą powiększające się dysproporcje w dochodach publicznych.

Analiza jakościowa dotychczasowych algorytmów podziału środków publicznych pomiędzy województwa również wskazuje na ich niewielką przydatność dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, chociażby ze względu na brak planowania i sprawozdawczości w podziale na województwa. W konsekwencji, próby terytorializacji polityk publicznych i koordynacji ich elementów mających wpływ terytorialny w ramach polityki rozwoju regionalnego, wymagają pracy od podstaw, która po pierwsze umożliwi planowanie i sprawozdawczość w wymiarze regionalnym, następnie dopiero dyskusję nad potencjalnymi zmianami dotychczasowych mechanizmów alokacji środków publicznych.

Literatura

- Jakubowska P., Kuliński A., Żuber P., (red.): Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Jakubowska P., Kuliński A., Żuber P., (red.): The Future of European Regions, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007-2008.
- Konferencja „Potrójne Europejskie Mezzogiorno. Wyzwania dla spójności w Europie”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 24-25 września 2009 r., Warszawa.
- Boni M. (red. nauk.): Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, Dokument przyjęty 10 czerwca 2010 przez Komitet Stały Rady Ministrów i rekomendowany do przyjęcia przez Radę Ministrów.
- Hauser J.: Zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2008.
- Misiąg W., Tomalak M.: Przestrzenne zróżnicowanie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w latach 2006-2007. Prezentacja na konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 22 luty 2010, Warszawa.
- Mackiewicz-Lyziak J., Misiąg W., Tomalak M.: Dochody i wydatki publiczne w latach 2006–2007. Analiza regionalna. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, 2009.
- Milewska A.: Samodzielność finansowa jednostek samorządu gminnego a realizacja zadań oświatowo-wychowawczych, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, tom X, zeszyt 2, 2008.
- Misiąg W., Tomalak M.: Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010.

Summary

Inefficiency of the European cohesion policy conducted so far results in discussions about changes of its paradigm. Tendencies to evening up the levels of socio-economic development between regions are transformed into support for both competitiveness as well as cohesion. Public revenues and expenditures are important elements of implementation of any model of regional development policy and their changes can contribute to improvement of its efficiency. Spatial analysis of tendencies in public revenues creation as well as methods of division of public revenues and expenditures indicates a necessity for verification of existing mechanisms in order to make them more suitable for regional development policy.

Informacje o autorze:

dr Nina Drejerska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
Ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
e-mail: ninadrejerska@o2.pl

*Joanna Rakowska
Agnieszka Wojewódzka*

STRATEGIE ROZWOJU POWIATÓW ORAZ FUNDUSZE STRUKTURALNE UE JAKO INSTRUMENTY KREOWANIA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Strategies of development of poviats and eu structural funds as instruments creating spatial order

W artykule określono związek pomiędzy faktem istnienia strategii rozwoju powiatów, a wykorzystaniem środków unijnych w okresie programowania 2004-2006. Scharakteryzowano instrumenty jakie są możliwe do wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego w celu kształtowania ładu przestrzennego. W części empirycznej wykorzystano dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (2009) oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w starostwach powiatowych w 2008 roku. Stwierdzono, że możliwość i zasady pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych wymusiła na starostwach powiatowych opracowanie dokumentów planistycznych, w tym strategii lub planów rozwoju. Doprowadziło to do znacznego uzupełnienia dokumentów planistycznych w powiatach – beneficjentach programów unijnych. W efekcie powstał porządek organizacyjny, który w bieżącym okresie programowania może skutkować efektywniejszym wykorzystaniem instrumentów kształtowania ładu przestrzennego, włączając zewnętrzne środki finansowe.

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego w celu sprawnego funkcjonowania i wypełniania swoich funkcji wykorzystują różne instrumenty. Ich dobór uzależniony jest przede wszystkim od specyfiki danej jednostki, posiadanych zasobów oraz ograniczeń wewnętrznych i tych płynących z otoczenia¹.

Szczególnie ważne i popularne w praktyce są instrumenty o charakterze prawno-ekonomicznym oraz instrumenty finansowe. Pomędzy nimi występują wyraźne związki, bowiem samorząd terytorialny powinien prowadzić politykę rozwoju, rozumianą jako świadome oddziaływanie władz publicznych na rozwój społeczno-ekonomiczny podlegających mu jednostek terytorialnych². Elementem tej polityki jest wykorzystywanie różnych instrumentów oddziaływania na rozwój i tym samym kształtowania ładu przestrzennego czyli równowagi pomiędzy sprzecznymi często

¹ Kogut-Jaworska M.: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Cedetu.pl, Warszawa 2008, s. 69.

² Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, *Wiś Jutra*, nr 10/2008, s. 6.

trendami rozwoju oraz eliminacji konfliktów³. Wykorzystanie dostępnych środków zewnętrznych w postaci funduszy strukturalnych wymaga spełnienia przez jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjentów szeregu wymogów administracyjno-organizacyjnych, w tym także posiadania aktualnych dokumentów planistyczno-strategicznych, z których powinna wynikać tematyka przygotowywanych wniosków i realizowanych projektów.

Instrumenty polityki rozwoju w kreowaniu ładu

Na politykę rozwoju składa się szereg decyzji podmiotów zarządzających rozwojem, które mogą wykorzystywać do stymulowania rozwoju wiele różnych instrumentów. W praktyce prowadzona polityka rozwoju, a co za tym idzie stosowanie instrumentów dotyczy określonej sfery rozwoju: finansów, inwestycyjnej, wspierania przedsiębiorczości, społecznej, itd⁴.

W literaturze pojęcie instrumentu uznawane jest za stosunkowo względne. Instrumenty polityki można zdefiniować jako „[...] prawnie określone możliwości dostępne organizacjom publicznym - władzom rządowym i lokalnym do sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądaných efektów (celów) lub też mogą to być wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądaných sytuacji”⁵.

Do klasyfikacji instrumentów stosowane są różne kryteria⁶. Powszechnie spotykana jest systematyka instrumentów polegająca na ich podziale na te o charakterze bezpośrednim i pośrednim⁷. Do instrumentów bezpośrednich zaliczyć można przede wszystkim uchwały i zarządzenia organów jednostek terytorialnych, decyzje administracyjne, nakazy i zakazy, umowy i porozumienia. Stanowią one jednoznaczny efekt oczekiwanych postaw pozostałych podmiotów rozwoju, co do decyzji organów samorządu terytorialnego. Instrumenty pośredniego oddziaływania mają najczęściej postać parametrów sterowania ekonomicznymi procesami zmian strukturalnych i są to na przykład stawki opłat za lokalne usługi publiczne, stawki podatków i opłat lokalnych, zwolnienia i ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe.

W praktyce za stosunkowo powszechne instrumenty oddziaływania na rozwój lokalny uznaje się instrumenty o charakterze prawno-ekonomicznym, do których zalicza się programy gospodarcze (często w formie strategii rozwoju), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, budżet czy wieloletnie programy inwestycyjne⁸.

³ Borsal M.: Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej, [w:] red. Strzelecki Z.: Gospodarka regionalna i lokalna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 181.

⁴ Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, *Wię Jutra*, nr 10/2008, s. 6.

⁵ Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, por. Kogut-Jaworska M.: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Cedetu.pl, Warszawa 2008, s. 72-73.

⁶ Por. Borsal M.: Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej, [w:] red. Strzelecki Z.: Gospodarka regionalna i lokalna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 188-189.

⁷ Famulska T., Znanięcka K. (red.): Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wyd. AE Katowice, Katowice 2004, s. 29-30.

⁸ Wojewódzka A.: Instrumenty zarządzania strategicznego w gminach i ich rola w rozwoju lokalnym, [w:] red. Mickiewicz B., *Rozwój lokalny – wykorzystanie instrumentów unijnych i regionalnych*, Wyd. WEiOGŻ AR Szczecin, Szczecin 2005, s. 719-728.

Obok instrumentów prawno-ekonomicznych wyróżnia się instrumenty finansowe, które mają za zadanie gromadzić dochody i przychody budżetowe oraz instrumenty dokonywania wydatków. Należą do nich przede wszystkim: inwestycje komunalne, finansowanie inwestycji z kredytów bankowych, z wpływów z obligacji komunalnych, z dotacji czy pożyczek udzielanych przez państwowe fundusze celowe, ze środków budżetowych Unii Europejskiej⁹, a także przyciąganie inwestorów poprzez odpowiedni kształt stawek i zwolnień podatkowych w ramach podatków lokalnych¹⁰.

Osobną kategorię, która zyskuje obecnie na znaczeniu, tworzą instrumenty wspierania przedsiębiorczości np. doradztwo, obsługa informacyjna przedsiębiorców i inwestorów.

Przedmiotem badań empirycznych w niniejszym artykule jest określenie czy w badanym okresie istniały w powiatach strategie rozwoju powiatów lub dokumenty planistyczne o podobnym charakterze, stąd opisano szczegółowo strategię jako instrument. Pod pojęciem strategii rozwoju należy rozumieć wieloletni plan, który zawiera wizję rozwoju, opis kluczowych problemów i konkretnych projektów działania¹¹. Strategia określa działania jakie należy podjąć, aby dana jednostka terytorialna mogła realizować swoje cele, rozwijać się w przyszłości i optymalnie zaspokajać potrzeby mieszkańców. Strategia spełniając swoje funkcje, zarówno efektywnościowe, jak i instrumentalne może eliminować konflikty pomiędzy różnymi podmiotami mającymi wpływ na rozwój danej jednostki poprzez ustalenie określonych priorytetów i kolejności ich realizacji. Umożliwia również bieżące kontrolowanie i ocenianie postępów oraz korygowanie ewentualnych błędów przez wszystkie podmioty zainteresowane realizacją konkretnego dokumentu strategicznego. Zapisane w strategii cele wymagają zapewnienia określonych środków finansowych, stąd bardzo ścisły związek strategii z pozostałymi instrumentami, zwłaszcza finansowymi. Strategia mobilizuje do wygosparowania środków na rozwój z zasobów lokalnych oraz daje możliwość ubiegania się o zewnętrzne środki finansowe, będąc swego rodzaju biznesplanem¹².

Polityka rozwoju to implementacja wymienionych instrumentów w postaci zintegrowanego pakietu. Jego stosowanie przynosi zdecydowanie większe efekty niż sumaryczne efekty oddziaływania pojedynczych środków czy instrumentów. Należy podkreślić, że stosowanie określonego instrumentarium zależy od rodzaju jednostki terytorialnej i jej specyfiki, stąd dobór i wykorzystanie instrumentów w gminach, powiatach czy województwach różni się.

⁹ Na temat możliwości wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w okresie programowania 2004-2006 jako instrumentu finansowego szerzej w: Zając J.: Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006, [w:] red. Powęska H.: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy strukturalnych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008, s. 81-87.

¹⁰ Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, *Wiś Jutra*, nr 10/2008, s. 6.

¹¹ Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 175.

¹² Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 177.

Cel i metoda

Celem artykułu jest określenie związku pomiędzy strategiami rozwoju powiatów, a poziomem absorpcji funduszy strukturalnych przez te jednostki w okresie programowania 2004-2006. W opracowaniu skoncentrowano się na instrumentach rozwoju w postaci strategii rozwoju powiatów i funduszy strukturalnych oraz ich wzajemnego oddziaływania w badanym okresie.

Badanie przeprowadzono na podstawie dwóch rodzajów danych pierwotnych:

- danych dotyczących liczby projektów zrealizowanych przez powiaty, zawartych w bazie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na 30 czerwca 2009r.¹³), na podstawie której opracowano listę rankingową powiatów według kryterium liczby zrealizowanych projektów.

- danych dotyczących dokumentów strategicznych dla powiatów, obowiązujących lub będących w opracowaniu w okresie programowania 2004-2006, uzyskanych w wyniku badań ankietowych.

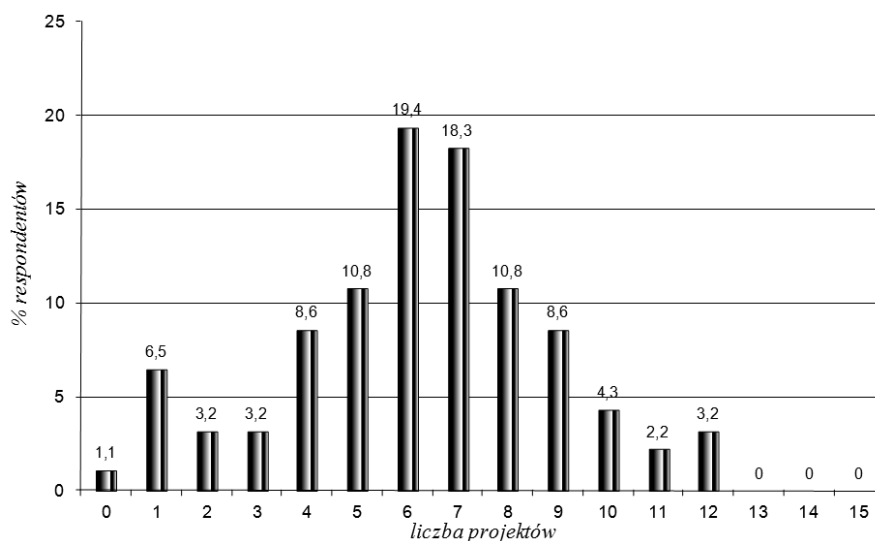
Ankiety w ramach badań pogłębionych zostały skierowane do populacji generalnej 314 powiatów ziemskich w Polsce. Odpowiedziały Starostwa z 93 powiatów ziemskich, co stanowi 30% wyżej wymienionych adresatów. W ankiecie zapytano „Czy na potrzeby realizacji projektów unijnych stworzono specjalne dokumenty? Jeśli tak, proszę określić rodzaj dokumentu.”

W opracowaniu przedstawiono analizę wyników powyżej omówionego badania ankietowego oraz zestawienie obydwu wskazanych kategorii danych, co stanowiło podstawę określenia relacji pomiędzy wykorzystaniem funduszy strukturalnych przez realizację projektów, a założeniami przyjętymi w tej kwestii w dokumentach strategiczno-planistycznych powiatów.

Wyniki badań

Analiza danych wykazała, iż około 1% powiatów-respondentów to jednostki, które w badanym okresie programowania nie zrealizowały ani jednego projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych. Najwyższy odsetek badanej grupy (19,4%) stanowiły powiaty, które zrealizowały po sześć takich projektów oraz powiaty (18,3%), gdzie wdrożono po siedem projektów. Powiaty, które zrealizowały największą liczbę projektów – po 11 i 12 – stanowią odpowiednio 2,2% oraz 3,2 % badanej zbiorowości. Według danych MRR (2009), najczęściej – bo aż po 15 projektów - zrealizowały powiaty lubelski i świdnicki oraz w drugiej kolejności (po 13 projektów) powiaty ostrołęcki i tarnogórski. Żaden z tych powiatów nie znalazł się jednak w grupie respondentów ankiety, dlatego też nie zostały one wykazane na rysunku 1.

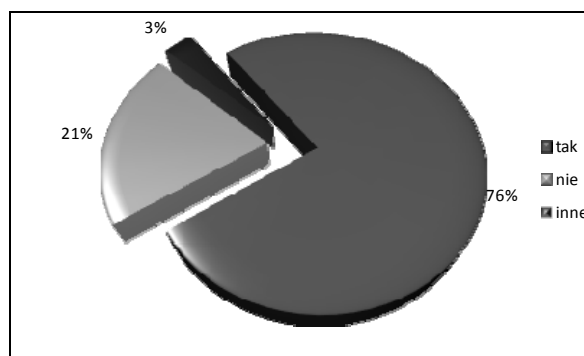
¹³ Zgodnie z zasadą kwalifikowalności czasowej $n+3$, tzw. „nowe kraje członkowskie” UE mogły realizować projekty współfinansowane z funduszy unijnych w latach 2004-2006 aż do końca 2009r.



Rysunek 1. Struktura powiatów - respondentów wg liczby zrealizowanych projektów w latach 2004-2006
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Spośród badanych powiatów, aż w 70 (76%) wskazano, że na potrzeby realizacji projektów unijnych powstały specjalne dokumenty, 19 (21%) odpowiedziało negatywnie, a w 3 (3%) nie udzielono jasnej odpowiedzi na pytanie (por. rysunek 2).

Do dokumentów, które zostały utworzone na potrzeby realizacji projektów respondenci zaliczyli szerokie spektrum opracowań: procedury wdrażania i realizacji projektów, studia wykonalności projektów, porozumienia i deklaracje o współpracy, instrukcje obiegu dokumentów, regulaminy związane z podziałem czynności i sposobami zarządzania projektem. Stosunkowo najczęściej wymieniano plany rozwoju lokalnego (27 przypadków), wieloletnie plany inwestycyjne (10 przypadków) oraz strategie rozwoju powiatów (20 przypadków).



Rysunek 2. Struktura respondentów wg odpowiedzi na pytanie: „Czy na potrzeby realizacji projektów unijnych stworzono specjalne dokumenty?”

Źródło: opracowanie własne.

Analiza przedziału czasowego obowiązywania przygotowanych dokumentów oraz rozmowy z przedstawicielami starostw wskazują, iż ich opracowanie było spowodowane przede wszystkim wymogami realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Wcześniej dokumenty tego typu nie istniały.

Wyniki analizy liczby zrealizowanych w starostwach powiatowych projektów (rys. 1.), a odpowiedzią na pytanie ankietowe dotyczące przygotowywania dokumentów planistycznych (rys. 2) wskazują, że dokumenty na potrzeby realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych musiały opracować zarówno te powiaty, które zrealizowały najwięcej projektów, jak i te, gdzie zrealizowano ich relatywnie mniej.

Można na tej podstawie wnioskować, iż możliwość skorzystania z funduszy strukturalnych obwarowana jednak wymogami wprowadzenia i realizacji planowania strategicznego, doprowadziła do poprawy ładu organizacyjno-administracyjnego w badanych jednostkach.

Wnioski

1. W okresie programowania 2004-2006 w badanej grupie powiatów ziemskich powszechne było stosowanie instrumentu w postaci funduszy strukturalnych, szczególnie w jednostkach terytorialnych, które poszukiwały nowych, zewnętrznych źródeł finansowania swoich działań aby sprawnie i skutecznie realizować swoje cele oraz zaspokajać potrzeby mieszkańców.
2. Zgodnie z założeniami teoretycznymi opracowanie dokumentów planistycznych powinno poprzedzać realizację działań prorozwojowych w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym także wdrażanie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Analiza uzyskanego materiału empirycznego wskazuje jednak na występowanie odwrotnej zależności. Znaczna część badanych powiatów nie posiadała dokumentów planistyczno-strategicznych, dopiero możliwość i zasady pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych wymusiła na starostwach powiatowych tworzenie tego typu dokumentów, w szczególności strategii lub planów rozwoju.
3. W konsekwencji wdrażanie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006 doprowadziło do znacznego uzupełnienia dokumentów planistycznych w powiatach – beneficjentach programów unijnych. W efekcie powstał porządek organizacyjny, który w bieżącym okresie programowania może skutkować efektywniejszym wykorzystaniem instrumentów kształtowania ładu przestrzennego, włączając zewnętrzne środki finansowe.

Literatura:

1. Borsa M.: Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej [w:] red. Strzelecki Z.: Gospodarka regionalna i lokalna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

2. Famulska T., Znaniecka K. (red.): Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wyd. AE Katowice, Katowice 2004.
3. Kogut-Jaworska M.: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Cedetu.pl, Warszawa 2008.
4. Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
5. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.: Gospodarka samorządu terytorialnego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
6. Wojewódzka A.: Instrumenty zarządzania strategicznego w gminach i ich rola w rozwoju lokalnym, [w:] red. Mickiewicz B., Rozwój lokalny – wykorzystanie instrumentów unijnych i regionalnych, Wyd. WEiOGŻ AR Szczecin, Szczecin 2005.
7. Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, Wieś Jutra, nr 10/2008.
8. Zając J.: Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006, [w:] red. Powęska H.: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy strukturalnych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008.

Summary

The article presents the results of the analysis of relation between strategies of development of poviats (NTS 4) and absorption of EU structural funds in 2004-2006. In theoretical part the authors described instruments which local self-governments can apply in order to create and form spatial order. The empirical part is based on the data from the Ministry of Regional Development (as of June 30, 2009) and on the results of a questionnaire survey carried out in poviats in 2008. It was concluded that the possibility and rules of applying for EU structural funds made the poviat authorities elaborate planning documents, including strategies or plans of development of poviats. It resulted in creating organisational order, which in the current programming period may lead to a more effective use of instruments creating spatial order, including EU funds.

Informacje o autorach

Dr Joanna Rakowska
Dr Agnieszka Wojewódzka
*Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
SGGW
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
e-mail:joanna_rakowska@sggw.pl
agnieszka_wojewodzka@sggw.pl*

Iwona Pomianek

Polityka finansowa wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego

Financial policy of selected communes in Warmia and Mazury province

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, stanowiące istotny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, są w dużym stopniu uwarunkowane z jednej strony samodzielnością dochodową i wydatkową samorządów, a z drugiej – aktywnością w zakresie aplikowania o środki z funduszy Unii Europejskiej. Wysoka samodzielność finansowa i aktywność cechowała gminy o wyższym poziomie rozwoju, według miernika rozwoju społeczno-gospodarczego Hellwiga. Z drugiej strony – gminy wiejskie oddalone od aglomeracji miejskich, o niższym poziomie rozwoju, cechowała bierność w aplikowaniu o dofinansowanie projektów, których realizacja właśnie tam byłaby najbardziej potrzebna.

Wstęp

Polityka finansowa gminy polega na pozyskiwaniu do budżetu środków finansowych, które umożliwiają realizację zadań nałożonych na nią przez ustawę o samorządzie gminnym¹ oraz realizacji odpowiedniej strategii wydatkowania tych środków, w celu najbardziej efektywnego zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. Badania A.J. Kozłowskiego² dowodzą, że środki na realizację inwestycji, wobec znacznego obciążenia budżetów wydatkami bieżącymi (w zakresie finansowania administracji, oświaty, opieki społecznej oraz utrzymania infrastruktury), samorządy lokalne pozyskują głównie ze źródeł zewnętrznych. Wielkość tych środków zależy przede wszystkim od kreatywności i aktywności samorządu gminnego³.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego określa ramy jej funkcjonowania oraz realne możliwości postawionych przed nią zadań⁴. Istotne znaczenie dla prowadzenia skutecznych działań, mających na celu lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, mają: struktura budżetu gminy, sposób zasilania finansowego oraz możliwość niezależnego kształtowania wydatków budżetowych⁵.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

² Kozłowski A.J., 2006: Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. *Więś i rolnictwo*, nr 4 (133), s. 169.

³ Tuzimek B., 2005: Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego. *Więś i Rolnictwo*, nr 1 (126), s. 127-143.

⁴ Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 150-151.

⁵ Owsiak S., 2008: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 336.

Metoda badań

Badania empiryczne przeprowadzono w 2008 r. w województwie warmińsko-mazurskim⁶. Dla wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich obliczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga⁷. Gminy zaseregowano następnie w 3 klasy. Do klasy A zakwalifikowano gminy o wyższym poziomie rozwoju (15 jednostek) – miejsko-wiejskie lub wiejskie o charakterze podmiejskim, sąsiadujące bezpośrednio z granicami miast na prawach powiatu - Olsztynem i Elblągiem lub otaczające gminy miejskie Giżycko oraz Ostróda. Przez obszar prawie wszystkich jednostek klasy A przebiegały główne krajowe szlaki drogowe. Do klasy B zakwalifikowano jednostki o przeciętnym poziomie rozwoju (70 gmin). W klasie C, do której zakwalifikowano gminy o niższym poziomie rozwoju, znalazło się ogółem 15 jednostek, głównie o statusie gminy wiejskiej. Były to gminy nie sąsiadujące bezpośrednio z miastami województwa warmińsko-mazurskiego. Pięć jednostek sąsiadowało z granicą polsko-rosyjską, a dwie należały do powiatów przygranicznych. Przez obszar siedmiu jednostek z klasy C przebiegały główne drogi krajowe, pozostałe zaś były położone w pewnym oddaleniu od układu komunikacyjnego kraju, a połączenie z innymi gminami umożliwiały drogi wojewódzkie i powiatowe. Były to więc w znacznym stopniu jednostki peryferyjne. Badaniem ankietowym objęto obszar wiejski powiatów ziemskich, w których udział ludności wiejskiej w ludności ogółem (wskaźnik ruralizacji) przekraczał 50%. W ten sposób do dalszych badań wybrano 51 urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast informacje zwrotne uzyskano z 30 jednostek samorządowych.

Samodzielność finansowa badanych jednostek

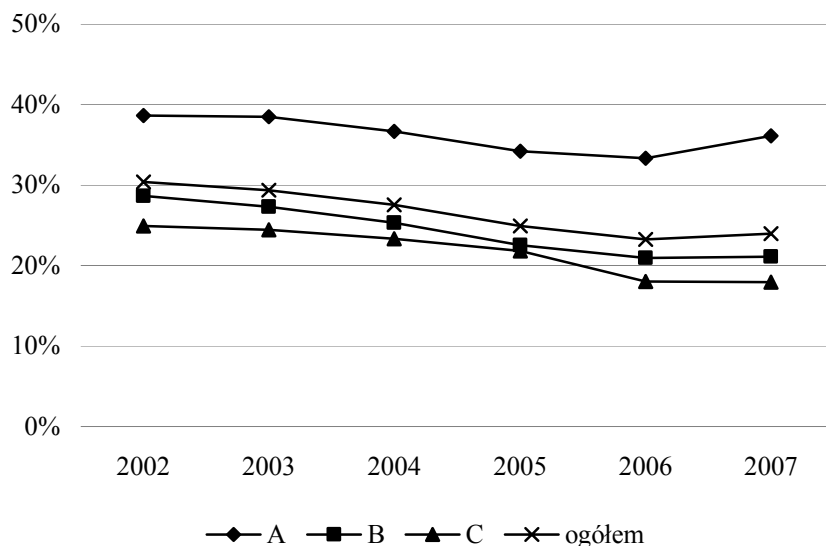
Analizie poddano dochody oraz wydatki gmin w szeregu sześcioletnim (2002-2007). Obliczono wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej (WSD) oraz wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (WSW)⁸.

Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej służy ocenie stopnia możliwości generowania dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, na które dana jednostka ma wpływ. Wyznacza się go jako iloraz wartości dochodów własnych z wyłączeniem udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i wartości dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem. Przeprowadzona analiza dowodzi, że najwyższa dochodowa samodzielność charakteryzowała gminy klasy A – 36%, o 15 p.p. większa niż w gminach klasy B i aż dwukrotnie większa w porównaniu z gminami klasy C (por. rysunek 1). Ponadto, analiza współzależności przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią ($r=0,707$; $p\text{-value}=0,01$) pomiędzy cechami: poziom rozwoju gminy a dochodowa samodzielność finansowa gminy.

⁶ Grant promotorski MNiSW nr N N 114 0295 33, pt. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)

⁷ Hellwig Z., 1968: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. Przegląd Statystyczny, Nr 4.

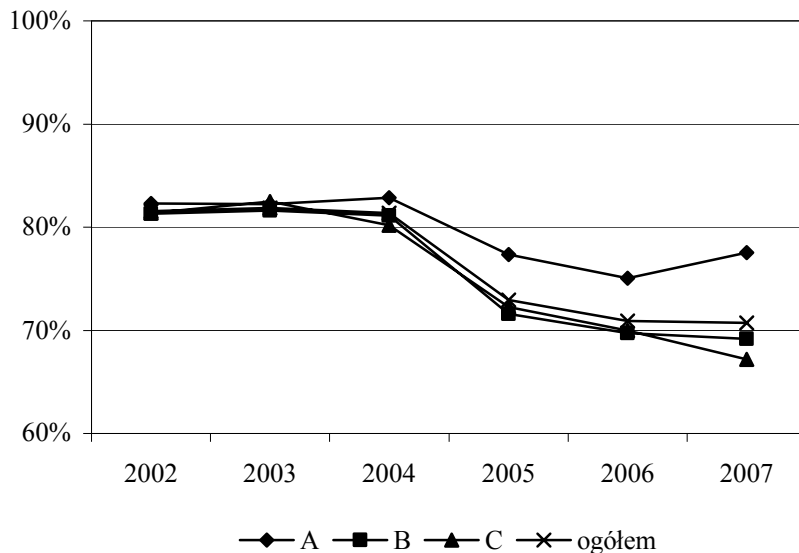
⁸ Dylewski M. i in., op. cit.



Rysunek 1. Wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej (WSD) badanych gmin, w latach 2002-2007
n=51.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej natomiast pozwala ocenić stopień możliwości swobodnego dysponowania dochodami jednostki samorządu terytorialnego. Wyznacza się go jako iloraz wartości wydatków jednostki samorządu terytorialnego, co do których ma ona pełną swobodę dysponowania do wartości dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem. Przeprowadzona analiza dowodzi, że najwyższa wydatkowa samodzielność charakteryzowała i w tym przypadku gminy klasy A – 78%, o około 10 p.p. więcej niż w pozostałych typach gmin (rysunek 2). Ponadto, analiza współzależności przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią ($r=0,560$; $p\text{-value}=0,01$) pomiędzy cechami: poziom rozwoju gminy a wydatkowa samodzielność finansowa gminy.



Rysunek 2. Wskaźnik wydatkowej samodzielności finansowej (WSW) badanych gmin, w latach 2002-2007
n=51.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

O efektywności realizacji zadań gminy decyduje także wynik finansowy, który przyjmując wartości dodatnie określany jest mianem nadwyżki, natomiast w przypadku wartości ujemnej staje się deficytem budżetowym. W okresie 2002-2007 nie znalazła się jednostka, w której przynajmniej w jednym roku nie występował deficyt budżetowy, a w większości gmin deficyt wystąpił w 1-3 latach. Ankietowani, zapytani o źródła pokrycia deficytu budżetowego, najczęściej wskazywali kredyty bankowe (70%) oraz pożyczki (53%). Nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły pokrycie deficytu w 23% jednostek, a przychody ze sprzedaży majątku komunalnego – w 7% gmin.

Sytuacja gospodarcza gmin

Według ankietowanych z 69% gmin, w ciągu sześciu lat poprzedzających badanie (2002-2007), nastąpiła poprawa sytuacji gospodarczej, według 12% pogorszenie, a według kolejnych 19% nie odnotowano znaczących zmian. Ankietowani z gmin o wyższym poziomie rozwoju zgodnie oceniali zmiany sytuacji gospodarczej swoich jednostek jako pozytywne, podczas gdy wójtowie z gmin o niższym poziomie rozwoju uważali, że sytuacja w ich gminach nie uległa poprawie.

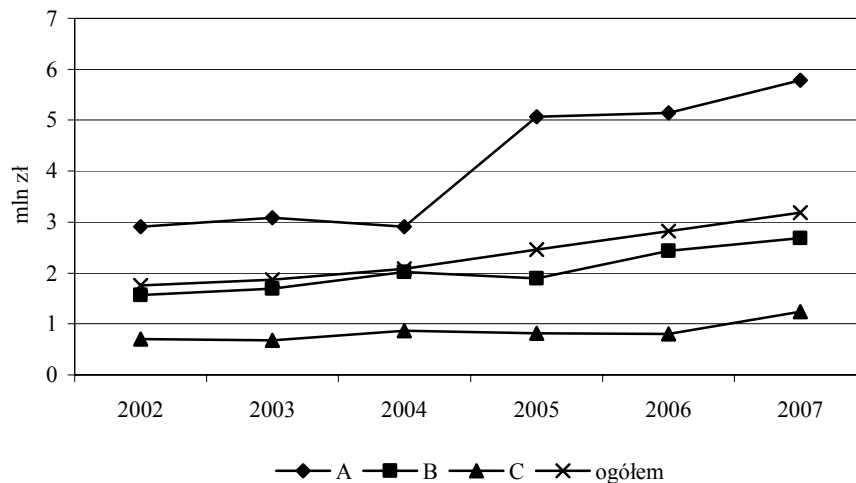
Wśród czynników sprzyjających rozwojowi gospodarczemu najczęściej wymieniano położenie geograficzne (63%). Następnie wskazywano na aktywność i zaangażowanie różnych grup społecznych w rozwiązywanie lokalnych problemów (13%), współpracę z innymi gminami krajowymi (17%) i zagranicznymi (10%), dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną (17%) i społeczną (10%), zasoby geologiczne (13%). Wśród innych czynników wymieniano sąsiedztwo dużego miasta, klimat

inwestycyjny tworzony przez władze lokalne, dużą liczbę przedsiębiorstw, dobrą jakością gleb, dobrze rozwinięte rolnictwo oraz czyste środowisko naturalne.

Wśród czynników ograniczających rozwój gospodarczy gminy na pierwszym miejscu wskazywano brak środków finansowych (63%), a następnie słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną (43%), niewielkie zaangażowanie społeczności lokalnych w rozwiązywanie problemów (33%). Zadłużenie gminy wskazano w 17% gmin, słabo rozwiniętą infrastrukturę społeczną w 13%; wśród innych wymieniano m.in. upolitycznienie samorządów lokalnych.

Inwestycje lokalnych samorządów

W latach 2002-2007 średni udział wydatków majątkowych o charakterze inwestycyjnym w wydatkach ogółem w gminach klasy A wynosił 19%, w gminach klasy B – 14%, zaś w gminach klasy C – 11%. W badanym okresie przeciętną wartość wydatków majątkowych inwestycyjnych gmin cechowała tendencja wzrostowa, szczególnie wyraźnie rysująca się w przypadku gmin o wyższym poziomie rozwoju (wzrost z 2,91 mln zł w 2002 r. do 5,78 mln zł w 2007 r.). Wyraźny wzrost wydatków w tej klasie gmin w pierwszym roku po akcesji wiązał się z wydatkowaniem większych sum na realizację inwestycji współfinansowanych z szerzej dostępnych środków Unii Europejskiej (por. rysunek 3).



Rysunek 3. Średnia wartość wydatków inwestycyjnych w gminie, w latach 2002-2007
n=51.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS

Przeprowadzona analiza współzależności przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią (0,631) pomiędzy cechami: wydatki inwestycyjne gmin a liczbą przedsiębiorstw prywatnych zarejestrowanych w REGON. A zatem można stwierdzić, że wzrost wydatków inwestycyjnych gmin wpływa na zwiększenie liczby przedsiębiorstw prywatnych. Wykonany test wykazał, że współzależność mierzona za pomocą współczynnika

korelacji liniowej Pearsona jest istotna na poziomie $p\text{-value}=0,01$. Podobny wynik uzyskała także m.in. W. Kamińska⁹, badając uwarunkowania pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce w latach 1988-2003.

Analiza przeprowadzona przez A. Rosnera i M. Stanny¹⁰ wykazała istnienie wyraźnych skupisk gmin o niskim udziale inwestycji w wydatkach budżetu, obejmujące prawie całe województwo warmińsko-mazurskie (zwłaszcza powiaty przygraniczne), co zdecydowanie wyróżniało ten region na tle kraju.

Wśród zrealizowanych w ostatnich 6 latach najważniejszych inwestycji respondenci wymieniali najczęściej projekty z zakresu infrastruktury technicznej (75%), a następnie z zakresu infrastruktury społecznej (29%), dotyczące głównie budowy sieci wodno-kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, dróg oraz placówek oświatowych. W pojedynczych przypadkach wskazywano również uzbrojenie terenów aktywności gospodarczej, wydzielenie podstref Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz rozbudowę sieci telefonii stacjonarnej i komórkowej. Ankietowani, proszeni o ocenę efektów zrealizowanych inwestycji, na pierwszym miejscu wymieniali poprawę warunków życia mieszkańców (83%), a następnie poprawę infrastruktury technicznej (53%), ograniczenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego (43%) i powstanie nowych przedsiębiorstw (23%).

Respondenci zostali poproszeni również o przedstawienie najważniejszych inwestycji bieżących. Na projekty związane z infrastrukturą techniczną wskazało 60% badanych, a na inwestycje z zakresu infrastruktury społecznej – połowa respondentów. Projekty te dotyczyły głównie budowy sieci wodno-kanalizacyjnej, dróg, wyznaczania terenów pod inwestycje, a także budowy i modernizacji obiektów oświatowych, sportowych, kulturalnych i opieki zdrowotnej. Obserwacje te potwierdzają wyniki wcześniejszych badań przeprowadzonych przez R. Kisiela i in.¹¹ w gminach powiatu olsztyńskiego, zgodnie z którymi samorzady lokalne najczęściej prowadziły inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej (budowa sieci wodno-kanalizacyjnej i dróg) oraz społecznej (modernizacja obiektów oświatowych).

W prawie wszystkich gminach planowano rozpoczęcie nowych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, a w połowie – z zakresu infrastruktury społecznej. Jako główne źródło finansowania zaplanowanych przedsięwzięć wskazywano środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (87%), następnie środki własne (84%) oraz kredyty (55%). W jednej gminie uzyskano dofinansowanie ze środków urzędu marszałkowskiego. Badane jednostki do czasu badania ubiegały się o środki unijne średnio 6 razy, w tym w gminach o wyższym poziomie rozwoju takich prób było przeciętnie 8, podczas gdy w gminach o niższym poziomie rozwoju zanotowano 1-2 próby, co tłumaczono brakiem środków finansowych niezbędnych do współfinansowania inwestycji oraz brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry.

⁹ Kamińska W., 2006: Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988-2003. IGiPZ PAN, Warszawa, s. 189

¹⁰ Rosner A., Stanny M., 2007: Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego. [w:] Rosner A. (red.): Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. IRWiR PAN, Warszawa, s. 192-193.

¹¹ Kisiel R., Babuchowska K., Mierzejewska J., 2006: Działania władz lokalnych wspierające rozwój obszarów wiejskich. [w:] Adamowicz M. (red.): Samorzady i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Wyd. SGGW, Warszawa, s. 11-19.

Potwierdza to małą aktywność oddalonych gmin wiejskich w aplikowaniu o dofinansowanie projektów, których realizacja właśnie tam byłaby najbardziej potrzebna.

Wnioski

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, tak mocno podkreślane jako istotny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, są w dużej mierze uwarunkowane z jednej strony samodzielnością dochodową samorządów, a z drugiej ich samodzielnością wydatkową. Wskaźniki obydwu typów samodzielności były znacznie większe w gminach klasy o wyższym poziomie rozwoju, w porównaniu z pozostałymi klasami gmin. Tam również zdecydowanie najwyższe wartości przyjmował wskaźnik średnich wydatków inwestycyjnych – z zauważalnym widocznym skokiem w rok po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dzięki wykorzystaniu środków z funduszy unijnych. Natomiast małą aktywność oddalonych gmin wiejskich w aplikowaniu o dofinansowanie projektów, których realizacja właśnie tam byłaby najbardziej potrzebna, tłumaczono brakiem środków finansowych niezbędnych do współfinansowania inwestycji oraz brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry.

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007: Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 150-151.
2. Hellwig Z., 1968: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. Przegląd Statystyczny, Nr 4.
3. Kamińska W., 2006: Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988-2003. IGiPZ PAN, Warszawa, s. 189
4. Kisiel R., Babuchowska K., Mierzejewska J., 2006: Działania władz lokalnych wspierające rozwój obszarów wiejskich. [w:] Adamowicz M. (red.): Samorzady i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Wyd. SGGW, Warszawa, s. 11-19.
5. Kozłowski A.J., 2006: Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. Wieś i rolnictwo, nr 4 (133), s. 169.
6. Owsiak S., 2008: Finanse publiczne. Teoria i praktyka. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 336.
7. Rosner A., Stanny M., 2007: Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego. [w:] Rosner A. (red.): Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. IRWiR PAN, Warszawa, s. 192-193.
8. Tuzimek B., 2005: Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego. Wieś i Rolnictwo, nr 1 (126), s. 127-143.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

Summary

Investment opportunities of local self-governments depend on revenue and expenditure autonomy of the self-governments as well as their level of activeness in applying for the European Union funds. A great level of financial autonomy and activeness characterised communes of a higher level of development, according to socio-economic development index of Hellwig. On the other hand, rural distant communes, less developed, remained

passive while applying for the EU subsidies, even though such investments would have been there the most necessary.

Informacje o autorze

dr inż. Iwona Pomianek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: iwona_pomianek@sggw.pl

Alina Walenia

Charakterystyka układu instytucjonalnego Podkarpacia odpowiedzialnego za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa podkarpackiego na lata 2007–2013

Characteristics of institutional system of Podkarpacie responsible for implementation of the Regional Operational Program for Podkarpackie Province for the years 2007–2013

Celem niniejszej publikacji była ocena funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego Podkarpacia odpowiedzialnej za kreowanie i wdrażanie zasad polityki rozwoju regionalnego UE. W badaniach uwzględnione zostały uwarunkowania dualizmu władzy, bariery i czynniki uniemożliwiające w pełni wdrażanie ustawowych zasad współpracy pomiędzy tymi ogniwami władzy w województwie podkarpackim. Materiał empiryczny do badań zgromadzony został w formie badań ankietowych przeprowadzonych w 2008 r. w 160 samorządach gmin, które dokonały oceny działalności administracji rządowej i samorządowej w zakresie absorpcji środków UE mających na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy gminami.

Analiza wyników badań ankietowych pozwoliła wyróżnić trzy najistotniejsze zagadnienia związane z wyborem projektów finansowanych z funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym województwa podkarpackiego, tj.:

- ankietowane gminy (80%) wskazywały, iż wybór projektów powinien w znacznie większym stopniu opierać się o przesłanki merytoryczne. W tym zakresie należy wzmocnić rolę jaką odgrywają niezależni eksperci w wyborze projektów i jednocześnie ograniczyć możliwości dokonywania wyboru przez instytucje o charakterze politycznym, np. zarząd województwa,
- respondenci (90%) oczekują zmniejszenia liczby instytucji zaangażowanych w proces wyboru,
- dla zagwarantowania przejrzystości procesu wyboru projektów finansowanych z funduszy strukturalnych konieczne jest wprowadzenie jasnych kryteriów wyboru projektów oraz wyeliminowanie zjawiska upolitycznionego wyboru projektów, które w odczuciu 100% badanych gmin miało miejsce w 2004 – 2006,
- skróceniem czasokresu oceny wniosków o dofinansowanie projektów (100% ankietowanych),
- przejrzystych i czytelnych procedur dotyczących dokumentacji konkursowej (100% ankietowanych).

Wprowadzenie

Pełna absorpcja środków UE możliwa jest tylko poprzez stworzenie „kompleksowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym” będącego zadaniem administracji rządowej i samorządowej w woj. podkarpackim. Podstawową zasadą, na której musi opierać się system jest zasada partnerstwa takich podmiotów jak Zarząd Województwa Podkarpackiego, Wojewoda Podkarpacki, Komitet Sterujący i Komitet Monitorujący oraz uprawnione do korzystania ze środków UE podmioty gospodarcze i instytucjonalne. Istotnym problemem poziomu wojewódzkiego jest współpraca wojewoda – zarząd województwa dotycząca problematyki środków z budżetu UE przeznaczonych na kreowanie polityki rozwoju regionalnego. W zakresie środków UE działania wojewody i marszałka województwa muszą być komplementarne. Wojewoda jest osobą wiodącą w obszarze monitorowania i rozliczania środków UE wdrażanych w formie regionalnych programów oraz pochodzących z budżetu państwa. Marszałek województwa samorządowego jest wiodący w programowaniu i wdrażaniu realizacji projektów finansowanych w ramach wsparcia funduszy UE. Obecnie część urzędów wojewódzkich i wojewodów wchodzi w obszar kreowania polityki regionalnej, a więc w obszar marszałka województwa, natomiast w odpowiedzi marszałkowie województw postulują całkowite wyeliminowanie wojewody i jego służb z przepływów i rozliczeń środków unijnych. Również administracja Komisji Europejskiej dostrzega konflikt między urzędem wojewody i marszałka i wskazuje, że było to przyczyną niskiej absorpcji środków UE wdrażanych w regionach w okresie 2004 – 2006. KE podkreśla także, że może to być zagrożeniem dla implementacji sektorowych programów operacyjnych i regionalnych w okresie 2007 – 2013.

Charakterystyka praktycznej zasady rozdziału władzy pomiędzy administracją rządową i samorządową szczebla wojewódzkiego, pozostaje tematem budzącym ciągłe dyskusje, ze względu na to, iż do końca nie udało się w sposób klarowny dokonać takiego podziału. Problematyka niespójnego podziału władzy w województwach podnoszona była w doniesieniach prasowych. Wymieniane były słabe punkty samorządów województw, tj. głównie brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalność i apolityczność samorządowego aparatu urzędniczego. Brak rozwiązań dotyczących wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej, które zapewniałyby jej profesjonalizację oraz stabilność przy zmianie politycznej wywołanej wynikami wyborów, co jest poważną słabością polskiego układu samorządowego.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego¹, podmioty – województwa samorządowe – uprawnione zostały do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju regionalnego i pozostają partnerem dla rządu w sprawach rozwoju własnych obszarów terytorialnych. Wykreowanie samorządu województwa, jasne przyporządkowanie mu zadań związanych z rozwojem społeczno – gospodarczym nie zostało uzupełnione o przekazanie odpowiednich środków finansowych na działania prorozwojowe.

Pozycja prawna wojewody w systemie administracji publicznej sprowadza się do realizacji zadań ustrojowych, tj. głównie nadzoru nad tworzeniem prawa przez

¹ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

jednostki samorządu terytorialnego, wykonywania na terenie województwa funkcji reprezentacyjnych, a także współpraca z samorządem województwa dotycząca wykorzystania środków z budżetu UE.

W świetle zasygnalizowanego problemu roli administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego Podkarpacia w zakresie kreowania i wdrażania zasad polityki rozwoju regionalnego UE podjęto próbę oceny funkcjonowania układu instytucjonalnego odpowiedzialnego za ten proces. W badaniach uwzględnione zostały uwarunkowania dualizmu władzy, bariery i czynniki uniemożliwiające w pełni wdrażanie ustawowych zasad współpracy pomiędzy tymi ogniwami władzy w województwie podkarpackim. Materiał empiryczny do badań zgromadzony został w formie badań ankietowych² przeprowadzonych w samorządach gmin, które dokonały oceny działalności administracji rządowej i samorządowej w zakresie absorpcji środków UE mających na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy gminami. Badania ankietowe pozwoliły na zidentyfikowanie problemowych obszarów wyboru projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na poziomie regionalnym w okresie programowania 2004 – 2006 oraz prezentację rekomendacji dotyczących poprawy przejrzystości wyboru projektów w bieżącym okresie 2007 – 2013. Przeprowadzone badania ankietowe wśród 160 gmin funkcjonujących w woj. podkarpackim miały na celu identyfikację barier dotyczących wyboru projektów, które uzależnione były głównie od instytucji zarządzających środkami UE w regionie Podkarpacia, tj. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego.

Uregulowania prawne dualizmu władzy na szczeblu wojewódzkim

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podstawową jednostką odpowiedzialną za politykę regionalną jest samorząd województwa. Zasady funkcjonowania i organizację województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³. Trójszczeblowy ustrój terytorialny państwa oparty na zasadzie decentralizacji z istotną rolą samorządu regionalnego określony został w Konstytucji RP jako ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Zgodnie z treścią cyt. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, województwo jest regionalną wspólnotą samorządową i jednocześnie największą jednostką podziału terytorialnego kraju powołaną do wykonania zadań z zakresu polityki regionalnej i administracji publicznej. Stosownie do przepisów cyt. ustawy w regionie określony został dualistyczny model zarządzania województwem, tj. poprzez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem wykonawczym i administrację rządową z wojewodą na czele. Województwo oznacza jednostkę samorządu terytorialnego (regionalną wspólnotę samorządową) i największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Województwo w przeciwieństwie do gminy i

² Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2008 r. wśród 160 samorządów gmin funkcjonujących na terenie województwa podkarpackiego.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1590, ze zm.)

⁴ Konstytucja RP – ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U 1997, nr 78 poz. 483).

powiatu występuje w podwójnej roli, tj. jest jednostką samorządu terytorialnego oraz jednostką zasadniczego podziału terytorialnego wykonującą zadania z zakresu administracji państwowej w terenie. Samorząd województwa posiada osobowość prawną i w przeciwieństwie do administracji rządowej w terenie działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zakres działania samorządu województwa nie narusza kompetencji gminy, powiatu, a podstawowym jego ustawowym zadaniem jest określenie strategii rozwoju województwa⁵.

Podstawowym zadaniem samorządu województwa jest programowanie i prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Pozostałe ustawowe kompetencje to dysponowanie mieniem wojewódzkim oraz prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie corocznego budżetu. Zadania samorządu województwa można sklasyfikować do dwóch zasadniczych grup, tj. zadania związane z rozwojem regionalnym i zadania określane mianem „administracji świadczącej” lub usług publicznych⁶.

Samorządowi terytorialnemu poświęcony jest w całości rozdział VII Konstytucji określający zakres zadań samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych. Samorząd wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Cyt. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w swojej treści nawiązuje do konstytucyjnej normy jednolitości państwa, a równocześnie do zasad pomocniczości i decentralizacji. Ustawę tę uzupełniają inne przepisy kompetencyjne, regulacje towarzyszące oraz przepisy o charakterze wprowadzającym. Istotną barierę we wdrażaniu polityki regionalnej stanowi brak ustawowego podziału zadań i kompetencji w zakresie rozwoju regionu pomiędzy urzędem administracji wojewódzkiej, a samorządem województwa⁷.

Samorząd województwa nie ma ustalonych wystarczających kompetencji do sprawowania funkcji zarządzania w regionie. Partnerstwo regionalne nie może być zapisane tylko w ustawie o samorządzie województwa, wskazującej, że samorząd województwa kieruje polityką regionalną w części i za porozumieniem z właściwym Ministerstwem ds. Rozwoju Regionalnego. Praktyka wskazuje, że władza samorządu województwa musi być wzmocniona poprzez stosowne zapisy ustaw kompetencyjnych. Działalność administracji rządowej reprezentowanej przez Wojewodę powinna być ograniczona do nadzorowania legalności działań administracji publicznej i odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Korzyścią powinna być dalsza decentralizacja określająca, że za politykę regionalną i kontakty zagraniczne z regionami UE będzie odpowiedzialny tylko samorząd województwa, pozyskujący środki z UE, z

⁵ Patrzalek L.: *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. PWE, Warszawa 2005, s. 67 – 69.

⁶ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski: *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*. Samorząd Terytorialny, Nr 12/2002, s.45 – 46.

⁷ Dobek T.: *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*. W: *Finanse samorządu terytorialnego*. Red. L. Patrzalek. Poznań – Wrocław 2005, s.120.

przeznaczaniem głównie dla gmin będących beneficjentami pomocy. Brak dokładnego podziału kompetencyjnego to bariera ograniczająca rozwój regionu⁸.

Wdrażanie polityki regionalnej uzależnione jest od planowania strategicznego w regionach oraz współpracy w tym zakresie samorządu gminnego i wojewódzkiego oraz administracji rządowej, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich właściwie szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inni go realizują, kolejni widzą dopiero pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą korzystać z doświadczeń drugih. Dlatego też problemem i zagrożeniem w budowaniu spójnej polityki regionalnej jest brak uregulowań w zakresie służby cywilnej w samorządach wojewódzkich, która dawałaby stabilizację zatrudnienia i pracy dla kadry zarządzającej rozwojem regionalnym. Zmiany kadrowe niekorzystnie wpływają i powodują brak ciągłości w zakresie kontynuowania polityki rozwoju regionalnego.

Podział kompetencji i zadań w zakresie wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) dla województwa podkarpackiego w okresie 2007–2013

W zakresie wdrażania RPO każde województwo ustalało samodzielnie priorytety, działania, cele oraz założenia swoich regionalnych programów operacyjnych. Odmienność działań i priorytetów wynika z urozmaicenia potrzeb i celów, które powinny być zrealizowane, aby konkretny regionalny program był prawidłowo wdrażany i przyczyniał się do rozwoju regionu. Znajomość priorytetów i działań w ramach RPO jest koniecznością dla beneficjentów, którymi m.in. są jednostki samorządu terytorialnego w regionie, w celu prawidłowego przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej. Wnioski i projekty inwestycyjne aby zostały przyjęte przez instytucje zarządzające lub pośredniczące, muszą być przypisane w konkretne działanie i priorytet. Danemu priorytetowi i działaniu przypisane są określone kwoty środków UE i wysokości dotacji. Planowany budżet środków UE w ramach RPO dla Podkarpacia prawie trzykrotnie przewyższa alokację roczną ZPORR (tabela 1).

Tabela 1. Planowana alokacja środków UE w ramach RPO dla województwa podkarpackiego na lata 2007 - 2013

Województwo	Środki unijne na RPO (mln euro)	Środki unijne na wszystkie programy (mln euro)	% 3:4
2	3	4	5
Podkarpackie	1.344,57	2.746,91	48,9
Polska	20.057,48	36.322,62	55,2

Źródło: www.fundusze-strukturalne.gov.pl

⁸ Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004, s.85.

System zarządzania i kontroli RPO dla woj. podkarpackiego jest złożony, a jego ramy prawne zostały określone zarówno w aktach prawa krajowego jak i wspólnotowego i nawiązuje do przedstawionych powyżej zasad obowiązujących w ZPORR. Zasady prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w kraju, tj. podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi określone zostały w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁹. W art. 5 cyt. ustawy zamieszczona została definicja określająca m.in. *instytucję zarządzającą*, którą w przypadku RPO jest zarząd województwa, odpowiadający za przygotowanie i realizację programu operacyjnego. We wdrażaniu RPO istotną rolę pełni *instytucja pośrednicząca* – organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Funkcję instytucji pośredniczącej pełni Wojewoda.

Projekt RPO, przewidujący dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych uzyskanych za pośrednictwem rządu, przygotowuje zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego. Zarząd województwa przyjmuje RPO w drodze uchwały. Zarząd województwa przekazuje sejmikowi województwa, do dnia 30 czerwca każdego roku, informację o realizacji RPO w roku poprzednim (art. 20 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, w przypadku RPO zarząd województwa (art. 25 cyt. ustawy). Do zadań instytucji zarządzającej – Marszałka Województwa Podkarpackiego - należy w szczególności:

- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów oraz ich wybór, w oparciu o kryteria, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu oraz określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego,
- określenie poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem,
- określenie systemu realizacji programu operacyjnego,
- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych,
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów,
- monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów; a także opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów,
- odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom,

⁹ Dz. U. Nr 227 poz. 1658 ze zm.

- zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

Instytucja zarządzająca, wykonując zadania powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów.

Instytucja zarządzająca Marszałek Województwa Podkarpackiego w drodze porozumienia, powierzył *instytucji pośredniczącej* Wojewodzie Podkarpackiemu część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności:

- przygotowanie i przekazanie instytucji zarządzającej propozycji szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego w oparciu o wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu propozycji kryteriów wyboru projektu oraz dokonywanie, w oparciu o określone kryteria, wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego;
- zawieranie umów z beneficjentami o dofinansowanie projektu i kontrolę realizacji dofinansowanych projektów;
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;

Instytucja zarządzająca ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej oraz zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez instytucję pośredniczącą (art. 27 cyt. ustawy). Lista projektów indywidualnych realizowanych w ramach RPO, jest przyjmowana przez zarząd województwa w formie uchwały ogłaszanej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nadzór nad realizacją regionalnych programów operacyjnych sprawuje właściwy wojewoda, na zasadach określonych w art. 78-80, art. 81-83, art. 86 i 87 cyt. ustawy oraz art. 88a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (art. 28).

Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie konkursu, ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej. Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca w dniu ogłoszenia konkursu zamieszcza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym informację o konkursie, zawierającą co najmniej elementy określone w pkt 1-3 oraz wskazanie adresu strony internetowej, na której zamieszczono ogłoszenie o konkursie.

Do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami wyłoniionymi w konkursie lub w wyniku rozpatrzenia protestu, instytucja ogłaszająca konkurs nie może: spowodować pogorszenia warunków realizacji projektu oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków, dokonać zmian w zasadach konkursu. W przypadku RPO, o terminach posiedzenia komisji konkursowych przeprowadzających konkursy, jest zawiadamiany właściwy miejscowo wojewoda, który może wydelegować do prac w komisji w charakterze obserwatora swojego przedstawiciela (art. 29). Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów wyłoniionych do dofinansowania oraz pisemnie informuje każdego z wnioskodawców o wynikach rozpatrzenia jego wniosku. Wnioskodawca, którego projekt nie został wyłoniiony do dofinansowania, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji może złożyć pisemny protest.

Protest jest rozpatrywany w przypadku RPO - przez właściwego miejscowo wojewodę.

W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu wnioskodawca, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji w tym zakresie, może skierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Protest oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy są rozpatrywane w terminie 1 miesiąca od dnia ich otrzymania. Rozstrzygnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy procedurę wyboru projektu (art. 30).

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów, powołuje i odwołuje ekspertów z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym na okres 5 lat, licząc od dnia powołania, a także prowadzi listę tych ekspertów. Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w procesie wyboru projektów do dofinansowania, może korzystać z opinii ekspertów wpisanych na ww. listę. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określił, w drodze rozporządzenia¹⁰, szczegółowe zasady powoływania i odwoływania ekspertów, warunki jakie musi spełniać ekspert oraz przesłanki skreślenia z listy ekspertów, a także warunki ich wynagradzania za wydane opinie, mając na względzie dążenie do zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów (art. 31).

Odmiernym rozwiązaniem w okresie finansowania 2007 – 2013 było utworzenie instytucji certyfikującej. Minister Rozwoju Regionalnego poświadcza Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, wykonując zadania Instytucji Certyfikującej. Wykonywania zadań Instytucji Certyfikującej w ramach RPO powierzone zostało Wojewodzie Podkarpackiemu, na podstawie Porozumienia z dnia 4 lipca 2007 roku w sprawie przekazania zadań z zakresu certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

Omówienie wyników badań ankietowych - ocena procesu wyboru projektów do dofinansowania ze środków EFRR w ramach programów regionalnych (RPO i ZPORR) wdrażanych na Podkarpaciu

Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 160 samorządach gmin woj. podkarpackiego, które dokonały oceny działalności administracji rządowej i samorządowej w zakresie absorpcji środków UE mających na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy gminami. Analiza wyników badań ankietowych pozwoliła wyróżnić trzy najistotniejsze zagadnienia związane z wyborem projektów finansowanych z funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym województwa podkarpackiego:

- ankietowane gminy (80%) wskazywały, iż wybór projektów powinien w znacznie większym stopniu opierać się o przesłanki merytoryczne. W tym zakresie należy

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego dnia 21 maja 2007 r. w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych (Dz. U. Nr 93, poz. 626)

wzmocnić rolę jaką odgrywają niezależni eksperci w wyborze projektów i jednocześnie ograniczyć możliwości dokonywania wyboru przez instytucje o charakterze politycznym, np. zarząd województwa,

- respondenci (90%) oczekują zmniejszenia liczby instytucji zaangażowanych w proces wyboru,
- dla zagwarantowania przejrzystości procesu wyboru projektów finansowanych z funduszy strukturalnych konieczne jest wprowadzenie jasnych kryteriów wyboru projektów oraz wyeliminowanie zjawiska upolitycznionego wyboru projektów, które w odczuciu 100% badanych gmin miało miejsce w 2004 – 2006,
- skróceniem czasokresu oceny wniosków o dofinansowanie projektów (100% ankietowanych),
- przejrzystych i czytelnych procedur dotyczących dokumentacji konkursowej (100% ankietowanych).

Główne rekomendacje związane z programowaniem przejrzystego systemu wyboru projektów w okresie 2007 – 2013 dotyczą:

- zwiększenia roli jaką odgrywa ocena niezależnych ekspertów przy wyborze projektów,
- ograniczenia sytuacji, w których instytucje o charakterze politycznym podejmują decyzję o wyborze projektów wyłanianych w trybie konkursowym,
- zapewnienie kontroli społecznej nad wykorzystaniem funduszy strukturalnych poprzez uczestnictwo przedstawicieli różnych środowisk oraz organizacji pozarządowych w komitetach monitorujących Regionalne Programy Operacyjne,
- zwiększenie dostępu do informacji w zakresie wybieranych projektów,
- odpowiedniego uzasadnienia decyzji dotyczących wyboru bądź odmowy wyboru poszczególnych projektów,
- wydłużenia terminów naboru wniosków.

Odnosząc się do dwóch pierwszych rekomendacji ok. 80% ankietowanych gmin wskazywało na zmniejszenie roli zarządu województwa w dokonywaniu wyboru projektów. Znaczny odsetek (80%) ankietowanych wskazywał także na nieufność co do obiektywizmu wyboru projektów przez tą instytucję. Zmiany list rankingowych projektów, które dokonywane były przez zarząd województwa oraz regionalne komitety sterujące były postrzegane przez ankietowanych jako nieprzejrzyste i upolityczniony sposób wyboru projektów. Zasadą powinien być wybór oparty o ocenę ekspercką, a dokonywanie zmian na listach rankingowych powinno ograniczać się jedynie do sytuacji wyjątkowych (np. błędy i uchybienia w ocenie ekspertów).

Konstrukcja systemu wyboru projektów na lata 2007 - 2013 określa zmniejszoną ilość ogniw uczestniczących w wyborze projektów (likwidacja Regionalnych Komitetów Sterujących). Faktyczny wybór projektów odbywa się głównie na etapie oceny merytorycznej dokonywanej poprzez komisje konkursowe, w skład których wchodzi zarówno członkowie instytucji organizującej konkurs, przedstawiciele ministra właściwego ze względu na zakres tematyczny konkursu (w przypadku ich zgłoszenia przez ministra) oraz asesorzy. Według wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, asesorami mogą być osoby nie będące pracownikami instytucji organizującej konkurs, a powoływani będą w drodze otwartego naboru. Z jednej strony jest to niewątpliwie rozwiązanie pozytywne, gdyż promuje bezstronny wybór ekspertów oceniających projekty. Niestety wytyczne nie określają jak miałyby wyglądać otwarty nabór asesorów. Istnieją więc pewne obawy, iż sposób powoływania asesorów nie

będzie odbiegał znacząco od doboru paneli ekspertów w poprzednim okresie programowania, gdzie często eksperci dobierani byli według kryteriów politycznych, a nie merytorycznych. Dlatego też Ministerstwo w swoich wytycznych powinno szczegółowo określić sposób powoływania asesorów, który zapewniłby ich bezstronność i apolityczność. Wytyczne przewidują również możliwość powołania dodatkowych ekspertów do wydawania opinii na temat wniosków. Eksperci pochodziliby z listy prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W gestii instytucji zarządzającej będzie również określenie typów projektów, dla których powołanie dodatkowych ekspertów z listy MRR jest niezbędne. Takie rozwiązanie budzi jednak wątpliwości, gdyż można przypuszczać, iż instytucje zarządzające mogą ograniczać liczbę projektów, które należy dodatkowo konsultować, tak aby nie „komplikować” procesu wyboru. Jednym z typów projektów, dla których niezbędne jest prowadzenie szerokich konsultacji i zasięganie dodatkowej opinii ekspertów są projekty infrastrukturalne (np. budowa dróg, regulacje cieków wodnych), które mogą znacząco oddziaływać na środowisko. W wybór tych projektów powinni być za każdym razem zaangażowani odpowiedni eksperci (tj. specjaliści od ochrony przyrody, ocen oddziaływania na środowisko, itp.). Można spodziewać się, iż bez określenia obowiązku udziału tych ekspertów w wyborze projektów instytucje zarządzające będą pomijać ten istotny aspekt oceny projektów. Dlatego też obowiązek zasięgania opinii poszczególnych ekspertów (z listy MRR) powinien być zdefiniowany przez Ministerstwo.

Kolejnym czynnikiem pomagającym w doborze ekspertów o wysokich kwalifikacjach jest adekwatne wynagrodzenie za pracę w komisjach konkursowych. Wytyczne przewidują możliwość wynagradzania ekspertów za ocenę wniosków (decyzja taka należy do instytucji organizującej konkurs). Przeznaczenie większych środków na wynagrodzenia oceniających powinno stać się powszechną praktyką w okresie programowania 2007 - 2013.

Ze względu na ograniczenie udziału społecznego w procesie wyboru projektów (likwidacja regionalnych komitetów sterujących, w których zasiadali m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych) instytucje zarządzające programami operacyjnymi powinny dołożyć należytych starań dla zwiększenia dostępu do informacji nt. poszczególnych etapów oceny projektów. Na stronach internetowych instytucji organizujących konkurs powinny znaleźć się takie informacje jak: numer, nazwa i wartość projektu ubiegającego się o dofinansowanie, opis projektu, wyniki weryfikacji formalnej oraz oceny merytoryczno-technicznej w rozbiciu na poszczególne kryteria, a także uzasadnienia odrzucenia projektu lub zmiany jego miejsca na liście rankingowej. Takie rozwiązanie prowadziłoby do większej przejrzystości wyboru, czego oczekują ankietowane gminy.

Ponieważ instytucjami ostatecznie decydującymi o wyborze projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych pozostają zarządy województw, w dalszym ciągu zostanie utrzymana możliwość dokonywania zmian na listach rankingowych. Dlatego też kluczowym dla zagwarantowania przejrzystości wyboru jest obowiązek odpowiedniego uzasadniania dokonanych zmian na listach rankingowych. Warto wspomnieć, iż w poprzednim okresie programowania jako uzasadnienie zmian podawano często krótki opis projektów (przeklejony z generatora wniosków). Takie sytuacje nie powinny być dopuszczalne. W przypadku dokonania

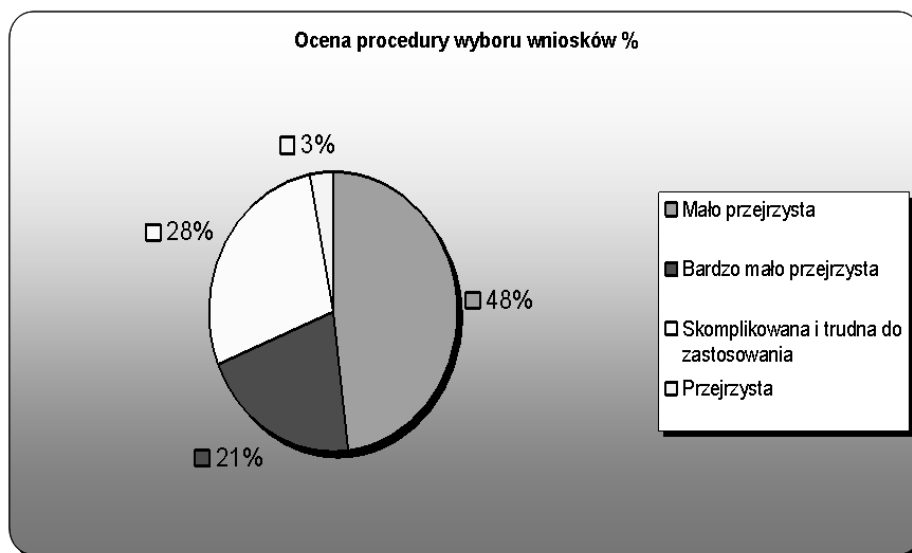
zmian na listach rankingowych należałoby za każdym razem w sposób czytelny i wyczerpujący wskazać jakie przesłanki merytoryczne spowodowały zmianę rankingu (to znaczy dlaczego dany projekt został wybrany do dofinansowania pomimo, iż uzyskał mniej punktów niż inne projekty zgłoszone do konkursu). Takie uzasadnienia powinny być publikowane na stronach internetowych instytucji organizujących konkurs. Podobna zasada jawności powinna odnosić się do ocen projektów poprzez poszczególnych oceniających.

Ostatnia z uwag odnosiła się do problemów zgłaszanych przez badanych, którzy uważają, iż okres pomiędzy ogłoszeniem o naborze wniosków, a zamknięciem naboru był zbyt krótki - wynosił on 30 dni. Niejednokrotnie nawet ten termin nie był dotrzymywany. W związku z utrzymaniem 30 dniowego terminu w okresie 2007 - 2013, w dalszym ciągu rekomendowane jest wydłużenie okresu pomiędzy ogłoszeniem o naborze wniosków, a końcem naboru do 60 dni.

Wyniki badań ankietowych potwierdzały, że większość badanych gmin w woj. podkarpackim (67%) uważała, iż jest dobrze poinformowana na temat procedury wyboru projektów w ramach EFRR. Z drugiej strony, co czwarta badana gmina przyznała, że była słabo poinformowana, a kolejne 2% wskazywało na bardzo niski stopień poinformowania. Opracowywanie procedur wyboru wniosków na dofinansowanie, a także informowanie o procedurze wyboru projektów zapisanej w dokumentacji konkursowej należało do Instytucji Zarządzającej, której funkcję pełni Marszałek Województwa Podkarpackiego. Do zadań Marszałka Województwa Podkarpackiego należało także przeprowadzanie postępowania konkursowego, tj. wybór projektów do dofinansowania.

Badania ankietowe wskazywały, że najlepiej poinformowane były gminy miejskie, a największe zastrzeżenia co do stopnia poinformowania pojawiały się wśród gmin wiejskich. Dlatego też, konieczne powinno być zintensyfikowanie działań informacyjnych skierowanych do gmin mniejszych: wiejskich oraz miejsko-wiejskich, co prowadzić będzie do większej ich aktywności w pozyskiwaniu środków z EFRR. Warto zauważyć, iż to właśnie w tych gminach występują największe ograniczenia dotyczące zdolności instytucjonalnej w przygotowywaniu projektów (tj. ograniczenia kadrowe). Na wyższy stopień poinformowania wskazują również gminy o wyższym wskaźniku aplikowania, co może być jednym z elementów składających się na powodzenie w aplikowaniu o środki z EFRR. Gminy, które uzyskały niższy wskaźnik aplikacyjny częściej skłonne są uważać, że były niedoinformowane w zakresie procedury wyboru wniosków.

Prawie połowa badanych gmin wskazuje, że procedura wyboru wniosków była mało (48%) lub nawet bardzo mało przejrzysta (21%). Tylko 3% gmin przyznaje, że procedura była bardzo przejrzysta. Również w tym przypadku gminy wiejskie skłonne są częściej określać procedurę jako mało przejrzystą w porównaniu do pozostałych typów gmin (rys.1).



Rys.1. Ocena procedury wyboru wniosków

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Na niską przejrzystość procedury w większości (69%) wskazywały gminy o niskim wskaźniku efektywności aplikacyjnej. Wśród gmin o wysokim wskaźniku efektywności aplikacyjnej wątpliwości, co do przejrzystości procedury wyboru wniosków zgłasza już tylko co trzecia gmina.

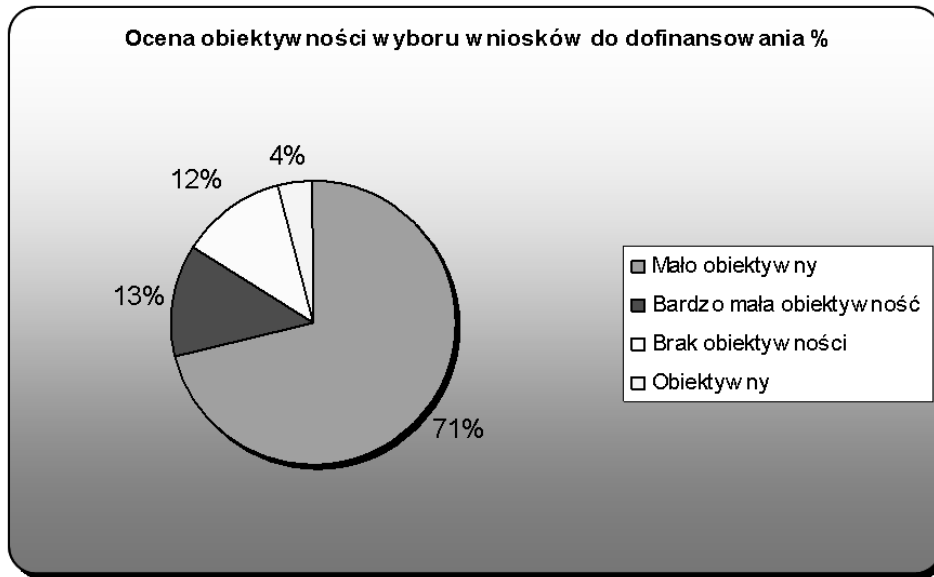
Oceny te wskazują na ogólne odczucia respondentów względem procedury wyboru projektów ubiegających się o dofinansowanie z EFRR w ramach ZPORR i aktualnie RPO. Oczywiście pojęcie przejrzystości jest pojęciem szerokim i składa się na nie cały szereg czynników takich jak:

- sposób funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami strukturalnymi,
- dostęp do informacji,
- jasne i obiektywne kryteria wyboru projektów,
- sposób podejmowania decyzji dotyczących wyboru projektów, itd.

Przedstawione powyżej wyniki wskazują, że w zakresie wyboru projektów występował problem braku przejrzystości w ich wyborze. Niezbędne jest więc podjęcie działań naprawczych w tym względzie w okresie programowania 2007 – 2013, a mianowicie:

- zwiększenia jawności podejmowanych decyzji oraz dostępu do informacji,
- utrzymania czytelnego i obiektywnego systemu kryteriów wyboru projektów,
- uszczelnienia systemu merytorycznej oceny projektów,
- zapewnienia rzeczywistego udziału przedstawicieli społecznych przy wyborze projektów oraz wzmocnienia funkcji doradczo-nadzorczej przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku oceny przejrzystości procedury wyboru wniosków dość duża część gmin nisko ocenia samą obiektywność procesu. Aż 71% badanych gmin Podkarpacia twierdzi, że proces był mało obiektywny, a dalsze 13% wskazuje na bardzo małą obiektywność wyboru. Zaledwie 4% badanych zdecydowanych jest postrzegać proces wyboru jako obiektywny (rys.2).



Rys.2. Ocena obiektywności wyboru wniosków do dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Naturalnym jest, że gminy o niskiej efektywności aplikowania zdecydowanie częściej wskazują na bardzo niską obiektywność procesu wyboru w porównaniu do gmin o wysokim współczynniku efektywności. Co interesujące, prawie połowa gmin, spośród tych, które nie aplikowały o fundusze z EFRR, wskazuje na niską obiektywność wyboru wniosków, co świadczy o silnie zakorzenionych obawach i opiniach na temat procesu wyboru wniosków. Ponadto wątpliwości co do obiektywności procesu częściej ujawniają gminy miejskie niż pozostałe.

Należy wskazać na często pojawiające się uwagi dotyczące upolitycznienia wyboru projektów oraz braku czytelnych reguł oceny i wyboru wniosków. Upolitycznienie wyboru może potwierdzać fakt, iż rankingi najlepszych projektów będące wynikiem oceny ekspertów były niejednokrotnie zmieniane na kolejnych etapach wyboru albo przez RKS albo przez Zarząd Województwa. W praktyce zdarzało się, iż odrzucane były projekty bardzo wysoko oceniane przez panele ekspertów czyli te projekty, które uznane były za najlepsze. W okresie programowania 2007 - 2013 należałoby więc zdecydowanie wzmocnić rolę oceny projektów przez niezależnych ekspertów i ograniczyć czynnik polityczny (wielominowanie ingerencji zarządu województwa w zmiany list rankingowych). Zmiany na liście rankingowej stworzonej

przez panel ekspertów nie powinny być powszechną praktyką, jak to miało miejsce w okresie programowania 2004 - 2006. Inne uwagi zgłaszane przez gminy dotyczą konieczności ustanowienia bardziej czytelnych reguł wyboru projektów oraz doprecyzowania merytorycznych kryteriów wyboru (wśród uwag zgłaszanych przez ankietowanych pojawiały się opinie, iż rola kryteriów formalnych była zbyt duża, a kryteriów merytorycznych zbyt ograniczona).

Podsumowanie

Wdrażanie polityki regionalnej uzależnione jest od planowania strategicznego w regionach oraz współpracy w tym zakresie samorządu gminnego i wojewódzkiego oraz administracji rządowej, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inni go realizują, kolejni widzą dopiero pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą korzystać z doświadczeń drugih. Dlatego też problemem i zagrożeniem w budowaniu spójnej polityki regionalnej jest brak uregulowań w zakresie służby cywilnej w samorządach wojewódzkich, która dawałaby stabilizację zatrudnienia i pracy dla kadry zarządzającej rozwojem regionalnym. Zmiany kadrowe niekorzystnie wpływają i powodują brak ciągłości w zakresie kontynuowania polityki rozwoju regionalnego.

Na podstawie wyników badań ankietowych, opracowań naukowych przedstawione zostały zasady współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie realizacji polityki regionalnej UE, zasad zarządzania funduszami europejskimi. Zmiany instytucjonalne i funkcjonalne w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych w latach 2004 – 2006, a także w bieżącym okresie 2007 – 2013 miały na celu eliminację barier ograniczających wdrażanie zasady dualizmu władzy w regionie Podkarpacia.

Literatura

1. Adamiak J.: *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*. W: Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Red. W. Kosiedowski, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2001.
2. Dobek T.: *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*. W: *Finanse samorządu terytorialnego*. Red. L. Patrzalek. Poznań – Wrocław 2005.
3. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski: *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*. *Samorząd Terytorialny*, Nr 12/2002, s.45 – 46.
4. Grosse T.G.: *Wybrane aspekty polityki regionalnej w latach 2000 – 2006*. *Samorząd Terytorialny*, Nr 11/2004.
5. Korenik D.: *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*. AE Wrocław 2005.
6. Kosek – Wojnar M., Surówka K.: *Finanse samorządu terytorialnego*. AE Kraków 2002.
7. Klasik A., Kuźnik F.: *Konkurencyjny rozwój regionów w przestrzeni europejskiej*. AE Kraków 1999.
8. Klasik A., Kuźnik F.: *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Red. S. Dolata. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
9. Patrzalek L.: *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. PWE, Warszawa 2005.
10. Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004.

Summary

The implementation of the regional policy depends on strategic planning in the regions and cooperation in this scope between the commune and provincial government units and the government administration, in particular subsequent governing groups at all levels of power. During the term of one authorities, the project is prepared, others implement it and the followers notice the whole effect of the changes. The practice of gaining the UE funds depicts that some has to learn from others. That is why, the problem and threat in creating the cohesive regional policy constitute the lack of regulations in the scope of civil service in provincial government units, which would provide the stability of employment and work for the management over the regional development. Personnel changes negatively influence and cause the lack of consistency in the scope of continuing the regional development policy.

On the basis of the survey results, scientific studies there were presented the principles of cooperation between the government administration and local government units in the scope of implementing the UE regional policy principles and the principles of management over the UE funds. The institutional and functional changes in the scope of implementing operational programmes for the years 2004-2006 and also within the current period 2007-2013. The barriers limiting the implementation of the authority dualism in the region of Podkarpacie.

Informacja o autorze

dr Alina Walenia

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: alinawalenia@poczta.onet.pl

tel. 505 104 872

Emilia Urszula Wróblewska

Inwestycje lokalne jako instrument rozwoju społeczno- -gospodarczego, na przykładzie gminy Ryki

Local investments as an instrument of social-economic development on
the example of the Ryki Community

Inwestycje gmin w Polsce są ważnym czynnikiem ich rozwoju. Analiza działalności inwestycyjnej gminy Ryki położonej na terenie województwa lubelskiego przeprowadzona w oparciu o dokumenty planistyczne, takie jak Wieloletni Plan Inwestycyjny i Lokalny Program Rewitalizacji jest przedmiotem niniejszego artykułu. Na podstawie zawartych w artykule badań można wnioskować, iż gmina ta nie posiada zbyt ambitnych planów inwestycyjnych, a główne kierunki wydatków inwestycyjnych dotyczą transportu i łączności oraz oświaty i wychowania.

Wstęp

Publiczna działalność inwestycyjna rozpoczyna się od wymiaru lokalnego na najniższym szczeblu zarządzania, a więc od gminy. Inwestycje dotyczące małych jednostek terytorialnych stanowią bardzo istotny element stymulacji rozwoju kraju, a ich realizacja przyczynia się do polepszania warunków życia i pracy ludności.

Wejście do Unii Europejskiej w 2004 roku otworzyło przed Polską wiele możliwości, w tym w zakresie inwestycji i ułatwiło pokonywanie barier dzielących nas od wyżej rozwiniętych krajów Europy. Nowe możliwości polegają w dużej mierze na pomocy w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych.

Pożądaną jest, by publiczna infrastruktura techniczno-ekonomiczna ogólnego i specjalnego przeznaczenia była czynnikiem sprzyjającym w podejmowaniu działalności gospodarczej i rozwijaniu przedsiębiorczości. W związku z tym powinno się zwracać uwagę na jej rozwój także w wymiarze lokalnym, zwłaszcza gminnym.

Wiele obszarów Polski posiada utrudniony dostęp do niektórych usług i urządzeń. Takie zróżnicowanie można zauważyć pomiędzy miejscowościami, będącymi mniejszymi lub większymi skupiskami ludności.

Przemiany społeczno-gospodarcze występujące w związku z procesem transformacji toczącym się od 1989 roku ulegają obecnie przyspieszeniu ze względu na akumulację krajowych środków budżetowych i pomocowych. Jednocześnie infrastruktura straciła jednolity własnościowo charakter. Zauważalna jest wzrostowa tendencja dotycząca ilości inwestycji samorządu terytorialnego, różnego typu organizacji politycznych, kościelnych, społecznych, czy też osób fizycznych¹.

Celem artykułu jest poznanie roli inwestycji lokalnych w rozwoju gminy, na przykładzie gminy Ryki, należącej do województwa lubelskiego. Zilustrowanie procesów inwestycyjnych na poziomie lokalnym tym właśnie przykładem ma swoje

¹ A. Kowalski: Inwestycje lokalne i źródła ich finansowania, Wydawnictwo IERiGŻ Warszawa 2006, s. 7.

uzasadnienie m.in. dlatego, że wcześniej niedoinwestowane tereny Polski Wschodniej cechuje obecnie największa dynamika inwestowania.

W niniejszym opracowaniu zostały szczegółowo zanalizowane dokumenty planistyczne tej gminy dotyczące inwestycji, pod kątem ich skali, kierunków oraz źródeł finansowania. Gmina planuje kontynuację działalności inwestycyjnej na swoim terytorium w ramach ograniczonych funduszy i przy uwzględnieniu istniejących przeszkód administracyjno-prawnych.

Zgodnie z obecnym podziałem administracyjnym Polski gmina Ryki usytuowana jest na północnym zachodzie województwa lubelskiego, na skrajnej części południowej Niziny Mazowieckiej, a dokładniej na Wysoczyźnie Siedleckiej. Leży ona na trasie pomiędzy Warszawą, a Lublinem. Od Warszawy oddalona jest o 100 km, a od Lublina o 64 km².

Miasto i gmina Ryki należą do powiatu ryckiego i wraz z miastem Dęblin stanowią najważniejsze ośrodki powiatu. Pozostałe gminy tego powiatu to: Kłoczew, Nowodwór, Stężycza, i Ułęż³.

Według danych GUS z roku 2008 powiat rycki zajmował 615 km², z czego 162 km² to obszar gminy Ryki, w tym 28 km² to obszar miasta Ryki. Gmina Ryki pod względem wielkości jest największą w powiecie. We wspomnianym roku zamieszkiwało ją 20.380 osób. W skali powiatu jest ona zaliczana do średnio zaludnionych.

Głównym przemysłem gminy Ryki jest przetwórstwo rolno-spożywcze, a istotny jej element stanowią uprawy ogrodnicze⁴.

Materiał i metoda

Niniejszy artykuł powstał w oparciu o literaturę przedmiotu z zakresu działalności inwestycyjnej, informacje pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Regionalnych) dotyczące tej gminy oraz dokumenty planistyczne w postaci Lokalnego Programu Rewitalizacji Ryk i Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Ryki na lata 2008-2015. Materiał został opracowany z użyciem metody opisowej, porównawczej i statystycznej. Wyniki badań zaprezentowano przy pomocy rysunków.

Charakterystyka działalności inwestycyjnej w terenie - tendencje

Dzięki unijnym środkom z programów operacyjnych na lata 2007-2013 finansowanie inwestycji może się odbywać w formie montażu finansowego, polegającego na wykorzystywaniu różnych źródeł finansowania. Jest wiele przykładów stosowania tej nowoczesnej metody, chociaż występują liczne problemy praktyczne z jej wdrożeniem.

Według szacunków podawanych przez regionalny serwis informacyjny Podlasia, w województwie lubelskim zostaną wkrótce zrealizowane gminne inwestycje na ponad 160 mln złotych. Przedsięwzięcia wodociągowe, kanalizacyjne i związane z gospodarką odpadami mają być dofinansowane w kwocie ponad 75 mln w ramach

² J. Hoffman: Powiat rycki., Wydawnictwo „JUR-MANN”, Tuchola 2005, s. 4.

³ Lokalny Program Rewitalizacji Ryk, Ryki 2008, s. 15.

⁴ Informator miejski, Wydawnictwo „SYSTEM PERFECT” s. c., Bydgoszcz 1997, s. 1.

działania "Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej" z unijnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)⁵.

Inwestycje te mają przyczynić się do poprawy poziomu i jakości życia miejscowej ludności. Pozwolą również na realizację zadań wspierających działalność producentów rolnych na wsi. Dzięki poprawie systemu kanalizacyjnego, wodociągowego oraz gospodarki odpadami gminy tego regionu staną się atrakcyjniejsze gospodarczo. Uzbrojenie terenu w sieci komunalne pozwoli na lokalizację nowych podmiotów gospodarczych, co będzie miało wpływ na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i spadek bezrobocia na tamtych terenach.

W planach inwestycyjnych dominują wydatki na szeroko rozumianą infrastrukturę techniczną. Tego celu dotyczy więcej niż połowa inwestycji wojewódzkich i powiatowych oraz ponad dwie trzecie spośród wszystkich inwestycji gminnych. Pod względem wysokości wydatków na pierwszym miejscu, spośród wszystkich rodzajów inwestycji samorządowych, plasują się drogi i komunikacja - jako najważniejszy tytuł inwestycyjny, a następnie gospodarka komunalna oraz budowa obiektów sportu i rekreacji. Za ważne uznaje się również wydatki na przedsięwzięcia przyciągające inwestorów prywatnych, w tym zagranicznych⁶. Wspierane jest więc przez jednostki samorządu terytorialnego przygotowywanie rezerwy terenów inwestycyjnych. Dzięki temu zagospodarowuje się m.in. wiele terenów przemysłowych, gdzie powstają nowoczesne zakłady, tworząc nowe miejsca pracy. Korzysta się przy tym z inkubatorów przedsiębiorczości, stref aktywności gospodarczej, parków przemysłowo-technologicznych i potencjału Specjalnych Stref Ekonomicznych.

Władzom lokalnym zwykle nie brakuje determinacji do inwestowania gdyż znajdują się pod społeczną presją potrzeb mieszkańców. Do trudności zaliczane są długie procedury, niweczące często dobre, ale ryzykowne pomysły. Za przydatny natomiast specjaliści uznają plan zagospodarowania przestrzennego, chociaż czasem, w terenie, można usłyszeć opinie, że szybciej się inwestuje, gdy takiego planu nie ma.

Według raportu TNS OBOP przeprowadzonego w ramach Ogólnopolskiego Programu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Społeczności Lokalnych "Gospol kibicuje klimatowi" za główną barierę ich rozwoju uważany jest nadal brak środków finansowych. Na inwestycje gminy mogą obecnie uzyskać dofinansowanie, i ze środków krajowych, i z unijnych. Do źródeł środków unijnych należą Regionalne Programy Operacyjne, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Bardzo ważnym kierunkiem inwestycji stają się obecnie przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury proekologicznej, w tym energetycznej. W Programie Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” powstały dwie osie priorytetowe pozwalające sfinansować przedsięwzięcia dotyczące odnawialnych źródeł energii, modernizacji infrastruktury oraz bezpieczeństwa energetycznego. Dofinansowanie takie może wynieść od 10 do 40 mln zł w zależności od zdolności finansowych danej gminy i

⁵ P. Batóg: Lubelskie gminy zainwestują ponad 160 mln złotych: http://www.wnp.pl/wiadomosci/lubelskie-gminy-zainwestuja-ponad-160-mln-zl,101368_6_0_0_0.html, 09.02.2010.

⁶ T. Gańczarczyk: W co i jak inwestują samorzady lokalne?: <http://www.wnp.pl/artykuly/w-co-i-jak-inwestuja-samorzady-lokalne,5655.html>, 15.08.2009.

jej położenia⁷. Jednak większość gmin w Polsce nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie zaangażowania się w budowę odnawialnych źródeł energii w latach 2010-2012⁸.

Do tradycyjnych, podejmowanych od lat rodzajów inwestycji należą natomiast inwestycje w kanalizację i oczyszczalnie ścieków. W Polsce nie ma wystarczającej ilości takich instalacji. Powinny je do 2015 r. mieć wszystkie aglomeracje przekraczające 2 tys. mieszkańców. A na te inwestycje, według szacunków, konieczne jest ok. 73 mld zł, z czego już 11 mld wydano⁹.

Przyszłościowym i jednym z bardzo ważnych rodzajów inwestycji infrastrukturalnych jest również zapewnienie możliwości korzystania z internetu. O ile w miastach współczynnik dostępu do tego nowoczesnego narzędzia komunikacyjnego jest na dobrym poziomie, to na wsi nadal pozostaje niski¹⁰. Na realizację tego zamierzenia zapewniono pieniądze, uchwalono regulacje prawne albo są one w trakcie opracowywania. Zatem do pracy powinny przystąpić społeczności lokalne.

W finansowaniu i realizacji inwestycji infrastrukturalnych za użyteczną formę organizacyjną uważa się partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Zastosowanie PPP umożliwiłoby zarówno powstawanie infrastruktury, jak i rozwój komunalnego budownictwa mieszkaniowego w Polsce¹¹.

Analiza dokumentów planistycznych dotyczących inwestycji w gminie Ryki

Wieloletni Plan Inwestycyjny Gminy Ryki na lata 2008-2015

Ważnym dokumentem odnoszącym się do działalności inwestycyjnej gminy jest Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI), określający zamierzenia gminy dotyczące inwestycji, jakie mają być realizowane w okresie kilku lat¹².

Zgodnie ze „Strategią Rozwoju Lokalnego Gminy Ryki na lata 2008-2015” Misją gminy Ryki jest „Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Gminy i systematyczna poprawa warunków życia jej mieszkańców”¹³. Cele strategiczne sformułowane w tym dokumencie są następujące:

1. Wzrost konkurencyjności Gminy Ryki poprzez rozbudowę infrastruktury drogowej, teleinformatycznej, terenów inwestycyjnych i ochrony środowiska.

⁷ P. Batóg: Czy polskie gminy stać na ekologię: http://www.wnp.pl/wiadomosci/czy-polskie-gminy-stac-na-ekologie,110928_1_0_0_0.html, 26.05.2010.

⁸ R. Kerger: 6 proc. polskich gmin zainwestuje w energię ze źródeł odnawialnych w najbliższych trzech latach...: http://www.wnp.pl/wiadomosci/6-proc-polskich-gmin-zainwestuje-w-energie-ze-zrodel-odnawialnych-w-najblizszych-trzech-latach,94745_1_0_0_0.html, 23.11.2009.

⁹ Gminy planują miliardowe inwestycje w kanalizację: http://www.wnp.pl/wiadomosci/gminy-planuja-miliardowe-inwestycje-w-kanalizacje,84976_6_0_0_0.html, Rzeczpospolita, 17.07.2009.

¹⁰ J. Maślanek: Polacy daleko od sieci: <http://www.wnp.pl/artykuly/polacy-daleko-od-sieci,5853.html>, 01.11.2009.

¹¹ A. Aumiller: Dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu powstanie 1,7 mln mieszkań: http://www.wnp.pl/wiadomosci/aumiller-dzieki-partnerstwu-publiczno-prywatnemu-powstanie-1-7-mln-mieszkan,26098_6_0_0_0.html, PAP, 13.06.2007.

¹² W. Misiąg: Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał, MUNICIPIUM SA, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego, Warszawa 2004, s. 93.

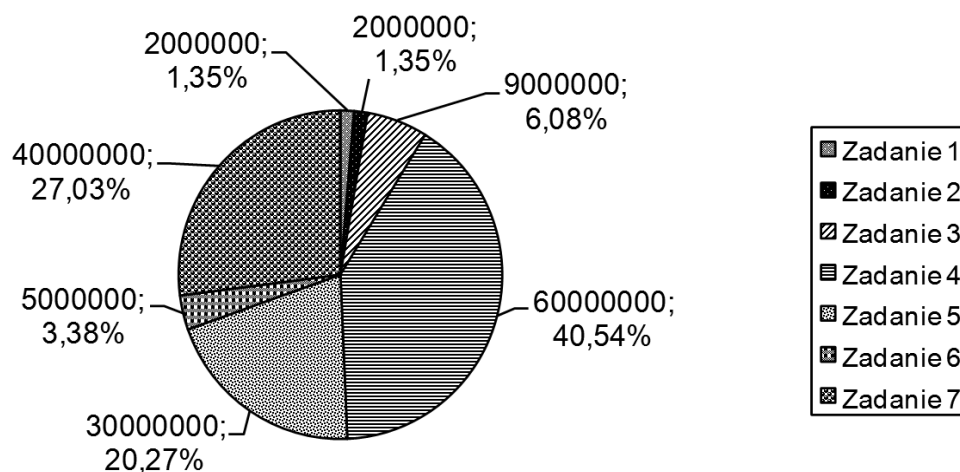
¹³ Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Ryki na lata 2008-2015 (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXII/122/2008 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 6 marca 2008 r.), s. 55.

2. Poprawa warunków życia mieszkańców Gminy Ryki.
3. Rozwój turystyki w oparciu o walory i zasoby środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego¹⁴.

W ramach dwóch pierwszych celów przewidziane są zadania zawarte w „Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2008-2015”. Realizacja Strategii Rozwoju Lokalnego ma przyczynić się w dłuższej perspektywie do wdrożenia Wizji: „Gmina Ryki-Mój Dom”.

Według planów, inwestycje zawarte w WPI pochłoną łącznie 245 mln zł, z czego ok. 60%, tj. 148 mln zł będzie przeznaczony na inwestycje celu strategicznego 1, a pozostałe ok. 40% na inwestycje celu strategicznego 2 (97 mln zł). Określone w tych dokumentach środki finansowe na realizację tych przedsięwzięć pochodzą zarówno ze źródeł własnych, jak i źródeł zewnętrznych.

Zgodnie z celem strategicznym 1, w WPI zostało wyróżnionych 7 zadań. Rozdysponowanie środków na poszczególne zadania tego celu przedstawia rysunek 1.



Zadanie 1 – „Budowa drogi gminnej we wsi Swaty łączącej drogi powiatowe”,

Zadanie 2 – „Budowa drogi gminnej Bazanów Kasinek-Trzcianki”,

Zadanie 3 – „Kompleksowe uzbrojenie terenu inwestycyjnego wraz z budową drogi dojazdowej w Rykach”,

Zadanie 4 – „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków wraz z systemami kanalizacji zbiorczej w Rykach”,

Zadanie 5 – „Kompleksowe uzbrojenie terenu osiedla Słowackiego-Południe wraz z budową dróg”,

Zadanie 6 – „Budowa kanalizacji burzowej wraz ze zbiornikiem pierwszej fazy zanieczyszczeń dla miasta Ryki”,

Zadanie 7 – „Budowa kanalizacji na obszarach wiejskich Gminy Ryki”.

Rysunek 1

Nakłady na zadania inwestycyjne planowane do wykonania w ramach Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Ryki na lata 2008-2015 w zakresie celu strategicznego 1 (w złotych i procentach)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Ryki na lata 2008-2015 (Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIII/125/2008 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 31 marca 2008 r.), s. 1-2.

¹⁴ Ibidem.

Wynika z niego, że zadaniami o najwyższych kosztach w ramach celu strategicznego 1, stanowiącymi łącznie, według planu, prawie 90% wszystkich wydatków na inwestycje tego celu, są kolejno zadania 4, 7 i 5, dotyczące głównie budowy infrastruktury kanalizacyjno-ściekowej.

Wykonanie w 2008 roku planowanych na ten rok zadań (zadania 1, 2, 3, 4) odbiegało od planu i wyglądało następująco:

- Na planowane zadanie „Budowa drogi gminnej we wsi Swaty łącząca drogi powiatowe” według uchwały przeznaczono 300 tys. Niestety zadania tego nie wykonano.
- Na zadanie „Budowa drogi gminnej Bazanów-Krasinek-Trzcianki” według uchwały przeznaczono również 300 tys. zł. Kwota ta po zmianach wyniosła jedynie 12 tys. zł. i tylko w tej okrojonej formie zadanie wykonano.
- Planowane nakłady na „Kompleksowe uzbrojenie terenu inwestycyjnego wraz z budową drogi dojazdowej w Rykach”, zgodnie z uchwałą miały wynieść 1 mln zł. Niestety zadania nie zrealizowano.
- „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków z systemami kanalizacji zbiorczej w Rykach” miała kosztować według uchwały 3 mln zł. Kwotę tę zmniejszono jednak zaledwie do 38 tys. zł i zadanie tylko w tej formie zostało wykonane.

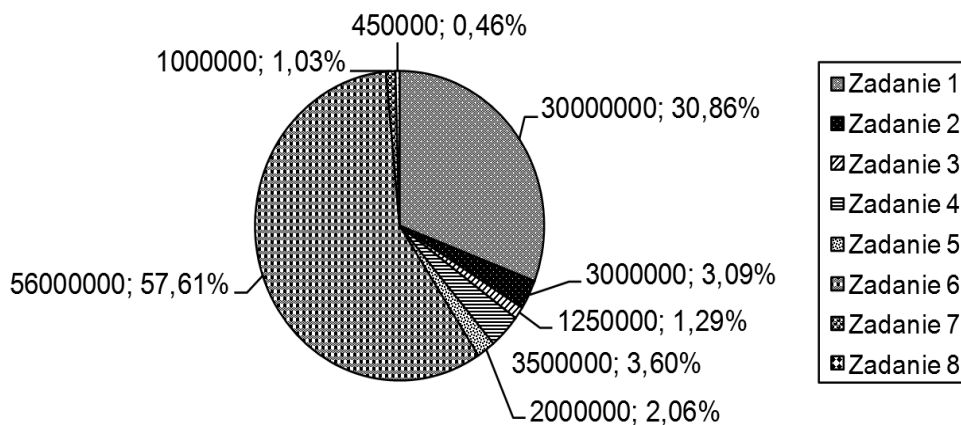
Z ww. zestawienia widać, iż w praktyce wymienione powyżej zadania inwestycyjne prawie zupełnie nie zostały wykonane – nastąpiła rezygnacja z finansowania.

Rysunek 2 przedstawia z kolei strukturę planowanych wydatków w ramach celu strategicznego 2, w kwocie ogólnej 97 mln zł, w podziale na 8 zadań inwestycyjnych. Największe nakłady - na sumę 86 mln zł przewidziano na zadanie 6 „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Rykach” oraz na zadanie 1 „Rewitalizacja miasta Ryki”, co stanowi prawie 90% wszystkich planowanych na omawiany cel strategiczny wydatków.

Analizując przedmiot zadań celu strategicznego 2, można stwierdzić, że dotyczą one przede wszystkim poprawy warunków w miejscowych szkołach (budowa sal gimnastycznych), jak również budowy sali treningowej, kompleksu sportowo-rekreacyjnego, czy też polepszenia wizerunku miasta (remont dworu klasycystycznego).

Wykonanie inwestycji Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Ryki w zakresie ww. celu (zadania 2, 3, 4, 5, 7, 8) w 2008 roku, podobnie jak dla celu 1, odbiegało od planu i przedstawiało się następująco:

- Na „Budowę sali gimnastycznej przy SP nr 1 w Rykach” uchwalono budżet w wysokości 1 mln zł. Zadania jednak nie zrealizowano.
- „Budowa sali gimnastycznej przy ZSO nr 3 w Leopoldowie” zgodnie z uchwałą miała się wiązać z kosztami 589 tys. zł. Po zmianach budżet zadania wynosił 278 tys. zł i zadanie to wykonano w ok. 1/3.
- Na „Budowę budynku szkoły podstawowej z oddziałem przedszkolnym i salą gimnastyczną w Rososzy” według uchwały zaplanowano kwotę 200 tys. zł. Została ona zmniejszona do 24 tys. zł. Zadanie to całkowicie zrealizowano.
- Na „Budowę sali treningowej z zapleczem socjalno-biurowym w Rykach” według uchwały ustalono kwotę 1 mln zł, ale budżet zmniejszono do 70 tys. zł. i zadanie w tej formie zrealizowano.
- Zadań nr 7 i 8 nie wykonano.



Zadanie 1 – „Rewitalizacja miasta Ryki”,

Zadanie 2 – „Budowa sali gimnastycznej przy SP nr 1 w Rykach”,

Zadanie 3 – „Budowa sali gimnastycznej przy ZSO nr 3 w Leopoldowie”,

Zadanie 4 – „Budowa budynku szkoły podstawowej z oddziałem przedszkolnym i salą gimnastyczną w Rososzy”,

Zadanie 5 – „Budowa sali treningowej z zapleczem socjalno-biurowym w Rykach”,

Zadanie 6 – „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Rykach”,

Zadanie 7 – „Budowa sieci MAN w technologii ISEE 802.11.”,

Zadanie 8 – „Wymiana poszycia dachowego, stolarki okiennej i remont elewacji na zabytkowym budynku dworu klasycystycznego w Rykach”.

Rysunek 2

Nakłady na zadania inwestycyjne planowane do wykonania w ramach Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Ryki na lata 2008-2015 w zakresie celu strategicznego 2 (w złotych i procentach)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Ryki na lata 2008-2015* (Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIII/125/2008 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 31 marca 2008 r.), s. 2-3.

Gminne plany inwestycyjne nie zabezpieczają pełnego pokrycia kosztów ujętych w planie inwestycji. W praktyce w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym gminy Ryki przewidziano sumę w kwocie 47 mln zł co pozwoli na sfinansowanie zaledwie 19% kosztów inwestycji. 17 % tej sumy pochodzi z budżetu gminy, a 83% stanowią środki zewnętrzne.

Środki własne pochodzą z budżetu gminy Ryki. Do zewnętrznych źródeł finansowania należą:

1. Środki innych partnerów zaangażowanych w osiągnięcie celów strategicznych,
2. Środki unijne przeznaczone na politykę strukturalną i spójności,
3. Środki międzynarodowych instytucji finansowych¹⁵.

Ze względu na udział pomocy strukturalnej Unii Europejskiej realizacja Strategii Rozwoju Lokalnego Gminy Ryki na lata 2008-2015 będzie wymagała od gminy stosowania się do zasad i procedur obowiązujących w prawie wspólnotowym.

¹⁵ Ibidem, s. 61.

Lokalny Program Rewitalizacji Ryk

Programem rewitalizacji nazywamy „opracowany, przyjęty i koordynowany przez gminę program wieloletnich działań w sferze przestrzennej, technicznej, społecznej i ekonomicznej, prowadzący w założonym w nim okresie do wyjścia obszaru ze stanu kryzysowego i stworzenia warunków do jego rozwoju, opracowany i realizowany na zasadach określonych w ustawie”¹⁶. Program rewitalizacji musi zawierać konkretne projekty rewitalizacyjne planowane do realizacji na terytorium nim objętym. Składa się on z czterech zasadniczych części: ogólnej, inwestycyjno-budowlanej, społecznej i ekonomicznej¹⁷. Formalnie, dane terytorium może podlegać procesowi rewitalizacji, jeśli spełnione są określone warunki, m.in. musi charakteryzować się wysoką stopą długotrwałego bezrobocia, wysokim poziomem wykluczenia i ubóstwa, czy też niekorzystnymi trendami demograficznymi.

Lokalny Program Rewitalizacji Ryk (LPR) za główne zadania uznaje stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu miasta, podniesienie atrakcyjności turystycznej, zwiększenie bezpieczeństwa w mieście poprzez rozbudowę systemu monitoringowego centralnej części miasta i poprawę poziomu życia mieszkańców.

Widocznym efektem realizacji celów zawartych w Programie przewidzianych na lata 2008-2014, będzie:

1. Rewaloryzacja zabytków i ich okolicznej przestrzeni,
2. Poprawa estetyki przestrzeni miasta,
3. Poprawa bezpieczeństwa,
4. Podniesienie atrakcyjności zasobów kulturalnych miasta,
5. Wzrost atrakcyjności turystycznej,
6. Rozwój i aktywizacja małej i średniej przedsiębiorczości, przede wszystkim usług, co przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i ilości miejsc pracy,
7. Ulepszenie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej¹⁸.

Opracowanie Lokalnego Programu Rewitalizacji Ryk pozostaje we wzajemnym związku z lokalnymi, regionalnymi i krajowymi dokumentami strategicznymi.

Zgodnie z wymaganiami dla LPR kryteriami, w Rykach został wyznaczony teren do rewitalizacji oznaczony jako Obszar I. Na obszarze tym usytuowanym w centralnej części miasta występują takie zjawiska kwalifikujące go do przeprowadzenia działań rewitalizacyjnych, jak:

1. Degradacja budynków oraz infrastruktury technicznej,
2. Wysoki wskaźnik bezrobocia,
3. Niski wskaźnik działalności gospodarczej w sektorze turystycznym,
4. Niski poziom efektywności energetycznej budynków,
5. Niedostosowanie infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych,
6. Wysoki wskaźnik zagrożenia przestępczością¹⁹.

¹⁶ Założenie do projektu ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich, Ministerstwo Infrastruktury, 2005, www.mi.gov.pl, s. 5, 10.12.2008.

¹⁷ Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, UMiRM, Warszawa 2003, s. 40.

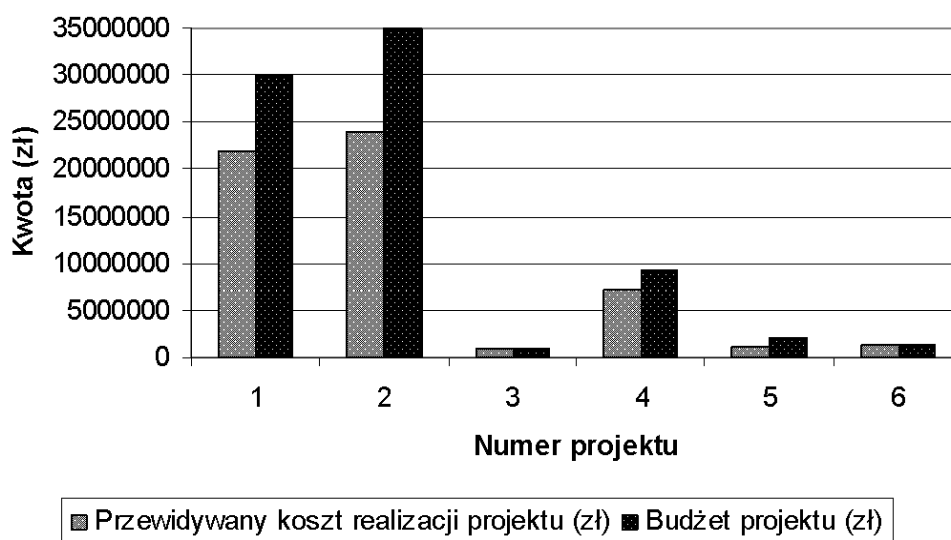
¹⁸ Lokalny Program Rewitalizacji Ryk, Ryki 2008, s. 5.

¹⁹ Ibidem, s. 75-78.

Zdefiniowaniem głównych kierunków działań w ramach rewitalizacji zajął się Zespół Zadaniowy powołany w Urzędzie Miasta Ryki i partnerzy społeczni – przedstawiciele parafii oraz Spółdzielni Mieszkaniowej²⁰.

Lokalny Program Rewitalizacji Ryk zawiera 6 zadań mających na celu poprawę estetyki miasta i utrzymanie w jak najlepszym stanie obiektów dziedzictwa kulturowego. Najdroższymi z nich są zadania 1 i 2 - remont rynku oraz rozbudowa kompleksu rekreacyjno-sportowego (rysunek 3).

Wszystkie spośród tych 6 przewidzianych do wykonania zadań, oprócz ostatniego, są finansowane ze środków własnych gminy oraz z RPO WL. "Rewitalizacja zabytkowego kompleksu sakralnego w Rykach" finansowana jest z Funduszu Parafialnego i EFRR.



- Projekt 1 – „Remont rynku wraz z kompleksową przebudową infrastruktury pieszej i kołowej w celu podkreślenia wartości staromiejskiej głównej części miasta Ryki”,
Projekt 2 – „Remont oraz rozbudowa kompleksu rekreacyjno-sportowego w obrębie obecnego stadionu sportowego oraz terenów towarzyszących stawowi Buksa”,
Projekt 3 – „Rewaloryzacja zabytkowego pałacu i parku”,
Projekt 4 – „Kompleksowe uzbrojenie terenu inwestycyjnego wraz z budową drogi dojazdowej”,
Projekt 5 – „Przebudowa i remont infrastruktury pieszej i kołowej oraz remont elewacji budynków w obrębie ulic Cichej, Wylot, Kanałowej, Wjazdowej oraz Przechodniej”,
Projekt 6 – „Rewitalizacja zabytkowego kompleksu sakralnego w Rykach”.

Rysunek 3

Przewidywany koszt brutto oraz budżet dotyczący realizacji projektów LPR Ryk

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Lokalnego Programu Rewitalizacji Ryk*, Ryki 2008, s. 79-88.

²⁰ Ibidem, s. 78.

Podsumowanie i wnioski

Zebrany materiał pozwolił na zilustrowanie praktycznego podejścia do procesu inwestowania na szczeblu niewielkiej, położonej z dala od większych ośrodków przemysłowych gminy miejsko-wiejskiej, charakterystycznej dla dużej części obszaru powiatowej, „prowincjonalnej”, wschodniej Polski.

Z analizy planów inwestycyjnych zawartych w Lokalnym Programie Rewitalizacji Ryk oraz Wieloletnim Planie Inwestycyjnym wynika, iż nie uwzględniają one zbyt ambitnych zamierzeń perspektywicznych.

WPI Ryk na lata 2008-2015 koncentruje się przede wszystkim na realizacji dwóch celów strategicznych, tj. na zadaniach z zakresu transportu i łączności, oświaty i wychowania oraz budowy kanalizacji. LPR dla Ryk obejmuje z kolei głównie zadania remontowe służące poprawie wizerunku miasta i polepszeniu warunków życia miejscowej ludności. Można tu wymienić remont rynku, czy kompleksu rekreacyjno-sportowego, rewitalizację zabytkowego pałacu i parku oraz przebudowę infrastruktury pieszej i kołowej.

Wśród ewentualnych rekomendacji dla gminy wymienić można by np. budowę wspólnego centrum handlowo-rekreacyjnego i wspólną promocję z blisko położoną gminą Dęblin w celu pozyskania inwestorów. W gminie Dęblin również występuje wiele elementów sytuacji społeczno-gospodarczej charakteryzującej Ryki.

Nie uwzględnionym w dokumentach planistycznych gminy Ryki elementem są też potencjalne inwestycje w infrastrukturę energetyczną. Chodzi przede wszystkim o przedsięwzięcia z zakresu agroenergetyki, energetyki wiatrowej i kogeneracji, co wydaje się być dobrą propozycją dla analizowanej gminy.

Gmina, efektywnie inwestując środki pochodzące z różnych źródeł, może przyczynić się do poprawy życia społeczności lokalnej i podnieść swoją atrakcyjność zarówno w skali regionu, województwa, jak i kraju.

Literatura

1. Aumiller A.: Dzięki partnerstwu publiczno-privatnemu powstanie 1,7 mln mieszkań: http://www.wnp.pl/wiadomosci/aumiller-dzieki-partnerstwu-publiczno-privatnemu-powstanie-1-7-mln-mieszkan,26098_6_0_0_0.html, PAP, 13.06.2007.
2. Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, GUS, Warszawa 2009.
3. Batóg P.: Czy polskie gminy stać na ekologię: http://www.wnp.pl/wiadomosci/czy-polskie-gminy-stac-na-ekologie,110928_1_0_0_0.html, 25.06.2010.
4. Batóg P.: Lubelskie gminy zainwestują ponad 160 mln złotych: http://www.wnp.pl/wiadomosci/lubelskie-gminy-zainwestuja-ponad-160-mln-zl,101368_6_0_0_0.html, 09.02.2010.
5. Ciepela D.: Walka o wiatraki: <http://www.wnp.pl/artykuly/walka-o-wiatraki,5779.html>, 01.10.2009.
6. Gańczarczyk T.: W co i jak inwestują samorzady lokalne?: <http://www.wnp.pl/artykuly/w-co-i-jak-inwestuja-samorzady-lokalne,5655.html>, 15.08.2009.
7. Gminy planują miliardowe inwestycje w kanalizację: http://www.wnp.pl/wiadomosci/gminy-planuja-miliardowe-inwestycje-w-kanalizacje,84976_6_0_0_0.html, Rzeczpospolita, 17.07.2009.

8. Kerger R.: 6 proc. polskich gmin zainwestuje w energię ze źródeł odnawialnych w najbliższych trzech latach...: http://www.wnp.pl/wiadomosci/6-proc-polskich-gmin-zainwestuje-w-energie-ze-zrodel-odnawialnych-w-najblizszych-trzech-latach,94745_1_0_0.html, 23.11.2009.
9. Lipski Z.: Ryki. Sięganie do korzeni., Stowarzyszenie Regionalne Małe Mazowsze, Ryki 2004.
10. Hoffman J.: Powiat rycki., Wydawnictwo „JUR-MANN”, Tuchola 2005.
11. Informator miejski, Wydawnictwo „SYSTEM PERFEKT” s. c., Bydgoszcz 1997.
12. Kowalski A.: Inwestycje lokalne i źródła ich finansowania, Wydawnictwo IERiGŻ, Warszawa 2006.
13. Lokalny Program Rewitalizacji Ryk, Ryki 2008.
14. Maślanek J.: Polacy daleko od sieci: <http://www.wnp.pl/artykuly/polacy-daleko-od-sieci,5853.html>, 01.11.2009.
15. Misiąg W.: Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał, MUNICIPIUM SA, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego, Warszawa 2004.
16. Nowak E., Pielichaty E, Poszwa M.: Rachunek opłacalności inwestowania, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999.
17. Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, UMiRM, Warszawa 2003.
18. Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Ryki na lata 2008-2015 (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXII/122/2008 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 6 marca 2008 r.).
19. Wieloletni Plan Inwestycyjny Gminy Ryki na lata 2008-2015 (Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIII/125/2008 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 31 marca 2008 r.).
20. Założenie do projektu ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich, Ministerstwo Infrastruktury, 2005, www.mi.gov.pl, s. 5, 10.12.2008.

Summary

Investments of communities in Poland are an important factor of their development. The analysis of investment activities in the Ryki community located on the territory of Lubelskie Voivodeship, carried out on the basis of planning documents, such as Multiannual Investment Plan and the Local Revitalisation Plan, is the subject of the paper. It stems from the analysis contained in the paper that the community has not got too ambitious investment plans and the main directions of investment outlays concern sectors of transport & communication as well as education & upbringing.

Informacje o autorze

mgr Emilia Urszula Wróblewska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej

Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: emilka.wroblewska@gmail.com

CZĘŚĆ II

FINANSE PUBLICZNE (PAŃSTWO, JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO)

*Marian Podstawka
Emil Rudowicz*

Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin

Utilization for example local taxes in creating the fiscal policy of
communes

Artykuł przedstawia ocenę polityki fiskalnej prowadzonej w gminach w Polsce w latach 2003-2008. Na przykładzie trzech podatków lokalnych (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny) została przedstawiona analiza, której celem jest wskazanie wpływu zastosowanych ulg, zwolnień i umorzeń na dochody własne gmin. Autorzy podjęli próbę zobrazowania aktywności władz lokalnych na przykładzie prowadzonej polityki fiskalnej w ramach poszczególnych podatków lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem podatku rolnego.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie aktywności władz na szczeblu gminnym w zakresie polityki podatkowej. W artykule podjęta została próba oceny wybranych podatków lokalnych do prowadzenia polityki fiskalnej gmin. Na przykładzie trzech wybranych podatków lokalnych obciążających nieruchomości przeprowadzono ocenę dochodów własnych gmin oraz miast na prawach powiatu w latach 2003-2008.

W artykule autorzy przedstawiają potencjalne wpływy z wybranych podatków lokalnych w porównaniu z rzeczywistym ich wykonaniem po zastosowaniu ulg, zwolnień oraz umorzeń. Instrumenty lokalnej polityki podatkowej to potencjał, który może przyczynić się do rozwoju lokalnego i podnieść konkurencyjność przy pozyskiwaniu inwestorów.

Autorzy nawiązują w swym opracowaniu do wybranych podatków lokalnych, które składają się na system opodatkowania nieruchomości w Polsce, przy czym głębsza analiza, ze względu na ograniczony zakres pracy, dotyczy jedynie podatku rolnego.

Do oceny polityki fiskalnej wykorzystano dane pochodzące z badań własnych dotyczące podatku rolnego oraz informacje Banku Danych Regionalnych GUS, sprawozdania finansowe składane do RIO, sprawozdania opublikowane przez Ministerstwo Finansów dotyczące wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Lokalna polityka fiskalna jako stymulanta wzrostu gospodarczego

W procesie kreowania wzrostu gospodarczego polityka fiskalna rozumiana jest jako dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych dla osiągnięcia celów

społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne¹. Władze lokalne za pomocą polityki podatkowej stymulują lokalną społeczność do określonych działań oraz aktywizują inwestorów. Prawidłowa gospodarka finansowa władz lokalnych jest istotna ponieważ determinuje rozwój wielu dziedzin w gminie.

Zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz innych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej wpływa na poprawę istniejących walorów użytkowych, warunki gospodarcze, ład przestrzenny i ekologiczny². Zakładając, że poprzez pryzmat stanu finansów lokalnych można dokonać oceny funkcjonowania gminy i jej możliwości rozwojowych, należy stwierdzić, iż prowadzona polityka fiskalna stanowi główny element, na który władze publiczne mają realny wpływ. To władze lokalne są uprawnione do tworzenia prawa w zakresie określonym w ustawie³. Na jego podstawie ustalana jest wysokość podatków i opłat samorządowych. Wykonanie dochodów własnych w gminach powiązane jest z wysokością obowiązujących stawek podatków lokalnych i opłat oraz wielkością udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń.

Samorząd terytorialny może stanowić przepisy prawa lokalnego o zasięgu generalnym tzn. dla obszaru całej jednostki administracyjnej, którą zarządza (np. uchwały) oraz indywidualnym (decyzje administracyjne). Wszelkiego rodzaju ulgi i zwolnienia bez względu na to czy mają charakter ogólny czy indywidualny mają charakter zachęt, które powinny wspierać lokalny rozwój społeczno-gospodarczy. Z drugiej strony polityka fiskalna, może służyć również ograniczaniu pewnych niepożądanych z punktu widzenia gminy i lokalnej społeczności rodzajów działalności poprzez ustanowienie maksymalnych stawek podatkowych.

System podatków i opłat przypisany gminom jest bardzo rozbudowany, poza udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, budżet gminy zasilany jest przez podatki lokalne (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportu, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, karta podatkowa) i opłaty lokalne (targowa, miejscowa, uzdrowskowa, od posiadania psów).

Autorzy artykułu swymi rozważaniami objęli tylko wybrane podatki lokalne związane z poszczególnymi rodzajami nieruchomości skupiając największą uwagę na podatku rolnym, który w swych założeniach ustawowych, ma zdaniem autorów błędne mechanizmy konstrukcyjne.

Potencjał podatku rolnego i jego realne wykonanie po zastosowaniu ulg podatkowych

Na przykładzie podatku rolnego zostanie przedstawiony pewien potencjał jakim dysponują gminy w poborze tego rodzaju daniny publicznej oraz szczegółowe mechanizmy konstrukcyjne mające wpływ na jego wartość.

¹ Z. Federowicz, Polityka fiskalna, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7

² R. Brol., Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego [w:] Obrępałski R. (red.) Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe nr 785, AE im. Oskara Langego, Wrocław 1998, s. 11

³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)

Z chwilą wejścia ustawy o podatku rolnym z 1984⁴ podatek stosowany w rolnictwie przestał być podatkiem przychodowym (1946-1984) a stał się podatkiem majątkowym. Ustawa o podatku rolnym z 1984⁵ wprowadziła podział użytków rolnych na cztery okręgi podatkowe, które mają za zadanie uwzględniać warunki ekonomiczne oraz warunki przyrodniczo-klimatyczne. Na podstawie tego podziału oraz jakości bonitacyjnej gleb, przypisano w rozporządzeniu⁶ do każdej gminy okręg podatkowy a do każdej klasy bonitacyjnej gleb odpowiedni współczynnik przeliczeniowy w celu ustalenia podstawy wymiaru podatku rolnego. Współczynniki przeliczeniowe uzależnione od okręgu podatkowego pomnożone przez powierzchnię wyrażoną w hektarach fizycznych dają podstawę opodatkowania wyrażoną w hektarach przeliczeniowych dla danego podatnika. W wyniku tej zmiany przyjęto, iż hektar przeliczeniowy będzie obciążony równowartością 2,5 kwintala żyta podawaną na każdy rok podatkowy w komunikacie Prezesa GUS⁷. Przyjęte w ten sposób kryteria mają za zadanie zabezpieczyć podatek rolny przed dewaluacją ekonomiczną.

Tabela 1 Struktura hektarów przeliczeniowych oraz powierzchnia fizyczna w poszczególnych okręgach podatkowych w 1990 roku.

Okręg podatkowy	Liczba hektarów fizycznych użytków rolnych	Liczba hektarów przeliczeniowych gruntów ornych	Liczba hektarów przeliczeniowych użytków zielonych	Razem ha przeliczeniowe	Procentowy udział powierzchni użytków rolnych
I okręg podatkowy	5168612	3891842	636468	4528310	27,2
II okręg podatkowy	8625191	6012555	969653	6982208	45,4
III okręg podatkowy	3390861	1948471	468837	2417308	17,8
IV okręg podatkowy	1817822	705333	288503	993836	9,6
Razem:	19002486	12558201	2363461	14921662	100 %

Źródło: Marian Podstawka „Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce” Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995 str. 109

Jak przedstawiają dane w tabeli 1 największy udział w powierzchni użytków rolnych mają grunty położone w gminach zaliczanych do drugiego okręgu podatkowego (45,4 %) najmniejszy udział przypada gminom z czwartego okręgu podatkowego (9,6%).

Tabela 2 Średnia cena skupu 2,5 q żyta w Polsce w latach 2003-2008.

Rok	2003	2005	2008
Równowartość 2,5 q żyta	83,63	94,18	145,73

Źródło: Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny skupu żyta.

Podana w danym roku podatkowym w komunikacie Prezesa GUS równowartość 2,5 kwintala żyta (tabela 2) oraz ustalona na podstawie współczynników

⁴ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

⁵ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1614)

⁷ Równowartość ta jest podawana według średniej ceny skupu żyta za okres trzech kwartałów roku poprzedzającego rok bazowy (podatkowy).

przeliczeniowych podstawa opodatkowania wyrażona w hektarach przeliczeniowych (tabela 1) daje możliwość porównania na jakim poziomie powinien kształtować się potencjalny podatek rolny w poszczególnych gminach zaliczanych do różnych okręgów podatkowych.

Potencjalne wpływy z podatku rolnego nie uwzględniają wielu ulg i zwolnień przewidzianych w ustawie o podatku rolnym⁸. Wyliczony potencjał (tabela 3) zakłada hipotetyczne wartości, które mogłyby zasilać dochody budżetowe w gminach zaliczanych do poszczególnych okręgów podatkowych urealnione ceną żyta jaka występowała w badanym okresie. Rzeczywiste wpływy z podatku rolnego zostały policzone dla poszczególnych okręgów podatkowych na podstawie danych BDR GUS. Ostatnia kolumna w tabeli 3 przedstawia różnicę pomiędzy potencjalnymi wpływami w gminach zaliczanych do poszczególnych okręgów podatkowych a ich realnym wykonaniem.

Tabela 3 Zróżnicowanie wpływów z podatku rolnego między potencjałem a faktycznym jego wykonaniem w gminach i miastach na prawach powiatu w wybranych latach 2005-2008

Okręg podatkowy	Potencjalne wpływy z podatku rolnego w roku podatkowym (mln zł)			Realne wpływy z podatku rolnego w roku podatkowym (mln zł)			Różnica między potencjalnymi wpływami z podatku rolnego a realnymi w roku podatkowym (mln zł)		
	2003	2005	2008	2003	2005	2008	2003	2005	2008
I okręg podatkowy	378,7	426,4	659,9	287,4	324,6	410,8	91,2	101,8	249,0
II okręg podatkowy	583,9	657,5	1017,5	426,7	460,7	589,0	157,1	196,8	428,4
III okręg podatkowy	202,1	227,6	352,2	128,7	142,3	171,5	73,3	85,2	180,7
IV okręg podatkowy	83,0	93,5	144,8	35,2	38,9	56,4	47,8	54,5	88,3
Ogółem	1247,7	1405,0	2174,4	878,1	966,7	1227,9	369,4	438,3	946,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań oraz danych GUS.

Jak przedstawiają dane w tabeli 3, największa różnica pomiędzy potencjałem z podatku rolnego a realnym jego wykonaniem występuje w gminach zaliczanych do drugiego okręgu podatkowego. Zatem można stwierdzić, iż w gminach zaliczanych do czwartego okręgu podatkowego, gdzie ten sam potencjał jest na najniższym poziomie narzędzia jakie daje polityka fiskalna odnosząca się do podatku rolnego są wykorzystywane w najmniejszym stopniu.

Warto zaznaczyć, że z przeprowadzonych w latach 90 badań⁹ wynika, iż na wielkość obciążenia podatkiem rolnym w największym stopniu wpływają występujące w gospodarstwach warunki glebowe. Natomiast zaliczenie gospodarstw do różnych okręgów podatkowych powoduje mało istotne zmiany wymiaru podatku rolnego. Wieloletnie badania przedstawione przez Niewiadomskiego¹⁰ pokazują, że klimat, a zwłaszcza warunki wodne w Polsce decydują w większym stopniu o efektach produkcyjnych w rolnictwie niż gleby. W bonitacji agroklimatu Polski, wyrażonej w skali 100-punktowej, różnica wskaźnika pomiędzy obszarami położonymi na

⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

⁹ M. Podstawka, Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995, s.67

¹⁰ W. Niewiadomski, Podstawy agrotechniki, PWRiL, Warszawa 1971, s.21

północnym-wschodzie (okolice Suwałk) a obszarami znajdującymi się w południowo-zachodniej części kraju (okolice Opola) wynosi około 15 punktów a to oznacza, że w okolicach Opola warunki klimatyczne pozwalają uzyskać wyższe o 15% plony niż na Suwalszczyźnie. Natomiast w opracowanej w IUNG waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (na której w dużym stopniu opierają się współczynniki przeliczeniowe podatku rolnego) waga oceny klimatu, stosunków wodnych, rzeźby terenu ma relatywnie mały udział. W związku z tym, zdaniem autorów zastosowana do celów podatku rolnego metodologia jest wadliwa, ponieważ zbyt mocno uzależniony jest realny wymiar podatku od wartości użytkowo-rolniczej gleb a inne istotne czynniki produkcji rolnej w tym kontekście mają niewielką wagę.

Na realne dochody gmin z podatku rolnego ma wpływ, również ulga ustawowa dla gruntów V i VI klasy. Z wyliczeń przedstawionych w tabeli 4 można stwierdzić, iż obniża ona hipotetyczne dochody budżetowe w różnym stopniu w zależności od okręgu podatkowego (w pierwszym okręgu w 8,4 %, w drugim okręgu w 17 %, w trzecim okręgu w 15,2 %, w czwartym okręgu w 30,3 %).

Tabela 4 Różnicowanie wpływów z podatku rolnego w gminach i miastach na prawach powiatu w wybranych latach 2003-2008 w ujęciu nominalnym i w przeliczeniu na równowartość kwintala żyta

Struktura podatku rolnego w okresie	Okręgi podatkowe											
	I			II			III			IV		
	2003	2005	2008	2003	2005	2008	2003	2005	2008	2003	2005	2008
Podatek rolny przypadający na jeden hektar przeliczeniowy (w zł)												
-z wyłączeniem klasy V i VI	65,1	73,5	93,0	78,5	84,8	108,4	73,5	81,3	97,9	77,5	85,8	124,3
Podatek rolny przypadający na jeden hektar przeliczeniowy użytków rolnych (w q żyta)												
-z wyłączeniem klasy V i VI	1,9	1,9	1,6	2,3	2,2	1,8	2,2	2,1	1,7	2,3	2,3	2,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań oraz danych GUS.

Przeprowadzona analiza (tabela 4) pokazuje jak w ujęciu nominalnym oraz w przeliczeniu na kwintale żyta wygląda realne obciążenie hektara przeliczeniowego w gminach zaliczanych do poszczególnych okręgów podatkowych. Warto zwrócić uwagę, iż po wyłączeniu gruntów klasy V i VI, i po podstawieniu pozostałego arealu do realnych wpływów z podatku rolnego w gminach zaliczanych do danego okręgu podatkowego opodatkowanie hektara przeliczeniowego podatkiem rolnym w pierwszym okręgu podatkowym nie jest najwyższe wbrew założeniom ustawodawców.

Biorąc pod uwagę dochody z podatków związanych z nieruchomościami (tabela 5) w poszczególnych okręgach podatkowych stosowanych przy wyliczeniu podatku rolnego największe znaczenie dla budżetu gmin ma podatek od nieruchomości bez

względu na to, w którym okręgu podatkowym leży gmina. Wpływ z podatku rolnego w 2008 r. dla wszystkich gmin w Polsce, stanowił 3,9 % dochodów własnych gmin.

Podatek leśny w 2008 r. dla wszystkich gmin w Polsce stanowił 0,5 % dochodów własnych ogółem. Dochody budżetowe z podatku leśnego, z racji stosowanych zwolnień przedmiotowych (lasy ekologiczne, wpisane do rejestru zabytków, ochronne, w wieku do 40 lat oraz lasy gminne i Skarbu Państwa pozostające poza zarządem Lasów Państwowych i ANR) i podmiotowych (jednostki prowadzące działalność naukowo-badawczą) nie stanowiły istotnego wsparcia dochodów własnych gmin.

Tabela 5 Dochody z wybranych podatków lokalnych w 2008 roku w rolnych okręgach podatkowych.

Wyszczególnienie	I okręg podatkowy (mln zł)	II okręg podatkowy (mln zł)	III okręg podatkowy (mln zł)	IV okręg podatkowy (mln zł)	Ogółem (mln zł)	Udział %
Dochody własne gmin¹¹ z tego:	13 810,0	13 489,0	2 393,0	1 701,3	31 393,4	100%
- podatek od nieruchomości	5 341,2	6 077,3	1 193,4	835,3	13 447,4	42,8
- podatek rolny	410,8	589,0	171,5	56,4	1 227,9	3,9
- podatek leśny	37,7	66,6	40,91	29,6	174,9	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych GUS

Znaczenie podatku rolnego i leśnego dla dochodów budżetowych gmin jest dużo większe w gminach wiejskich, mniejsze jest jego znaczenie w gminach miejskich.

Przywileje podatkowe stosowane w wybranych podatkach lokalnych obciążających nieruchomości w Polsce

Liczne przywileje oraz preferencje podatkowe określone przez gminy mają pomóc w realizacji celów ogólnospołecznych. Za pomocą instrumentów podatkowych mogą być realizowane również zadania o charakterze socjalnym poprzez traktowanie w sposób uprzywilejowany pewnych grup społecznych. Warto podkreślić, iż w podatkach lokalnych związanych z nieruchomościami występuje szeroki katalog ustawowych zwolnień podmiotowych, który wpływa odgórnie na wydajność fiskalną tych podatków.

Analizując kwoty jakie nie wpłynęły do budżetów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń należy zastanowić się jakie cele główne miały poszczególne władze samorządowe? Czy celem prowadzonej polityki fiskalnej było przyciągnięcie inwestorów i rozwój gospodarczy czy były jakieś inne cele np. polityczne. W tym miejscu warto przypomnieć, iż przeprowadzona w połowie lat 90 - tych XX wieku próba typologii lokalnej polityki podatkowej w wybranych gminach¹² wyróżniała w przypadku podatku od nieruchomości następujące podejścia:

¹¹ oraz miast na prawach powiatu

¹² A. Miszczuk, M. Miszczuk, 1995. Próba typologii polityki podatkowej gmin. Wiadomości Statystyczne, nr 5, s. 34-36.

- politykę populistyczną, gdy dla budynków mieszkalnych gminy stosowały przez co najmniej 2 lata stawki podatku nie większe niż 50% stawki maksymalnej,
- politykę fiskalną, gdy dla budynków mieszkalnych przekroczone próg 50 % stawki maksymalnej,
- politykę stymulującą rozwój ekonomiczny gdy w odniesieniu do budynków związanych z działalnością gospodarczą przez co najmniej 3 lata stawka nie przekraczała 75% stawki maksymalnej,
- politykę fiskalną, gdy dla budynków związanych z działalnością gospodarczą gminy przez co najmniej 3 lata stosowały stawkę w wysokości od 75% - 100% stawki maksymalnej i nie wprowadzały zwolnień.

Tabela 6 Struktura dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w latach 2003–2008 oraz poziom stosowanych ulg i zwolnień w poszczególnych podatkach lokalnych

Wyszczególnienie	Wykonanie mln zł	Obniżenie górných stawek podatków mln zł	Ulg, odroczenia, umorzenia, zwolnienia mln zł	Wskaźnik (3+4):(2)
1	2	3	4	5
2003				
Dochody ogółem	63 463,0	1 681,1	915,0	4,0 %
Dochody własne z tego:	31 393,4	1 681,1	915,0	8,2 %
- podatek od nieruchomości	10 123,2	1 415,9	711,6	21,0 %
- podatek rolny	878,1	78,4	55,3	15,2 %
- podatek leśny	118,4	1,7	0,6	1,9 %
2005				
Dochody ogółem	82 082,9	1 865,1	1 137,8	3,6 %
Dochody własne z tego:	43 937,1	1 865,1	1 137,8	6,8 %
- podatek od nieruchomości	11 668,6	1 494,4	804,9	19,7 %
- podatek rolny	966,7	133,1	45,9	18,5 %
- podatek leśny	136,8	1,6	0,8	1,7 %
2008				
Dochody ogółem	111 761,5	2 460,8	922,9	3,0 %
Dochody własne z tego:	65 063,2	2 460,8	922,9	5,2 %
- podatek od nieruchomości	13 447,4	1 569,1	788,4	17,5 %
- podatek rolny	1 227,9	497,2	35,1	43,3 %
- podatek leśny	174,9	1,7	0,8	1,4 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów gmin w latach 2003-2008 r. przekazanych do Ministerstwa Finansów.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 6, można zauważyć, iż stosowane ulgi i umorzenia nominalnie na przełomie lat 2003 -2008 stałe rosły. Coraz większe kwoty ulg i umorzeń wpływają pozytywnie na podejmowane decyzje potencjalnych inwestorów i przedsiębiorców, a to wspiera nie tylko wzrost gospodarczy danego

obszaru, ale w dłuższej perspektywie przyczynia się do spadku bezrobocia. Równie ważnym celem stosowanych ulg i zwolnień była doraźna pomoc dla podmiotów, które warto było dofinansować aby nie utraciły swojej płynności finansowej. Jak wiadomo lokalni przedsiębiorcy nie tylko wspierają budżet za pomocą podatków i opłat, ale zmniejszają również wydatki gminy na opiekę socjalną i zapobiegają wykluczeniu społecznemu mieszkańców.

Z drugiej strony można było zaobserwować, iż na poziom dochodów własnych w gminach i miastach na prawach powiatu największy wpływ w analizowanym okresie miały podatki lokalne. W badanych latach 2003; 2005 i 2008 podatkiem lokalnym charakteryzującym się największą wydajnością fiskalną był podatek od nieruchomości. Wśród podatków lokalnych najszybsze tempo wzrostu w tym okresie dotyczyło wpływów z podatku rolnego. Należy jednak stwierdzić, iż wzrost ten nie zależał od działalności władz lokalnych, ale w głównej mierze był spowodowany rosnącą ceną żyta z którą powiązany jest wymiar podatku rolnego.

Analizując badany okres (2003-2008) można stwierdzić, iż władze gminy najchętniej udzielały ulg, zwolnień i umorzeń w podatku od nieruchomości i w podatku rolnym. Jeśli chodzi o podatek leśny biorąc pod uwagę dane ogólne dla wszystkich gmin i miast na prawach powiatu aktywność władz dotycząca polityki fiskalnej była na znikomym poziomie sięgającym w zależności od danego roku od 1,4 % do 1,9 % środków budżetowych pochodzących z tego tytułu.

Władze gminne chętniej korzystały z obniżania górnych stawek podatków lokalnych, natomiast ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia były wykorzystane w mniejszym stopniu w prowadzonej przez te jednostki polityce fiskalnej.

Poziom podatków lokalnych ustalony przez władze gminy m.in. wpływa na powstawanie małych oraz średnich przedsiębiorstw oraz przyciąga inwestycje zagraniczne. Jeśli przywilej podatkowy jest przyznawany przedsiębiorcy, który podejmuje działania zgodne z celami polityki samorządowej, to w takim przypadku polityka fiskalna pełni również funkcje regulacyjne.

Podsumowanie

Podatki lokalne są tylko jednym z instrumentów, które samorządy mogą wykorzystywać do oddziaływania na procesy gospodarcze. Należy pamiętać, iż władze dysponują wieloma innymi instrumentami (np. kredyty, pożyczki, gwarancje kredytowe, wsparcie w pozyskaniu funduszy UE) za pomocą których mogą wypełniać swoje funkcje.

Podatki lokalne mogą stanowić istotne obciążenie dla przedsiębiorstw działających na polskim rynku, a duże rozbieżności w praktyce jego stosowania przez lokalne organy podatkowe mogą wpływać na ich konkurencyjność.

Wykorzystywanie elementów konstrukcyjnych podatku rolnego przez władze lokalne do kreowania rozwoju przyczynia się do preferowania gmin o wyższym potencjale ekonomicznym rolnictwa. Mniejsze obciążenie jednego hektara przeliczeniowego podatkiem rolnym w I okręgu podatkowym, wynika z korzystania w większym stopniu przez rolników z ulg inwestycyjnych, ponieważ w okręgu tym występują silniejsze ekonomicznie gospodarstwa. Większe obciążenie jednego hektara

przeliczeniowego podatkiem rolnym w najniższym IV okręgu podatkowym nie przyczynia się do wyrównywania poziomu rozwoju lokalnego.

Elementy konstrukcyjne podatku leśnego dają niewielkie możliwości oddziaływania władz lokalnych na rozwój. Tym samym podatek leśny nie stanowi istotnego narzędzia polityki fiskalnej gmin.

W największym stopniu na kreowanie rozwoju lokalnego wpływają wykorzystywane przez władze lokalne elementy konstrukcyjne istniejące w podatku od nieruchomości. Jest on najbardziej efektywnym podatkiem kreującym politykę rozwoju lokalnego.

Literatura

1. Bról R.: Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego [w:] Obrepalski R. (red.) Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe nr 785, AE im. Oskara Langego, Wrocław 1998, s. 11
2. Fedorowicz Z.: Polityka fiskalna, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7
3. Miszczuk A., Miszczuk M.: Próba typologii polityki podatkowej gmin. Wiadomości Statystyczne nr 5, 1995 s. 34-36.
4. Niewiadomski W., Podstawy agrotechniki, PWRiL, Warszawa 1971, s.21
5. Podstawka M.: Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995, s.67

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1614)
2. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

Summary

This article presents an assessment of fiscal policies conducted in the municipalities in Poland in 2003-2008. The example of three local taxes (property tax, agricultural tax, forest tax) was made the analysis, which aims to identify the effect of its concessions, exemptions and remissions on their own income communities. The authors have attempted to illustrate the activities of local authorities on the example of fiscal policy under different local taxes from special regard agricultural tax.

Informacja o autorach

prof. dr hab. Marian Podstawka

mgr inż. Emil Rudowicz

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej

Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: marian_podstawka@sggw.pl; emil_rudowicz@sggw.pl

Janusz Sarnowski

UWARUNKOWANIA REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE *Conditions of public finance reform in Poland*

W opracowaniu przedstawiono kwestie dotyczące reformy finansów publicznych w Polsce. Wykazano, że w procesie przygotowywania i wdrażania programów naprawy finansów publicznych występuje wiele różnorodnych barier, które powodują, że do chwili obecnej żadna z podjętych reform nie zakończyła się w pełni sukcesem. Aktualny stan finansów publicznych wymusza podjęcie działań na rzecz kompleksowej ich reformy. Dokonane zmiany w Ustawie o finansach publicznych, oraz planowane działania rządu na rzecz konsolidacji finansów publicznych to dopiero pierwszy krok w tym kierunku. Głęboką reformę finansów publicznych warunkuje określenie (i zaakceptowanie przez społeczeństwo) długookresowego modelu społeczno-ekonomicznego Polski. Pewna wizja tego modelu występuje w dokumencie rządowym: Polska 2030. Wyzwania rozwojowe.

WSTĘP

Co pewien czas w literaturze przedmiotu, w mediach oraz wśród polityków wybucha dyskusja na temat niezbędności reformy finansów publicznych. Najczęściej ma to miejsce w sytuacji występowania dużego deficytu i konieczności poczynienia w związku z tym dość niepopularnych oszczędności w wydatkach lub/i podniesieniu obciążeń fiskalnych. Rzeczą charakterystyczną jest, iż bardzo często w tych dyskusjach i propozycjach dominuje podejście księgowe, czysto rachunkowe, zapominając o naturze finansów publicznych oraz ich funkcjach. Ponadto dyskutanci nie precyzują jasno samego pojęcia reforma, tego na czym miałyby ona polegać, jakie są jej cele, zakres czy sposoby realizacji.

Przystępując do jakiegokolwiek reformy czy zmian w finansach publicznych należy zdawać sobie sprawę z bardzo ważnego faktu, iż finanse publiczne są podstawowym instrumentem finansowym władz publicznych, wykorzystywanym do realizacji istotnych zadań społeczno-ekonomicznych. Dlatego też przy reformowaniu finansów publicznych punktem wyjścia powinny być reformy społeczne i gospodarcze, bowiem istotne zmiany w finansach publicznych wymagają wcześniejszych rozstrzygnięć dotyczących podstawowych zagadnień życia gospodarczego i społecznego. Finanse publiczne pełnią służebną rolę – są instrumentem państwa. Dlatego bardzo ważnym jest sformułowanie doktryny społeczno-gospodarczej realizowanej przez rządzącą partię. Nie można bowiem reformować finansów publicznych bez wyraźnego określenia roli państwa w sferze publicznej, społecznej i gospodarczej¹. Przygotowując i realizując reformę finansów publicznych należy sobie

¹ Szerzej na ten temat zob. St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005, s.757-759.

także zdawać sprawę z istnienia bardzo wielu różnych barier, które utrudniają czy wręcz uniemożliwiają wykonanie planowanych zmian.

Celem opracowania jest analiza istoty, zakresu oraz uwarunkowań reformy finansów publicznych w Polsce. Dla prezentacji tych zagadnień w pierwszej części przedstawiono uwagi teoretyków, dotyczące celów, zakresu, uwarunkowań oraz procedury przygotowania reformy finansów publicznych. Części druga zawiera charakterystykę aktualnej sytuacji finansów publicznych wraz z analizą przyczyn tego stanu rzeczy a także wynikających makro-społecznych zagrożeń. Natomiast w części trzeciej poddano wnikliwej analizie działania rządu premiera Donalda Tuska w zakresie naprawy finansów publicznych wynikające ze znowelizowanej ustawy o finansach publicznych oraz propozycji działań zawartych w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011, opublikowanym w styczniu 2010 r.

ISTOTA I BARIERY REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Finanse publiczne to stosunki społeczne powstające w toku gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Biorąc pod uwagę istotę finansów publicznych oraz ich funkcje, istnieje stała potrzeba analizowania funkcjonowania finansów publicznych oraz poddawania ich ewentualnej naprawie, jeżeli z różnych przyczyn stan finansów jest niezadawalający i wymaga istotnych zmian. Finanse publiczne mogą być wadliwe w szczególności ze względu na² :

- strukturę i poziom dochodów,
- strukturę i poziom wydatków
- strukturę i poziom długu publicznego,
- występowanie nierównowagi (deficyt) i jej wielkość,
- organizację sektora finansów publicznych,
- system prognozowania i planowania finansowego,
- stan obowiązującego prawa finansowego.

Przedmiotem naprawy finansów publicznych może być każdy pojedynczy ich element, kilka elementów a w skrajnych przypadkach nawet ich większość. W zależności od skali i przedmiotu zmian możemy więc mieć do czynienia z korektą, naprawą lub też reformą finansów publicznych. Często drobne, mało istotne z merytorycznego punktu widzenia, zmiany w systemie finansów publicznych określane są przez polityków czy publicystów jako reforma czy naprawa. Jest to błędne, gdyż termin *reforma* oznacza wprowadzanie w danym systemie przekształceń, zmian i ulepszeń³. Natomiast nie budzi zastrzeżeń używanie zamiennie określeń „reforma” oraz „naprawa”, gdyż są to bowiem niewiele różniące się od siebie pojęcia. Termin *naprawa* oznacza bowiem „uczynienie czegoś lepszym, sprawniej funkcjonującym,

²Szerzej na ten temat zob. C.Kosikowski: Naprawa finansów publicznych (Koncepcja metodologiczna i proponowane kierunki zmian) [w] J.Głuchowski (red) :Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych. KUL, Lublin 2007, s.11-12.

³ Zob. Słownik języka polskiego PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN (T III), Warszawa 1996, s.30 oraz Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996, s.936.

doskonalszym”⁴. Tak więc nie stanowią reformy/ naprawy finansów publicznych, liczne lecz drobne korekty odnoszące się do wybranych elementów (często nie najważniejszych) finansów publicznych. Często takie działania pozorują jedynie chęć decydentów do podjęcia i przeprowadzenia faktycznej reformy finansów publicznych. W przypadku autentycznych zamiarów reformy finansów publicznych procedura i kolejność prowadzonych w tym kierunku działań, winny przedstawiać się następująco⁵:

- analiza stanu funkcjonowania finansów publicznych, z punktu widzenia roli jaką pełnią środki publiczne (a także sposoby ich gromadzenia i wydatkowania) w realizacji podstawowych zadań społeczno-ekonomicznych a także zobowiązań Polski wynikających z przynależności do Unii Europejskiej⁶,
- określenie przyczyn istniejącego stanu rzeczy,
- sprecyzowanie przedmiotu i zasięgu naprawy finansów publicznych,
- ustalenie występujących barier utrudniających działania naprawcze: ekonomicznych, społecznych, prawnych, międzynarodowych itp.,
- przygotowanie i podanie do publicznej wiadomości koncepcji i programu reformy,
- poddanie programu reformy ocenie i opinii ekspertów oraz opinii publicznej.

Podstawową przyczyną niewielkiej skuteczności podejmowanych jak dotychczas przez różne rządy prób naprawy/ reformy finansów publicznych, były występujące liczne bariery, ograniczające, uniemożliwiające lub unieważniające prowadzone działania naprawcze.

Jedną z podstawowych przyczyn słabych rezultatów wielokrotnych prób reformy finansów publicznych jest brak wypracowanego w procesie transformacji i zaakceptowanego przez społeczeństwo modelu społeczno-ekonomicznego naszego kraju. Tymczasem w ramach UE mimo istnienia różnych systemów podatkowych i różnych modeli socjalnych istnieje pewien konsensus w podstawowych sprawach dotyczących życia obywateli. Natomiast doktryna społeczno-ekonomiczna w naszym kraju w różnym stopniu, w różnych okresach była (i jest) pod bardzo silnym wpływem amerykańskiego liberalizmu. Nie sprzyja to integracji Polski z UE, gdzie model gospodarki i społeczeństwa jest inny. Brak akceptowanego, ustalonego modelu społecznego powoduje, iż podejście do finansów oraz zadań publicznych poszczególnych partii często znacznie się różni. Mieliśmy więc koncepcję „Polski solidarnej” z rozbudowanymi transferami socjalnymi oraz istotną rolę instytucji publicznych (np. szkolnictwo, nauka, ochrona zdrowia) oraz „Polskę liberalną”, zakładającą ograniczanie roli i zadań państwa w sferze społecznej i gospodarczej. W efekcie obserwujemy nasilające się negatywne procesy ucieczki państwa, w tym od odpowiedzialności finansowej za kluczowe sfery życia społecznego i gospodarczego (np. w sektorze zdrowia, nauki, edukacji, drogownictwa, kolejnictwa). W rezultacie w tych obszarach panuje chaos lub/i niekontrolowane procesy przekształceń

⁴ Zob. Słownik języka polskiego PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN (T II), Warszawa 1996, s.263 oraz Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996, s.568.

⁵ Zob.C.Kosikowski, op.cit., s. 11.

⁶ Chodzi tutaj m.in. o wypełnianie tzw. kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht oraz ustaleń zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu.

własnościowych. Tak więc bez generalnej debaty o modelu społeczno-gospodarczym wszelkie próby reformy finansów publicznych niewiele dadzą⁷.

Ważną z przeszkód reformy finansów publicznych może stanowić prawo. Po pierwsze, chodzi tutaj o poziom legislacyjny – jego niezupełność, sprzeczność, nieczytelność czy niestabilność, jak również nieadekwatność do zmieniającej się rzeczywistości oraz konserwatyzm przyjętych rozwiązań prawnych. Po drugie, zazwyczaj poprawa organizacji i zarządzania finansami publicznymi obejmująca wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących sposobów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, wielkości i źródeł finansowania deficytu czy też zarządzania długiem publicznym, wymaga znacznych zmian w prawie obowiązującym⁸. Po trzecie, reforma wydatków publicznych napotyka istotną barierę prawną w postaci ochrony praw słusznie nabytych. Czyli niemożliwe jest wprowadzenie działań naprawczych w okresie, w którym czas ochronny obowiązuje⁹.

Inną z barier, są ograniczenia w zakresie prowadzenia narodowej polityki fiskalnej, wynikające z przynależności Polski do Unii Europejskiej. Chodzi tutaj m.in. o ustalenie górnego poziomu deficytu finansów publicznych (i ew. sankcje za jego przekroczenie) jak również poziomu długu publicznego. Ponadto obowiązuje zakaz finansowania deficytu budżetowego ze środków Narodowego Banku Polskiego oraz zakaz uprzywilejowanego dostępu władz publicznych do rynków finansowych. Ograniczenia te nie mogą być zmienione ani uchylone przez władze polskie. Przynależność do UE utrudnia także w pewnym stopniu ograniczanie wydatków publicznych. Chodzi tutaj m.in. o wpłaty do budżetu Unii (tzw. środki własne) a także konieczność współfinansowania ze środków publicznych projektów finansowanych ze środków Unii.

Istotne utrudnienia w zakresie reformowania strony dochodowej finansów publicznych, tj. ich struktury, poziomu, czy sposoby gromadzenia, są natury makrospołecznej. Wyznaczają one bowiem granice obciążenia daninami publicznymi i wynikające z nich skutki. Chodzi tutaj o ew. negatywny wpływ wzrostu obciążeń fiskalnych na poziom zamożności społeczeństwa, konsumpcję, skłonność do oszczędzania i inwestowania. Jednym z najbardziej popularnych postulatów reformy finansów publicznych jest obniżanie podatków. Ten kierunek zmian jest słuszny, jeśli chodzi o prorozwojowe przekształcanie finansów publicznych. Niskie podatki sprzyjają bowiem rozwojowi gospodarczemu. Jednakże warunkiem koniecznym jest to, aby takie działania nie powodowały zwiększania deficytu, gdyż rosnący deficyt finansów publicznych nie sprzyja z kolej rozwojowi. Kwestia obniżek podatków praktyce nie jest jednak taka prosta, gdyż w przypadku powstania dodatkowych możliwości finansowych spowodowanych wzrostem gospodarczym (lub/i oszczędnościami w wydatkach publicznych), w pierwszej kolejności środki te powinny być przeznaczane na zmniejszenie deficytu (lub długu publicznego), a dopiero w dalszej kolejności na obniżenie podatków¹⁰.

⁷ Zob. St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005, s.718.

⁸ Szerzej na ten temat zob. C.Kosikowski: *Bariery prawne w procesie naprawy finansów publicznych*. Uniwersytet w Białymstoku. Maszynopis powielony, s.6.

⁹ Szerzej na ten temat zob. M.Jackowski: *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

¹⁰ Zob. A.Wernik: *Czy jest możliwa prorozwojowa reforma finansów publicznych*. Referat na Konferencję Naukową Instytutu Finansów 24 listopada 2008 r. pt „Finanse a wzrost gospodarczy”, s.3.

Decentralizacja finansów publicznych, także w pewnym stopniu utrudnia działania władz centralnych w zakresie naprawy finansów publicznych. Znacznej części wydatków nie można bowiem ograniczyć, gdyż są to wydatki pozostające w gestii jednostek samorządu terytorialnego, a konstytucja zapewnia tym jednostkom samodzielność działania. Nie można zatem ograniczyć zakresu zadań finansowanych w ramach budżetów samorządów terytorialnych, jeśli właściwe organy samorządowe oceniają te zadania jako użyteczne i konieczne dla społeczności lokalnych. Ponadto przedstawiciele samorządów terytorialnych na ogół uważają, że środki finansowe, którymi dysponują są zbyt małe, dla należytego wykonywania przez te jednostki zadań.

Niezbyt sprawnie działające urzędy administracji publicznej stanowią także pośrednią barierę naprawy finansów publicznych. Polska jest chyba jedynym krajem w Unii Europejskiej, w którym rząd nie ma komórki zajmującej się organizacją zarządzania zasobami instytucjonalnymi państwa. W rezultacie nikt nie bada struktur ministerstw i innych urzędów w stosunku do zadań, jakie te urzędy mają realizować. Co pewien czas, kolejni premierzy deklarują realizację koncepcji „taniego państwa” i zmniejszenia zatrudnienia w administracji o jakiś tam procent, a tym czasem brak rzetelnych informacji o tym czy wydatki ponoszone na administrację są u nas za niskie, czy może za wysokie, a także w których urzędach pracuje za dużo ludzi a w których za mało. Brak komórki organizacyjnej przy prezesie Rady Ministrów, której celem byłaby stała analiza struktur administracji rządowej powoduje, że kompletnie nie wiadomo, czy polska administracja jest racjonalnie zbudowana. Wszystko natomiast co na ten temat wiemy to domysły, intuicje, obserwacje polityków, dziennikarzy, urzędników czy samych petentów¹¹.

Do innych barier utrudniających reformę finansów publicznych należy zaliczyć brak zgody politycznej na konsekwentne i długookresowe działania naprawcze finansów publicznych; „psucie” finansów publicznych przez niektórych populistycznie nastawionych (lub/i lekkomyślnych) polityków poprzez dokonywanie na rzecz wybranych grup społeczno-zawodowych różnych transferów finansowych (np. tzw. becikowe, korzystniejsze zasady emerytalno-rentowe dla górników, korzystne waloryzacje różnych świadczeń socjalnych bez względu na stan budżetu). Istotną barierą jest także niski poziom edukacji (lub świadomości) ekonomicznej wielu obywateli. Chodzi tutaj m.in. o słabe uświadomienie społeczeństwa o istnieniu złotej reguły finansów publicznych, mówiącej o zależnościach między korzyściami, które uzyskuje obywatel i społeczeństwo a bieżącymi ciężarami fiskalnymi, które ponosi obywatel, a także ciężarami przyszłymi, o ile wydatki budżetowe są finansowane przez zaciąganie pożyczek i powiększanie długu publicznego¹². Ponadto u wielu osób występuje swoista asymetria w podejściu do finansów publicznych – z jednej strony bardzo popularny jest postulat obniżenia obciążeń fiskalnych, z drugiej zaś powszechne są żądania zwiększenia wydatków na różne ważne cele publiczne (np. nauka, ochrona zdrowia, infrastruktura).

W efekcie istnienia wymienionych oraz szeregu innych barier, większość zapowiadanych lub realizowanych działań naprawczych/ reform finansów publicznych miała wycinkowy charakter, wąski zakres lub też służyła realizacji krótkookresowych i doraźnych celów.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. A.Koziński: *Reforma administracji jest również ważna jak finansów publicznych*. Wywiad z prof. M.Kuleszą, współtwórcą reformy administracyjnej lat 90. Zob. <http://www.polskatimes.pl>.

¹² St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005, s.717.

STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Jak już uprzednio stwierdzono, z diagnozy aktualnego stanu finansów publicznych (z pewnymi elementami prognozy) winny wynikać ustalenia co do celów i zakresu reformy finansów publicznych. Biorąc pod uwagę zakres fiskalizmu, mierzony relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB, nie można się zgodzić z tezą o istniejącym w Polsce nadmiernym, wysokim fiskalizmie. W porównaniu z pozostałymi krajami członkowskimi UE jest on bowiem na poziomie średnim.

Tabela 1. Stan finansów publicznych w Polsce w latach 2004 – 2011

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	<i>w % PKB</i>							
Saldo fiskalne	-5,7	-3,8	-3,7	-1,9	-3,7	-7,1	-7,3	-7,0
Dochody ogółem	36,9	39,4	40,2	40,3	39,6	37,4	38,7	39,2
Wydatki ogółem	42,6	43,2	43,9	42,2	43,3	44,5	46,0	46,2
z tego								
- odsetki	2,8	2,8	2,7	2,3	2,2	2,6	2,9	3,0
- wydatki bieżące	36,0	36,2	36,4	35	35,6	35,6	35,9	34,9
- wydatki majątkowe	3,4	3,4	3,9	4,2	4,6	5,3	6,3	7,4
Dług publiczny	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2	51,0	53,9	59,3

Źródło: Convergence Report 2010. European Economy 3/2010. European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, s.166. Uwaga: lata 2010, 2011 - prognoza Komisji Europejskiej

Zaniepokojenie natomiast budzi występujący przez cały czas deficyt finansów publicznych, przy czym jego wielkość w relacji do PKB w ostatnim okresie istotnie wzrosła, przekraczając znacznie wartość referencyjną (3% PKB) ustaloną w Traktacie z Maastricht¹³. Prawie dwukrotny wzrost w roku 2008 poziomu deficytu w relacji do PKB był spowodowany spadkiem dochodów w relacji do PKB (m.in. w wyniku obniżenia składki rentowej oraz słabnącej dynamiki PKB), przy jednoczesnym wzroście wydatków w relacji do PKB, w szczególności inwestycji i kosztów związanych z zatrudnieniem. Natomiast w roku 2009 wzrost deficytu spowodowany był głównie znacznym spowolnieniem wzrostu gospodarczego, obniżeniem składki rentowej w poprzednim okresie, obniżeniem w 2009 r. skali podatkowej PIT oraz korzystną dla podatników zmianą w rozliczeniu podatku VAT.

W dotychczasowym podejściu do finansów nie uwzględniano cykliczności procesów gospodarczych. Osłabienie tempa wzrostu gospodarczego przeważnie skutkuje zmniejszeniem dochodów publicznych. Nieuwzględnienie tego faktu w ustawach budżetowych skutkowało nierealizowaniem planowanych dochodów i zwiększeniem deficytu budżetowego. Doświadczenia lat 2008 -2009 wykazały, iż Polskę charakteryzuje bardzo niekorzystny na tle innych krajów Unii Europejskiej

¹³ Konsekwencją przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0%) było podjęcie przez Radę Ecofin 7 lipca 2009 r. decyzji, o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie rekomendacji, zgodnie z którą Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały.

współczynnik elastyczności deficytu względem wzrostu gospodarczego (silny wzrost deficytu przy relatywnie niskim spowolnieniu gospodarczym).

Jednakże kryzys nie jest jednak główną i jedyną przyczyną tłumaczącą aktualną sytuację finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,3% PKB, a jego przejściowe ograniczenie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury.

Wysoki aktualnie deficyt fiskalny powoduje dwa negatywne dla Polski następstwa. Po pierwsze, przesunięta została na czas nieokreślony data wstąpienia Polski do strefy euro (pierwotnie zakładano, że może być to rok 2012/13). Po drugie w rezultacie znacznego wzrostu deficytu zwiększył się znacznie dług publiczny. W roku 2009 relacja długu publicznego do PKB przekroczyła pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50%), zbliżając się do kolejnego progu (55%), przy równoczesnym ryzyku przekroczenia go w roku kolejnym. Jak wynika z prognoz Komisji Europejskiej, istnieje ryzyko przekroczenia w kolejnych latach konstytucyjnej bariery 60% dla powyższej relacji. Jak wynika z Ustawy o finansach publicznych, przekroczenie kolejnych progów ostrożnościowych wiąże się z koniecznością podjęcia natychmiastowych działań naprawczych, których skutkiem są dotkliwie dla obywateli ograniczenia w zakresie wydatków publicznych, w tym socjalnych oraz zwiększenie obciążeń fiskalnych. Aby do tego nie doszło, konieczne jest opracowanie i wdrożenie niezbędnych reform finansów publicznych. Ich pierwszoplanowym celem winno być zmniejszenie nierównowagi fiskalnej. Następnym krokiem winno być zwiększenie efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych.

Tabela 2. Struktura wydatków publicznych w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
	<i>w % ogółu wydatków</i>				
1. Działalność ogólnopaństwowa	14,7	14,4	13,6	13,2	12,6
2. Obrona narodowa	2,3	2,4	2,6	3,4	3,3
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
4. Sprawy gospodarcze	7,9	8,9	10,2	11,2	11,4
5. Ochrona środowiska	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	3,3	3,2	2,8	2,7	2,5
7. Ochrona zdrowia	9,7	10,2	10,6	10,8	11,7
8. Rekreacja, kultura, religia	2,3	2,4	2,6	2,6	3,0
9. Edukacja	13,4	14,0	13,6	13,4	13,3
10. Ochrona socjalna	41,3	39,0	38,5	37,0	36,1
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie OECD database.

Przedstawiona w tabeli 2 struktura wydatków nasuwa wiele uwag krytycznych. Dominującą pozycję stanowią wydatki socjalne, choć ich udział stopniowo maleje. Składają się na nie w głównej mierze emerytury, renty oraz inne świadczenia ubezpieczeniowe. Choć z jednej strony wydatki socjalne zmniejszają intensywność i zakres konfliktów społecznych, to jednak tak wysoki ich udział ogranicza finansowanie zadań z zakresu inwestycji, infrastruktury, prorozwojowych czy ochrony środowiska naturalnego. Pozytywnym jest natomiast stopniowy wzrost wydatków na sprawy gospodarcze. Niepokoić natomiast może spadek udziału wydatków na gospodarke mieszkalną i komunalną, biorąc pod uwagę znaczny zakres niezaspokojonych potrzeb społecznych w tym zakresie (szczególnie dotkliwy jest niedostatek mieszkań komunalnych oraz stan techniczny istniejących zasobów). Biorąc pod uwagę fakt, iż wiek XXI jest nazywany wiekiem gospodarki opartej na wiedzy oraz społeczeństwa informacyjnego, stagnację a nawet niewielki spadek udziału wydatków na edukację należy ocenić negatywnie. Np. Polska ma jeden z najniższych wskaźników w UE pod względem dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (38% ogółem, w tym 17,5 % na wsi). W analizowanym okresie zaobserwować można także systematyczny, odczuwalny spadek udziału wydatków na działalność ogólnopaństwową. Nie jest to dobra tendencja, biorąc pod uwagę fakt, iż pozycja ta zawiera także wydatki na naukę, badania i rozwój. Należy tutaj zaznaczyć, iż Polskę charakteryzuje bardzo niski udział wydatków na badania i rozwój (ok. 0,7 % PKB), ponad czterokrotnie niższy, niż wynika to z odnowionej Strategii Lizbońskiej (3,0% PKB).

Podstawowym problemem całego ubiegłego dziesięciolecia, w przypadku budżetu państwa stanowił (i nadal stanowi) wysoki i rosący udział tzw. wydatków sztywnych. Aktualnie stanowią one blisko 75% ogółu wydatków budżetu. Są to wydatki, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań. Ich redukcja wymaga znacznych reform strukturalnych i jest niezwykle trudna, gdyż wśród tych wydatków znajdują się m.in. tak wrażliwe społeczne kwestie jak dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych. Bez zmiany tego stanu rzeczy, redukcja deficytu a także zmiana struktury wydatków w kierunku bardziej prorozwojowym będzie bardzo trudna. Niska elastyczność wydatków publicznych nie sprzyja efektywnemu zarządzaniu środkami publicznymi

REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH RZĄDU D.TUSKA

Zmianom prowadzącym do zrównoważenia finansów publicznych sprzyjać ma wprowadzona 1 stycznia 2010 r. znowelizowana ustawa o finansach publicznych. Jej implementacja doprowadzi do poprawy przejrzystości finansów oraz racjonalizacji wydatkowania środków publicznych. Doprowadzenie do sytuacji, w której zasady jawności i przejrzystości będą przestrzegane w praktyce, stanowi bowiem warunek pomyślnej realizacji przedsięwzięć zmierzających do uzdrowienia finansów państwa. Ustawa wprowadza m.in. następujące zmiany:

- ograniczenie form organizacyjno – prawnych sektora finansów publicznych, polegające na zlikwidowaniu gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych i samorządowych funduszy

celowych oraz znaczne ograniczenie zakresu funkcjonowania zakładów budżetowych. Było to konieczne, ponieważ wielość funkcjonujących form organizacyjnych stosowanych w sektorze finansów publicznych zmniejszała przejrzystość finansów publicznych,

- wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF) oraz wieloletniej prognozy finansowej w JST. Te nowoczesne instrumenty zarządzania finansami publicznymi sprzyjać będą racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, zwiększeniu wiarygodności i przewidywalności polityki fiskalnej,
- wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego. Implementacja rozwiązań opierających funkcjonowanie systemu finansów państwa na zadaniowym charakterze wydatków publicznych w istotnym stopniu wpłynie na poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarki środkami publicznymi,
- wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach JST, przy utrzymaniu dotychczasowych progów relacji długu publicznego do PKB.
- wyodrębnienie, w ramach budżetu państwa „budżetu środków europejskich”, który będzie zawierał środki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji. Deficyt (lub nadwyżka) związany ze środkami europejskimi nie będzie wliczany do deficytu (nadwyżki) budżetu państwa, a jego finansowanie stanowić będzie dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu.

Naprawie finansów publicznych mają służyć także zaprezentowane przez premiera Donalda Tuska działania zawarte w „*Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011*”¹⁴. Obejmują one m.in.¹⁵:

- reformę systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych, polegającą na objęciu osób rozpoczynających służbę do 1 stycznia 2012 r. powszechnym systemem emerytalnym i rentowym. W efekcie nastąpi wydłużenie okresu aktywności zawodowej oraz zmniejszenie obciążenie finansów publicznych,
- stopniowe podnoszenie i zrównanie efektywnego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet,
- wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych. Pierwsza z nich, o charakterze tymczasowym, polega na tym, iż wydatki elastyczne będą mogły wzrosnąć w ciągu roku wg formuły: 1% + inflacja. Po osiągnięciu przez deficyt budżetowy poziomu poniżej 3% PKB, rząd zamierza zamienić regułę wydatkową na regułę budżetową. Wg niej, wydatki budżetu państwa powinny rosnać w tempie niższym, niż dynamika PKB w ciągu 5-6 lat poprzedzających konstruowanie budżetu,

¹⁴ Zob. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*. 29 stycznia 2010 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

¹⁵ Szczegóły zostały przedstawione w dokumencie: *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, 3 marca 2010 r.

- rozpoczęcie debaty nad metodami aktywizacji zawodowej rolników z jednoczesnym przeprowadzeniem ewolucyjnej reformy systemu emerytalno-rentowego tej grupy zawodowej.

Zdaniem rządu, działania te w pierwszej kolejności mają doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a następnie otworzyć przestrzeń dla zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych¹⁶.

PODSUMOWANIE

1. System finansów publicznych wymaga głębokich reform. Ich konieczność wynika z aktualnego stanu finansów publicznych. Wskazują na to takie fakty jak np.¹⁷:
 - wysoki deficyt fiskalny,
 - wysokie (i rosnące) zadłużenie sektora finansów publicznych
 - powszechne nieprzestrzeganie ustalonych standardów wykonywania zadań publicznych,
 - liczne, wskazywane przez NIK, RIO i inne instytucje kontrolne przypadki niegospodarnego wykorzystywania środków publicznych,
 - niski udział wydatków na naukę i cele rozwojowe,
 - wysoki udział tzw. wydatków sztywnych w łącznych wydatkach publicznych.
2. W celu naprawy finansów publicznych potrzebne jest podjęcie takich działań jak np.:
 - zmniejszenie deficytu finansów publicznych, ale w sposób nie zagrażający sprawnemu wykonywaniu przez państwo podstawowych zadań,
 - wprowadzenie bezpośredniej odpłatności za niektóre usługi społeczne,
 - weryfikację zestawu zadań publicznych, pod względem ich rodzajów i zakresu,
 - poprawę efektywności funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych oraz gospodarowania środkami publicznymi,
 - wzmocnienie roli ustawy budżetowej jako podstawowego planu finansowego państwa m.in. poprzez zamieszczanie w niej planów finansowych wszystkich jednostek sektora finansów publicznych powołanych na mocy odrębnych ustaw (np. NFOZ, ZUS).
 - wprowadzenie jednolitej, zgodnej z systemem ESA 95, metody liczenia deficytu i długu publicznego.
3. Dokonane zmiany w ustawie o finansach publicznych oraz planowane przez rząd D.Tuska działania na rzecz konsolidacji finansów publicznych należy ocenić

¹⁶ Zob. Program Konwergencji. Aktualizacja 2009. Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010, s.6.

¹⁷ Zob. np.: W. Misiąg: Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany. Referat wygłoszony na seminarium: Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych. NIK, Warszawa 18 października 2006 r.; J. Sarnowski: *Reforma finansów publicznych. Stan i kierunki zmian*. Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA w Warszawie nr.1/7/2003

pozytywnie. Zwiększą one bowiem przejrzystość finansów publicznych, usprawnią zarządzanie środkami finansowymi a także zmniejszą zagrożenie wystąpienia kryzysu finansów państwa spowodowanego aktualnie wysokim (i rosnącym) długiem publicznym.

4. Dotychczasowe działania rządu stanowią jedynie jeden krok, w kierunku gruntownej reformy finansów publicznych. Sprawą zasadniczą dla dalszych reform jest opracowanie koncepcji (oraz poddanie społecznej dyskusji) modelu społeczno-ekonomicznego, który w dłuższej perspektywie będzie w Polsce realizowany. Wynikające z przyjętego modelu rodzaje zadań publicznych oraz ich zakres determinują bowiem zarówno poziom obciążeń fiskalnych jak również poziom i strukturę wydatków publicznych¹⁸.

Literatura

1. *Convergence Report 2010. European Economy 3/2010*. European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs.
2. *Government finance statistics. Summary tables – 1/2010*. Data 1996-2009. Eurostat, European Commission, Luxembourg, 05 May 2010.
3. M.Jackowski: *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008
4. C.Kosikowski: *Naprawa finansów publicznych (Koncepcja metodologiczna i proponowane kierunki zmian)* [w] J.Głuchowski (red) :*Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. KUL, Lublin 2007, s.11-12.
5. A.Koziński: *Reforma administracji jest również ważna jak finansów publicznych*. Wywiad z prof. M.Kuleszą, współtwórcą reformy administracyjnej lat 90. Zob. <http://www.polskatimes.pl>.
6. W. Misiąg: *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*. Referat wygłoszony na seminarium: *Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. NIK, Warszawa 18 października 2006 r.
7. St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005
8. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie*. Rada Ministrów, Warszawa 2010 r.
9. *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych. Propozycje dla prezydenta RP*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2 marca 2010.
10. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*. 29 stycznia 2010 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
11. *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010.
12. J. Sarnowski: *Reforma finansów publicznych. Stan i kierunki zmian*. Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA w Warszawie nr.1/7/2003
13. *Słownik języka polskiego PWN*. Wydawnictwo Naukowe PWN (T III), Warszawa 1996,
14. *Słownik współczesnego języka polskiego*. Wilga, Warszawa 1996,
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 127, Poz.1240.
16. A.Wernik: *Czy jest możliwa prorozwojowa reforma finansów publicznych*. Referat na Konferencję Naukową Instytutu Finansów 24 listopada 2008 r. pt „Finanse a wzrost gospodarczy”

Summary

This elaboration introduces some problems of the public finance reform in Poland. It clearly shows that the proceeding of preparing and introducing public finance reforms have to face many barriers that bring about its limited effectiveness. The current situation of the public finances shows a need of their profound reform. The last changes

¹⁸ Pewną wizję w tym zakresie stanowi dokument: *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 2009.

in polish public finances legal regulation and the governmental project of consolidating public finances tend to be the first step in a new direction. The suggested reform should be preceded by preparation and social acceptance of a long-term socio-economic model, made specifically for Poland. Basic elements of that program are included in governmental document "Poland 2030. Development challenges".

Informacje o autorze:

dr Janusz Sarnowski

ul. Wiktorska 91a m. 1

02-582 Warszawa

Tel. 600949292

E mail: jsarnowski@pwsbia.edu.pl

*Tadeusz Waściński
Grażyna Paulina Wójcik*

Publiczny system finansowy w gospodarce rynkowej

Public financial system in market economy

W pracy omówiono zasady funkcjonowania publicznego systemu finansowego, koncentrując się na jego zadaniach oraz specyficznych właściwościach. Stwierdzono, że publiczny system finansowy w Polsce jest ciągle w okresie przeobrażeń dokonywanych w różnych płaszczyznach funkcjonowania.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie systemu finansowego jest podporządkowane realizacji celu wspólnego dla jego podsystemów: rynkowego i publicznego, którym jest dostarczanie dóbr i usług sprzyjających rozwojowi gospodarki rynkowej.

Podsystem rynkowy charakteryzuje się tym, że do osiągnięcia powyższego celu wykorzystuje mechanizmy rynkowe, natomiast podsystem publiczny posługuje się mechanizmem tworzenia i przepływu środków pieniężnych w trybie nieprywatnym (publicznym), w związku z działalnością szeroko rozumianego państwa. Pojęcie „państwo” obejmuje władze szczebla centralnego i samorządowego, jak również inne podmioty, które wykonują zadania publiczne. Realizacja zadań publicznych wymaga uruchomienia mechanizmów pieniężnych specyficznych dla publicznego systemu finansowego.

Zadania publiczne są nierozzerwalnie związane z istnieniem instytucji państwa, jego struktur administracyjnych oraz organizacyjnych. Państwo jako element systemu społecznego jest obecne we wszystkich jego podsystemach: ekonomicznym, prawnym, politycznym i pozostałych. Państwo oddziałuje (z różną intensywnością, uwarunkowaną wieloma czynnikami) na publiczny i rynkowy system finansowy, jak również na podmioty niefinansowe. Aktywność państwa dotyczy nie tylko regulacyjnej, lecz także realnej sfery jego funkcjonowania i jest związana z dostarczaniem dóbr publicznych.

Celem artykułu jest omówienie zasady funkcjonowania publicznego systemu finansowego, koncentrując się na jego zadaniach, specyficznych właściwościach i na tej części sfery realnej gospodarki, z którą jest on najsilniej związany, czyli na sektorze publicznym.

Poruszana problematyka dotyczy wybranych segmentów sektora finansów publicznych, mających na celu ukazanie ich miejsca i roli w publicznym systemie finansowym oraz stworzenie „mapy” tego systemu czy też przewodnika ułatwiającego analizę zasad jego funkcjonowania.

Wpływ państwa na system finansowy

Jednym z najważniejszych uczestników systemu finansowego jest państwo, które występuje na rynku finansowym w roli podmiotu¹:

- regulującego i kontrolującego procesy (transakcje) zachodzące na rynku finansowym oraz udzielającego zezwoleń na prowadzenie działalności w tym sektorze,
- oddziałującego na koniunkturę gospodarczą,
- zawierającego transakcje na rynku finansowym (najczęściej w roli pożyczkobiorcy).

Pomimo występującej w ostatnich latach tendencji do deregulacji procesów gospodarczych, rynek finansowy wciąż jest tą sferą działalności gospodarczej, w której regulacyjne i kontrolne funkcje państwa są bardzo rozbudowane. We wszystkich współczesnych państwach o rozwiniętej infrastrukturze rynku finansowego podstawowe segmenty tego rynku są przedmiotem regulacji ustawowej oraz przedmiotem nadzoru wyspecjalizowanych instytucji nadzorczych. Najważniejsze sektory rynku finansowego: bankowy, ubezpieczeniowy, publiczny rynek papierów wartościowych są najczęściej przedmiotem szczegółowej regulacji, która w coraz większym zakresie jest przedmiotem koordynacji w skali międzynarodowej. Najważniejsze segmenty rynku są także objęte nadzorem wyspecjalizowanych instytucji nadzorczych, takich jak komisje papierów wartościowych, nadzór ubezpieczeniowy czy nadzór bankowy, które czuwają nad przestrzeganiem obowiązującego prawa przez podmioty należące do tego sektora. W odróżnieniu od innych sfer działalności gospodarczej, w których państwo nie stwarza na ogół żadnych ograniczeń poza ogólnie obowiązującymi przepisami prawa handlowego czy cywilnego, prowadzenie działalności w sektorze finansowym jest z reguły uwarunkowane uzyskaniem zezwolenia odpowiedniego organu państwowego.

Współczesne państwa starają się wpływać na sytuację gospodarczą za pomocą określonych narzędzi polityki makroekonomicznej. Wśród tych narzędzi najważniejsze to: polityka pieniężna i polityka fiskalna. W ostatnich latach zarówno w teorii, jak i w praktyce zdecydowany priorytet w tym zakresie przyznaje się polityce pieniężnej. Prowadząc politykę pieniężną bank centralny w pewnym sensie posługuje się rynkami finansowymi, a również wpływa na sytuację na tych rynkach. Za pośrednictwem rynku finansowego impulsy polityki pieniężnej są przenoszone na realną sferę gospodarki. Rynek finansowy jest mechanizmem transmisji polityki pieniężnej. Bank centralny, używając różnych narzędzi polityki pieniężnej, determinuje sytuację na rynku finansowym, wpływając na takie podstawowe wielkości, jak rozmiary podaży pieniądza, czy poziom stóp procentowych.

Państwo występuje na rynku finansowym jako zwykły jego uczestnik, najczęściej zgłaszający zapotrzebowanie na kredyt. Rząd centralny oraz samorządy lokalne często nie dysponują zasobami pieniądza niezbędnymi do zrealizowania planowanych w danym okresie przedsięwzięć gospodarczych i społecznych. Wobec tego muszą one zaciągać kredyt na rynku finansowym w celu sfinansowania deficytu budżetowego; muszą konkurować z innymi podmiotami o oszczędności dostępne na tym rynku. Zważywszy na skalę zadań realizowanych przez współczesne państwa, są one z reguły największymi

¹ J. Czekaj, *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 7.

kredytobiorcami na rynku finansowym. Niedobory środków pieniężnych w poszczególnych latach (deficyty budżetowe) mogą sięgać kilku, a nawet kilkunastu procent PKB, zaś skumulowane deficyty (dług publiczny) kilkudziesięciu, czy nawet ponad 100% PKB. Będąc tak dużym uczestnikiem rynku finansowego, państwo wpływa w znacznym stopniu na warunki panujące na tym rynku, w szczególności na poziom stóp procentowych oraz dostępność funduszy pożyczkowych dla podmiotów należących do innych sektorów instytucjonalnych gospodarki.

Polska jako członek Unii Europejskiej włączyła się do realizacji najważniejszego celu polityki gospodarczej Unii Europejskiej, jakim jest równowaga fiskalna w rozumieniu traktatu z Maastricht. Zgodnie z zasadami tej równowagi polityka fiskalna nie powinna być nadmiernie ekspansywna. Położenie nacisku na równowagę budżetową może skutecznie ograniczać wykorzystywanie deficytu budżetowego do pobudzania gospodarki².

W ocenie Unii Europejskiej mimo rozwoju gospodarki i rosnących wpływów do budżetu rząd polski nie naprawia sytuacji w finansach publicznych. Dlatego za podstawowe kierunki reformowania polskich finansów publicznych w najbliższych latach uznaje się konsolidację i włączanie do budżetu państwa budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy agencji i jednostek pozabudżetowych w celu zwiększenia kontroli gospodarowania środkami publicznymi, a przede wszystkim odpowiedzialności za nie rządu i parlamentu.

Struktura systemu finansowego

We współczesnym świecie przepływy środków między uczestnikami rynku finansowego następują przez określone kanały (Rysunek 1).

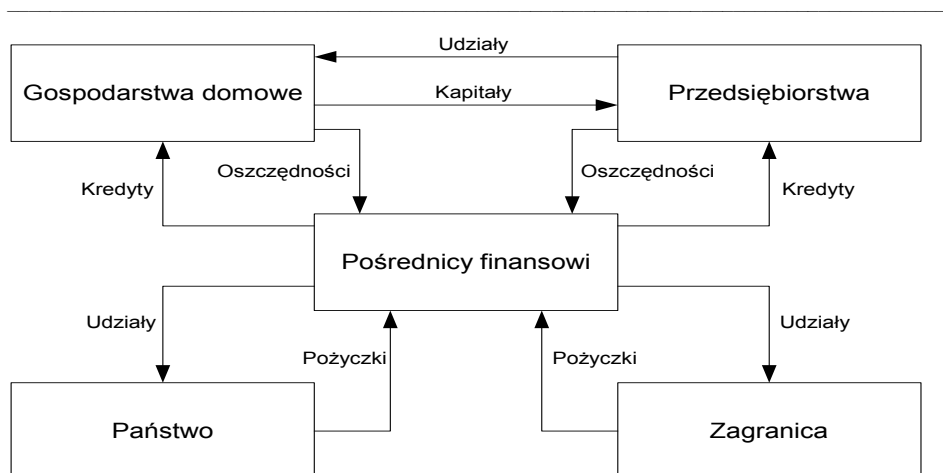
Pomiędzy uczestnikami rynku finansowego realizuje się szereg transakcji oraz występuje wiele wzajemnych powiązań.

Transakcje na rynkach finansowych transformują płynność (pieniądz) w obciążone ryzykiem prawa do dochodu (instrumenty finansowe). Nabywca instrumentu wyrzeka się płynności na rzecz mniej lub bardziej pewnego dochodu, zaś jego sprzedawca wyzywa się oczekiwanego dochodu na rzecz płynności³.

Przedsiębiorstwa wytwarzające określone dobra i usługi oferują je gospodarstwom domowym, innym przedsiębiorstwom, jednostkom administracji oraz podmiotom zagranicznym w zamian za co otrzymują dochody, z których płacą wynagrodzenie zatrudnionym pracownikom oraz opłaty i podatki na rzecz państwa. Gospodarstwa domowe za pracę oraz wytworzone dobra i usługi otrzymują dochody, które następnie wydatkują na zakup innych dóbr i usług oraz na wymagane podatki. Osoby niepracujące uzyskują różnego rodzaju świadczenia, np. zasiłki, emerytury, renty, które także wydatkują na wyżej wymienione cele.

² B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 141.

³ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 255.

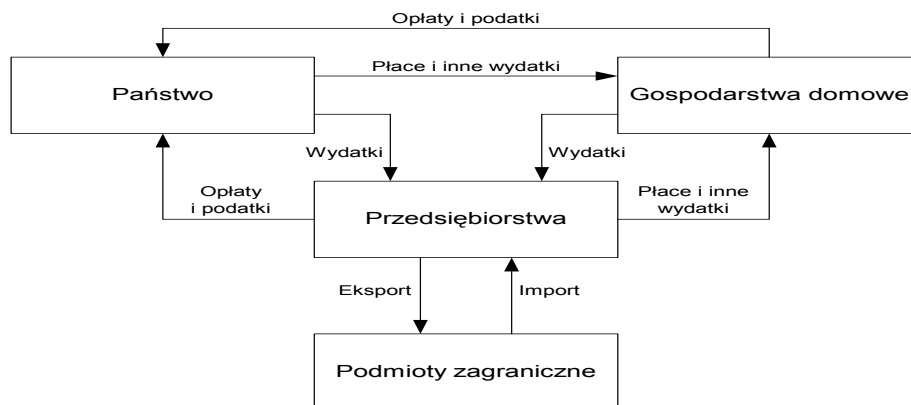


Rysunek 1. Schemat funkcjonowania rynku finansowego

Źródło: Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 2002, 2005, 2007, str. 15.

Państwo z zebranych opłat i podatków finansuje sferę produkcji niematerialnej, wypłaca wynagrodzenia osobom zatrudnionym w sektorze publicznym, wypłaca świadczenia oraz ponosi wydatki na utrzymanie i rozwój infrastruktury państwa (drogi, szkoły, szpitale itp.). Państwo spełnia także funkcję regulacyjną w gospodarce przez stwarzanie warunków aktywizujących działania podmiotów gospodarczych oraz wpływając na podaż pieniądza w gospodarce i prędkość jego obiegu.

Przepływy biegnące strumieni finansowych między podmiotami gospodarczymi można przedstawić, jak na rysunku 2.



Rysunek 2. Ogólny schemat przepływu bieżących strumieni finansowych w gospodarce

Źródło: Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 2002, 2005, 2007, str. 14.

Rynek finansowy umożliwia zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów w gospodarce. Dzięki jego istnieniu możliwy jest transfer zasobów rzeczowych do najbardziej efektywnych zastosowań, co zwiększa ogólny poziom efektywności i wykorzystania tych zasobów i przyspiesza rozwój gospodarczy⁴.

Analiza publicznego systemu finansowego w Polsce wyraźnie sygnalizuje, że ciągle jeszcze jest on w okresie przeobrażeń dokonywanych w różnych płaszczyznach funkcjonowania. Transformacja gospodarki wymusiła znacznie szybsze zmiany w rynkowym systemie finansowym, gdyż stanowiły one warunek konieczny przebudowy systemu ekonomicznego w kierunku gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych. Głębokie przemiany własnościowe, w tym rozwój sektora prywatnego, mogły dokonać się tylko za pomocą instytucji, instrumentów i rynków finansowych.

W publicznym systemie finansowym zmiany przebiegają wolniej, ponieważ⁵:

- inicjowane są przede wszystkim przez ekipy rządzące państwem, podatne na uwarunkowania polityczne,
- społeczeństwo bezpośrednio odczuwa ich skutki, które mogą być dotkliwe i wywoływać niepokoje, szczególnie gdy oznaczają zmniejszenie zakresu realizowanych zadań społecznych.

Jedną z wielu przyczyn wolniejszego tempa zmian zachodzących w publicznym systemie finansowym jest brak jasnej koncepcji polityki społecznej i „zakresu” państwa opiekuńczego, co przekłada się bezpośrednio na wyznaczenie granicy dostępności dóbr publicznych oraz usług i świadczeń społecznych.

Rozbudowane zadania społeczne wymagają ogromnych wydatków na ich realizację, stanowiąc w konsekwencji poważne obciążenie dla budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych. Trzeba zatem przekonstruować system finansów publicznych i zmienić politykę finansową tak, aby część środków przeznaczonych na transfery społeczne (głównie o charakterze socjalnym) można było stopniowo przesuwając na cele rozwojowe.

Tymczasem środki publiczne są rozproszone między wszystkie jednostki należące do sektora finansów publicznych. Różnorodność ich form prawno-organizacyjnych, a także gospodarki finansowej nie sprzyja racjonalnemu wykorzystywaniu publicznych pieniędzy i utrudnia ich kontrolę. Dlatego słusznym kierunkiem zmian publicznego finansowego jest zmniejszenie tej różnorodności i ujednoczenie zasad prowadzenia gospodarki nie tylko poprzez likwidację środków specjalnych, lecz także w odniesieniu do pozostałych form gospodarki pozabudżetowej. Takie działania powinny sprzyjać zmniejszeniu nierównowagi bilansu sektora finansów publicznych.

Z punktu widzenia równowagi tego sektora najważniejszym kierunkiem zmian jest poprawa efektywności zarządzania środkami publicznymi. Temu celowi powinno służyć między innymi rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w działaniach sektora publicznego, szczególnie w tych dziedzinach, gdzie świadczenie dóbr publicznych wymaga kosztownych inwestycji, takich jak budowa dróg i autostrad oraz

⁴ J. Czekaj, *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 7.

⁵ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 86.

modernizacja kolei. Warunkiem udziału prywatnego inwestora w PPP jest uzyskanie zwrotu wniesionego kapitału, a to jest możliwe tylko przy uzyskaniu komercyjnej efektywności realizowanego przedsięwzięcia. Formuła PPP na świecie jest z powodzeniem stosowana w odniesieniu do przedsięwzięć samofinansujących się (gospodarka komunalna i ochrona środowiska), jak również niezapewniających samofinansowania (koleje regionalne).

Bardziej przejrzyste i efektywne zarządzanie środkami publicznymi wymaga również ujednolicenia zasad rachunkowości i sprawozdawczości zgodnie z ogólnoświatowymi tendencjami (przechodzenie od ujęcia kasowego w kierunku ujęcia memoriałowego) oraz z wymogami formalnymi i kalendarzem sprawozdawczości Eurostatu i Komisji Europejskiej.

Zachodzące i przewidywane zmiany w publicznym systemie finansowym w dużej mierze są związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Pozyskanie środków z UE, bardzo ważne dla rozwoju polskiej gospodarki, oznacza konieczność wygospodarowania odpowiedniej puli środków własnych z budżetu centralnego, budżetów samorządów oraz z innych źródeł, np. funduszy celowych i agencji rządowych. Przed publicznym systemem finansowym stoją wyzwania związane z finansowaniem zarówno programów przedakcesyjnych (PHARE, ISPA, SAPARD), jak i programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych środków pomocy zagranicznej.

Zasady gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi zostały określone w nowelizacji ustawy o finansach publicznych mającej na celu naprawę funkcjonowania sektora publicznego w Polsce.

Jedną z głównych zmian jest włączenie środków unijnych do budżetu państwa ze względu na⁶:

- skalę środków przyznanych Polsce w „Perspektywie finansowej” na lata 2007-2013,
- potrzebę konsolidacji i przejrzystości finansów publicznych,
- potrzebę połączenia źródeł finansowania projektów unijnych (prefinansowanie, współfinansowanie budżetowe, dofinansowanie unijne) w jeden strumień finansowy
- likwidację instrumentu prefinansowania ze względu na jego negatywny wpływ na przejrzystość zarządzania środkami publicznymi.

Powyższe działania zmierzają w kierunku podporządkowania regułom budżetowym obowiązującym w Polsce procesu zarządzania środkami pomocowymi z UE w celu bardziej efektywnego wykorzystania tych środków i zwiększaniu przejrzystości finansów publicznych poprzez konsolidację środków i instytucji publicznych.

Kolejne planowane zmiany dotyczą:

- organizacji sektora finansów publicznych,
- zmniejszenia obciążeń fiskalnych,
- usprawnienia systemu podatkowego,
- finansowania budowy dróg, obwodnic i autostrad.

⁶ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 87.

Działania o charakterze organizacyjnym mają obejmować m.in.:

- dostosowanie zakresu sektora finansów publicznych do zasad sytemu ESA'95 (np. wprowadzenie do sektora niektórych funduszy obsługiwanych przez BGK oraz usunięcie z sektora jednostek badawczo-rozwojowych),
- likwidację form gospodarki pozabudżetowej, części funduszy celowych i agencji rządowych,
- przekształcenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i Narodowego Funduszu Zdrowia w państwowe fundusze celowe,
- konsolidację aparatu podatkowego i służby celnej,
- trwale powiązanie planów finansowych wszystkich jednostek podsektora rządowego z ustawą budżetową,
- realizację kolejnych etapów wdrażania budżetu zadaniowego,
- wprowadzenie audytu zewnętrznego wszystkich jednostek podsektora rządowego i podsektora samorządowego.

Działania zmierzające do zmniejszenia obciążeń fiskalnych dotyczą etapowego zmniejszania stawki składki rentowej i zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, zmierzających do obniżenia pozapłacowych kosztów pracy. Działania usprawniające system podatkowy wiążą się zarówno z wymogami prawa UE (np. dotyczącymi akcyzy), jak i polskiego ustawodawstwa dotyczącego podatku od towarów i usług⁷.

Działania dotyczące budowy dróg, obwodnic i autostrad mają obejmować m.in. zmianę zasad funkcjonowania KFD oraz rozdzielenie zadań bieżących i inwestycyjnych w systemie drogowym państwa.

Projektowane działania reformatorskie są m.in. obliczone na zmniejszenie wydatków publicznych i poprawę racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Z wielu dostępnych badań wynika, że nie tylko w Polsce, ale również w „starej Unii” (UE 15) zakres zadań publicznych realizowanych przez państwo był i pozostaje stosunkowo szeroki, dlatego obniżenie wydatków publicznych nie jest łatwe. Wydatki te cechuje wysoki stopień inercji, wynikający zarówno z dużego udziału wydatków sztywnych, m.in. związanych z obsługą długu publicznego, jak i z konieczności wypełniania przez państwo klasycznych funkcji publicznych oraz braku społecznej akceptacji dla ograniczania wydatków socjalnych.

Prognozy wielkości państwowego długu publicznego

Wyrazem zadłużenia państwa jest dług publiczny, który powstaje z kumulacji deficytów budżetowych w kolejnych latach. Deficyt budżetowy natomiast powstaje na skutek przewagi wydatków państwa nad jego dochodami podatkowymi⁸.

Zgodnie z art. 70 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Minister Finansów zobowiązany jest do opracowania co roku trzyletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa (SP) oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny.

⁷ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 87.

⁸ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 80.

Dokument ten Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia, a następnie Rada Ministrów przedstawia go Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

Zarządzanie długiem publicznym odbywa się na dwóch poziomach⁹:

- w szerszym znaczeniu stanowi element polityki fiskalnej i obejmuje decyzje, jaka część wydatków państwa ma być finansowana poprzez zaciąganie długu, a zatem jaka będzie wielkość długu publicznego (aspekt ten jest omawiany w aktualizowanych co roku dokumentach poświęconych programowi gospodarczemu rządu, w szczególności w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej oraz Aktualizacji Programu Konwergencji);
- w węższym znaczeniu oznacza sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa oraz kształtowanie struktury długu, a więc wybór rynków, instrumentów i terminów emisji.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12 zawiera prognozy wielkości państwowego długu publicznego (wg metodologii krajowej) spójne z założeniami polityki fiskalnej przyjętymi w projekcie ustawy budżetowej na 2010 r., natomiast w zakresie celów i zadań odnosi się do zarządzania długiem publicznym w węższym znaczeniu.

Tabela 1. Dług publiczny i koszty jego obsługi – podsumowanie prognoz Strategii

Wyszczególnienie	2008 (wykonanie)	2009	2010	2011	2012
1. Państwowy dług publiczny					
a) w mld zł	597,8	658,8	739,1	770,8	816,1
b) w relacji do PKB	47,0%	49,8%	54,7%	54,5%	54,8%
2. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa					
a) w mld zł	25,1	30,6	34,9	40,7	44,2
b) w relacji do PKB	2,0%	2,3%	2,6%	2,9%	3,0%

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, str. 5

Trzyletnia prognoza długu publicznego wg metodologii UE, sporządzona w oparciu o ścieżkę fiskalną dostosowaną do poziomu wynikającego z objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu.

Przy przyjętych założeniach relacja długu do PKB będzie rosła, przekraczając próg 50% w 2010 r. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, przekroczenie progu 50% w 2010 r. oznaczać będzie konieczność przyjęcia w ustawie budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetowego do dochodów nie wyższej niż założona w budżecie na 2011 r. W latach 2010-12 relacja długu do PKB będzie utrzymywać się blisko progu 55% (54,5%-54,8%). Oznacza to występowanie znacznego ryzyka przekroczenia tego progu i uruchomienia sankcji wynikających z ustawy o finansach publicznych. Dla relacji kosztów obsługi długu SP do PKB przewidywany jest wzrost do 3,0%

⁹ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, str. 5.

w 2012 r. Prognozy obarczone są dużą niepewnością, wynikającą m.in. z konieczności wycofania silnych impulsów ze strony polityki makroekonomicznej, zwłaszcza polityki fiskalnej, wspierających aktywność gospodarczą w latach 2009-2010.

Istotnym uwarunkowaniem Strategii jest wejście w życie 1 stycznia 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych. Najważniejsze zmiany w zakresie długu publicznego, omówione w podrozdziale VI.1, dotyczą zakresu i organizacji sektora finansów publicznych, procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (przy niezmiennych progach 50%, 55% i 60%) oraz horyzontu Strategii – począwszy od strategii przygotowywanej w 2010 r. będzie on 4-letni.

Dla realizacji celu Strategii w latach 2010-2012 przyjęto, że¹⁰:

- utrzymane zostanie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną;
- głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy; udział finansowania zagranicznego może ulegać okresowemu zwiększeniu; przy emisjach zagranicznych rolę rynku strategicznego będzie pełnił rynek euro;
- priorytetem polityki emisyjnej będzie budowanie dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku euro;
- utrzymano dążenie do zwiększania średniej zapadalności długu krajowego (proces zahamowany w 2008 i 2009 r.), natomiast jego duration, które osiągnęło już poziom akceptowalny z punktu widzenia ryzyka stopy procentowej, utrzymywane będzie w przedziale 2,5-4,0 roku;
- w przypadku długu zagranicznego obecny poziom zarówno ryzyka refinansowania, jak i ryzyka stopy procentowej, nie stanowi ograniczenia dla minimalizacji kosztów obsługi.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa powoduje konieczność zaciągania długu publicznego i ponoszenia kosztów jego obsługi. Zarządzanie długiem polega na kształtowaniu jego struktury tak, by z istnieniem długu publicznego wiązały się jak najmniejsze koszty w długim horyzoncie czasowym przy akceptowalnym poziomie ryzyka.

Podsumowanie

Publiczny system finansowy w Polsce jest ciągle w okresie przeobrażeń dokonywanych w różnych płaszczyznach funkcjonowania.

Transformacja gospodarki wymusiła znacznie szybsze zmiany w rynkowym systemie finansowym, gdyż stanowiły one warunek konieczny przebudowy systemu ekonomicznego w kierunku gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych.

Jedną z wielu przyczyn wolniejszego tempa zmian zachodzących w publicznym systemie finansowym jest brak jasnej koncepcji polityki społecznej i „zakresu” państwa

¹⁰ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, str. 5.

opiekuńczego, co przekłada się bezpośrednio na wyznaczenie granicy dostępności dóbr publicznych oraz usług i świadczeń społecznych.

Rozbudowane zadania społeczne wymagają ogromnych wydatków na ich realizację, stanowiąc w konsekwencji poważne obciążenie dla budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych. Trzeba zatem przekonstruować system finansów publicznych i zmienić politykę finansową tak, aby część środków przeznaczonych na transfery społeczne (głównie o charakterze socjalnym) można było stopniowo przesuwac na cele rozwojowe.

Względy ekonomiczne związane z podnoszeniem konkurencyjności gospodarek europejskich, ich innowacyjności wymagającej rozwoju wysokich technologii i prac naukowo-badawczych. W procesy te angażuje się państwo, gdyż ich finansowanie nie zawsze jest zgodne z potrzebami i możliwościami prywatnego kapitału.

Literatura

Czekaj J., *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 2002, 2005, 2007.

Górski M., *Rynkowy system finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Summary:

The article presents the principle of functioning public financial system, focusing on his tasks as well as specific proprieties. It was affirmed, that public financial system in Poland is in period transformations made in different planes functioning still.

Informacja o autorach:

dr hab. inż. Tadeusz Waściński, prof. SGGW

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Inżynierii Produkcji

Katedra Organizacji i Inżynierii Produkcji

Zakład Organizacji i Zarządzania Produkcją

tadeusz_wascinski@sggw.pl

dr inż. Grażyna Paulina Wójcik

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Inżynierii Produkcji

Katedra Organizacji i Inżynierii Produkcji

Zakład Organizacji i Zarządzania Produkcją

grazynawojcik@o2.pl

Iwona Kowalska

Rola prezydencji Polski w UE w zakresie edukacji

Consequence of Poland Presidency in European Union in the field of education

W roku 2011 Polska obejmie prezydencję w Unii Europejskiej. Edukacja jest jednym z obszarów strategicznych współpracy państw UE. Celem artykułu jest przybliżenie roli prezydencji Polski w UE w zakresie edukacji.

Wstęp

1 lipca 2011 roku Polska stanie na czele Rady Unii Europejskiej (UE) i przez sześć miesięcy będzie przewodniczyć jej pracom. Sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej jest naturalną konsekwencją przystąpienia Polski do UE w 2004 r. Na mocy Traktatu z Lizbony prezydencja jest sprawowana w ramach trio (grupa trzech państw). Polska, rozpoczynająca prezydencję w lipcu 2011 r., będzie pierwszym i największym państwem tria, w skład którego wejdą także kolejno Królestwo Danii, Republika Cypryjska.

Zadania prezydencji skupiają się wokół trzech najważniejszych kwestii:

- przewodniczeniu pracom Rady UE i jej organom pomocniczym (komitety i grupy robocze) oraz przewodniczeniu spotkaniom Rady Europejskiej;
- reprezentowaniu Rady wobec innych instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (skuteczna współpraca w ramach procesu legislacyjnego stanowić będzie bardzo ważny czynnik powodzenia polskiej prezydencji);
- reprezentowanie Unii w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, przy współpracy z Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarzem ds. stosunków zewnętrznych (istotne implikacje dla kompetencji prezydencji w tym zakresie miało wejście w życie postanowień Traktatu z Lizbony).

Przewodnictwo w Unii Europejskiej będzie okazją do wzmocnienia pozycji Polski wśród państw członkowskich, a także do zdobycia nowych doświadczeń i wiedzy, co ma szansę zaprocentować we współpracy Polski z instytucjami Unii Europejskiej w kolejnych latach. Prezydencja jest też okazją do realizacji kwestii uznanych przez Polskę za najważniejsze z perspektywy Wspólnoty w kontekście wyzwań i potrzeb obecnej oraz przyszłej polityki europejskiej.

Do grudnia 2009 r. istotnym ograniczeniem w procesie przygotowań do prezydencji był brak pewności co do kształtu podstaw prawnych, na jakich UE będzie funkcjonować w 2011 r. Traktat z Lizbony wprowadza bowiem znaczące zmiany dotyczące charakteru współpracy w ramach trio, jak też zakresu merytorycznego działań prowadzonych

przez prezydencję, co ma znaczenie dla ich politycznego wymiaru. Pewnym ograniczeniem, z którym Polska będzie musiała się również zmierzyć, jest fakt sprawowania prezydencji w drugiej połowie roku, która jest uważana za trudniejszą dla przebiegu przewodnictwa ze względu na jej efektywnie krótszy czas trwania¹. Wreszcie kilkuletni horyzont czasowy ogranicza skuteczność przewidywań co do możliwych problemów, priorytetów i wyzwań stojących przed UE i polską prezydencją na początku przyszłej dekady. W erze gospodarki opartej na wiedzy edukacja jest jednym z ważniejszych, strategicznych obszarów współpracy unijnej, w tym także w czasie trwania prezydencji.

Celem artykułu jest próba określenia roli prezydencji Polski w UE w zakresie edukacji i jej systemów finansowania. Zagadnienie to zasługuje na szczególną uwagę, gdyż współpraca na szczeblu UE w zakresie edukacji odbywa się na podstawie art. 165 i 166 Traktatu Lizbońskiego. Punkt 1 art. 165 stanowi, że Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Natomiast punkt 1 art. 166 stanowi, że Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie Państw Członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego. Oznacza to, że współpraca odbywa się z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

Prezydencja UE – w świetle zapisów Traktatu z Lizbony

W dotychczasowym systemie pracom Rady Europejskiej (RE) każdorazowo przewodniczy szef państwa lub rządu kraju sprawującego prezydencję w danym półroczu. Jedną z najważniejszych zmian Traktatu z Lizbony jest wprowadzenie do systemu instytucjonalnego UE urzędu stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, który zastąpi rotacyjną prezydencję na szczeblu RE². W konsekwencji przyjęcia Traktatu z Lizbony prezydencja Polski nie obejmie szczebla Rady Europejskiej. Dla praktycznego funkcjonowania polskiej prezydencji w 2011 r. zmiana ta ma bardzo istotne znaczenie - zaangażowanie premiera w powodzenie prezydencji będzie mniejsze niż w dotychczasowym systemie, gdyż przestanie być on odpowiedzialny za

¹ Sierpniowa przerwa wakacyjna oraz okres poprzedzający święta Bożego Narodzenia ograniczają możliwości prowadzenia prac w ramach prezydencji.

² Zgodnie z Traktatem z Lizbony Przewodniczący Rady Europejskiej:

- przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace, zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej;
- współpracuje z Przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych, wspomaga osiągnięcie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej;
- przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej.

negocjacje na poziomie Rady Europejskiej i ostateczny kształt konkluzji. Jego zaangażowanie będzie jednak nieodzowne z punktu widzenia koordynacji całości polskiej prezydencji i spójności działań ministrów przewodniczących Radom sektorowym, których efekty pracy przekazywane będą na poziom RE jako wkład do konkluzji. Wynikać z niej będzie konieczność wypracowania formuły zapewniającej stałą obecność premiera w tym procesie. Warto podkreślić, że o ile premier państwa sprawującego prezydencję nie będzie przewodniczyć pracom RE, o tyle priorytety polskiego przewodnictwa jako wpisane w dokumenty programowe UE powinny być respektowane i realizowane przez Radę Europejską.

Jedną z ważniejszych innowacji instytucjonalnych Traktatu z Lizbony stanowi utworzenie prezydencji grupowej. Zgodnie z brzmieniem Deklaracji nr 9 dołączonej do Traktatu prezydencję Rady sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich (trio) przez okres 18 miesięcy, a każdy członek grupy kolejno przewodniczy przez okres sześciu miesięcy wszystkim składom Rady (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych). Państwa sprawują przewodnictwo na podstawie wspólnego programu i udzielają sobie wsparcia. Istotne novum wprowadzone w Traktacie w stosunku do stanu dotychczasowego dotyczy możliwości przyjęcia pomiędzy państwami trio alternatywnych ustaleń dotyczących podziału prac w ramach grupy w okresie 18-miesięcy. W szczególności zaproponowano, aby funkcje przewodniczącego w organach przygotowawczych różnych składów Rady pełnił członek grupy, która przewodniczy danemu składowi, z tym, że dopuszcza się inne rozstrzygnięcia, jeśli Rada wyda odpowiednią decyzję. W tym kontekście ważne będą zasady, jakie zostaną wypracowane przez pierwsze grupy państw członkowskich wspólnie pełniących prezydencję (trio Hiszpania – Belgia – Węgry).

Warto jeszcze wspomnieć o wymiarze parlamentarnym prezydencji. W Unii Europejskiej sprawowana jest prezydencja parlamentarna dwojakiego rodzaju. Półroczna - realizowana jest równoległe ze sprawowaniem przewodnictwa w Radzie UE oraz roczna, związana z kierowaniem pracami Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE. Prezydencja półroczna związana jest z systemem współpracy parlamentów narodowych UE i Parlamentu Europejskiego (Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w sprawach Wspólnotowych - COSAC), Wspólne Spotkania Komisji (Joint Committee Meetings - JCM), Wspólne Spotkania Parlamentarne (Joint Parliamentary Meetings - JPM), spotkania komisji branżowych. Prezydencja ta stanowi parlamentarny odpowiednik prezydencji rządowej. Przewodnictwo roczne skoncentrowane jest na współpracy parlamentów i obejmuje spotkania na najwyższym szczeblu - Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (KPP), która spotyka się raz do roku wiosną w parlamencie kraju, który sprawował Prezydencję w Radzie jesienią poprzedniego roku oraz spotkania powiązane z KPP.

Polska Prezydencja w UE – zakres współpracy w obszarze edukacji

Ramy współpracy w dziedzinie edukacji zostały określone w konkluzjach Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia do 2020 r. („ET 2020”). Przyjęte ramy współpracy dotyczą czterech celów strategicznych:

- 1) Realizacji koncepcji uczenia się przez całe życie i mobilności - wyzwania wynikające ze zmian demograficznych oraz konieczność regularnego uaktualniania i rozwijania umiejętności stosownie do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej stwarzają potrzebę takiego podejścia do uczenia się, które będzie uwzględniać całe życie, oraz takich systemów kształcenia i szkolenia, które będą lepiej reagować na zmiany i bardziej otworzą się na świat zewnętrzny.
- 2) Poprawy jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia – należy dbać o powszechne nabywanie kompetencji kluczowych, a jednocześnie dążyć – na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia – do wybitnych wyników, które pozwolą Europie zachować silną pozycję w świecie.
- 3) Promowania równości, spójności społecznej i aktywności obywatelskiej - polityka w dziedzinie kształcenia i szkolenia powinna dać wszystkim obywatelom, niezależnie od ich sytuacji osobistej czy społeczno-ekonomicznej, możliwość nabywania, uaktualniania i rozwijania przez całe życie umiejętności zawodowych i kompetencji kluczowych zwiększających szanse na rynku pracy.
- 4) Zwiększania kreatywności i innowacyjności, w tym przedsiębiorczości, na wszystkich poziomach kształcenia - kreatywność nie tylko sprzyja samorealizacji, lecz także jest podstawowym źródłem innowacyjności, ta zaś jest uznawana za jedną z głównych sił napędowych zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Z uwagi na przyjęcie ww. celów strategicznych państwa członkowskie mogą wybrać, zgodnie ze swoimi krajowymi priorytetami, te obszary prac i współpracy, w których chcą uczestniczyć razem z innymi. Zarys tych prac został zaprezentowany w tabeli 1: a,b,c,d.

Tabela 1 a. Ramy współpracy w dziedzinie edukacji – cel strategiczny 1.

<i>Cel strategiczny 1: Realizacja koncepcji uczenia się przez całe życie i mobilności</i>
<p>Kontynuowanie prac w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Strategie uczenia się przez całe życie:</i> Pełne wdrożenie krajowych strategii uczenia się przez całe życie i poświęcenie przy tym szczególnej uwagi walidacji efektów uczenia się pozaformalnego i nieformalnego oraz poradnictwu.- <i>Europejskie ramy kwalifikacji:</i> Odniesienie – zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady z kwietnia 2008 roku³ – wszystkich krajowych systemów kwalifikacji do europejskich ram kwalifikacji do roku 2010, a w przypadku standardów i kwalifikacji, procedur oceny i walidacji, transferu punktów i osiągnięć, programów nauczania oraz zapewniania jakości – popieranie podejścia opartego na efektach uczenia się. <p>Rozwijanie współpracy w następującym obszarze:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Rozszerzanie mobilności w celach edukacyjnych:</i> Wspólne prace nad stopniowym eliminowaniem barier i nad rozszerzaniem szans na mobilność w celach edukacyjnych w Europie i na świecie, zarówno w szkolnictwie wyższym, jak i na innych poziomach edukacji, w tym nad nowymi celami i instrumentami finansowymi, i uwzględnianie przy tym szczególnych potrzeb osób w niekorzystnej sytuacji.

Źródło: Zał. II Konkluzji Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („Edukacja i Szkolenie 2020”) (2009/C 119/02), s. 9 – 10.

³ Dz. U. C 111 z 6.5.2008, s. 1.

Tabela 1 b. Ramy współpracy w dziedzinie edukacji – cel strategiczny 2.

<p><i>Cel strategiczny 2: Poprawa jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia</i></p>
<p>Kontynuowanie prac w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Uczenie się języków obcych:</i> Umożliwienie obywatelom porozumiewania się w dwóch językach obcych poza językiem ojczystym, w stosownych przypadkach promowanie nauki języków obcych w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego i wśród uczących się dorosłych, a także umożliwienie migrantom uczenia się języka kraju przyjmującego.- <i>Rozwój zawodowy nauczycieli i szkoleniowców:</i> Skoncentrowanie się na jakości kształcenia nauczycieli i wsparciu ułatwiającym im start w zawodzie oraz na podnoszeniu jakości ustawicznego doskonalenia zawodowego nauczycieli, szkoleniowców i innych pracowników sektora edukacji (np. osób zaangażowanych w działania kierownicze lub poradnictwo).- <i>Zarządzanie i finansowanie:</i> Promowanie planu unowocześniania szkolnictwa wyższego (w tym programów nauczania) i ram zapewniania jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz wypracowanie oferty dobrej jakości, w tym zapewnienie personelu, w sektorze uczenia się dorosłych. Promowanie polityki i praktyki opartych na uzyskanych danych i położenie szczególnego nacisku na trwałość inwestycji publicznych, a w stosownych przypadkach – prywatnych. <p>Rozwijanie współpracy w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Podstawowe umiejętności w zakresie czytania, matematyki i nauk przyrodniczych:</i> Analiza i rozpowszechnianie najlepszych wzorców z zakresu posiadanej przez uczniów umiejętności czytania oraz rezultatów badań w tej dziedzinie, a także wyciągnięcie wniosków na temat tego, jak zwiększyć umiejętność czytania i pisanie w UE. Zintensyfikowanie obecnej współpracy służącej zwiększaniu zainteresowania matematyką i naukami przyrodniczymi na wyższych poziomach kształcenia i szkolenia oraz doskonaleniu kształcenia w zakresie nauk przyrodniczych. Potrzebne są konkretne działania, by podnieść poziom podstawowych umiejętności, także wśród dorosłych.- <i>„Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”:</i> Zadbanie o to, by w trakcie planowania związanego z kształceniem i szkoleniem odpowiednio uwzględniane były przyszłe zapotrzebowanie na umiejętności i zaspokajanie potrzeb rynku pracy.

Źródło: patrz. tab. 1a.

Tabela 1 c. Ramy współpracy w dziedzinie edukacji – cel strategiczny 3.

<p><i>Cel strategiczny 3: Promowanie równości, spójności społecznej i aktywności obywatelskiej</i></p>
<p>Kontynuowanie prac w następującym obszarze:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Osoby zbyt wcześnie kończące kształcenie i szkolenie:</i> Wzmacnianie podejścia zapobiegawczego, rozwijanie ściślejszej współpracy między ogólnym a zawodowym sektorem edukacyjnym, a także usuwanie barier uniemożliwiających osobom, które porzuciły naukę, ponowne podejmowanie kształcenia i szkolenia. <p>Rozwijanie współpracy w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Edukacja przedszkolna:</i> Promowanie powszechnego równego dostępu, podnoszenie jakości oferty i zwiększanie wsparcia dla nauczycieli.- <i>Migranci:</i> Rozwój wzajemnego uczenia się na podstawie najlepszych wzorców w dziedzinie edukacji osób ze środowisk emigranckich.- <i>Uczniowie o szczególnych potrzebach:</i> Promowanie edukacji integracyjnej i zindywidualizowanych sposobów uczenia się dzięki udzielaniu wsparcia na czas, wczesnemu rozpoznawaniu szczególnych potrzeb i dzięki dobrze skoordynowanym usługom. Włączanie usług w główny nurt oświaty i zapewnianie ścieżek dalszego kształcenia i szkolenia.

Źródło: patrz. tab. 1a.

Tabela 1 d. Ramy współpracy w dziedzinie edukacji – cel strategiczny 4.

<i>Cel strategiczny 4: Zwiększanie innowacyjności i kreatywności, w tym przedsiębiorczości, na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia</i>
Kontynuowanie prac w następującym obszarze: <ul style="list-style-type: none">- <i>Przekrojowe kompetencje kluczowe:</i> Uwzględnianie w większym stopniu – zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady z grudnia 2006 roku⁴ – przekrojowych kompetencji kluczowych w programach nauczania.
Rozwijanie współpracy w następujących obszarach: <ul style="list-style-type: none">- <i>Instytucje sprzyjające innowacjom:</i> Promowanie kreatywności i innowacyjności dzięki opracowaniu specjalnych metod nauczania i uczenia się (w tym korzystaniu z nowych narzędzi informacyjno-komunikacyjnych i szkoleniu nauczycieli).- <i>Partnerstwo:</i> Rozwijanie partnerstw między organizatorami kształcenia i szkolenia a światem biznesu, instytucjami badawczymi, podmiotami z sektora kultury i sektorami kreatywnymi oraz promowanie dobrze działającego trójkąta wiedzy.

Źródło: patrz. tab. 1a.

Aby można było monitorować w latach 2010–2020 postępy prac w zakresie realizacji ww. celów strategicznych ustalono pięć europejskich poziomów odniesienia⁵ (wzorując się na dotychczasowych poziomach przyjętych na mocy programu prac „Edukacja i szkolenie 2010”⁶):

Uczestnictwo dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie – do roku 2020 średnio co najmniej 15 % dorosłych powinno uczestniczyć w procesie uczenia się przez całe życie⁷.

Osoby osiągające słabe wyniki w zakresie podstawowych umiejętności — do roku 2020 odsetek 15-latków osiągających słabe wyniki w czytaniu, matematyce i naukach przyrodniczych⁸ powinien wynosić poniżej 15 %.

Wykształcenie wyższe – do roku 2020 odsetek osób w przedziale wiekowym 30–34 posiadających wyższe wykształcenie⁹ powinien wynosić co najmniej 40 %.

Osoby przedwcześnie kończące kształcenie i szkolenie – do roku 2020 odsetek osób przedwcześnie kończących kształcenie i szkolenie¹⁰ powinien wynosić poniżej 10 %.

⁴ Dz. U. L 394 z 30.12.2006, s. 10.

⁵ Nie należy ich postrzegać jako konkretnych celów, które każde z państw musi osiągnąć do roku 2020. Państwa członkowskie są raczej proszone o rozważenie na podstawie krajowych priorytetów i zmieniającej się sytuacji gospodarczej, w jakim stopniu mogą za pomocą krajowych działań pomóc wspólnie osiągnąć te poziomy odniesienia.

⁶ Konkluzje Rady z 5–6 maja 2003 r. w sprawie poziomów referencyjnych wyznaczających średni europejski wynik w zakresie kształcenia i szkolenia (poziomy odniesienia) (dok. 8981/03).

⁷ Oznacza to odsetek ludności w przedziale wiekowym 25–64 uczestniczących w kształceniu i szkoleniu w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie (Eurostat/badanie aktywności ekonomicznej ludności). Można także korzystać z informacji o uczestnictwie dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie uzyskanych w badaniu edukacji dorosłych.

⁸ Źródło: OECD/PISA. (Należy zapewnić wszystkim państwom członkowskim prawo uczestnictwa w takich pracach).

⁹ Oznacza to odsetek osób w przedziale wiekowym 30–34, które ukończyły studia wyższe (poziom 5 i 6 według klasyfikacji ISCED). (Eurostat, UOE).

Edukacja elementarna – do roku 2020 co najmniej 95% dzieci w przedziale wiekowym od czterech lat do wieku podjęcia obowiązku szkolnego powinno uczestniczyć w edukacji elementarnej.

Prezydencja UE a Otwarta Metoda Koordynacji

Współpraca na szczeblu UE odbywa się poprzez tzw. Otwartą Metodę Koordynacji (OMK). Jest to międzyrządowa metoda zarządzania w Unii Europejskiej, opierająca się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich. Została do obiegu politycznego wprowadzona podczas szczytu lisbońskiego w 2000 r. Otwarta koordynacja odbywa się na poziomie transnarodowym, lecz z ograniczonym udziałem instytucji Unii Europejskiej. OMC jest praktycznie całkowicie w rękach państw członkowskich, a więc stanowi element nurtu międzyrządowego Unii Europejskiej.

Otwarta koordynacja polega na określaniu wytycznych dla całej Unii Europejskiej; wspólnych celów (często w postaci wskaźników statystycznych i ekonomicznych), w czym pomagają jakościowe i ilościowe wyznaczniki dla państw uczestniczących; punktów odniesienia, które następnie służą do porównywania własnych osiągnięć z przykładami najlepszych rozwiązań wypracowanymi przez inne państwa członkowskie. Uzgadniane są również sposoby i terminy regularnego monitoringu osiągniętych rezultatów. Określone dla całej UE wytyczne są następnie przekładane przez państwa członkowskie na konkretne plany i polityki krajowe i regionalne, które wyznaczają cele w poszczególnych dziedzinach. Proces ten podlega okresowemu monitoringowi, ocenie i wzajemnemu przeglądowi. Wszystko to służy wzajemnemu uczeniu się krajów członkowskich.

Powodzenie otwartej metody koordynacji w dziedzinie kształcenia i szkolenia zależy od woli politycznej państw członkowskich i skutecznych metod pracy na szczeblu europejskim. Dlatego aby zapewnić większą elastyczność, należy w ramach współpracy europejskiej stosować metody pracy oparte na następujących zasadach: a) Cykle robocze: okres do roku 2020 zostanie podzielony na kilka cykli, z których pierwszy będzie trwał trzy lata – od roku 2009 do roku 2011. b) Obszary priorytetowe: dla każdego z cykli Rada na wniosek Komisji zatwierdzi określoną liczbę priorytetowych obszarów współpracy europejskiej opartych na celach strategicznych. c) Wzajemne uczenie się: współpracę europejską w wyżej wspomnianych obszarach priorytetowych można realizować takimi sposobami, jak partnerskie uczenie się, konferencje i seminaria, fora lub grupy ekspertów wysokiego szczebla, panele, studia i analizy oraz współpraca oparta na narzędziach internetowych – w stosownych przypadkach z udziałem odpowiednich zainteresowanych stron. Wszystkie te inicjatywy należy realizować, kierując się jasnym zakresem zadań, harmonogramem i planowanymi rezultatami, które zaproponuje Komisja we współpracy z państwami członkowskimi. d) Rozpowszechnianie wyników na szczeblu krajowym i europejskim. e) Sprawozdania z postępów prac: pod koniec każdego cyklu (a w przypadku pierwszego – nie wcześniej

¹⁰ Oznacza to odsetek osób w przedziale wiekowym 18–24, które posiadają jedynie wykształcenie średnie I stopnia lub niższe i nie uczestniczą w kształceniu ani szkoleniu. (Eurostat/badanie aktywności ekonomicznej ludności).

niz na początku 2012 roku) Rada i Komisja powinny sporządzić wspólne sprawozdanie. Powinny w nim ocenić, jakich ogólnych postępów dokonano, realizując w ostatnim cyklu i/lub w określonym obszarze tematycznym wskazanym przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi cele sprawozdania. f) Monitorowanie procesu: aby otwarta metoda koordynacji przyniosła efekty oraz aby propagować współodpowiedzialność za nią zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, państwa członkowskie i Komisja będą ściśle współpracować, kierując przedmiotowym procesem, realizując go oraz oceniając zarówno sam proces, jak i jego wyniki.

Otwarta Metoda Koordynacji stwarza doskonałą okazję do wymiany poglądów na temat oceny finansowania usług edukacyjnych w UE oraz zgłaszania propozycji zmian systemowych w tym zakresie. W czasie trwania polskiej prezydencji w UE będzie możliwość wyeksponowania dorobku prac analitycznych z zakresu ekonomiki edukacji. Mogą one zainicjować kolejne działania służące ustaleniu dalszego kierunku działań w tym obszarze np.

- czy system finansowania będzie wspierał ideę egalitarnego czy może elitarnego procesu kształcenia?
- czy przyspieszy proces prywatyzacji usług edukacyjnych czy też edukacja będzie dalej finansowana głównie ze środków publicznych?
- czy będzie klimat polityczny do wprowadzania alternatywnych sposobów finansowania procesu edukacji zwłaszcza osób dorosłych (por. prace I. Kowalskiej)?

Zakończenie

Uwzględniając wagę opracowania systemu finansowania edukacji (osiągnięcie poziomu referencyjnego gwarantującego średni europejski wynik w nauczaniu i kształceniu) istotne jest aby eksperci z zakresu ekonomiki edukacji uczestniczyli w debacie dotyczącej priorytetów polskiej prezydencji. Do debaty powinny być włączone możliwie najszersze środowiska i to zarówno związane z administracją (centralną i lokalną), jak i spoza administracji – organizacje pozarządowe, organizacje sektorowe, środowiska naukowe, czy wreszcie partie polityczne. Eksperci z ekonomiki edukacji dysponując wiedzą interdyscyplinarną mogą okazać się bardzo cennymi partnerami w debacie dotyczącej polskiej prezydencji. Z zainteresowaniem należy odnotować fakt propozycji powołania przez Prezesa Rady Ministrów Rady Doradczej, złożonej z osób o uznanym autorytecie (naukowców, dziennikarzy, działaczy społecznych, polityków), które mogłyby dyskutować o proponowanych priorytetach polskiej prezydencji, jak również budować wsparcie dla działań Rządu w swoich środowiskach.

Ważne jest także by eksperci ekonomiki edukacji mogli wspierać prace Ministerstwa Edukacji Narodowej, które wraz z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwem Sportu i Turystyki uczestniczą w pracach formacji Rady UE ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury. Przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej uczestniczą w pracach dwóch grup roboczych Rady UE: Komitetu ds. Edukacji oraz Grupy Roboczej ds. Młodzieży, których zadaniem jest przygotowanie posiedzeń Rady Ministrów UE w części edukacja i młodzież.

W ramach prac UE odbywają się również posiedzenia wysokiego szczebla, w których uczestniczą eksperci z krajów UE, tj. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Kształcenia i Szkolenia, Dyrektorzy Generalni ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego, Dyrektorzy Generalni ds. Młodzieży, Dyrektorzy Generalni ds. Szkół. Dlatego też dla skutecznego przygotowania się strony polskiej do prac w tych gremiach ważnym wydaje się przeprowadzenie konferencji eksperckich dotyczących finansowania edukacji w kontekście realizacji celów strategicznych w dziedzinie kształcenia i szkolenia do 2020 r.

Literatura

Kowalska I.: Edukacyjne konta osobiste instrumentem rozwoju pozarolniczych funkcji wsi. W: Turystyka w rozwoju obszarów wiejskich. Praca pod red. I. Sikorskiej – Wolak. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007

Kowalska I.: Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund. In: Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework. Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007

Kowalska I.: Bank Services for Structural Funds on the Example of Individual Learning Accounts. *Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej* 65/2008

Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r. Tekst ostateczny Warszawa, styczeń 2009 r.

Summary

In 2011 Poland will take charge of presidency in European Union. Education is one of the strategic subject of European Union co – operation. The aim of the paper is to present consequence of Poland presidency in European Union in the field of education.

Informacje o autorze

dr Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl

*Tadeusz Waściński
Małgorzata Borowik*

Zastosowanie systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji

Implementation of management control system in units of the Police

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych nałożyła na kierowników jednostek Policji obowiązek wdrożenie w jednostkach podległych mechanizmów systemów kontroli zarządczej. Adekwatne i skuteczne instrumenty kontroli zarządczej powinny umożliwić odejście od tradycyjnej kontroli końcowej ex post (kontroli finansowej), na rzecz kontroli bieżącej oraz wstępnej ex ante. Kontrola zarządcza w swojej istocie jest narzędziem obejmującym zagadnienie formułowania celów i zadań, a następnie sprawdzeniem ich realizacji zgodnie z sformułowanymi planami. Reforma finansów publicznych w Polsce, wprowadziła obowiązek planowania wieloletniego, wyznaczania celów i przygotowywania planów i zadań, w oparciu o metodologię budżetu zadaniowego. Monitorowanie, a także sporządzanie sprawozdań z wykonania planów oraz stopnia realizacji zadań jest warunkiem właściwego zarządzania jednostką. Zakresem kontroli zarządczej zostały objęte wszystkie aspekty działalności jednostki, a nie tylko obszar gospodarki finansowej. Kontrola zarządcza stanowi instrument zarządzania jednostką, który powinien dostarczać kierownikom jednostek Policji informacji, na potrzeby procesu podejmowania decyzji, a w konsekwencji powinna przyczynić się do efektywnego wykorzystania środków publicznych.

Wstęp

Zwiększenie efektywności zarządzania środkami publicznymi w Policji możliwe jest poprzez usprawnienie przepływu informacji z zakresu planowania, realizacji wyznaczonych priorytetów (celów) oraz sprawozdawczości. W obecnym systemie zarządzania finansami, każda jednostka Policji prowadzi odrębną gospodarkę finansową, na podstawie indywidualnych decyzji np. w zakresie polityki rachunkowości. Głównym źródłem informacji zarządczej są sprawozdania budżetowe, które wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów określonych przez Ministra Finansów, na potrzeby zarządzania budżetem państwa, natomiast sprawozdania z działalności jednostek Policji opracowywane są na podstawie wewnętrznych przepisów.

Do oceny gospodarowania środkami publicznymi oraz stopnia realizacji celów wykorzystuje się tradycyjny model kontroli w ujęciu ex post, co uniemożliwia bieżące podejmowanie działań naprawczych. Informacje o realizacji planu finansowego sprowadzające się wyłącznie do danych sprawozdawczych, a opóźnienia w dostępie do informacji o stopniu realizacji wyznaczonych celów oraz brak możliwości bieżącego

monitoringu realizowanych zadań negatywnie wpływają na zarządzanie jednostkami Policji oraz Policją, jako całą formacją. Przedstawiona powyżej problematyka zarządzania finansami publicznymi dotyczy praktycznie wszystkich dysponentów środków budżetu państwa, jak również Ministra Finansów. Uchwalona w dniu 27 sierpnia 2009 roku nowelizacja ustawy o finansach publicznych¹ z dniem 1 stycznia 2010 roku w celu wzmocnienia kontroli wykorzystania zasobów publicznych oraz podniesienia efektywności wydatków publicznych zobligowała kierowników jednostek sektora finansów publicznych do wdrożenia kontroli zarządczej, jako instrumentu którego prawidłowe zastosowanie powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności zarządzania finansami oraz zarządzania całą jednostką.

Celem artykułu jest próba zdefiniowania systemu kontroli zarządczej na potrzeby zarządzania jednostkami Policji. Przedstawiono jego istotę oraz podkreślono, iż informacje uzyskiwane w trakcie czynności kontrolnych, powinny być wykorzystywane na wszystkich szczeblach zarządzania oraz w procesie podejmowania decyzji.

W wyniku przeprowadzonej analizy problemu badawczego przyjęto następującą tezę badawczą: Wdrożenie systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji usprawni proces podejmowania decyzji, zmierzający do skutecznej realizacji wytyczonej misji i celów strategicznych jednostki oraz racjonalnego wykorzystania zasobów finansowo - rzeczowych.

Powyższa teza zweryfikowana będzie przy wykorzystaniu ilościowych i jakościowych metod badawczych – kwerendy dokumentów, obserwacji uczestniczącej i analizy porównawczej.

Do weryfikacji tezy posłużą również źródła informacji takie jak: materiał pierwotny: analiza aktualnego systemu zarządzania finansami, analiza porównawcza dokumentacji finansowej, regulaminy organizacyjne jednostek Policji oraz materiał wtórny: literatura przedmiotu, literatura specjalistyczna oraz artykuły z zakresu zarządzania finansami publicznymi.

Kontrola zarządcza w jednostkach Policji

W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznego określenia kontroli, która jest niezbędną częścią składową zarządzania. Organizacja, która pozbawiona jest skutecznych systemów kontrolnych raczej nie ma szans na osiągnięcie swoich celów, a jeśli nawet je osiągnie, to nie będzie o tym wiedziała.² Zatem kontrolę można określić, jako proces kierowania, każdym zorganizowanym działaniem ludzkim bez względu na dziedzinę i szczebel działalności³. Takie ujęcie kontroli znajduje również odzwierciedlenie w definicji R.W. Griffina, w której autor również podkreśla, iż „kontrola to regulowanie działań organizacji w taki sposób, aby ułatwić osiągnięcie celów”⁴. Współczesne organizacje, aby efektywnie mogły realizować funkcję kontroli, tworzą rozbudowane systemy, które obejmują: bieżącą kontrolę kierowniczą, kontrolę menedżerską oraz kontrolę realizowaną przez komórki wyodrębnione: komórki

¹ Dz. U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240

² R.W.Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, PWN Warszawa 2004, s. 655

³ M.Klimas, Podręczna encyklopedia rachunkowości, Poltext Warszawa 2000, s.314

⁴ R.W.Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, PWN Warszawa 2004, s. 655

wewnętrzne oraz instytucje zewnętrzne. Takie podejście do procesu kontroli w organizacji odpowiada wdrażaniu nowego narzędzia zarządzania w sektorze publicznym, a mianowicie kontroli zarządczej. Według E. Nowaka kontrola zarządcza definiowana jest jako proces sprawdzania, czy przebieg działalności jednostki sektora finansów publicznych jest zgodny z ustaleniami zawartymi w planie działalności oraz czy jednostka osiąga założone cele. Kontrola zarządcza jest elementem systemu sterowania działalnością jednostki, który obejmuje monitorowanie przebiegu działalności oraz stanowi podstawę do podejmowania działań korygujących, które powinny zapobiec pojawieniu się nieprawidłowości w przyszłości⁵. Według B.R. Kuca kontrola w ujęciu kierowniczej funkcji zarządzania określana jest jako zbiór czynności, których istotą jest pozyskiwanie informacji, a celem - wykorzystanie tych informacji do korekty procesów lub zachowań ludzi poddawanych kontroli⁶.

Według definicji ustawowej kontrolę zarządczą (ang. management control) w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem takiej kontroli jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem⁷.

W kontekście definicji ustawowej kontrola zarządcza w jednostkach Policji nie może ograniczać się do procedur kontroli finansowej oraz czynności kontrolnych wykonywanych przez komórki kontrolne (Biuro Kontroli Komendy Głównej Policji lub Inspektoraty Komendantów Wojewódzkich Policji/Komendanta Stołecznego Policji).

Na podstawie obowiązującej do końca 2009 roku ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane były do prowadzenia kontroli finansowej. Zgodnie z ustawową definicją kontrola finansowa dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Kontrola finansowa obejmuje przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych, prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur dotyczących procesów objętych kontrolą. W świetle przytoczonej powyżej definicji kontrola finansowa koncentruje się w jednostkach sektora finansów publicznych na obszarze gospodarki finansowej. Kontrola finansowa w swojej istocie

⁵ E. Nowak, *Zawansowana rachunkowość zarządcza*, PWE Warszawa 2003, s. 266

⁶ B.R. Kuc, *Kontroling narzędzie wczesnego ostrzegania*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2006, s. 145

⁷ Art.68 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240)

skupia się na poprawności i rzetelności zapisów księgowych. Kontrola zarządcza jest pojęciem zdecydowanie szerszym niż pojęcie kontroli finansowej. Podkreślenia wymaga istota kontroli zarządczej, której koncepcja skoncentrowana jest na kontroli wykonywania zadań oraz ocenie efektywności. W trakcie czynności kontrolnych dokonuje się oceny rezultatów (wyników lub zadań) oraz podejmuje działań korygujących w celu osiągnięcia misji i celów Policji, określonych w planach strategicznych.

Wdrożone instrumenty w ramach kontroli zarządczej mają sprawić, aby jednostki Policji w sposób skuteczny realizowały zadania oraz osiągały wyznaczone cele. Swoim zasięgiem obejmuje zarządzanie całą organizacją oraz wszystkie funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, kierowanie (motywowanie, przewodzenie) oraz kontrolowanie.

Mechanizmy kontroli zarządczej zostały określone przez Ministra Finansów w „Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”, które stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które kierownicy jednostek powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej⁸.

System kontroli zarządczej w jednostkach Policji powinien się koncentrować na gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystaniu informacji do oceny efektywności wykorzystania zasobów publicznych tj.: zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, a także organizacyjnych. Projektując system kontroli zarządczej należy pamiętać, że powinien składać się z następujących elementów:

- standardu porównawczego;
- narzędzi i metod pomiaru rzeczywistego stanu rzeczy;
- możliwości korygowania działań za pomocą odpowiednich instrumentów.

System kontroli zarządczej powinien być wbudowany w strukturę jednostki, a jej skuteczność wymaga, aby zadania z nią związane dotyczyły bieżącej działalności jednostki, tj. stanowiły część codziennych zadań wykonywanych przez pracowników na wszystkich szczeblach organizacyjnych.

Tablica 1. Standardy kontroli zarządczej obejmują

STANDARDY KONTROLI ZARZĄDCZEJ	INSTRUMENTY KONTROLI ZARZĄDCZEJ
Środowisko wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none">- uczciwość i inne wartości etyczne- kompetencje zawodowe- strukturę organizacyjną- identyfikację zadań wrażliwych- powierzenie uprawnień
Zarządzanie ryzykiem	<ul style="list-style-type: none">- określanie celów i monitorowanie realizacji zadań- identyfikację ryzyka- analizę ryzyka- reakcja na ryzyko i działania zaradcze

⁸ Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r., Nr 15, poz. 84

Ogólne mechanizmy kontroli zarządczej	<ul style="list-style-type: none"> - dokumentowanie systemu kontroli zarządczej - dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych - zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych - podział obowiązków - weryfikacje - nadzór - rejestrowanie odstępstw - ciągłość działalności - ochrona zasobów
Mechanizmy kontroli systemów informatycznych	<ul style="list-style-type: none"> - kontrola dostępu - kontrola oprogramowania systemowego - kontrola tworzenia i zmian w aplikacjach - podział obowiązków - ciągłość działalności - kontrole aplikacyjne
Informacja i komunikacja	<ul style="list-style-type: none"> - bieżąca informacja - komunikacja wewnętrzna - komunikacja zewnętrzna
Monitorowanie i ocena	<ul style="list-style-type: none"> - monitorowanie systemu kontroli zarządczej - ocena systemu kontroli zarządczej również w formie samooceny.⁼

⁼ Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komunikatu dnia z 30 grudnia 2009 r. Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U. MF nr 15, poz. 84).

Kierownik jednostki, w przygotowaniu i wdrożeniu systemu kontroli zarządczej powinien:

- **dokonać wyboru mierników do pomiaru realizowanych zadań** (mierniki historyczne, analityczne, subiektywne, zewnętrzne, techniczne;
- **wyznaczyć instrumenty kontroli**, które pozwolą ustalić, czy działania przebiegają zgodnie z planem, w tym celu wykorzystuje się preliminarz, który określa środki na realizację celów, strategię i strukturę organizacji, jej kierownictwo i pracowników oraz zadania niezbędne do wykonania;
- **ustalić zasady określania norm**, które powinny być elastyczne i uwzględniać specyfikę funkcjonowania konkretnej jednostki;
- **ustalić częstotliwość i moment kontroli**, co jest uzależnione od istoty kontrolowanego zadania, natomiast pomiar efektywności nie powinien być dokonany w terminie dogodnym dla kontrolujących, lecz wówczas, gdy zachodzą zmiany lub powstają nieprawidłowości;
- **ustalić kierunek sprzężeń zwrotnych pomiędzy planowaniem a kontrolą**, czyli sposób wykorzystania informacji uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych w procesie podejmowania decyzji⁹.

Projektując system kontroli zarządczej w jednostkach Policji należy uwzględnić istniejące dotychczas procedury kontroli wewnętrznej, które mogą funkcjonować

⁹ T. Kiziukiewicz, Rachunkowość zarządcza, Wrocław 1995, s.115

w różnej formie. Generalnie procedury wewnętrzne obejmują zbiór istniejących w jednostce aktów prawa wewnętrznego, w których kierownik jednostki ustala działania mające przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonych celów, zapobiegające nieprawidłowościom oraz wykrywające błędy. W ramach systemu kontroli zarządczej, zatem kierownik jednostki nie powinien dążyć do wdrażania standardów kontroli zarządczej w formie nowych procedur, ale powinien zmierzać do doskonalenia całego systemu zarządzania jednostką. Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych opiera się na szeregu różnorodnych instrumentów np. zarządzenia, decyzje, wytyczne, instrukcje oraz inne formy wykorzystywane w procesie zarządzania, zarówno w obszarze gospodarki finansowej, jak i całej organizacji.

Kontrola zarządcza obejmuje różne metody i procedury, który powinny zapewnić taki przebieg działalności, aby zostały osiągnięte cele jednostki. Jest to kontrola administracyjna ukierunkowana na okresowe sprawdzanie działalności, w każdej komórce organizacyjnej w jednostce, która obejmuje:

- porównanie wyników osiągniętych w danym okresie z wielkościami wzorcowymi oraz celami i założeniami w planie;
- przygotowanie raportów wynikowo-kontrolnych, w których przedstawia się wyniki planowane oraz różnice między tymi wynikami;
- analizę stwierdzonych odchyłeń oraz ustalenie czynników, które spowodowały ich powstanie;
- opracowanie alternatywnych sposobów działań korygujących stwierdzone nieprawidłowości i prowadzących do osiągnięcia założonych wyników;
- dokonanie wyboru odpowiednich działań korygujących spośród wielu możliwych i wprowadzenie ich w życie;
- upewnienie się co do skuteczności podjętych działań korygujących z uwzględnieniem sprzężeń między kontrolą i planowaniem¹⁰.

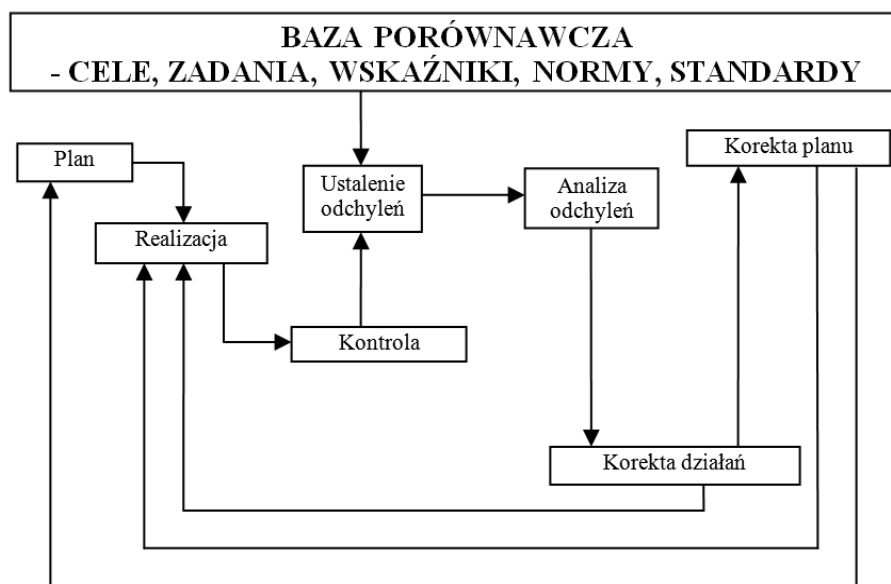
Wdrożenie efektywnego systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji, wymaga zatem aktywnego uczestnictwa w procesach zarządzania ze strony kadry kierowniczej na wszystkich szczeblach zarządzania jednostkami Policji, zaangażowania ze strony wszystkich policjantów i pracowników Policji, jasno sprecyzowanego zakresu obowiązków oraz uprawnień nie zbędnych do realizacji wyznaczonych zadań. Kolejnym obszarem, który wymaga dostosowania do potrzeb efektywnej kontroli zarządczej w Policji, jest zapewnienie integracji wewnętrznej pomiędzy procesem planowania i kontroli. Pomiędzy pierwszą a ostatnią funkcją zarządzania, czyli pomiędzy planowaniem a kontrolą powinno zachodzić sprzężenie: wyprzedzające (ang. *feedforward*) oraz zwrotne (ang. *feedback*).

Sprzężenie wyprzedzające związane jest z procesem planowania, koncentruje się na przekazywaniu szczegółowych informacji kierownikom komórek organizacyjnych o wytoczonych do realizacji celach, planach taktycznych i operacyjnych oraz o wzorcach do realizacji. Koncepcja sprzężenia *feedforward* nawiązuje również do decentralizacji zarządzania, czyli cedowania uprawnień do podejmowania decyzji na niższe szczeble

¹⁰ E. Nowak, Zaawansowana rachunkowość zarządcza, PWE Warszawa 2003, s. 268

kierowania. Funkcji kontroli towarzyszy koncepcja sprzężenia feedback, która wymaga pomiaru wyników oraz podejmowania działań korygujących ukierunkowanych na osiągnięcie zamierzonych wyników¹¹.

Koncepcja kontroli zarządczej opiera się na systemie raportowania i monitorowania stopnia realizacji zadań w porównaniu do założeń planowych. Takie podejście odpowiada również koncepcji kontroli menedżerskiej, która definiowana jest jako proces, przez który kierownictwo jednostki uzyskuje wiarygodne zapewnienie, że strategia organizacji zostanie zrealizowana efektywnie i skutecznie. W jednostkach Policji budując system kontroli zarządczej należy również zastosować instrumenty kontroli strategicznej, które pozwolą na monitorowanie postępów realizacji strategii oraz uczenia się, w jaki sposób ten postęp uzyskiwać w dynamicznych warunkach działania. Kontrola strategiczna i kontrola zarządcza posiadają wspólne cele. Stanowią proces zarządzania zmianą, poprzez reagowanie i oddziaływanie na czynniki determinujące niestabilność¹², czyli zwracają uwagę na otoczenie, w którym funkcjonują jednostki. Zastosowanie narzędzi kontroli strategicznej w systemie kontroli zarządczej w jednostkach Policji pozwala na dostarczanie kierownictwu Policji na różnych szczeblach zarządzania, informacji poprzez budowę systemów informacyjnych, powiązanych z procesem podejmowania decyzji, których nadrzędnym celem jest wykrywanie odstępstw, identyfikacja problemów oraz zapobiegania negatywnym skutkom.



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 1. Projekt proces systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji

¹¹ E. Nowak, Zaawansowana rachunkowość zarządcza, PWE Warszawa 2003, s. 268-269

¹² T. Gołębiowski, Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola, Difin Warszawa 2001, s. 81

W kontroli zarządczej jednostki Policji wykorzystują „Zarządzenie nr 254 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2010 roku w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji”. Planowanie strategiczne w Policji obejmuje ustalenie Priorytetów Komendanta Głównego Policji, określenie zadań dla komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji oraz jednostek terenowych Policji, ustalenie mierników służących do oceny stopnia realizowanych zadań na szczeblu Komendy Głównej Policji. Na szczeblu komend wojewódzkich Policji, planowanie strategiczne obejmuje ustalenie priorytetów lokalnych, określenie zadań dla podległych jednostek oraz mierników ich oceny, sporządzenie Strategii Wojewódzkiej Policji. W cytowanym powyżej zarządzeniu, Komendant Główny Policji nie określił zasad monitoringu stopnia realizowanych zadań. Informacje z realizacji Priorytetów Komendanta Głównego Policji raportowane są raz w roku, w terminie do 30 stycznia za rok poprzedni, informacje dotyczące przyczyn niewykonania przez komendy wojewódzkie Policji Priorytetów Komendanta Głównego Policji są przekazywane do 15 lutego za rok poprzedni. Ocena stopnia realizacji Priorytetów Komendanta Głównego Policji dla całej formacji dokonywana jest do dnia 10 marca każdego roku za rok poprzedni. Taka konstrukcja systemu informacyjnego na potrzeby procesu podejmowania decyzji przez Komendanta Głównego Policji oraz Komendantów Wojewódzkich Policji jest nieefektywna. Oparta została na końcowej kontroli osiągniętych wyników i uniemożliwia podejmowanie działań zapobiegawczych. Z punktu widzenia kontroli zarządczej w niniejszej procedurze pominięto system planowania na poziomie operacyjnym i taktycznym, a tym samym nie można wdrożyć skutecznych mechanizmów kontrolnych do bieżącej oceny realizowanych zadań. Koordynacja zadań w zakresie planowania strategicznego w Policji, realizowana jest przez zespół do spraw planowania i oceny efektywności pracy Policji.

W procesie planowania strategicznego działalności jednostek Policji całkowicie pominięto proces planowania finansowego. Tym samym planowanie finansowe w jednostkach Policji koordynowane jest przez Biuro Finansów Komendy Głównej Policji zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W jednostkach Policji równolegle funkcjonują dwa oddzielne zestawy mierników:

- na potrzeby planowania wieloletniego oraz budżetu zadaniowego, który od 2008 roku wdrażany jest w jednostkach Policji;
- na potrzeby planowania strategicznego w jednostkach Policji, zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji.

Funkcjonujące równolegle w Policji dwa odrębne systemy planowania w ramach, których brak jest integracji, powodują dublowanie zadań oraz uniemożliwiają efektywne zarządzanie jednostkami Policji. W trakcie wykonywania codziennych obowiązków służbowych, kierownicy jednostek terenowych Policji muszą dokonywać wyborów, z punktu widzenia potrzeb społeczeństwa i ustawowych zadań Policji, co często nie znajduje odzwierciedlenia w rachunku kosztów. Często jest to wybór dokonywany pod presją czasu, okoliczności oraz odpowiedzialności. Negatywny wpływ na zarządzanie w Policji wywiera również rozproszenie zadań w zakresie planowania i kontroli na różne komórki organizacyjne Policji, według właściwości merytorycznej realizowanych zadań

lub łączenie czynności planistycznych, realizacyjnych i kontrolnych w jednej komórce organizacyjnej, co uniemożliwia właściwą kontrolę realizacji tych zadań.

W obecnie obowiązujących zasadach planowania strategicznego Policji, w ramach wdrażania systemu kontroli zarządczej, należy obligatoryjnie uwzględnić budowę **strategii finansowej** definiowanej jako: „zbiór kryteriów i reguł postępowania podporządkowanych realizacji strategicznego celu rozwoju organizacji, którymi kierują zarządzający przy podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania środków na działalność bieżącą i rozwojową oraz określeniu kierunków i sposobów wykorzystania tych środków z uwzględnieniem istniejących szans, ograniczeń i związków z otoczeniem”¹³. Prawidłowo skonstruowane plany finansowe powinny zabezpieczyć źródła finansowania, które umożliwią realizację wyznaczonych celów strategicznych. Tak więc budowa planów strategicznych bez zapewnienia źródeł finansowania realizowanych zadań nie może w rzeczywistości przynieść odpowiednich efektów.

Z punktu widzenia efektywności kontroli zarządczej zasadnym wydaje się również, w ramach doskonalenia struktur organizacyjnych wydzielenie komórki organizacyjnej do kompetencji, której będzie należało kompleksowe planowanie, systematyczne monitorowanie stopnia realizacji planów oraz dokonywanie kontroli bieżącej oraz wyprzedzającej, ukierunkowanej na realizację strategii Policji. Wdrożenie przedstawionej koncepcji gwarantowałoby, uzyskanie wiarygodnych informacji na potrzeby procesu podejmowania decyzji. Zgromadzone w ten sposób zasoby informacyjne mogłyby być w dalszym ciągu analizowane i oceniane w jednym miejscu i czasie, przez wyodrębnioną grupę ekspercką, której zadaniem byłoby wyciąganie bieżących wniosków, projektowanie wariantów podejmowania decyzji, przedstawianie propozycji zmian oraz podejmowanie działań zaradczych w trakcie ich realizacji.

W celu wdrożenia efektywnego systemu kontroli zarządczej w doskonaleniu struktur można wykorzystać m.in. koncepcje controllingu, która umożliwi umiejscowienie w różnym miejscu komórki ds. controllingu w strukturze organizacyjnej jednostki oraz wbudowanie w strukturę efektywnego systemu informacji.

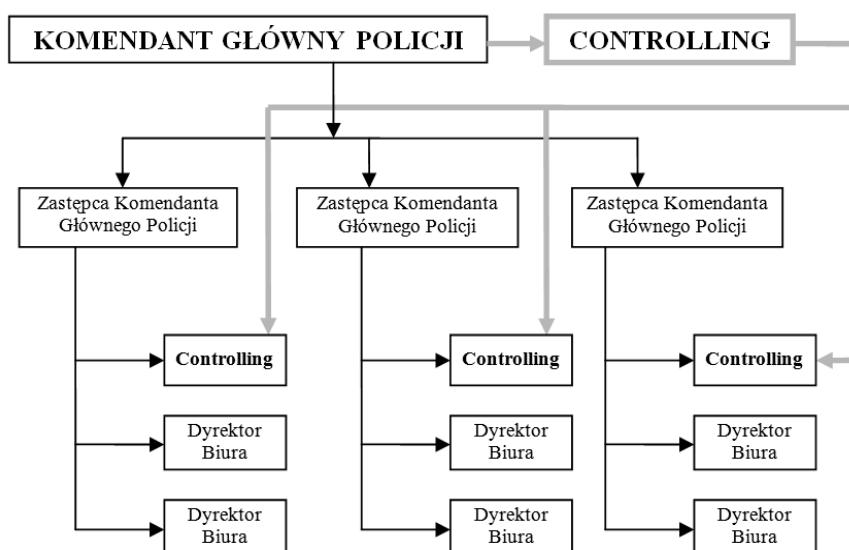
Controlling sztabowy odpowiada budowie sztabowej struktury organizacyjnej, która kojarzy elementy struktury liniowej i funkcjonalnej. W jej konstrukcji zachowana została zasada *Fayola* traktująca o tym, iż każdy pracownik otrzymuje polecenia tylko od jednego przełożonego. Zarządzający mają do dyspozycji sztaby, które pełnią funkcje doradcą. Komórki organizacyjne są ułożone w ściśle określonym porządku, według obowiązującej hierarchii. Dodatkowo w strukturze sztabowej występują obok sztabowych zależności połączenia funkcjonalne. Prowadzą one do odczytania w jakim stopniu dana komórka organizacyjna jest zależna od innej, oraz czy to powiązanie ma charakter sztabowy czy funkcjonalny. Struktura sztabowa pozwala umieścić komórki controllingu możliwie na najwyższym szczeblu hierarchii organizacyjnej. Controller podlega wyłącznie kierownictwu organizacji, co najlepiej umożliwia sprawowanie funkcji doradczych i przygotowujących do podejmowania decyzji. Posiada też na ogół lepszy obraz całego przedsiębiorstwa - w naturalny sposób dysponuje informacjami napływającymi do naczelnego kierownictwa. Wadą controllingu sztabowego jest

¹³Tokarski A., Elementy składowe strategii finansowania działalności przedsiębiorstwa, B. Kłosowska, A.Tokarski, M. Tokarski, E. Chojnacka: Strategie finansowania działalności przedsiębiorstw, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 11

niewątpliwie brak kompetencji do wydawania decyzji i zarządzeń, bez których to nie jest możliwe stworzenie sprawnie działającego systemu controllingu.

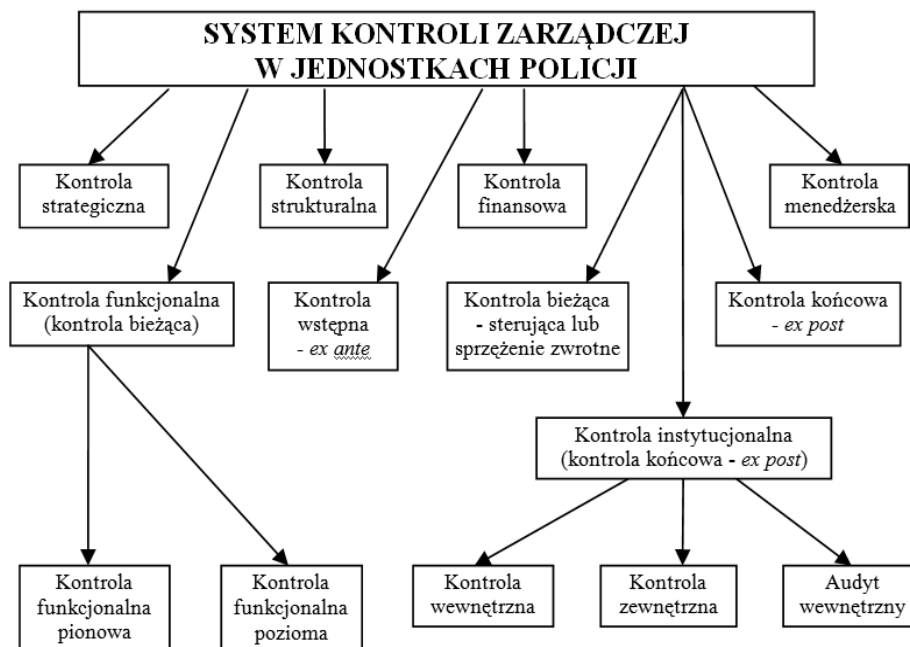
Controlling liniowy, oparty jest struktura liniowej, która jest charakterystyczny dla małych organizacji. W strukturze liniowej występuje wyraźna linia podporządkowania, władza jest zazwyczaj scentralizowana, najczęściej wszystkie ważniejsze decyzje przy realizacji celów organizacji podejmowane są przez jedną osobę. Struktura liniowa zakłada, że każdy pracownik ma 1 przełożonego, który wydaje mu polecenia w tej samej linii przekazywane są również informacje. W strukturze liniowej kierownictwo organizacji podejmuje decyzje strategiczne, taktyczne i operacyjne oraz prowadzi kontrole. Pozycja linowa controllingu w strukturze organizacyjnej umożliwia wydawanie poleceń, łatwiej można tworzyć i wprowadzać systemy planowania, kontroli i sterowania. Controller działa wtedy na tym samym poziomie, co ich współpracownicy z innych komórek organizacyjnych. Controller powinien być członkiem najwyższego kierownictwa lub być mu bezpośrednio podporządkowanym. Wtedy komórkę controllingu powinno się umieścić na pierwszym poziomie zarządzania. W przedsiębiorstwach zdecentralizowanych konieczne staje się utworzenie kilku komórek controllingu - będą one wtedy zawsze podporządkowane hierarchicznie głównemu controllerowi. Na poniższym rysunku zaprezentowano umiejscowienie komórki controllingu w jednostkach Policji w pozycji sztabowo-liniowej.

System kontroli zarządczej obejmuje wiele różnorodnych instrumentów i mechanizmów kontrolnych, którego odpowiednie wkomponowanie w cały system umożliwia podejmowanie działań zaradczych oraz przyczynia się do efektywnego wykorzystania zasobów publicznych.



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 2. Schemat umiejscowienia controllingu w pozycji sztabowo-liniowej w jednostkach Policji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Szczepankowski, Kontrola i controlling [red.] A.K. Koźmińskie, W. Piotrowski, Zarządzanie teoria i praktyka, PWN Warszawa 2007, s. 212-221

Rys.3. Elementy składowe systemu kontroli zarządczej

Podsumowanie i wnioski końcowe

Za najistotniejszy element kontroli zarządczej w jednostkach Policji należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

Komendant Główny Policji oraz Komendanci Wojewódzcy Policji ponoszą odpowiedzialność za wykorzystanie szerokiego instrumentarium do opracowania i wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji.

Do wyłącznych kompetencji kierownika jednostki sektora finansów publicznych należą decyzje o wyborze rodzajów kontroli, metod, instrumentów oraz procedurów, których odpowiednie umiejscowienie w regulaminie i strukturze organizacyjnej umożliwi efektywne wykorzystanie zasobów publicznych. Istotą kontroli zarządczej jest dostarczanie informacji w ramach wdrożonego systemu monitoringu, na potrzeby procesu podejmowania decyzji oraz osiągania wyznaczonych w planach strategicznych celów.

Adekwatny do warunków funkcjonowania jednostki Policji system kontroli zarządczej powinien umożliwić kadrze kierowniczej na każdym szczeblu zarządzania podejmowanie działań zaradczych i korygujących zmierzających w kierunku terminowej realizacji zadań przy optymalnym wykorzystaniu środków publicznych oraz osiągnięcie misji Policji.

Niewypełnienie obowiązku przez kierowników jednostek Policji w zakresie zapewnienia funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej objęte jest odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie ze zmianami wprowadzonymi nowelizacją ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.¹⁴

Realizacja ustawowych obowiązków wymaga wdrożenia adekwatnego i skutecznego systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji, co wymaga podjęcia różnorodnych działań ze strony Komendanta Głównego Policji oraz Komendantów Wojewódzkich Policji zmierzających m.in. do uporządkowania struktur i regulaminów organizacyjnych w jednostkach. Istotnym elementem, który również wymaga doskonalenia w jednostkach Policji jest system przepływu informacji na cele zarządcze.

Jednocześnie na potrzeby systemu kontroli zarządczej obok systemu rachunkowości finansowej należy wprowadzić równoległy system rachunkowości zarządczej, który umożliwi monitorowanie i ocenę stopnia realizacji zadań oraz celów.

Odejście od sztywnego systemu sprawozdań w układzie plan - wykonanie w układzie kasowym, na rzecz raportowania o stanie z realizacji zadań oraz ponoszonych na nie nakładach w układzie memoriałowym jest niezbędnym elementem systemu kontroli zarządczej, który umożliwi podejmowanie racjonalnych decyzji oraz przyczyni się do efektywnego wykorzystania zasobów publicznych.

Literatura

1. Gołębiowski T.: Zarządzanie strategiczne. *Planowanie i kontrola*, Difin Warszawa 2001
2. Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami, PWN Warszawa 2004
3. Kiziukiewicz T.: Rachunkowość zarządcza, Wrocław 1995
4. Klimas M.: Podręczna encyklopedia rachunkowości, Poltext Warszawa 2000
5. Kłosowska B., A. Tokarski A., Tokarski M., Chojnacka E.: Strategie finansowania działalności przedsiębiorstw, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006;
6. Koźmiński A.K., Piotrowski W.: Zarządzanie teoria i praktyka, PWN Warszawa 2007
7. Kuc B.R.: Kontroling narzędzie wczesnego ostrzegania, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2006;
8. Nowak E.: Zaawansowana rachunkowość zarządcza, PWE Warszawa 2003;
9. Nowak E.: Controlling w działalności przedsiębiorstwa, PWE, Warszawa 2004;
10. Sierpińska M., Niedbała B.: Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie, PWN Warszawa 2003.

Akty prawne

1. „Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych” (Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r., Nr 15, poz. 84);
2. Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240).
3. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 1114 z późn. zm.).

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 1114 z późn. zm

Summary

In accordance with the amended act of public finance, a police commanders should implement in the police headquarters, principles of the management control. Adequate and effective tools of management control should enable to take advantage of initial and current control (called in Latin "ex ante") instead of traditional and final control ("ex post" in Latin). The management control should help to determine objectives and tasks and finally help to check if they are realizing according to the plan. The reform of public finance in Poland demanded create long-term plans, achieve aims too and preparing plans with using budget of tasks. One of the condition of effective management in organization is creating plan and task reports and watching how they are achieving. The management control in organization concerns all aspects of their activities, not only in finance. The management control is one of the toll it should help police commanders to make a decision in effective spending of public funds.

Informacja o autorach

dr hab. inż. Tadeusz Waściński, prof. SGGW

Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Inżynierii Produkcji

Katedra Organizacji i Inżynierii Produkcji

Zakład Organizacji i Zarządzania Produkcją

e-mail: twascinski@wp.pl

mgr Małgorzata Borowik

doktorantka Politechniki Warszawskiej

Wydział Zarządzania

*Adriana Politaj
Andrzej Koza*

Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w dobie zmian zasad dofinansowania ich zatrudniania

The situation on labour market people with disabilities in day of changes of rules refinancing their employing

Osoby niepełnosprawne zaliczane są grup społecznych zagrożonych wykluczeniem. Osoby te cechują się zdecydowanie mniejszą aktywnością ekonomiczną, niż osoby pełnosprawne i wymagają odrębnego traktowania i wsparcia przez państwo. Instytucją udzielającą takiego wsparcia jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W latach 2008-2009 w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji zarejestrowano znaczny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych i zbiegło się to ze zmianami prawa, dotyczącymi zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Można przypuszczać, że wzrost zatrudnienia był wynikiem zmiany ustawy o rehabilitacji i poprawy warunków zatrudniania tych osób.

Wstęp

Niepełnosprawność, od wielu lat stanowiła problem społeczny i gospodarczy. Sposoby rozwiązywania tego problemu podlegały ciągłej ewolucji. Pierwotnie, osoby takie zamykano w odosobnieniu, „uwalniając” w ten sposób tzw. zdrowe społeczeństwo od widoku i kontaktu z osobami niepełnosprawnymi.

W drugiej połowie XX wieku nastąpił zwrot w podejściu do problemu niepełnosprawności i uczestnictwa tych osób w życiu społecznym i gospodarczym. W szczególności krytyce poddano izolowanie osób niepełnosprawnych w zakładach zamkniętych, w zamian za to proponując stworzenie systemów pomocy osobom niepełnosprawnym w uczestnictwie w życiu publicznym¹. Szczególnie wielu zwolenników znalazła koncepcja reintegracji osób niepełnosprawnych poprzez szeroko rozumianą aktywność zawodową. Stało się to w wielu krajach wysoko rozwiniętych podstawą do stworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych dla zatrudnienia dotowanego tych osób. Zatrudnienie dotowane miało zrekompensować pracodawcom zwiększone koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wymagających specjalnych warunków pracy i opieki medycznej.

W Polsce system zatrudnienia dotowanego osób niepełnosprawnych funkcjonuje już blisko 20 lat. Wskutek relatywnie niskiej jego efektywności, wielokrotnie poddawany był krytyce i próbom jego usprawnienia². Pakiet zmian zasad zatrudnienia dotowanego realizowany od 2008 roku spowodował określone skutki na runku pracy osób niepełnosprawnych.

¹ Barnes C. Mercer G. Niepełnosprawność, Wydawnictwo Sic! Warszawa 2008 s. 7-8.

² Sobczak W. Ewolucja systemu rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 1991-2003. Polskie doświadczenia w rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2003, s. 18.

Celem niniejszego artykułu jest analiza i oceny zmian sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy wskutek wprowadzanych sukcesywnie od 2008 roku modyfikacji przepisów, regulujących dofinansowanie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Zmiany zasad dofinansowania zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2007-2009

Zmiany gospodarcze w Polsce zainicjowane w 1989 roku objęły również system zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Podstawą gruntownej przebudowy tego systemu stało się wprowadzenie w życie uchwalonej w dniu 9 maja 1991 roku ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych³. Głównym instytucjonalnym filarem i zarazem zasadniczym źródłem finansowania nowego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych stał się powołany na mocy tejże ustawy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Praktycznie od początku funkcjonowania tego systemu, czyli od 1991 roku, głównymi pracodawcami osób niepełnosprawnych i zarazem beneficjentami finansowej pomocy stały się zakłady pracy chronionej, które wyparły z rynku nieradzące sobie z gospodarką rynkową i jej prawami spółdzielnie inwalidów (do roku 1991 stanowiące w zasadzie jedyne miejsce pracy osób niepełnosprawnych)⁴. Zakłady pracy chronionej objęte szeregami przywilejów finansowych, m.in.: zwolnieniami w podatkach dochodowych, możliwością nieodprowadzania i zwrotu podatku VAT oraz preferencyjnymi pożyczkami i dotacjami z PFRON. Przedsiębiorstwom działającym na otwartym (niechronionym) rynku pracy takich profitów nie przyznano, stąd wykazywały one zdecydowanie mniejsze zainteresowanie zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, z wielu przyczyn⁵ zapoczątkowano proces stopniowego ograniczania zakładom pracy chronionej przywilejów finansowych. Ważnym etapem w tym procesie było uchwalenie w dniu 27 sierpnia 1997 roku ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁶, uchylającej równocześnie ustawę z 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Równie istotnym etapem zmian zasad dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce, stało się wejście do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku. Z tym dniem Polska stała się beneficjentem pomocy finansowej z unijnych funduszy strukturalnych, z drugiej

³ Dz. U. z 1991 r. nr 46, poz. 201 z późn. zm.

⁴ Mikulski J. red. Rehabilitacja osób niepełnosprawnych jako służba społeczna. TWK, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2004, str. 80-82.

⁵ Wśród powodów ograniczania przywilejów zakładów pracy chronionej wymienić należy: nieprawidłowości stwierdzone przez organy skarbowe i Najwyższą Izbę Kontroli w tych zakładach w zakresie gospodarki finansowej środkami publicznymi, zmiany ustawowych przepisów regulujących dofinansowanie tych zakładów w związku z wdrożeniem procedury dostosowania przepisów polskiego prawa do obowiązujących w Unii Europejskiej, w szczególności dot. zakazu udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom, stopniowego odchodzenia od koncepcji zatrudniania osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na tzw. otwartym rynku pracy.

⁶ Dz. U. z 1997 roku nr 123, poz. 776, z późn. zm.

strony jednak objęta została przepisami prawa Wspólnotowego i to w wielu wypadkach bardziej rygorystycznego, niż obowiązujące do tego momentu w kraju⁷.

W latach 2008-2009 po raz kolejny dokonano zmian w przepisach regulujących zatrudnienie osób niepełnosprawnych. U podstaw tych zmian legło szereg przyczyn, do których zaliczyć trzeba m.in.: konieczność dostosowania przepisów krajowych do obowiązujących w Unii w związku z wygaśnięciem w 2007 roku uzyskanego przez Polskę trzyletniego okresu przejściowego na pełne wdrożenie przepisów wspólnotowych przepisów o pomocy publicznej, zwłaszcza o pomocy *de minimis*⁸, zmiany zakresu i sposobu działania Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR) funkcjonującego przy PFRON w celu prowadzenia ewidencji osób niepełnosprawnych i realizacji dopłat do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zmniejszenie dysproporcji w zakresie i wartości udzielanego dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych występujących pomiędzy przedsiębiorstwami z chronionego i niechronionego rynku pracy.

Podstawowe zmiany zasad wsparcia dofinansowania zatrudnienia i pracodawców osób niepełnosprawnych w latach 2008-2009 prezentuje tab. 1. Zmiany w funkcjonowaniu instrumentów zmierzały do uproszczenia i ujednolicenia zasad dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zwiększenia atrakcyjności osób niepełnosprawnych jako pracowników i zmniejszenie różnic w warunkach finansowych zatrudniania tych osób na otwartym i chronionym rynku pracy.

W celu uproszczenia realizacji płatności dofinansowań - refundacji, całość działań na rzecz dofinansowania zatrudnienia przekazano w 2008 roku PFRON, a podstawą wypłat było ujęcie osoby niepełnosprawnej, na którą miała być przekazana refundacja w rejestrze osób niepełnosprawnych (w SODiR), prowadzonym przez PFRON.

Tabela 1. Zmiany przepisów dotyczące dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w latach 2008 - 2009

Instrument wsparcia finansowego	Beneficjent	Stan prawny na dzień:	
		31.12.2008	31.12.2009
Zwrot kosztów przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnospr.	Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, w tym zakład pracy chronionej	Zwrot kosztów zatrudnienia przez okres 36 miesięcy. Warunkiem jest fakt, iż niepełnosprawność powstała w trakcie zatrudnienia u tego pracodawcy, lecz nie z jego winy - kwota refundacji do 20-krotnego przeciętnego wynagrodz.	Dodatkowo (oprócz uprawnień z 2008r.) zwrot kosztów zakupu i autoryzacji oprogramowania dla niepełnosprawnych oraz urządzeń technologii wspomagających

⁷ Kołaczek B. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce. Uwarunkowania i skutki. IPiSS, Warszawa 2006, s. 60-61.

⁸ Wprowadzone na podstawie rozporządzeń: 1) Komisji Wspólnot Europejskich nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* Dz. U. U. E. nr L 379, 2) Komisji Wspólnot Europejskich nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniającym rozporządzenie Wspólnot Europejskich nr 1860/2004 - Dz. Urz. z dnia 25 lipca 2007r. nr UE L 193., 3) Komisji Wspólnot Europejskich: nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej - Dz. Urz. UE z dnia 21 grudnia 2007r. nr L 337.

Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w dobie zmian zasad dofinansowania ich zatrudniania

Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska osoby niepełnospr.	Pracodawca zatrudniający osoby niepełnospr., w tym zakład pracy chronionej i	Pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotną albo poszukującą pracy niepozostającą w zatrudnieniu, może otrzymać, z PFRON zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia.	
Refundacja składek na ZUS	Pracodawca zatrudniający mniej, niż 25 osób (pełne etaty)	Refundacja składek należnej za zatrudnianą osobę niepełnospr. mniemającą prawa do emerytury. na ubezpieczenie emerytalne	Refundacje składek na ubezpieczenia społeczne zastąpiono ogólną dotacją do zatrudnienia osób niepełnosprawnych.
Refundacja składek na ZUS	Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników (pełne etaty), osiągający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnospr. co najmniej 6 %	Refundacja składek za pracownika niepełnospr. mniemającego prawa do emerytury.: a)znacznie i umiarkowanie - składka emerytalna, b)niepełnospr. w stopniu lekkim składka wypadkowa.	
Refundacja składek na ZUS	Zakład pracy chronionej	Refundacja składek. na ubezp. emerytalne i chorobowe oraz na ubezpieczenie wypadkowe.	
Refundacja wynagrodzeń	Zakład pracy chronionej	Miesięczna refundacja wynagrodzeń osób niepełnospr. niemających prawa do emerytury, wypłacane raz na dwa miesiące, w kwocie: a) 130% najniższego wynagrodz. za osoby niepełnospr. znacznie, b) 110% najniższego wynagrodz. za osoby niepełnospr. umiarkowanie, c) 50% najniższego wynagrodz. za osoby niepełnospr. lekko	Za pracowników niepełnospr. w stopniu: – znacznym – 160% najniższego wynagrodzenia, – umiarkowanym – 140% najniższego wynagrodzenia, – lekkim – 60% najniższego wynagrodzenia; Kwoty te zwiększa się o 40% W przypadku osób niepełnospr. chorych: psychicznie, umysłowo lub z epilepsją oraz pracowników niewidomych Refundacja nie może przekroczyć 75% kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej.
Refundacja wynagrodzeń	Pracodawca zatrudniający mniej, niż 25 osób (pełne etaty) oraz Pracodawca zatrudniający 25 i więcej osób osiągający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnospr., co najmniej 6 %	Refundacja wynagrodzeń osoby niepełnosprawnej mniemającej ustalonego prawa do emerytury w wysokości: a) 70% kwoty przysługujących zakładom pracy chronionej b) 90% kwoty przysługującej zakładom pracy chronionej w przypadku osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz pracowników niewidomych współczynnik wynagrodzenia sięga ww. kwot.	Dotacja na poziomie: a) 70% kwoty zakładów pracy chronionej b) 90% kwoty zakładów pracy chronionej w przypadku osób niepełnospr. chorych: psychicznie, umysłowo lub z epilepsją oraz pracowników niewidomych Refundacja nie może przekroczyć 75% kosztów zatrudnienia osoby niepełnospr.

Zródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

Również taki cel miało zastąpienie z dniem 1 stycznia 2009 roku osobnego dofinansowania składek na ubezpieczenia społeczne i wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych jednym, ogólnym dofinansowaniem zatrudnienia.

Istotna dla sytuacji na rynku pracy osób niepełnosprawnych zmianą wprowadzoną w 2009 roku, było objęcie dofinansowaniem kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, posiadających ustalone prawo do emerytury. Tym samym, pracodawcy, zatrudniający emerytów niepełnosprawnych otrzymali prawo do zgłoszenia tych osób do SODiR do refundacji kosztów zatrudnienia. Również, niepracujący emeryci niepełnosprawni zwiększyli swoje szanse na zatrudnienie i uzupełnienie niskich dochodów z emerytur o wynagrodzenie za pracę.

Zmiany na rynku pracy osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2008-2009

Źródłem informacji o sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce są dane pochodzące z badań aktywności ekonomicznej ludności Polski (BAEL) prowadzone co kwartał przez Główny Urząd Statystyczny drogą ankietową, dane pochodzące z urzędów pracy (dotyczą bezrobocia i ofert pracy) oraz informację o osobach niepełnosprawnych i pracodawcach tych osób zgromadzone w bazie danych Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR) działającego w strukturach PFRON. W przypadku tego źródła informacji, publikowane dane dotyczą wszystkich osób niepełnosprawnych, zatrudnianych na chronionym i otwartym rynku pracy oraz ich pracodawców, którzy zgłosili te osoby do rejestru celem objęcia ich refundacjami kosztów zatrudnienia. Zatem, dane SODiR są najbardziej precyzyjne i przydatne w kontekście realizacji zatrudnienia dotowanego osób niepełnosprawnych, natomiast dane BAEL są przydatne przy ocenie ogólnej sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, pod względem ich aktywności na rynku pracy.

Osoby niepełnosprawne w Polsce cechują się niską aktywnością ekonomiczną na tle osób pełnosprawnych. Porównując podstawowe wskaźniki aktywności ekonomicznej osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, osoby niepełnosprawne wypadają zdecydowanie gorzej na tle osób pełnosprawnych (tab. 1).

Tabela 2 Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych w Polsce w latach 2008-2009.

Rok	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
Osoby niepełnosprawne			
2008	16,1	14,4	10,7
2009	16,4	14,7	10,9
Osoby pełnosprawne			
2008	59,8	55,9	6,6
2009	60,3	55,5	8,0

*Autorzy przyjęli jako osoby pełnosprawne ogół ludności Polski w wieku 15 lat i więcej prezentowany w wynikach badań aktywności ekonomicznej ludności pomniejszony o osoby niepełnosprawne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań aktywności ekonomicznej ludności Polski w IV kwartale 2008r. i 2009r. GUS Warszawa

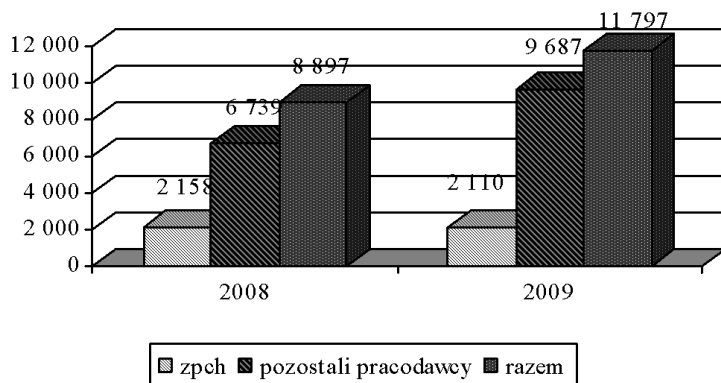
Osoby niepełnosprawne, określane jako aktywne zawodowo (pracujące lub bezrobotne) stanowią zdecydowanie mniejszy odsetek spośród całej populacji osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, niż to ma miejsce w przypadku osób pełnosprawnych. O ile, bowiem w IV kwartale 2009 roku 16,4% osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, w badaniach aktywności ekonomicznej ludności Polski, określiło się jako osoby aktywne zawodowo, o tyle wśród osób pełnosprawnych było to 60,3%. Przy czym, widoczna jest pozytywna tendencja w tym zakresie wśród osób niepełnosprawnych (podobnie, jak wśród osób pełnosprawnych), bowiem z roku na rok rósł odsetek osób aktywnych zawodowo. W 2008 roku 16,1% osób niepełnosprawnych było aktywne zawodowo, a w 2009 roku, 16,4%.

Sytuacja w zakresie zatrudnienia również uległa poprawie w 2009 roku (ciągle jednak występowały bardzo duże dysproporcje w relacji do zatrudnienia osób pełnosprawnych). Według wyników badań aktywności ekonomicznej ludności Polski w 2009 roku jakkolwiek pracę posiadało 14,7% osób niepełnosprawnych, czyli więcej o 0,3%, niż rok wcześniej (wśród osób pełnosprawnych 55,5%, wobec 55,9% w roku 2008). Pod względem stopy bezrobocia już nie obserwuje się takich pozytywnych tendencji i dysproporcji pomiędzy osobami niepełnosprawnymi i pełnosprawnymi. Bezrobocie, mierzone stopą bezrobocia w badaniach BAEL w 2009 roku wynosiło wśród osób niepełnosprawnych 10,9%, a wśród osób pełnosprawnych 8%. Przy czym, dało się zauważyć nieco mniejsze tempo wzrostu tej miary bezrobocia, bowiem w 2009 roku stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych wzrosła o 0,2%, a wśród osób pełnosprawnych o 1,4%.

Autorzy niniejszego opracowania stoją na stanowisku, że skutki kryzysu gospodarczego nie dotknęły osób niepełnosprawnych w takim stopniu, jak miało to miejsce wśród osób pełnosprawnych. Skuteczną ochronę przed wzrostem bezrobocia osób niepełnosprawnych w 2009 roku stanowił pakiet instrumentów wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, kierowany do pracodawców zatrudniających te osoby. Dzięki dofinansowaniu zatrudniania osób niepełnosprawnych, osoby te zyskały na atrakcyjności jako pracownicy, pomimo swoich schorzeń i ich konsekwencji dla pracodawców⁹. Potwierdzeniem takiej tezy są też dane z lat 2008-2009 zgromadzone o pracownikach niepełnosprawnych i ich pracodawcach przez PFRON. Według ewidencji osób niepełnosprawnych, prowadzonej SODiR, w latach 2008-2009 głównym miejscem pracy osób niepełnosprawnych były zakłady pracy chronionej. Ich liczba jednakże systematycznie malała (rys. 1).

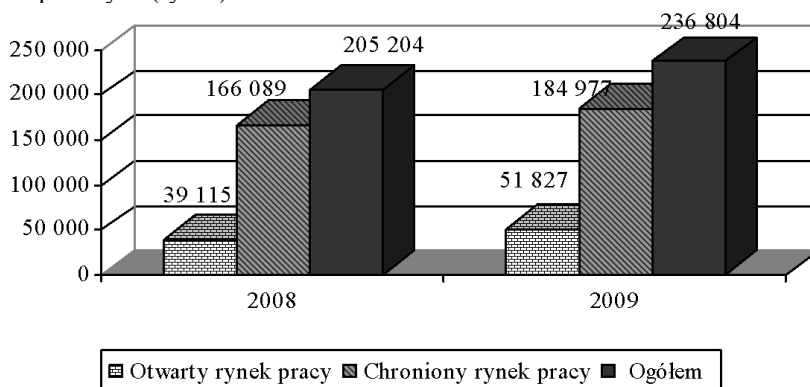
W roku 2008 działało 2158 tego typu pracodawców, a dwa lata później już o 48 zakładów mniej. Zupełnie odmienna tendencja wystąpiła w przypadku pozostałych pracodawców, zatrudniających osoby niepełnosprawne w tym okresie. W latach 2008-2009 liczba pracodawców niechronionego rynku pracy zwiększyła się o prawie 44%. O ile bowiem w 2008 roku 6739 pracodawców z otwartego rynku pracy wystąpiło o dotację na pracowników niepełnosprawnych, o tyle w 2009 roku było ich 9687.

⁹ M.in. 40 godzinny tydzień pracy w przypadku osób z lekkim stopniem niepełnosprawności, a ze znacznym i umiarkowanym 35 godzinny tydzień pracy, prawo do dodatkowego urlopu rehabilitacyjnego, prawo do przerwy w pracy na gimnastykę, częstsza absencja w pracy z powodów zdrowotnych itp.



Rysunek 1. Pracodawcy osób niepełnosprawnych w latach 2008-2009 (dane średnioroczne)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PFRON – SODiR
 s.<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/tablice/sod-pfron/>

Takie tendencje miały również wpływ na liczbę zatrudnionych osób niepełnosprawnych (rys. 2).



Rysunek 2. Pracownicy niepełnosprawni na otwartym i chronionym rynku pracy w latach 2008-2009
 (dane średnioroczne)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PFRON – SODiR s.
<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/tablice/sod-pfron/>

W 2009 roku, po uproszczeniu zasad dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych zatrudnienie, zarówno na chronionym, jak i otwartym rynku pracy wyraźnie wzrosło. O ile bowiem w 2008 roku średnio pracowało 205,2 tys. osób niepełnosprawnych, o tyle w 2009 roku dofinansowaniem objęto 236,8 tys. pracowników niepełnosprawnych, czyli o 31,6 tys. osób więcej. Na ten 15% wzrost zatrudnienia wpływ miał wzrost zatrudnienia u pracodawców na chronionym rynku pracy o 18888 osób (przyrost o 11,4%) oraz u pozostałych pracodawców (działających w warunkach niechronionych) o 12712 osób (przyrost o 32,5%). Dość znanym zjawiskiem był wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych u pracodawców na chronionym rynku pracy, pomimo zmniejszenia się w 2009 roku liczby tych pracodawców o 48. Można to

tłumaczyć m.in. faktem, iż część tych przedsiębiorstw zrezygnowała ze statusu zakładu pracy chronionej, ale utrzymała zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Jeszcze inne zakłady pracy chronionej zwiększyły zatrudnienie osób niepełnosprawnych, dostrzegając w ten sposób możliwość zwiększenia kwot dofinansowania z PFRON, szczególnie ważnego w dobie kryzysu gospodarczego i utrudnionego dostępu do kredytów.

Wnioski

Działania na rzecz osób niepełnosprawnych, realizowane od blisko 20 lat, w urynkowionych warunkach gospodarczych, wielokrotnie poddawano różnym zmianom. Nie zawsze zmiany te były pozytywne dla osób niepełnosprawnych i ich pracodawców. Przeprowadzone korekty organizacji instrumentów wsparcia zatrudnienia tych osób w latach 2008-2009 trudno jest nazwać gruntownymi i jednoznacznie ocenić, bowiem miały zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla pracowników niepełnosprawnych oraz ich pracodawców.

Do pozytywnych zmian należy zaliczyć objęcie niepełnosprawnych emerytów dofinansowaniem zatrudnienia. Takie działanie zwiększyło ich atrakcyjność dla pracodawców i stało się źródłem wzrostu zatrudnienia tych osób, co przy przeważnie bardzo niskich emeryturach tych osób, umożliwiło im zwiększenie ich dochodów oraz poprawę warunków ekonomicznych. Ponadto, taka zmiana prawa stała się źródłem ujawnienia dodatkowych osób niepełnosprawnych już pracujących i ich pracodawców, ale nie zgłoszonych wcześniej do SODiR.

Ważną, pozytywną zmianą wydaje się być również uproszczenie procedury dofinansowania wynagrodzeń, poprzez zastąpienie dwóch instrumentów (refundacji składek na ZUS i wynagrodzeń) jednym instrumentem w postaci refundacji kosztów zatrudnienia.

Do pozytywnych zmian zaliczyć również można zwiększenie limitów refundacji wynagrodzeń osób niepełnosprawnych o 30% w przypadku osób ze znacznym i umiarkowanym stopniami niepełnosprawności i o 10% w przypadku pracowników z lekkim stopniem niepełnosprawności.

Do negatywnych zmian w opinii autorów niniejszego opracowania zaliczyć trzeba obniżenie pułapu refundacji do poziomu 75% kosztów zatrudnienia¹⁰.

Negatywną zmianą jest również brak refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, co w efekcie powoduje pogorszenie warunków finansowych zatrudniania osób niepełnosprawnych w 2008 roku.

Można się spierać, czy wprowadzone w latach 2008-2009 zmiany zasad dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych okazały się na tyle pozytywne, że zwiększyło się zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić też, jaki wpływ na to miały same zmiany prawa i warunków finansowania zatrudnienia dotowanego osób niepełnosprawnych, a jaki pozostałe warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców osób niepełnosprawnych, w dobie kryzysu gospodarczego z wszystkimi jego konsekwencjami.

¹⁰ Dodatkowo ograniczono limit kwotowy wynagrodzeń refundowanych maksymalnie do: 160% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób ze znaczną niepełnosprawnością, 140% z umiarkowaną i 50% z lekką. Zniechęca to pracodawców do podnoszenia zarobków tym osobom powyżej ww. kwot, gdyż nie otrzymają większej refundacji.

Literatura

1. Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2008 roku, GUS Warszawa, 2009,
2. Aktywność ekonomiczna ludności Polski w III kwartale 2009 roku, GUS Warszawa, 2010,
3. Barnes C. Mercer G. Niepełnosprawność, Wydawnictwo Sic! Warszawa 2008,
4. Mikulski J. red. Rehabilitacja osób niepełnosprawnych jako służba społeczna. TWK, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2004,
5. Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis Dz. U. U. E. nr L 379,
6. Rozporządzenie Komisji Wspólnot Europejskich nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniającym rozporządzenie Wspólnot Europejskich nr 1860/2004 - Dz. Urz. z dnia 25 lipca 2007r. nr UE L 193,
7. Rozporządzenie Komisji Wspólnot Europejskich: nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej - Dz. Urz. UE z dnia 21 grudnia 2007r. nr L 337,
8. Sobczak W. Ewolucja systemu rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 1991-2003. Polskie doświadczenia w rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2003,
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776, z późn. Zm,
10. Ustawa z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, DzU z 1991 r. nr 46, poz. 201.

Summary

The handicapped persons rank to the social groups, menaced with social exclusion. The economy activity of disabled people is very low compared to the general population, similarly than the employment rate, despite that the legislative measures and labour market policies are targeted towards the employment promotion of people with disabilities. Institution giving state aid on handicapped persons' employment in Poland is State Found Of Rehabilitation Of Handicapped Persons (PFRON). In the years 2008- 2009 PFRON registered a significant rise the numbers of disabled employees in the labour market within its system of subsidised employment (SODiR). This is probably due to changes in the Act on Rehabilitation and the improvement of financial conditions of employment people with disabilities.

Informacja o autorach:

dr Adriana Politaj

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Katedra Mikroekonomii

adusiapol3007@gmail.com

dr Andrzej Koza

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Katedra Finansów i Rachunkowości

aakoza@gmail.com

Henryk Wyrębek

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy

Finances management of self-government units on the example of the
commune

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego jawi się jako problem wielkiej wagi tak dla całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jednostek. Jakość oraz rozmiar realizowanych zadań są funkcją posiadanych zasobów, a zwłaszcza ich efektywnego wykorzystania. Zmiany w filozofii zarządzania finansami dotyczą wszystkich jednostek samorządowych działających w obecnej rzeczywistości gospodarczej. Zasoby finansowe są szczególnym zasobem, a procesy związane z ich gromadzeniem i wydatkowaniem są nie tylko interesujące, lecz także wymagają szczegółowego spojrzenia i szczególnej analizy. W artykule zaprezentowano zarządzanie finansami samorządu terytorialnego na przykładzie Gminy Grodzisk.

Wstęp

Stopień skomplikowania zjawisk kształtujących procesy gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ostatnim dziesięcioleciu znacznie się zwiększył. Jest kształtowany przez czynniki instytucjonalne, organizacyjne, polityczne i ogólnoeconomiczne. Należy więc dostrzegać prawny, polityczny, kulturowy, psychologiczny i socjologiczny kontekst finansów. Aby zwiększyć swoją skuteczność, samorządy muszą coraz częściej wdrażać nowe metody, techniki i instrumenty zarządzania.

Nie tylko występują szybkie zmiany w gospodarce, które mają silne następstwa dla funkcjonowania (przede wszystkim finansowania) jednostek samorządu terytorialnego, lecz także zmieniają się zadania, stale rosną potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne i regionalne. Na tym tle pojawiają się nowe instrumenty, narzędzia, ale i ryzyko związane z ich zastosowaniem. Istnieją problemy z dopasowaniem szczupłych zasobów finansowych do stale zmieniających się (rosnących) zadań realizowanych przez samorząd, zarówno pod względem ich ilości, jak i jakości.¹

Gmina jest najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego, w której najbardziej prawdopodobne jest pojawienie się elementów demokracji bezpośredniej, gdzie dobra znajomość potrzeb lokalnych ze strony samorządowych organów władzy publicznej tworzy warunki dla trafnego rozpoznania stopnia pilności owych potrzeb oraz umiejętnego ustalania priorytetów i sekwencji ich realizowania, gdzie istnieją potencjalne warunki dla racjonalnego, oszczędnego wykonywania zadań, podjętych i wykonywanych stosownie do ustalonych wcześniej priorytetów.²

¹ M. Dylewski, B. Filipiak, Gorzałczyńska – Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, PWN, Warszawa 2007, s. 7-8.

² H. Sochacka – Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. SGH, Warszawa 2003, s. 9.

Proces decentralizacji zadań publicznych na rzecz organów samorządowych zmusza władze lokalne do efektywnego gospodarowania środkami budżetowymi i zabiegania o wsparcie finansowe ze źródeł pozabudżetowych. Samodzielność gminy przejawia się w realizacji zadań we własnym imieniu, na własny rachunek i odpowiedzialność. Gmina stała się pełnoprawnym podmiotem działania i uczestnikiem obrotu gospodarczego.

Zarządzanie finansami lokalnymi

Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego jest częścią większej całości, tj. zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Tradycyjnie zarządzanie jest pojmowane jako proces składający się z: planowania, organizowania, przewodzenia i kontroli. To tradycyjne ujęcie stanowi podstawę wskazania na ujęcie procesowe jako na zespół czynności użytecznych i charakteryzujących się odpowiedzialnością efektywnością oraz racjonalnością sprzyjającą korzystnemu, z punktu widzenia społeczności, wydatkowaniu publicznych zasobów pieniężnych.

Zarządzanie jest rodzajem kierowania, który cechuje się prawem zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju i zasadniczych celach danej jednostki samorządowej. Analiza procesu zarządzania wskazuje na finanse jako na jeden z elementów przyczyniających się do powodzenia realizacji celów postawionych przez jednostkę samorządową. Zarządzanie wiąże się ściśle z finansami, wykorzystując je jako jeden z wielu elementów niezbędnych do realizacji celu głównego.³

Zarządzanie ogólne gminą obejmuje:

- określenie założeń polityki gminy zgodnie z wyznaczonymi celami ogólnego działania,
- koordynowanie realizacji polityki lokalnej,
- monitorowanie wykorzystania zasobów i środków, którymi dysponuje gmina,
- weryfikowanie efektów działań związanych z realizacją polityki gminy.

Do zadań samorządu terytorialnego zalicza się m. in.:

- finansowanie rozwoju społeczno-gospodarczego,
- pokrywanie strat i dofinansowanie działalności przedsiębiorstw podległych władzom lokalnym,
- pokrywanie kosztów usług społecznych świadczonych bezpłatnie lub za częściową odpłatnością,
- zapewnienie bezpieczeństwa,
- utrzymanie aparatu samorządowego,
- obsługę zadłużenia.

Proces zarządzania finansami stanowi w istocie proces podejmowania decyzji, które dotyczą przede wszystkim środków finansowych, tj. pieniądza i jego zastosowania. W procesie ogólnego zarządzania finanse pozwalają odpowiedzieć na szereg pytań:

- jaki poziom rozwoju gminy można osiągnąć, uwzględniając wielkość dostarczonych dóbr i usług,
- jakie specyficzne aktywa należy utrzymać a jakie nowe należy pozyskać,

³ M. Dylewski, B.Filipiak, M.Gorzalczyńska – Koczkodaj, op. cit., s. 56.

- jaka jest całkowita wysokość kapitałów, które należy zaangażować dla realizacji celu postawionego przez JST,
- jakie środki należy pozyskać, aby zrealizować postawiony cel.⁴

W procesie strategicznego zarządzania gminą finanse odgrywają podstawową rolę. Każda podejmowana decyzja, niezależnie, czy dotyczy spraw jej bieżącego funkcjonowania, czy rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Możliwości finansowe gminy w ścisłym powiązaniu z jakością zarządzania stanowią więc podstawę do wyznaczania strategicznych celów jej funkcjonowania i rozwoju.

Zarządzanie finansami gminy można zdefiniować jako złożony proces polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi.

Kształtowanie dochodów oraz kierunki alokacji środków wynikają z ilościowych i jakościowych potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną w ścisłym powiązaniu z bieżącą i prognozowaną sytuacją finansową gminy przy zastosowaniu zasad racjonalnego gospodarowania. Sformułowana definicja kładzie nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej gminy, ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko administrowanie finansami.⁵

Podstawowym warunkiem prawidłowej realizacji zadań JST jest właściwe zarządzanie finansami, gdyż od jakości tego procesu zależy wynik gospodarowania posiadanymi zasobami w danych warunkach i otoczeniu ekonomicznym oraz poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Jest to istotne z tego względu, jak wskazuje praktyka, że środki będące w dyspozycji JST mogą być wykorzystywane różnie, co powoduje, że posiadając takie same zasoby i działając w zbliżonych warunkach ekonomicznych można uzyskiwać różne rezultaty. Sprawia to, iż niezbędnym warunkiem realizacji zadań JST jest właściwe zarządzanie finansami, przy wykorzystaniu współczesnej wiedzy z tego zakresu.

Istotą zarządzania finansami jest stwarzanie warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego poprzez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania środkami pieniężnymi, ich podział oraz alokacja w te obszary działalności, które nastawione są na realizację celów organizacji

Biorąc powyższe pod uwagę zarządzanie finansami lokalnymi oznacza kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi mające na celu realizację założonej polityki finansowej gminy, koordynację jej realizacji, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań.

Istotą zarządzania finansami lokalnymi jest zatem podejmowanie decyzji finansowych oraz ocena w jaki sposób zarządzający finansami je podejmują, reagując na zmieniające się warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej. Decyzje samorządu podejmowane w procesie zarządzania finansami można podzielić na dwie grupy: decyzje finansowe i decyzje inwestycyjne. Jest to z jednej strony zarządzanie gromadzeniem środków pieniężnych (co znajduje odzwierciedlenie w dochodach

⁴ A. Koźuch, A. Mirończuk (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 10.

⁵ H. Sochacka – Krysiak, op. cit., s. 161.

budżetowych), a z drugiej, zarządzanie sposobami ich wykorzystania (co znajduje odzwierciedlenie w strukturze i kierunkach wydatków budżetowych).⁶

Do podstawowych **funkcji zarządzania finansami** należy zaliczyć:

- kształtowanie struktury kapitałowo-majątkowej,
- alokację posiadanych zasobów finansowych,
- oddziaływanie na poziom ryzyka towarzyszącego podejmowanym decyzjom,
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie sytuacji finansowo majątkowej,
- bieżącą ocenę sytuacji finansowej i majątkowej samorządu terytorialnego, umożliwiającą ocenę zgodności przebiegu działalności bieżącej, inwestycyjnej i finansowej z przyjętymi założeniami,
- ocenę wpływu uwarunkowań zewnętrznych na decyzje inwestycyjne i finansowe,
- formułowanie wniosków i zaleceń dotyczących prowadzenia działalności,
- wytyczanie (budowa) strategii finansowania.⁷

Można wskazać następujące obszary zarządzania finansami samorządu terytorialnego:

- kształtowanie wielkości i struktury dochodów budżetowych poprzez określanie sposobów i źródeł ich pozyskiwania,
- kształtowanie wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą i inwestycyjną,
- kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi, gwarantującej zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej.

Finanse są elementem zarządzania, spełniającym istotną funkcję w realizacji celów bieżących i rozwojowych. Ważną rolę w procesie zarządzania odgrywa planowanie finansowe, polegające na wyznaczaniu celów i możliwości ich realizacji, a przede wszystkim na określeniu, co władze lokalne zamierzają osiągnąć, jak zrealizować plany i w jakim czasie uzyskać efekty. W planowaniu wyodrębnia się następujące procesy:

- określenie wartości planowanych działań,
- porównanie zasobów finansowych, którymi może dysponować gmina z zapotrzebowaniem na środki finansowe wynikające z planu przed jego weryfikacją,
- weryfikację zaplanowanych wstępnie potrzeb w celu dokonania wyboru najważniejszych i przypisania im odpowiednich środków będących w dyspozycji gminy,
- określenie harmonogramu realizacji założonych zadań i przypisanie im odpowiednich środków na dany rok.

Struktura organizacyjna gminy

Na podstawie Konstytucji gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego swoje zadania wykonują za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Ustawa samorządowa określa, że organem stanowiącym gminy jest Rada Gminy, natomiast organem wykonawczym

⁶ A. Kożuch, A. Mirończuk (red.), op. cit., s. 11-12.

⁷ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska – Koczkodaj, op. cit., s. 56.

gminy jest Wójt Gminy. Podmiotem rozstrzygającym w sprawach gminy jest samorządowa wspólnota działająca poprzez wybory lub referendum.⁸ Organy gminy, czyli rada i wójt, działają w sposób jawny. Ustawa o samorządzie gminnym daje obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji, oraz umożliwia wstęp na sesje rady gminy i posiedzenia komisji. Również dostęp do dokumentów dotyczących wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów z posiedzeń rady i komisji (art. 11b ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw...). Jednak zasady dostępu do dokumentów i korzystania są określone w statucie gminy.⁹ Mieszkańcy gminy jako społeczność – lokalna wspólnota samorządowa – mają wywierać bezpośredni a także pośredni wpływ na rozstrzygnięcia o istotnych sprawach gminy. Bezpośredni wpływ wyraża się w powszechnym głosowaniu przez wybory i referendum; pośredni za pomocą organów gminy które się wybiera. Zgodnie z art. 170 Konstytucji w drodze referendum członkowie wspólnoty samorządowej decydować mogą o sprawach dotyczących tej wspólnoty, także odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Ustawa o samorządzie gminnym¹⁰ w art. 12 ust. 1 ustala, że przeprowadzeni referendum wymagają sprawy:

- samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne,
- odwołania rady gminy przed upływem kadencji.

W sprawach powyższych referendum jest obligatoryjne. Poza tym referendum przeprowadzone być może w każdej innej sprawie ważnej dla gminy (wówczas jest fakultatywne). Ustawa nie precyzuje o jakie chodzi sprawy, należy jednak sądzić, że każda sprawa dotycząca zaspokojenia potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, o której jest mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, może być przedmiotem referendum. Tym bardziej, że zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „referendum jest najważniejszym organem stanowiącym gminy”. Referendum przeprowadza się z inicjatywy rady gminy bądź na wniosekco najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Referendum jest ważnegdy weźmie w nim udział co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania (art. 13 ust. 1i 2 u.s.g.). Barię przeciwdziałającą nadmiernemu i często nieuzasadnionemu występowaniu o odwołanie rady gminy jest przepis art. 13 ust. 3 który mówi, że referendum w sprawie odwołania rady przed upływem kadencji można przeprowadzić wyłącznie na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania, nie wcześniej jednak niż po upływie 1 roku od dnia wyborów bądź od dnia ostatniego referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Mimo dużego znaczenia jakie ustawodawca daje instytucji referendum, podnosząc ją m. in. do zasady zawartej w Konstytucji, świadomość społeczności lokalnych w tym zakresie nie zawsze jest adekwatna do rangi tej instytucji. Świadczy o tym zazwyczaj niska frekwencja uczestników referendum, a także niewysokie progi wniosku który inicjuje referendum oraz stanowi jego ważność.¹¹ Dodać wszakże należy, że istnieją sprawy, które nie nadają się do rozstrzygnięcia w drodze referendum z uwagi na rodzaj, choćby inicjator referendum uznał je za szczególnie ważne. Należą do

⁸ E. Nowicka, *Ustrój Administracji Publicznej*, PWN, Warszawa 2000, s. 193.

⁹ Z. Iwanicki, *Poradnik sołtysa i radnego na 2002 rok*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2001, s. 93.

¹⁰ Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹¹ T. Milczarek, *op. cit.*, s. 39 – 40.

nich indywidualne sprawy rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, ponadto sprawy zmiany w budżecie, obniżenia podatków, sprawy, do których należy stosować wprost k.p.a. oraz sprawy które są zlecone do prowadzenia na podstawie ustaw czy też zawartych porozumień. Ważne jest, aby w drodze referendum nie uchylać uprzednio uchwalonych uchwał rady czy też zarządzeń wójta, które powinny być w trybie zwykłym uchylone lub zmienione.¹²

Ogólna charakterystyka gminy Grodzisk

Gmina Grodzisk położona jest we wschodniej części kraju, w południowej części województwa podlaskiego. Gmina jak i cały powiat leży w obrębie Wysoczyzny Drohiczyńskiej. Obszar gminy Grodzisk zaliczony został do „Krainy Nadbużańskiej”, charakteryzującej się najlepszymi warunkami przyrodniczymi dla rolnictwa na terenie byłego województwa białostockiego. Gmina Grodzisk znajduje się w powiecie siemiatyckim. Zajmuje powierzchnię 20321 km².

Terytorialnie gmina Grodzisk podzielona jest na 42 sołectwa wyodrębnione z 44 miejscowości. W skład Rady Gminy wchodzi zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku¹³ 15 radnych wybranych przez społeczność lokalną w wyborach samorządowych w 2006 roku. Rada Gminy powołała ze swego składu 3 stałe komisje – komisję rewizyjną – 4 radnych, komisję rolnictwa – 5 radnych i komisję budżetu i finansów – 5 radnych.

Gmina Grodzisk jest słabo rozwinięta pod względem przemysłowym. Nie występują tutaj żadne większe zakłady przemysłowe. Usługami o charakterze przemysłowym zajmuje się zaledwie kilkanaście podmiotów gospodarczych. Są to małe rodzinne zakłady o charakterze rzemieślniczo – usługowym (np. usługi tartaczne, kowalskie, stolarstwo, mechanika pojazdowa). Na większą uwagę zasługuje firma „Dary Natury” która zajmuje się przetwórstwem spożywczym (zielarstwem). Zatrudnia ona około 30 pracowników i dociera ze swoimi produktami do hurtowni w całej Polsce.

Na terenie gminy znajduje się 12957 ha użytków rolnych, które stanowią 85,2 % powierzchni ogólnej gminy.

Grunty orne zajmują 9109 ha; 59,9 % powierzchni użytków, natomiast użytki zielone 3840 ha tj. 25,3 %. Część użytków rolnych posiada urządzenia odwadniające. Grunty orne o powierzchni 4227,8 ha; 41,1 % posiadają urządzenia drenarskie, natomiast użytki zielone rowy odwadniające o łącznej długości 85,6 km posiadają na powierzchni 353,6 ha.

Stosunkowo wysoka przeciętna powierzchnia indywidualnego gospodarstw rolnego w gminie oraz umiarkowanie dobra jakość gleb świadczy o dobrym poziomie gospodarowania. Duża ilość gospodarstw rolnych to gospodarstwa specjalistyczne produkcji bydła, trzody chlewnej oraz uprawy zbóż. Szczególnie zauważa się w ostatnich latach wzrost gospodarstw rolnych, które nastawiają się na wysokotowarową produkcję mleka. Jest to typowa tendencja w całym województwie podlaskim, które znane jest w Polsce jako „zagłębie” produkcji mleka i przetworów mlecznych.

¹² K.Byjoch, J.Skulimierski, J.P. Tarno., Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, PWN, Warszawa 2000, s. 67.

¹³ Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Realizację dochodów i wydatków Gminy Grodzisk przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 1. Realizacja dochodów Gminy Grodzisk w latach 2003 - 2007

Dział	Nazwa działu	Dochody w latach				
		2003	2004	2005	2006	2007
010	Rolnictwo i łowiectwo	286551	43017	9910	35447	160277
600	Transport i łączność	119408	50000	188643	50008	40009
700	Gospodarka mieszkaniowa	151573	116480	112322	106205	156705
710	Działalność usługowa				8000	-
750	Administracja publiczna	60190	59745	92475	67435	76555
751	Urzędy Naczelnych Organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz środowiska	26495	12316	32519	16397	22179
756	Dochody od osób pr a wnych, od osób fizycznych i innych or a z wyd a tki zwi a z a ne z ich poborem	1285890	1433269	1497624	1538674	1697447
758	Rozliczenia różne	3747831	4398371	4297311	4485768	4784736
801	Oświata i wychowanie	20802	73273	190303	19524	88722
852	Pomoc społeczna	370289	343145	669730	1905364	1405291
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	572	-	93067	91775	83328
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	31000	35717	5609	6374	826
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego		11657	5000	-	100805
926	Kultura fizyczna i sport	1900	500	800	-	-
Ogółem		6102501	6577490	7195313	8330971	8616880

Źródło: opracowanie własne na podstawie zarządzeń Wójta Gminy Grodzisk z lat 2004 – 2008.

Tabela 2. Realizacja wydatków Gminy Grodzisk w latach 2003 - 2007

Dział	Nazwa działu	Wydatki w latach				
		2003	2004	2005	2006	2007
010	Rolnictwo i łowiectwo	720654	122498	12801	38711	219579
600	Transport i łączność	637768	683946	961636	964486	1076856
700	Gospodarka mieszkaniowa	18809	11118	15212	71982	57015
710	Działalność usługowa	29847	84935	2300	19832	2990
750	Administracja publiczna	848681	799630	869598	990738	938588
751	Urzędy Naczelnych Organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz środowiska	26495	12316	32519	16397	22179
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	74001	64739	73253	107386	93887
756	Dochody od osób pr a wnych, od osób fizycznych i innych or a z wyd a tki zwi a z a ne z ich poborem	-	38710	44356	35290	41407
757	Obsługa długu publicznego	20725	19135	7999	3798	3179
801	Oświata i wychowanie	3191312	3314570	3647975	3244739	3716768
852	Pomoc społeczna	75876	390199	715168	1954369	1476703
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	164149	161050	284222	258711	257986
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	180237	336841	156289	153966	244442
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	72108	66399	53732	53798	372181
926	Kultura fizyczna i sport	16247	9675	6102	4927	4979
Ogółem		6519873	6133381	6915416	7968585	8573865

Źródło: opracowanie własne na podstawie zarządzeń Wójta Gminy Grodzisk z lat 2004 – 2008.

Podsumowanie

Gospodarkę finansową samorządu cechuje ograniczoność środków finansowych. W związku z tym efektywność zarządzania wymaga takiego nimi gospodarowania, które zapewni wydatkowanie zgodne z celami i zadaniami publicznymi. Racjonalizacja gospodarki budżetowej gmin związana jest z jak najwyższym poziomem dostosowania posiadanych środków publicznych do realizowanych zadań, a w szczególności do przeznaczania ich na cele i zadania gospodarczo uzasadnione i społecznie akceptowane.

W pomiarze efektywności gospodarowania budżetem chodzi o ustalenie związków między poziomem i strukturą wydatków publicznych a rzeczywistymi korzyściami, jakie może osiągnąć lokalna społeczność i gospodarka. Z merytorycznego punktu widzenia zarządzanie finansami JST, jako proces decyzyjny, rozpoczyna się od sformułowania zadań wynikających z konieczności zaspokojenia złożonych potrzeb społeczności lokalnych, które następnie konfrontowane (weryfikowane) są z możliwościami i warunkami ich finansowania, w tym także z możliwościami pozyskania nowych źródeł finansowania. Ze względu na ograniczoność środków finansowych w procesie planowania następuje przede wszystkim dostosowanie potrzeb do środków, głównie zasobów finansowych gminy¹⁴. Prowadzenie gospodarki finansowej w jednostkach należących do sektora samorządowego oznacza nie tylko samo uzyskiwanie i wydatkowanie publicznych pieniędzy, lecz także programowanie wykonawstwa ustawowych i zleconych zadań wkrótkim i długim okresie oraz ich analizę i ocenę w celu kształtowania na tej podstawie przyszłych, racjonalnych decyzji finansowych. Bez względu na to, czy gospodarka finansowa jest odnoszona do sektora publicznego, przedsiębiorstw komunalnych czy instytucji i organizacji społecznych itp., zawsze jest postrzegana przez ekonomistów jako najważniejszy obszar decyzyjny w uprawianej działalności. Ważne jest, aby decydenci zawsze w sposób racjonalny gospodarowali dostępnymi zasobami finansowymi bądź w uzasadnionych przypadkach poszukiwali najlepszych rozwiązań (na korzystnych warunkach), aby je pozyskiwać ze źródeł zewnętrznych (jeżeli jest taka możliwość). To stan zasobów finansowych będących w dyspozycji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (w określonym przedziale czasowym) wyznacza ich poziom aktywności. Stąd w praktyce samorządowej mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem nie tylko strategii działania, ale także rynkowych zachowań wszystkich JST na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej.¹⁵

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, PWN, Warszawa 2007.
2. Sochacka – Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. SGH, Warszawa 2003.

¹⁴ A. Koźuch, A. Mirończuk (red.), op. cit., s. 12-13.

¹⁵ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 16.

3. Kożuch A., Mirończuk A. (red.), Zarządzanie finansami lokalnymi, Wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
4. Nowicka E., Ustrój Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2000.
5. Iwanicki Z., Poradnik sołtysa i radnego na 2002 rok, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2001.
6. Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
7. Byjoch K., Skulimierski J., Tarno P., Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, PWN, Warszawa 2000.

Summary

Functioning of self-government units appears as the problem of the great weight this way for the entire society as well as individuals. The quality and the scope of performed tasks are a function of had stores particularly their effective application. Changes in philosophy of administering funds concern all self-government units acting in current economic reality. Financial resources are a special source and processes associated with drawing them and disbursing are not only interesting but also require the special look and analyses. In the article administering funds of the local self-government was described on the example of the commune Grodzisk.

Informacja o autorze

dr inż. Henryk Wyrębek
Instytut Zarządzania i Marketingu
08-110 Siedlce
ul. Żytnia 17/19
e-mail: zeszytnaukowe@ap.siedlce.pl

Barbara Woźniak

Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce

State aid instruments and granting institutions in Poland

W ostatnich latach wartość pomocy publicznej w Polsce wzrastała i w 2008 r. osiągnęła poziom 1,13% PKB. Pozostaje to w sprzeczności z zaleceniami Komisji Europejskiej. Natomiast strukturę instrumentów udzielania pomocy publicznej można ocenić pozytywnie, bowiem od 2005 r. utrzymuje się przewaga pomocy czynnej w formie dotacji. Analiza wsparcia dla przedsiębiorstw od strony instytucji, które go udzieliły pokazała, że w 2008 r. 79,3% pomocy dotyczyło tylko czterech dysponentów środków publicznych. Wystąpiła więc silna koncentracja instytucjonalna pomocy publicznej w Polsce.

1. Wprowadzenie

Poglądy ekonomistów na temat roli państwa w gospodarce są zróżnicowane. Trudno jednak nie zauważyć zarówno niedoskonałości rynku, jak i konieczności aktywności państwa w okresie przekształceń systemowych, kiedy inicjuje ono, promuje i kształtuje pożądane zmiany w gospodarce¹. Potrzeba takiej aktywności dotyczy w szczególności tych państw, które dokonały transformacji systemu politycznego, weszły do Unii Europejskiej, znalazły się w sytuacji kryzysu finansowego i ekonomicznego o wymiarze nie tylko krajowym ale również europejskim i globalnym.

W gospodarce rynkowej państwo może wykorzystywać instytucje i instrumenty systemu finansowego w celu kształtowania ładu społeczno-ekonomicznego. Jedną z form interwencji państwa w sferę działalności gospodarczej i społecznej jest udzielanie przedsiębiorcom wsparcia ze środków publicznych. Taka forma wsparcia, nazywana w prawie polskim pomocą publiczną, a w prawie unijnym pomocą państwa, wykorzystująca instrumenty i instytucje publicznego systemu finansowego, jest w Unii Europejskiej szczegółowo uregulowana tak w prawie pierwotnym, jak i wtórnym², ponieważ oznacza przysporzenie korzyści beneficjentom, a zatem narusza reguły konkurencji rynkowej.

Złożoność i zmienność norm prawa unijnego stanowi często przeszkodę we właściwym stosowaniu instrumentów pomocy publicznej przez podmioty uprawnione do jej udzielania. Trzeba bowiem podkreślić, że w UE pomoc publiczna jest w zasadzie kategorią *stricte* prawną, stworzoną na potrzeby wspólnej polityki konkurencji w celu ograniczenia dopuszczalności wsparcia dla przedsiębiorców. Ponadto, sama definicja pomocy publicznej jest na tyle ogólna, nie wprost sformułowana, że powoduje to problemy interpretacyjne dla państw członkowskich i stwarza realne zagrożenie koniecznością zwrotu udzielonego wsparcia, jeżeli Komisja Europejska uzna je za niedozwolone, np. w

¹ D. Miłaszewicz: Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian, WNUS, Szczecin 2007, s. 19–22.

² B. Woźniak: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008, s. 248–250.

przypadku stoczni polskich³. Zgodnie z art. 107, ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w stopniu, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Unijna polityka udzielania pomocy publicznej podlega jednak ewolucji i aktualnie pomoc ta nie jest traktowana tylko w kategoriach prawnych naruszania zasad konkurencji, ale jako dopuszczalny (w określonych sytuacjach) instrument przeciwdziałania zawodności rynków krajowych i rynku europejskiego. „Pomoc publiczna nie jest funkcją samą w sobie, ale instrumentem realizacji przez państwo funkcji wspierania gospodarki.”⁴

Komisja Europejska kontroluje przestrzeganie prawa unijnego dotyczącego udzielania pomocy publicznej i śledzi jej wielkość, strukturę, przeznaczenie, beneficjentów itp. Także państwa członkowskie sprawują funkcję wstępnej kontroli projektów pomocowych oraz współpracują z właściwymi organami Unii. W Polsce instytucją właściwą w tej dziedzinie jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Corocznie publikowane przez UOKiK raporty o pomocy publicznej pozwalają ocenić skalę wsparcia dla przedsiębiorców w Polsce, jak również stanowią podstawę, wraz z informacjami uzyskanymi z pozostałych państw Unii, do przygotowywania unijnych raportów na ten temat, publikowanych dwa razy w roku, wiosną i jesienią.

W tym opracowaniu przeprowadzono analizę pomocy publicznej w latach 2004–2008, z odwołaniem do dwu lat przed akcesją. Przedmiotem analizy jest wielkość udzielonego wsparcia, stosowane instrumenty (formy) oraz instytucje udzielające pomocy.

2. Wielkość udzielanej pomocy publicznej

Podobnie jak w przypadku danych unijnych, polskie raporty UOKiK prezentują pomoc publiczną z rocznym opóźnieniem, dlatego ostatnie dostępne dane dotyczą roku 2008.

Z danych zamieszczonych w Tabeli 1 wynika, że wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom (poza sektorem transportu) począwszy od 2005 r. systematycznie rosła. W 2008 r. wzrosła ponad dwukrotnie w porównaniu z rokiem poprzednim – do poziomu 14,48 mld PLN. Oznaczało to wzrost udziału wartości pomocy w PKB z 0,6% w 2007 r. do 1,13% w 2008 r., czyli przekroczenie wartości progowej 1%. Komisja Europejska zaleciła bowiem, w związku z realizacją strategii lizbońskiej, redukcję udziału pomocy w PKB państw członkowskich do poziomu poniżej 1% PKB⁵.

Znaczny wzrost wartości pomocy udzielonej w 2008 r. wynika częściowo z przyczyn metodologicznych, ponieważ począwszy od tego roku, uwzględnia ona środki pomocowe pochodzące z funduszy strukturalnych w ramach Perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013 (2,65 mld PLN). Dotychczas wszystkie interpretacje prawa unijnego w zakresie pomocy państwa wyraźnie podkreślały, że obejmuje ona wyłącznie publiczne

³ Por. J. Rosiński: Pomoc publiczna w świetle traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego trybunału sprawiedliwości, *Glosa* 5/2004.

⁴ A. Nykiel-Mateo: Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, W.KLUWER, Warszawa 2009, s. 12.

⁵ B. Woźniak: Realizacja strategii lizbońskiej w sferze pomocy publicznej, w: Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, red. B. Samojlik, OFICYNA WYD. SGH, Warszawa 2006.

środki krajowe⁶. Jednak w związku z wykorzystaniem, na niespotykaną dotychczas skalę, środków z budżetu UE, w Perspektywie 2007 – 2013, na finansowanie polskich programów operacyjnych, pojawił się problem zaklasyfikowania niektórych środków pomocowych. Ostatecznie, przegląd prawa unijnego doprowadził do uznania interwencji podejmowanej w ramach programów operacyjnych jako jednego z ważniejszych źródeł występowania pomocy publicznej⁷.

Tabela 1. Ogólna wielkość pomocy publicznej w Polsce w latach 2002 – 2008

Wyszczególnienie	Lata						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^A
Ogólna wartość udzielonej pomocy [mln PLN]	10 277,6	28 355,6	16 400,6	4 795,1	5 875,6	6 549,5	14 383,1
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu*	b.d.	b.d.	8 809,3	3 646,2	4 468,4	4 847,2	11 521,9
Udział wartości pomocy w PKB	1,3%	3,5%	1,9%	0,5%	0,6%	0,6%	1,13%
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu*	b.d.	b.d.	1,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,91%

* Z uwagi na zmiany w metodologii dane za lata 2002 i 2003 są niedostępne

^A Kwoty uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006, i 2008 roku, UOKiK.

Wzrost pomocy publicznej w 2008 r. wynika również z faktu wystąpienia pomocy, która w poprzednich latach nie była udzielana, albo nie została uwzględniona, mimo że jej wartość była stosunkowo duża. Dotyczy to pomocy dla wytwórców energii w formie rekompensaty z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (1752,7 mln PLN), pomocy w zakresie biopaliw (854,7 mln PLN) oraz pomocy dla podmiotów działających w sektorze kinematografii (183,4 mln PLN). Razem z pomocą udzieloną ze środków UE, to nadzwyczajne wsparcie wyniosło w 2008 r. aż 5 445 mln PLN, czyli więcej niż wartość ogólna pomocy udzielonej w 2007 r.

W Unii Europejskiej łączna kwota pomocy udzielonej przez państwa członkowskie wyniosła w 2008 r. 279,6 mld EUR, osiągając poziom 2,2% PKB, co oznaczało prawie pięciokrotny wzrost w porównaniu z 2007 r., gdy pomoc wynosiła 65 mld EUR i stanowiła poniżej 0,5% PKB⁸. Jednak przyczyny tego wzrostu były inne niż w Polsce, ponieważ 212,2 mld EUR dotyczyło pomocy związanej z kryzysem finansowym, przyznanej dla sektora finansowego w trzynastu państwach członkowskich. Zatem wsparcie nie obejmujące środków antykryzysowych wyniosło w 2008 r. tylko 67,4 mld EURO, tj. 0,54% PKB dwudziestu siedmiu państw UE.

⁶ Por. np. J. Choroszczak, M. Mikulec: Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia, POLTEXT, Warszawa 2009, s. 13–14.

⁷ Szerzej na ten temat A. Jankowska, M. Marek: Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe, CH BECK, Warszawa 2009, s. 158-164.

⁸ Sprawozdanie Komisji. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa, COM(2009)661, Bruksela 7 grudnia 2009 r., s. 3–4.

W Polsce mieliśmy już do czynienia z sytuacją skokowego wzrostu pomocy publicznej w 2003 r. Szczegółowe dane zaprezentowano w Tabeli 1⁹. Wtedy chodziło jednak o maksymalne wykorzystanie możliwości udzielenia wsparcia dla przemysłu węglowego jeszcze przed akcesją, a więc przed objęciem Polski *acquis communautaire* i koniecznością przestrzegania postanowienia Traktatu akcesyjnego¹⁰. Tak postępowały wszystkie państwa przygotowujące się do wejścia w strukturę Unii Europejskiej w 2004 r.

3. Instrumenty udzielania pomocy publicznej

Pomoc publiczna może przybierać formę: **pomocy czynnej**, polegającej na przekazaniu przedsiębiorcom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne), oraz **pomocy biernej**, dopuszczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru i pozostawienie środków z tego tytułu w dyspozycji podmiotów gospodarczych (uszczerplenia wpływu środków publicznych do sektora finansów publicznych). Ten drugi rodzaj publicznego wsparcia może odbywać się zgodnie z intencją władz publicznych (np. przez wprowadzenie ulg i zwolnień podatkowych) lub też może być wymuszony sytuacją (np. umorzenie zadłużenia przedsiębiorstwa względem budżetu lub funduszu celowego).

System monitorowania pomocy publicznej w Polsce posługuje się unijną klasyfikacją form pomocy, według której wyróżnia się cztery grupy pomocy publicznej oznaczone literami A, B, C i D¹¹. W ramach każdej grupy pomoc dodatkowo dzieli się na czynną, w postaci bezpośrednich wydatków (oznaczoną cyfrą 1) i bierną, w postaci uszczerpleni wpływów do budżetu i innych funduszy publicznych (oznaczoną cyfrą 2).

Grupa A – dotacje i ulgi podatkowe obejmuje między innymi:

- A1 – dotacje,
 - refundacje;
- A2 – zwolnienie z podatku, zwolnienie z opłaty,
 - zaniechanie poboru podatku, zaniechanie poboru opłaty,
 - umorzenie zaległości podatkowej
 - oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku,
 - zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
 - umorzenie kosztów egzekucyjnych,
 - jednorazową amortyzację.

Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne obejmuje takie instrumenty jak:

- B1 – wniesienie kapitału do spółki;
- B2 – konwersja wierzytelności na akcje lub udziały.

Grupa C – tzw. „miękkie kredytowanie” obejmuje np.:

⁹ Dane dotyczące lat 2002–2003 w zasadzie nie są porównywalne z okresem 2004–2008 ze względu na zmianę metodologii liczenia wielkości pomocy.

¹⁰ B. Woźniak: Pomoc publiczna w okresie negocjacji akcesyjnych, *Ekonomiczno-Informacyjny Kwartalnik Teoretyczny WSE-I w Warszawie* 4/2005.

¹¹ B. Woźniak: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2003, s. 636–638.

- C1 – pożyczki, kredyty preferencyjne,
 – dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków),
 – pożyczki warunkowo umorzone;
 C2 – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę,
 – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty)

Grupa D obejmuje tylko pomoc czynną:

- D1 – poręczenia i gwarancje kredytowe.

Ponadto w raportach UOKiK wyróżnia się dodatkowo:

Grupę E obejmującą inne instrumenty, takie, jak:

- rekompensata z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej.

Dane zamieszczone w Tabelach 2 i 3 prezentują wielkość, dynamikę i strukturę pomocy publicznej według wyróżnionych instrumentów A, B, C, D oraz E. W badanym okresie najwięcej pomocy udzielono wykorzystując dotacje i ulgi podatkowe (w 2008 r. – 81,4%) z wyraźną przewagą instrumentów pomocy czynnej (A1). Taka struktura powinna czynić pomoc bardziej przejrzystą i zgodną z zaleceniami Komisji Europejskiej, zważywszy, że pomoc bierna może być wymuszona, np. umorzenie zaległości podatkowych i paropodatkowych. Jedynie w 2003 r. – tuż przed akcesją oraz w 2004 r. – bezpośrednio po akcesji, w grupie A przeważały instrumenty pomocy biernej, związane np. z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego.

Tabela 2. Formy pomocy publicznej w Polsce w latach 2002-2008, w mln PLN ^A

Podział pomocy publicznej	Lata						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^B
Grupy – ogółem, w tym:	10 277,6	28 355,6	8 809,3	3 646,2	4 468,4	4 847,2	11 521,9
Grupa A, w tym:	6 658,1	21 342,5	6 602,1	3 461,3	4 358,0	4 746,2	9 380,9
– Grupa A1	3 888,7	2 619,2	2 189,4	2 811,9	3 502,4	3 644,1	7 338,8
– Grupa A2	2 769,4	18 723,3	4 412,7	649,4	855,7	1 102,1	2 042,1
Grupa B, w tym:	27,1	1 388,8	1 391,5	0,0	8,0	10,4	33,4
– Grupa B1	25,2	135,1	1123,4	0,0	8,0	10,4	33,4
– Grupa B2	1,9	1253,7	268,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grupa C, w tym:	1 186,8	3 200,7	304,3	112,1	102,5	66,8	348,1
– Grupa C1	454,8	1 001,9	257,7	93,9	93,3	66,5	123,2
– Grupa C2	732,0	2 198,8	46,6	18,2	9,2	0,3	224,9
Grupa D1	2 244,8	1 537,3	511,4	72,7	0,0	0,0	0,0
Grupa E – Inne	160,8	886,4	0,0	0,0	0,0	23,8	1 759,3

^A Począwszy od roku 2004 prezentowane dane nie obejmują pomocy w transporcie.

^B Kwoty uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006, i 2008 roku, UOKiK.

Tabela 3. Dynamika i struktura pomocy publicznej w Polsce w latach 2002-2008^A

Podział pomocy publicznej	Dynamika (%)				
	'03/'02	'05/'04	'06/'05	'07/'06	'08/'07
Grupy – ogółem, w tym:	275,7	42,3	122,5	108,5	237,7
Grupa A, w tym:	320,5	52,4	125,9	109,0	197,7
– Grupa A1	67,4	128,4	124,1	104,0	201,4
– Grupa A2	676,1	14,7	131,8	128,8	185,3
Grupa B, w tym:	5124,7	0,0	–	130,0	321,2
– Grupa B1	536,1	0,0	–	130,0	321,2
– Grupa B2	65 984,2	0,0	–	–	–
Grupa C, w tym:	269,7	36,8	91,4	65,2	521,1
– Grupa C1	220,3	36,4	99,4	71,3	185,3
– Grupa C2	300,4	39,1	50,5	3,3	74 966,7
Grupa D1	68,5	14,2	0,0	–	–
Grupa E –Inne	551,2	–	–	–	7 392,0

Podział pomocy publicznej	Struktura (%)					
	'02	'04	'05	'06	'07	'08
Grupy – ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupa A, w tym:	64,8	74,9	94,9	97,5	98,0	81,4
– Grupa A1	37,8	24,9	77,1	78,3	76,8	63,7
– Grupa A2	26,9	50,1	17,8	19,2	23,2	17,7
Grupa B, w tym:	0,3	15,8	0,0	0,2	0,2	0,3
– Grupa B1	0,2	12,8	0,0	0,2	0,2	0,3
– Grupa B2	0,0	3,0	0,0	–	–	–
Grupa C, w tym:	11,5	3,5	3,1	2,3	1,4	3,0
– Grupa C1	4,4	2,9	2,6	2,1	1,4	1,1
– Grupa C2	7,1	0,5	0,5	0,2	0,01	2,0
Grupa D1	21,8	5,8	2,0	–	–	–
Grupa E –Inne	1,6	–	–	–	0,7	15,3

Kwoty w roku 2008 uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

^A Poczawszy od roku 2004 prezentowane dane nie obejmują pomocy w transporcie.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006, i 2008 roku, UOKiK

W porównaniu z 2007 r. pomoc udzielona w 2008 r. w formie dotacji i ulg podatkowych (A) wzrosła o 137, 7%, ale jej udział w pomocy ogółem obniżył się do 81,4%, podczas gdy od 2005 r. znacznie przekraczał 90%. Stało się tak głównie w wyniku skorzystania przez podmioty udzielające pomocy z instrumentów nieklasyfikujących się do żadnej z grup (A, B, C, D), tzn. ze wspomnianych już rekompensat dla wytwórców energii (E).

W latach 2005–2008 nie udzielono pomocy w formie konwersji wierzytelności na udziały lub akcje (B2), a w latach 2006–2008 w formie poręczeń i gwarancji kredytowych (D). Natomiast w całym analizowanym okresie 2004–2008 najwyższa dynamika wzrostu wartości udzielonej pomocy dotyczyła wsparcia udzielonego w 2008 roku w formie odroczenia lub rozłożenia na raty należności podatkowych (z 0,3 mln PLN w 2007 r. do 224,9 w 2008 r.). W tej grupie 99,9% stanowiła pomoc udzielona przez ZUS dla Kompanii Węglowej S.A. (217 mln PLN) i Bytomskiej Spółki Restrukturyzacji Kopalń (7,6 mln PLN). Tak wysokie tempo wzrostu wykorzystania instrumentów pomocy biernej (C2) wpłynęło istotnie na zmianę struktury udzielonego wsparcia.

Dane zamieszczone w Tabeli 4 prezentują wykorzystanie instrumentów pomocy czynnej (bezpośrednie wydatki) i biernej (uszczerpnięcia wpływów do budżetu). Od 2005 r. zdecydowanie większy jest udział pomocy czynnej udzielonej głównie w formie dotacji i refundacji, jednak jego wielkość obniża się od 2007 r., mimo wysokiego tempa wzrostu pomocy w grupie A1 i B1. W 2007 r. udział pomocy czynnej obniżył się do 75,4% (w 2006 r. wynosił 78,5%), a w 2008r. do 64%.

Tabela 4. Sposób finansowania pomocy państwa w Polsce w latach 2002–2008

Lata	Bezpośrednie wydatki ^A (np. dotacje)	Uszczerpnięcia wpływów do budżetu (np. ulgi podatkowe, umorzenia)
2008	64,0%	36,0%
2007	75,4%	24,6%
2006	78,5%	21,5%
2005	77,1%	22,9%
2004	37,7%	62,3%
2003	9,7%	90,3%
2002	38,0%	62,0%

^A Do bezpośrednich wydatków zaliczono pomoc udziałową w formie dotacji (A1) oraz w formie wniesienia kapitału do spółki (B1).

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK.

Największa część pomocy biernej, w grupie subsydiów podatkowych, została w 2008 roku udzielona przy pomocy takich instrumentów, jak:

- zwolnienie z podatku (66,7%),
- obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku (32,4%).

Natomiast grupę C2 zdominowała w 99,9% pomoc udzielona w formie rozłożenia na raty opłat (składki, wpłaty).

4. Instytucje udzielające pomocy publicznej

Analiza instytucji udzielających pomocy publicznej zostanie odniesiona do 2008 r., ze względu na ograniczone ramy tego opracowania i bardzo zróżnicowaną sytuację w poszczególnych latach.

Dane ujęte w Tabeli 5, pozwalają wnioskować, że do największych dysponentów pomocy publicznej należały cztery podmioty. Najwięcej pomocy w kwocie 2894,5 mln PLN – co oznacza czterokrotny wzrost w stosunku do roku poprzedniego – udzielił Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Pomoc ta stanowiła 25,1% ogólnej wartości pomocy i została udzielona głównie w ramach programu *Pomoc finansowa udzielana przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka-regionalna pomoc inwestycyjna*. Przeznaczona została na restrukturyzację przedsiębiorstw i miała formę dotacji.

Znacząca była również pomoc publiczna udzielona przez Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) i wyniosła 2498,3 mln PLN (wzrost o 52% w stosunku do 2007 r.). Warto zaznaczyć, że w 2007 r. to ta instytucja udzieliła przedsiębiorcom największego wsparcia. W 2008 r. PFRON przyznawał pomoc o charakterze regionalnym, z przeznaczeniem na nowe inwestycje, prawie wyłącznie w ramach programu pomocowego na zatrudnienie *Rekompensata podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, w formie rekompensaty dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Kolejną pozycję na liście instytucji udzielających w 2008 r. największej pomocy (z udziałem 17,1%) zajmowały organy skarbowe i celne z kwotą 1956,5 mln PLN pomocy – co oznacza wzrost o 95% w stosunku do roku poprzedniego. Ta pomoc była przeznaczona głównie na nowe inwestycje i ochronę środowiska, a została udzielona w formie subsydiów podatkowych (99%) i rozdysponowana m. in. w ramach programu pomocowego *Redukcja podatku akcyzowego od biopaliw*.

Ostatnią instytucją, która udzieliła pomocy na kwotę przewyższającą 1 mld PLN był Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Na podstawie jego decyzji zostały uruchomione środki pomocowe (1752,7 mln PLN) dla wytwórców energii w ramach programu *Rekompensata za rozwiązanie umów długoterminowej sprzedaży mocy i energii elektrycznej*.

W sumie najwięksi dysponenti pomocy publicznej w 2008 r. udzielili wsparcia na kwotę 9102 mln PLN, co stanowiło 79,3% ogólnej wartości pomocy.

Do grupy dziesięciu instytucji udzielających największej pomocy można jeszcze zaliczyć, obok wyżej wymienionych:

- Ministra Gospodarki (474,3 mln PLN),
- starostów powiatów (365,6 mln PLN),
- marszałków województw (262,8 mln PLN),
- Prezesa ZUS (224,8 mln PLN),
- gminy (189,4 mln PLN),
- Polski Instytut Sztuki Filmowej (183,4 mln PLN).

Tabela 5. Instytucje udzielające pomocy publicznej w Polsce w roku 2008 (z wyłączeniem pomocy w transporcie).

Nazwa instytucji	Grupa A		Grupa B			Grupa C			Grupa D	Grupa E	Wartość pomocy [mln PLN]	Udział [%]
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1					
Minister Gospodarki	474,3										474,3	4,1
Minister Infrastruktury	1,7										1,7	0,01
Minister Skarbu Państwa		2,9									2,9	0,03
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	159,9										159,9	1,4
NFOŚiGW	11,9				4,0						15,9	0,1
Wojewódzkie FOŚiGW	0,6				75,0						75,6	0,7
Prezes PFRON	2 497,6	0,7									2 498,3	21,8
Prezes Agencji Rozwoju Przemysłu S. A.	2 894,5		2,8		18,4						21,2	0,2
Prezes PARP	2 894,5										2 894,5	25,1
Organy skarbowe i celne	20,1	1 936,4									1 956,5	17,1
Ochotnicze Hufce Pracy	141,0	0,3									141,3	1,2
Bank Gospodarstwa Krajowego					22,6						22,6	0,2
Marszałkowie województw	252,9	2,6			1,6						262,8	2,3
Starostowie powiatów	363,4	1,3				0,02					365,6	3,2
Gminy	91,2	98,0				0,1					189,4	1,7
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki									1 752,7		1 752,7	15,3
Beneficjenci poddziałania 2.1.1 POKL	95,9										95,9	0,8
Fundusze Kapitału Załączkowego			30,6								30,6	0,3
Projektodawcy	1,3										1,3	0,01
Regionalne instytucje finansujące	150,4										150,4	1,3
Przedsiębiorcy publiczni	0,2									0,01	0,2	0,002
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych						224,8					224,8	2,0
Polski Instytut Sztuki Filmowej	181,9				1,5						183,4	1,6
Pomoc publiczna ogółem (w mln PLN)	7 338,8	2 042,1	33,4	0,0	123,2	224,9		0,0	1 759,3		11 521,9	100,0

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK.

5. Zakończenie

Utrzymująca się od kilku lat tendencja wzrostu wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w formie uznawanej w UE za dopuszczalną pomoc publiczną, a szczególnie jej wielkość w 2008 r., skłaniają do wniosku, że ważne jest nie tylko kto udziela pomocy, jakimi posługuje się instrumentami, ale również do kogo ona jest kierowana i czy środki publiczne, jakie angażuje zostały racjonalnie wykorzystane, zapewniając wysoką skuteczność działań pomocowych.

Pomoc udzielana dużym podmiotom, o silnej pozycji rynkowej stwarza większe ryzyko naruszenia konkurencji niż pomoc skierowana do małych i średnich przedsiębiorstw. Natomiast w strukturze beneficjentów pomocy publicznej w Polsce dominują duże przedsiębiorstwa. Wsparcie udzielane tej grupie podmiotów obniżyło się z 58,9% w 2004 r. do 44% w 2007 r. Jednak w 2008 r. udział pomocy dla dużych przedsiębiorstw ponownie wzrósł do 50,9%. Największą pomoc publiczną w 2008 r. (poza sektorem transportu) otrzymało pięć spółek: PKN Orlen S.A. (484,4 mln PLN), PGE Elektrownia Opole S.A. (411,1 mln PLN) PGE Elektrownia Turów S.A. (348,2 mln PLN), Grupa Lotos S.A. (245,5 mln PLN) i Kompania Węgłowa S.A. (236,3 mln PLN)¹².

Sektor MSP znajduje się w centrum zainteresowania Unii Europejskiej. To w nim upatruje się źródła przyszłych korzyści z globalizacji, a także instrumentu służącego do przyspieszania zmian technologicznych, podnoszenia innowacyjności i szybkiego dostosowywania się do zmian w gospodarce. Odzwierciedleniem takiego podejścia są także normy prawne w zakresie pomocy publicznej, które premiują i uprzywilejowują podmioty z sektora MSP, m. in. podwyższonymi progami maksymalnej intensywności dopuszczalnej pomocy publicznej.

Strukturę pomocy publicznej można również oceniać ze względu na formę prawną jej beneficjentów. Tu też nastąpiły niekorzystne zmiany, jeżeli przyjęte zostanie założenie, że podmioty działające na warunkach rynkowych lepiej wykorzystują otrzymane środki. W 2008 r. przedsiębiorstwa prywatne otrzymały wprawdzie 72,8% ogólnej wartości pomocy, ale oznacza to spadek w stosunku do roku poprzedniego, kiedy ich udział wyniósł 87,2%. Wynika to z faktu, że w grupie beneficjentów pomocy trzykrotnie wzrósł udział spółek, w których podmiotami dominującymi są: Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna.

Literatura

1. Choroszczak J., Mikulec M.: Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia, POLTEXT, Warszawa 2009
2. Jankowska A., M. Marek: Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe, CH BECK, Warszawa 2009
3. Miłaszewicz D.: Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian, WNUS, Szczecin 2007
4. Nykiel-Mateo A.: Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, W.KLUWER, Warszawa 2009

¹² Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK, Warszawa 2009, s. 43,

5. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku, UOKiK, Warszawa 2007
6. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK, Warszawa 2009
7. Rosiński J.: Pomoc publiczna w świetle traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego trybunału sprawiedliwości, *Glosa* 5/2004
8. Sprawozdanie Komisji. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa, COM(2009)661, Bruksela 7 grudnia 2009 r.
9. Woźniak B.: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2003
10. Woźniak B.: Pomoc publiczna w okresie negocjacji akcesyjnych, *Ekonomiczno-Informacyjny Kwartalnik teoretyczny WSE-I w Warszawie* 4/2005
11. Woźniak B.: Realizacja strategii lizbońskiej w sferze pomocy publicznej, w: Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, red. B. Samojlik, OFICYNA WYD. SGH, Warszawa 2006
12. Woźniak B.: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008

Summary

The state aid volume in Poland has increased in the last years, and in 2008 reached 1.13% of GDP, which is in contradiction with the recommendations of the European Commission. However, the change of the structure of aid instruments in Poland may be evaluated as positive, because since 2005 active instruments, i.e., grants are dominating. Analysis of aid to industry and services has revealed that in 2008, 79.3% of the aid was granted only by four governmental institutions. So we observe a strong institutional concentration of state aid in Poland.

Informacje o autorze:

dr Barbara Woźniak

Katedra Skarbowości

Szkoła Główna Handlowa

ul. Wiśniowa 41 pok. 72

02-520 Warszawa

e-mail: Barbara.Wozniak@sgh.waw.pl

CZĘŚĆ III

FINANSE JEDNOSTEK GOSPODARCZYCH

Janusz Toruński
Henryk Wyrębek

Finansowe formy wspierania MSP w Polsce na przykładzie banku PKO BP

Financial forms of supporting SME in Poland on the example of the PKO BP bank

Małe i średnie przedsiębiorstwa jako kategoria ekonomiczna stały się przedmiotem zainteresowań nauk ekonomicznych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Było to dość naturalną konsekwencją procesu transformacji gospodarczej, w wyniku którego obok dużych przedsiębiorstw państwowych zaczęły powstawać przedsiębiorstwa małe i średnie tworząc podstawy prywatnego sektora w gospodarce. Wysoki poziom konkurencji oraz zmiany popytu, ze strony podmiotów dużych, wymuszają nieustanne poszukiwanie nowych możliwości i nisz rynkowych. W artykule przedstawiono finansowe formy wspierania MSP w Polsce na przykładzie banku PKO BP.

Wstęp

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią podstawę wszystkich współczesnych gospodarek europejskich. To głównie dzięki małym i średnim przedsiębiorstwom gospodarka zawdzięcza swój wzrost. Ich wpływ na gospodarkę, w tym w szczególności na rynek pracy, zmusza władze publiczne do stałego rozwijania i doskonalenia infrastruktury oraz warunków ich działania. Małe i średnie przedsiębiorstwa pełnią ważną rolę w gospodarce, wpływają na bardzo istotne kwestie, jak: wzrost gospodarczy, konkurencyjność, zmiany struktury gospodarczej i wielkość bezrobocia. Udział naszego kraju w gospodarce światowej w dużej mierze określany jest przez kondycję tego sektora. Najbardziej wartościowymi jego cechami są: mobilność i paradoksalnie silne uzależnienie od otoczenia i co za tym idzie – potrzeba elastycznego dostosowania się do zmian. Nowe uwarunkowania europejskie działalności polskiego przedsiębiorstwa wnoszą do przedsiębiorczości, jako funkcji w zarządzaniu, jeszcze jeden czynnik; dostęp do informacji o możliwościach uzyskania wsparcia z otoczenia¹. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej przedsiębiorcy stanęli wobec nowych wyzwań, jakie stawia Jednolity Rynek Europejski. Stanęli przed możliwością uczestniczenia w polityce rozwoju obszaru Wspólnoty, w tym w polityce wobec małych przedsiębiorstw i co za tym idzie – korzystania ze wsparcia doradczo-finansowego oferowanego w jej ramach.

Barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw

W Polsce jak również w innych krajach Europy Środkowej wraz z procesem transformacji nastąpił rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Rozwój przedsiębiorczości związany jest z szeregiem ograniczeń, w wyniku których średnio 40% małych i średnich przedsiębiorstw upada po pierwszym roku

¹ M. Strużycki, Przedsiębiorczość w teorii i praktyce, Difin, Warszawa 2006, s. 174.

działalności, 5% jej nie rozpoczyna, a 20 % ją zwiększa, deklarując chęć ponownego uruchomienia przedsiębiorstwa w przyszłości. Największy negatywny wpływ na sytuację ekonomiczną i rozwój polskich MSP mają przede wszystkim :

- bariera prawna, wiąże się ze skomplikowanymi i ciągłymi zmianami w przepisach prawnych , brakiem skutecznej ochrony znaków towarowych oraz z trudnościami w egzekwowaniu prawa,
- bariera ekonomiczna, charakteryzuje się bardzo ograniczonymi możliwościami pozyskiwania kapitału własnego i obcego – szczególnie na inwestycje oraz brakiem spójności koncepcji polityki państwa wobec małych i średnich przedsiębiorstw ,
- bariera zarządzania, znajduje odbicie w nieznajomości zasad i braku systemu kształcenia w zakresie przedsiębiorczości, trudnościach w skompletowaniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach oraz problemach z zakresu zarządzania,
- bariera edukacyjna, wynika z nieadekwatnych programów nauczania, co w konsekwencji prowadzi do nieumiejętnego wykorzystania informacji z otoczenia,
- bariera społeczna, znajdująca wyraz w nierównomiernej infrastrukturze przedsiębiorczości.

Największą barierą rozwoju MSP jest bariera prawna, która związana jest ze skomplikowanymi i niestabilnymi przepisami prawnymi. Niestabilność prawa powstrzymuje przed zakładaniem przedsiębiorstw w Polsce zarówno potencjalnych młodych przedsiębiorców jak i korporacyjnych.

Ekonomiczna bariera, przejawia się przede wszystkim w braku spójności i skutecznej polityki państwa wobec małych i średnich przedsiębiorstw. Jest to oczywiście problem złożony. Państwo i władze samorządowe w Polsce od prawie dziesięciu lat tworzą podstawy infrastruktury w tym zakresie sprawa otwartą pozostaje tu zasięg i skuteczność działań na rzecz MSP. Mali i średni przedsiębiorcy korzystają z nich w sposób bardzo ograniczony.

Od początku narodzin sektora MSP w Polsce jednym z kluczowych problemów hamujących zarówno proces ich powstawania, jak i wzrostu był ograniczony dostęp do źródeł finansowania. Z tym problemem borykały się praktycznie wszystkie kraje zarówno te bardzo dobrze rozwinięte, jak i te zdominowane przez ustrój bankowy.

Poziom prywatnych oszczędności oraz zakumulowany majątek prywatny będący w dyspozycji potencjalnego przedsiębiorcy nie jest na ogół wystarczający do podjęcia działalności gospodarczej w szerszym zakresie. Powoduje to sytuację, kiedy od samego początku MSP cierpi na brak płynności, brak zdolności i ograniczenia rozwoju. Przedsiębiorstwa takie nie mają środków na rozwój oraz wdrażanie nowości technologicznych. Bardzo dużo MSP z uwagi na niskie bardzo zasoby kapitałowe oraz problemy z płynnością nie jest w stanie wypełnić kryteriów otrzymania kredytów bankowych. Sytuację te może okresowo pogłębiać pogorszenie się jakości portfeli kredytowych na skutek cyklu koniunkturalnego, co miało miejsce w ostatnich latach. Szczególne problemy mają małe i średnie przedsiębiorstwa o dużym potencjale rozwoju chcące rozwijać się bardzo szybko. Takie przedsiębiorstwa często oferując nieznanne produkty na rynku, są zmuszone do formułowania dużo bardziej ryzykownych planów i strategii działania, niż ma to miejsce w przypadku innych MSP.

Tym samym nie poddają się one standardowym procedurom i analizom stosowanym w przypadku udzielania kredytów i pożyczek. W większości przypadków ryzykowne, ale ambitne plany szybkiego rozwoju są bardzo niechętnie finansowane instrumentami dłużnymi, co powoduje, że zarówno system bankowy, jak i rozwijający się system funduszy poręczeniowych i pożyczkowych są dla małych i średnich przedsiębiorstw o dużym potencjale rozwoju mało przydatne.

Warto jednak dodać, iż obecnie w zakresie zapewnienia zewnętrznych źródeł finansowania MSP, realizowany jest program rządowy „Kapitał dla Przedsiębiorczych”, który wspomaga MSP w uzyskaniu odpowiedniego finansowania dłużnego. Celem programu jest budowa zintegrowanego systemu regionalnego i lokalnych instytucji finansowych, służących do tego rodzaju finansowania.

W zakresie systemu funduszy poręczeń kredytowych, główną rolę odgrywa Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych utworzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który w szczególności może obejmować lub nabywać akcje/udziały podmiotów udzielających poręczeń lub gwarancji spłaty kredytów lub pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw. Może także udzielać poręczeń lub gwarancji, jeżeli kwota poręczenia lub gwarancji nie przekracza 5 mln euro. Ponadto, na mocy porozumienia zawartego 30 października 2003 pomiędzy Związkiem Banków Polskich, NBP (GINB) oraz Rządem, zgłoszone zostały normy ostrożnościowe i został utworzony Fundusz Poręczeń Unijnych, co zwiększyło dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do kredytu bankowego. Fundusze poręczeniowe pomagają rozwiązać problem finansowania małych firm, w tym mikroprzedsiębiorców oraz średnich przedsiębiorstw, które rozwijają się w wolnym tempie². Pomoc poprzez poręczenia i pożyczki jest dla nich najlepszą metodą wsparcia. Konieczne jest jednak wsparcie firm o dużym potencjale rozwoju, a szczególnie w początkowej fazie przyśpieszonego wzrostu. Badania europejskie wskazują, że to właśnie te firmy z sektora MSP, które szybko rozwijają się, dają największy wzrost zatrudnienia w gospodarce i wzrost PKB. Dlatego wskazane wcześniej systemy nie rozwiązują do końca problemu rozwojowego MSP. Przedsiębiorstwa przede wszystkim cierpią na brak wystarczającego kapitału inwestycyjnego.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymaga szybkiego dostosowania polskiej gospodarki do stanu gospodarki krajów członkowskich Unii Europejskiej we wszystkich aspektach funkcjonowania. Cały proces dostosowawczy dotyczy również sektora MSP, a jego szanse na wypracowanie konkurencyjnych pozycji na jednolitym rynku zależą w ogromnym stopniu od jego zdolności do przełamywania barier rozwoju. Sektor MSP krajów członkowskich Unii Europejskiej uczestniczył we wchodzeniu na jednolity rynek, natomiast dla polskich firm MSP Jednolity Rynek Europejski jest faktem dokonany, trzeba będzie umieć zaistnieć.³

Bariera rozwoju polskiej przedsiębiorczości uwarunkowane są różnorodnymi przyczynami. Najważniejsze wydaje się niedocenianie roli małych i średnich

² I.J. aniuk, *Strategiczne dostosowanie polskich przedsiębiorstw do konkurencji Europejskiej*, Difin, Warszawa 2004.

³ Tamże, s. 14

przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej przez władze polityczne, gospodarce jak i same społeczeństwo.

Zakres pomocy publicznej i możliwość wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, przedstawione w programach i strategiach, dla wielu przedsiębiorców wydają się bardzo skomplikowane. Należy zatem położyć większy nacisk na doskonalenie systemu informacji oraz szkolenie małych i średnich przedsiębiorców pod kątem wykorzystywania i selekcji informacji. Konieczne jest zatem upowszechnianie działań podejmowanych na rzecz sektora MSP, jak również ewolucja postaw właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Spełnienie obu tych postulatów związane jest z szerszym zagadnieniem obserwowanym w gospodarkach – budowaniem wizerunku przedsiębiorcy i społeczną akceptacją pracy na własny rachunek.

Finansowe formy wspierania MSP przez banku PKO BP

Pakiet BIZNES PARTNER

Zazwyczaj małe i średnie firmy nie są zainteresowane korzystaniem z wyrafinowanych produktów bankowych, przeznaczonych głównie dla dużych korporacji. Nie mają takiej potrzeby. Oczekują od Banku taniej obsługi depozytowej oraz szerokiego i łatwego dostępu do oferty kredytowej. Wszystkie te warunki spełnia pakiet Biznes Partner i jego branżowe odmiany, czyli Medyk Partner oraz Agro Partner.

Pakiet Biznes Partner do oferty Banku PKO BP został wprowadzony 2 listopada 1999 roku. Przeznaczony jest dla przedsiębiorców oraz osób wykonujących działalność gospodarczą lub zarobkową, prowadzących działalność jako osoby fizyczne, w formie spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych, spółek partnerskich prowadzących uproszczoną księgowość dla celów podatkowych (tzn. rozliczają się z Urzędem Skarbowym w formie przychodów i rozchodów) oraz osiągają roczny przychód w wysokości nie przekraczającej 800 tys. EURO. Rachunek pakietu Biznes Partner – służy do przechowywania i gromadzenia środków pieniężnych w złotych oraz do przeprowadzenia rozliczeń pieniężnych w związku z prowadzoną działalnością zarobkową.

W skład Pakietu wchodzi:

- Rachunek Biznes Partner,
- Dopuszczalne saldo debetowe,
- Kredyt odnawialny w rachunku Biznes Partner,
- Kredyt obrotowy w rachunku Biznes Partner,
- Kredyt inwestycyjny w rachunku kredytowym,
- Kredyt Auto Partner,
- Pożyczka,
- Karta PKO Biznes Partner,
- Bank Informacji o Firmach,
- Inne usługi:
 - informacja SMS,
 - skrzynki internetowe,
 - funkcja depozytowa,
 - terminale samoobsługowe,

- Home Banking.

Dodatkowo, proponujemy korzystanie z usług spółek zależnych banku:

- fundusze inwestycyjne PKO/CREDIT SUISSE,
- e – Serwis; Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych S.,
- Bankowy Fundusz Leasingowy.

Ponadto rachunek Biznes Partner umożliwia:

- dokonywanie przelewów,
- składanie stałych zleceń w rachunku Biznes Partner,
- polecenie zapłaty,
- składanie zleceń telefonicznych,
- realizację czeków płatniczych,
- składanie ustnych dyspozycji wypłaty,
- otwarcie rachunków lokat terminowych.

Pakiet Biznes Partner stworzono, uwzględniając preferencje małych firm, zapewniając im łatwy dostęp do źródeł finansowania, w tym bogatą ofertę kredytową, właściwe zarządzanie nadwyżkami finansowymi, minimum formalności oraz dobre warunki depozytowe. Biznes Partner to oprócz rachunku pod tą samą nazwą, zbiór dostępnych produktów ułatwiających firmom funkcjonowanie poprzez efektywny dostęp do źródeł finansowania działalności. Jest przeznaczony dla podmiotów gospodarczych osiągających przychody roczne w wysokości do 5.000.000 PLN.

Dopuszczalne saldo debetowe

Możliwość korzystania z dopuszczalnego salda debetowego przyznawana jest klientowi od momentu otwarcia rachunku typu PARTNER. Jest to saldo ujemne wykazane na koniec dnia operacyjnego w granicach kwoty limitu określonego w umowie. Pomimo braku środków na rachunku Biznes Partner posiadacz rachunku, uzyskuje możliwość składania dyspozycji płatniczych do tej wysokości. Klient może ubiegać się o dopuszczalne saldo debetowe w momencie otwarcia rachunku Biznes Partner. W celu uzyskania dopuszczalnego salda debetowego klient winien:

- wyrazić w formie pisemnej oświadczenie woli o chęci korzystania z dopuszczalnego salda debetowego.
- podpisać umowę rachunku Biznes Partner lub aneks do umowy w przypadku kiedy Klient wcześniej przy otwarciu rachunku Biznes Partner nie ubiegał się o dopuszczalne saldo debetowe.
- przedłożyć aktualne zaświadczenie o nie zaleganiu z regulowaniem bieżących zobowiązań wobec Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (okres ważności maksymalnie 3 miesiące od daty wystawienia zaświadczenia).

Wysokość dopuszczalnego salda debetowego ustala się indywidualnie i uzależniona jest od wysokości średnich wpływów na rachunek Biznes Partner oraz udokumentowanego poziomu rocznych przychodów osiąganych przez posiadacza rachunku. Wprowadzenie dopuszczalnego salda debetowego jest ważnym elementem rynkowym tej oferty, pozwala na kształtowanie bardziej partnerskich zasad współpracy z klientami. W aspekcie marketingowym mamy tu do czynienia ze swego rodzaju kredytem zaufania jaki daje się klientowi. Saldo debetowe pomyślane jest jako elastyczny instrument dostępu do środków. Dlatego też po okresie trzech miesięcy od dnia otwarcia rachunku, klient ma prawo do

wystąpienia z wnioskiem o jego podwyższenie. Odpowiednio do jego pozycji finansowej i rzetelności we współpracy z bankiem w ramach określonych (w Komunikacie PKO BP SA) limitów oddział prowadzący rachunek ma możliwość przyznania wyższego limitu salda debetowego.

Kredyt odnawialny w rachunku Biznes Partner

Przeznaczony jest na bieżące potrzeby firmy. Jest kredytem odnawialnym, udzielanym w walucie polskiej, na wniosek Posiadacza rachunku Biznes Partner na okres 12 miesięcy. Odnawialność kredytu oznacza, że jego spłata w całości lub w części powoduje, iż odnawia się on do wysokości określonej w umowie i może być wielokrotnie wykorzystywany w całości lub w częściach w okresie obowiązywania umowy. Bank udziela kredytu, jeśli Posiadacz rachunku prowadzi działalność gospodarczą lub zarobkową przez okres co najmniej 12 miesięcy, a rachunek Biznes Partner 3 miesiące oraz posiada zdolność kredytową. Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych przez PKO BP S.A. lub inne Banki nie wyklucza możliwości udzielenia kredytu w rachunku Biznes Partner.

Kredyt obrotowy

Kredyt obrotowy udzielany jest Posiadaczowi rachunku Biznes Partner prowadzącemu lub rozpoczynającemu działalność gospodarczą lub zarobkową.

Szczególnym przeznaczeniem, jest finansowanie określonych celów wynikających z bieżących zobowiązań z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej lub zarobkowej oraz na :

- pokrycie zobowiązań z tytułu gwarancji,
- pokrycie zobowiązań z tytułu otwarcia akredytywy dokumentowej,
- spłatę zadłużenia Posiadacza rachunku wobec PKO BP A.,
- spłatę zadłużenia Posiadacza rachunku wobec innego banku lub instytucji finansowej.

Kredyty obrotowy w rachunku kredytowym udzielany jest Posiadaczowi rachunku Biznes Partner na okres: do 12 miesięcy lub do 36 miesięcy.

Kredyt inwestycyjny

Kredyt inwestycyjny udzielany jest posiadaczowi rachunku Biznes Partner prowadzącemu lub rozpoczynającemu działalność gospodarczą lub zarobkową. Udzielany jest w walucie polskiej na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz na:

- zakup, adaptację lub modernizację budynków lub pomieszczeń służących do prowadzenia działalności,
- zakup, modernizację maszyn , urządzeń ,aparatury specjalistycznej i innych sprzętów służących do prowadzenia działalności,
- finansowanie zakupu środków obrotowych niezbędnych do uruchomienia działalności,
- finansowanie innych zobowiązań Posiadacza rachunku Biznes Partner np. zobowiązań powstałych z tytułu: działalności leasingowej, otwarcia akredytywy

dokumentowej na spłatę zadłużenia Posiadacza rachunku Biznes Partner wobec PKO BP S.A. lub innego banku.

Kredyt inwestycyjny udzielany jest w transzach i wykorzystywany w formie bezgotówkowej – oznacza to, że w umowie kredytu zawartej pomiędzy PKO BP S.A. a kredytobiorcą zostają określone terminy i kwoty wykorzystania kredytu. Do umowy zostaje dołączony plan spłaty kredytu, który określa miesięczne lub kwartalne obciążenia z tytułu kredytu i odsetek. Kredyt może być udzielony posiadaczowi rachunku Biznes Partner jeśli spełnia poniższe warunki:

- podpiszę umowę rachunku Biznes Partner,
- posiada zdolność kredytową (czyli zdolność do terminowej spłaty zobowiązań wobec PKO BP e terminach i kwotach określonych w umowie kredytu),
- prowadzi uproszczoną sprawozdawczość finansową dla celów podatkowych,
- posiada udział własny w wysokości minimum 25% wartość przedsięwzięcia inwestycyjnego,
- przedstawi propozycję prawnego zabezpieczenia kredytu oraz przedłoży komplet wymaganych dokumentów.⁴

Pakiet Medyk Partner

Służy do przechowywania i gromadzenia środków pieniężnych w złotych oraz do prowadzenia rozliczeń pieniężnych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zarobkową. Pakiet Medyk Partner przeznaczony jest dla środowiska medycznego a w szczególności dla osób prowadzących indywidualną lub grupową praktykę lekarską, indywidualną lub grupową praktykę pielęgniarek lub położnych, osób prowadzących praktykę rehabilitacyjną oraz właścicieli aptek.

W skład pakietu Medyk Partner wchodzi następujące usługi :

- rachunek Medyk Partner,
- dopuszczalne saldo debetowe,
- kredyt odnawialny w rachunku Medyk Partner,
- kredyt obrotowy w rachunku kredytowym,
- kredyt Auto Partner,
- pożyczka,
- karta PKO Medyk Partner.

Szybki Limit Kredytowy(SLK).

Szybki Limit Kredytowy jest innowacyjnym produktem bankowym na rynku polskim zarówno ze względu na konstrukcję, jak i proces obsługi klienta. Szybki Limit Kredytowy zwiększa dostępność oferty kredytowej dla małych i średnich przedsiębiorstw, a jednocześnie stwarza szanse na standaryzację procesu kredytowego. W ramach SLK klient ma do dyspozycji trzy oddzielnie dotychczas funkcjonujące produkty kredytowe:

- w rachunku bieżącym typu PARTNER,
- obrotowy transzowany,
- kartę kredytową PKO Euro Biznes.

⁴ Pismo okólne A/38/DMS/2005.

Podsumowanie

Zmiany zachodzące w otoczeniu i ich rosnący wpływ na działalność przedsiębiorstw powodują konieczność tworzenia i wdrażania nowych rozwiązań zapewniających ich przetrwanie i rozwój. Każde przedsiębiorstwo dąży do osiągnięcia sukcesu w swojej działalności – wysokiego udziału w rynku, przewagi konkurencyjnej, wysokiego poziomu rentowności czy płynności finansowej.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że istnieje wiele trudności w procesie kredytowania klientów MSP. Banki pozbawione zupełnie lub mające ograniczony dostęp do historii prowadzonej przez nich działalności oraz informacji finansowych dość rygorystycznie podchodziły do udzielania kredytów. Klienci napotykali na szereg barier ich zdaniem do najbardziej uciążliwych należały skomplikowane, obszerne dokumenty, które byli zmuszeni wypełniać, oraz wymagane zabezpieczenia, które, po pierwsze wielokrotnie przekraczały wartość udzielonego kredytu, a po drugie, były dość istotnym obciążeniem finansowym zwiększającym koszty uzyskania kredytu.⁵

Literatura

1. Janiuk I., Strategiczne dostosowanie polskich przedsiębiorstw do konkurencji Europejskiej, Difin, Warszawa 2004.
2. Strużycki M., Przedsiębiorczość w teorii i praktyce, Difin, Warszawa 2006.

Summary

Small and medium enterprises as the economic category became a focus of interest of economic studies in Poland in the nineties. It was a quite natural consequence of the process of an economic transformation, as a result of which by large state enterprises small and average enterprises started coming into existence building bases of the private sector in the economy. The high level of the competition and changes of the demand, on the part of large entities, are extorting unceasing seeking new possibilities and market niches. In the article financial forms of SME supporting were described in Poland on the example of the PKO BP bank.

Informacja o autorach:

prof. nzw. dr hab. Janusz Toruński
dr inż. Henryk Wyrębek

Akademia Podlaska w Siedlcach
Wydział Zarządzania
Instytut Zarządzania i Marketingu
ul. Żytnia 17/19
08-110 Siedlce
zeszytynaukowe@ap.siedlce.pl

⁵ Opracowano na podstawie informacji udzielonych przez MSP.

Piotr Golasa

Wpływ wybranych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce

Influence of selected measures of the Common Agricultural Policy on the farm incomes in Poland

W artykule przedstawiono teoretyczne aspekty funkcjonowania dopłat bezpośrednich oraz ONW w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz genezę ich wprowadzenia. W drugiej części pracy dokonano oceny wpływu tych instrumentów na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2004-2008 na podstawie danych pochodzących z FADN. Stwierdzono, iż dopłaty bezpośrednie i ONW stanowiły w badanym okresie od 11,68% do 38% dochodu gospodarstw rolnych, co stanowiło znaczące wsparcie dla rolników. Średnia suma płatności bezpośrednich i obszarowych wynosiła od 2332 zł w 2004 roku do 11027 zł w 2007 roku. Wysokość dopłat ONW była niższa 5-6 krotnie niż dopłat bezpośrednich.

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest instytucją o rodowodzie sięgającym początków procesów integracji europejskiej. Pierwsze wzmianki na jej temat pochodzą z Traktatu Rzymskiego z 1957 roku tworzącego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Na mocy art. 3 Traktatu kraje członkowskie zadeklarowały prowadzenie wspólnej polityki rolnej mającej na celu:

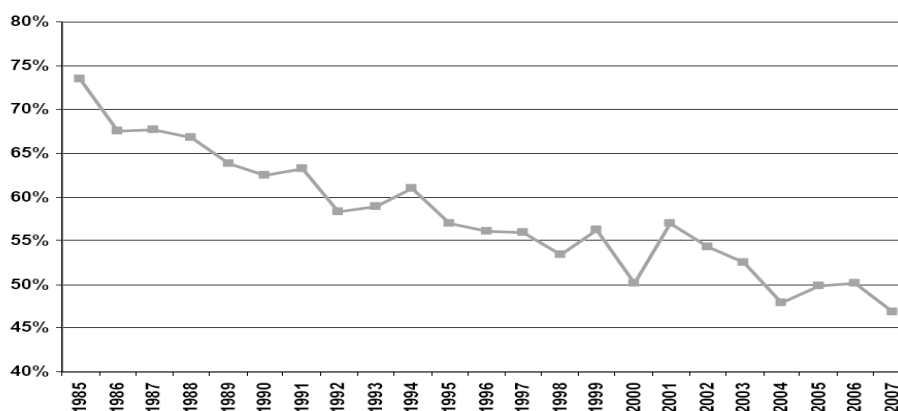
- zwiększenie wydajności rolnictwa, poprzez wspieranie postępu technicznego, optymalnego wykorzystania czynników produkcji aby zagwarantować bezpieczeństwo dostaw,
- stabilizację rynków,
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Patrząc z perspektywy ponad pięćdziesięciu lat należy stwierdzić, że bez żadnych wątpliwości został zrealizowany pierwszy z celów WPR. Dzięki szerokiej gamie instrumentów wspierania rolnictwa, Wspólnota osiągnęła samowystarczalność pod względem żywnościowym, co więcej, zaczęły pojawiać się duże nadwyżki. Było to spowodowane ustaleniem się cen rynkowych na wysokim poziomie, co motywowało rolników do zwiększania skali produkcji. Generowało to niezwykle wysokie koszty zarówno stosowania instrumentów interwencjonizmu, jak i przechowywania nadwyżek żywności. Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wydatki na WPR

stanowiły ok. 70% wszystkich wydatków Wspólnoty¹. Kolejnym problemem były negocjacje w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Podpisane w kwietniu 1994 roku porozumienie w znaczący sposób ograniczało możliwość bezpośredniego wspierania producentów rolnych. Podjęto prace nad reformami WPR. Efektem były dwa pakiety poważnych zmian. Pierwszy z nich określany jako reforma MacSharrego miała na celu: obniżenie poziomu cen produktów rolnych do poziomu cen światowych oraz wprowadzenie mechanizmu rozdzielania współzależności pomiędzy poziomem cen rynkowych i produkcji a poziomem wsparcia dochodów². Kolejne zmiany wprowadzone w 2003 roku polegały na:

- uniezależnieniu wsparcia gospodarstw od poziomu produkcji poprzez wprowadzenie jednolitej płatności na gospodarstwo,
- powiązanie płatności z obowiązkiem spełnienia określonych standardów (zasada cross-compliance),
- obniżenie płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw³.

Skutki powyższych reform na udział wydatków na WPR w budżecie UE obrazuje wykres 1.



Wykres 1. Udział wydatków na WPR w budżecie UE

Źródło: Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, Why do we need a Common Agricultural Policy, Discussion paper by DG Agriculture and Rural Development, 2009

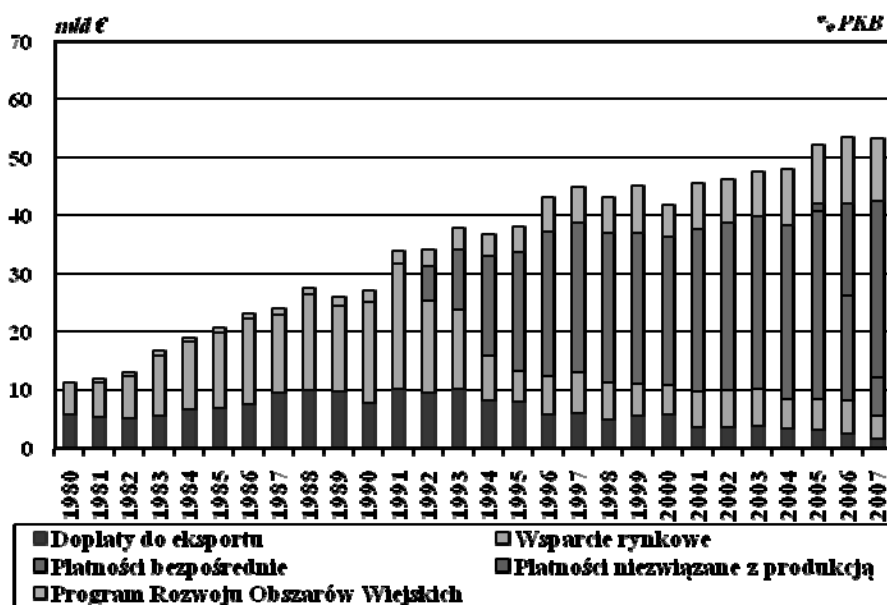
Wszystkie te działania służyły właściwie realizacji jednego celu: zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolników. Czyżewski stwierdza, że cel ten był

¹M. Adamowicz, Wpólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, doświadczenie, problemy perspektywy, [w:] Adamowicz M. (red.) Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską, wyd. SGGW, Warszawa, 1999, s. 35

²J. Sawicka: Polska w Unii Europejskiej, Wybrane polityki sektorowe, wyd. SGGW, Warszawa, 2004, s 97

³F. Tomczak: Ewolucja wspólnej polityki rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego, nr. 125, wyd. IERGiŻ, Warszawa, 2009, s. 49

realizowany za pomocą transferów środków mających charakter pośredni lub bezpośredni. Do transferów pośrednich zalicza instrumenty ochrony własnego rynku, wspierania eksportu oraz ceny minimalne. Transfery bezpośrednio to głównie dopłaty obszarowe i płatności niezwiązane z produkcją. Biorąc pod uwagę informację zawarte na wykresie 2, należy stwierdzić, że to właśnie te ostatnie instrumenty w ostatnich 15 latach zaczynają dominować we Wspólnej Polityce Rolnej.



Wykres 2. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną

Źródło: Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, The Cap after the Health Check, 2008

Wykres 2 pokazuje, iż wzrost znaczenia dopłat bezpośrednich odbywa się kosztem wsparcia rynkowego oraz dopłat do eksportu. Drugim z instrumentów zwiększającym dochody rolnicze są dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Ich funkcja oraz geneza w znacznym stopniu odróżnia je od dopłat bezpośrednich, jednak kilka faktów przemawia za rozpatrywaniem ich w sposób łączny. Po pierwsze, obydwa typy dopłat nie są rozróżniane przez polskich rolników⁴, wnioski o ich przyznanie jest składany na jednym formularzu. Po drugie, spełniają podobną funkcję, wspierają dochody rolników w sposób oderwany od wielkości produkcji (dzięki czemu Unia walczy ze stanem nadprodukcji występującym na większości rynków rolnych). Po trzecie, dzięki swojej konstrukcji nie wprowadzają

⁴ D. Klepacka-Kołodziejaska: Dopłaty kompensacyjne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania jako element kształtujący rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, [w:] M. Drygas, A. Rosner, (red) Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 130

zaburzeń w handlu międzynarodowym, co ułatwia negocjacje o liberalizacji handlu na forum WTO. Dopłaty ONW zostały jednak wprowadzone wcześniej niż dopłaty bezpośrednie, gdyż miało to miejsce już w 1975 roku⁵. Ich celem miało być zachęcanie rolników do prowadzenia działalności na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W wymienionej dyrektywie wprowadzono trzy rodzaje takich terenów:

- Tereny górskie na wysokości 600-800 m n.p.m i nachyleniu stoków minimum 20%;
- Obszary zagrożone depopulacją, położone na terenach z słabymi jakościowo glebami;
- Obszary małe o szczególnych utrudnieniach gospodarowania⁶

Dopłaty bezpośrednie i ONW w Polsce

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, rolnicy zostali objęci instrumentami WPR. Jednak zakres i zasady ich stosowania w wielu przypadkach różnił się od tych stosowanych w krajach „starej Unii”. Najwięcej emocji podczas negocjacji akcesyjnych budził problem wysokości dopłat bezpośrednich. Pod naciskiem Komisji Europejskiej rząd Polski zgodził się na mieszany system dopłat⁷. Składa się on z dwóch części: jednolitej płatności obszarowej (Single Area Payment Scheme – SAPS) oraz uzupełniającej krajowej płatności (Complementary National Direct Payments – CNDP). Pierwsza z tych płatności w 100% finansowana jest z budżetu UE, natomiast płatność krajowa z budżetu państwa i środków pochodzących z PROW⁸. Ustalony podczas negocjacji poziom dopłat SAPS w pierwszym roku członkostwa wynosił 25% dopłat otrzymywanych przez rolników „starej Unii”, i wzrastał o 5% każdego roku. Wysokość dopłat w poszczególnych latach obrazuje tabela 1.

Tabela 1: Wysokość dopłat bezpośrednich w latach 2004-2008 (w zł/ha)

Rodzaj płatności	2004	2005	2006	2007	2008
Jednolita płatność obszarowa	210,53	2250	276,28	301	339,31
Uzupełniająca płatność obszarowa - inne rośliny	292,78	282,35	313,45	294,91	269,32
Uzupełniająca płatność obszarowa - chmiel	1013,81	870,02	962,75	978,77	999,1
Uzupełniająca płatność obszarowa - płatność zwierzęca	-	-	-	438,73	379,55

Źródło: R. Marks-Bielska, K. Babuchowska, Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 75 (2009), s. 139

⁵ Council Directive 75/268/EEC of April 1975 on mountain and hill farming in certain less-favored areas

⁶ Council Directive 75/268/EEC art 3

⁷ M. Smoleń, E Górniak: *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 140

⁸ A. Zawojka: *Wpływ kursu walutowego na poziom wsparcia producentów rolnych na przykładzie Polski*, *Roczniki Naukowe SERiA*, t.X, z. 1, s. 498

Jeżeli chodzi o dopłaty ONW to w Polsce warunkiem ich otrzymania jest nie tylko posiadanie gospodarstwa na terenach gmin, położonych na terenach uznanych za niekorzystne ale również podjęcie pięcioletniego okresu prowadzenia działalności rolniczej na tych terenach oraz przestrzegania zasad dobrej praktyki rolniczej. Tereny uznane za niekorzystne to:

- górskie (gminy gdzie ponad połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości ponad 500m n.p.m.),
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami
- nizinne I i II strefy (niska produktywność której miernikiem jest Wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej, niekorzystna sytuacja demograficzna – gęstość zaludnienia poniżej 75 osób na km²).

W 2004 roku tereny objęte dopłatami ONW stanowiły 52,6% powierzchni kraju. Wysokość dopłat pokazuje tabela 2.

Tabela 2: Wysokość dopłata ONW (w zł/ha)

Typ ONW	Dopłata
Nizinne I strefa	179 zł
Nizinne II strefa	264 zł
Obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami	264 zł
Górskie	320 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich w przypadku dopłat ONW występuje tzw. degresywność. Oznacza ona, iż wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa następuje zmniejszenie dopłat. Maksymalna powierzchnia gospodarstwa do której dopłaty przysługują wynosi 300ha. Degresywność dopłat obrazuje tabela 3.

Tabela 3: Degresywność dopłat ONW

Powierzchnia:	Dopłata wyrównawcza ONW
1-50 ha	100% za każdy ha
50,10-100 ha	50% za każdy ha
100-300 ha	25% za każdy ha
Pow. 300 ha	brak płatności

Źródło: jak tabela 2

Wpływ dopłat na dochody gospodarstw rolnych

Celem badań było określenie wysokości dopłat bezpośrednich i ONW w poszczególnych latach, oraz ich udział w kształtowaniu dochodu gospodarstw rolnych. W artykule wykorzystano dane zebrane w ramach systemu FADN za lata 2004-2008. System rachunkowości rolnej obejmuje dane pochodzące z ok. 12.000 gospodarstw o wielkości ekonomicznej ponad 2 ESU. Gospodarstwa te są statystycznie reprezentatywną próbą dla pola obserwacji polskiego FADN liczącego, 753253 gospodarstw towarowych w Polsce. W skład próby wchodzi zarówno gospodarstwa indywidualne, jak i jednostki posiadające osobowość prawną. Podstawową kategorią ekonomiczną przyjętą dla potrzeb badań był dochód z gospodarstwa rolniczego, obliczony zgodnie z metodologią stosowaną w europejskim systemie FADN. Jeżeli zaś chodzi o dopłaty bezpośrednie i ONW, dane oznaczają dopłaty przyznane w danym roku kalendarzowym.

Wysokość poszczególnych dopłat oraz dochodu z gospodarstwa rolnego zamieszczono w poniższej tabeli.

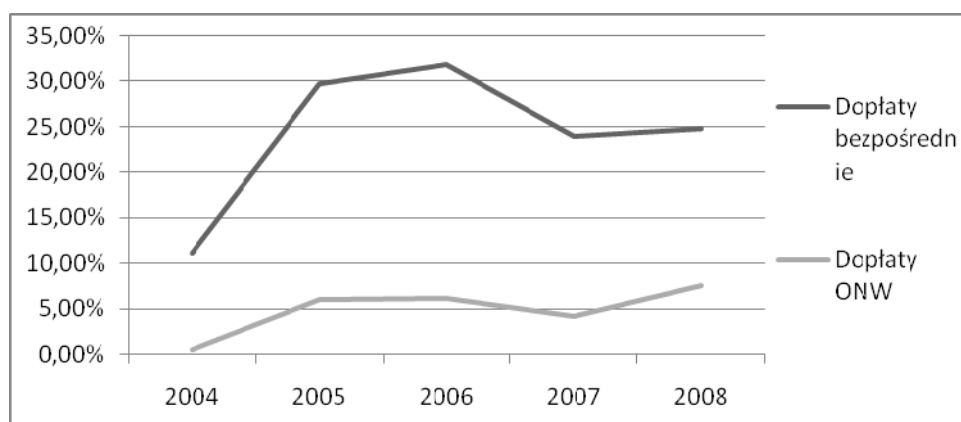
Tabela 4: Dochody gospodarstw rolnych oraz wysokość dopłat bezpośrednich i dopłata ONW w zł

	2004	2005	2006	2007	2008
Dopłaty bezpośrednie	2227	6656	9254	7293	6105
Dopłaty ONW	105	1345	1773	1265	1861
Suma dopłat	2332	8001	11027	8558	7966
Dochód gospodarstw	19961	22332	29014	30455	24596
Udział dopłat w dochodzie gospodarstwa	11,68%	35,83%	38,01%	28,10%	32,39%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników standardowych uzyskanych przez gospodarstwa rolne uczestniczące w polskim FADN w latach 2004-2008

Z wyjątkiem pierwszego roku realizacji WPR w Polsce kiedy to dopłaty bezpośrednie i ONW stanowiły jedynie 11,68% dochodów gospodarstw to ich wpływ na kształtowanie się dochodów jest znaczny. W badanym okresie średnia wysokość dopłat bezpośrednich przypadających na jedno gospodarstwo rolne wahała się od 2227 zł w 2004 roku do 9254 zł w 2006 roku, natomiast ich udział w dochodzie gospodarstw od 11,68% do 38% w roku 2006. Udział poszczególnych dopłat w dochodzie rolniczym obrazuje rysunek 3.

*Wpływ wybranych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej
na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce*



Rysunek 3: Udział dopłat bezpośrednich i ONW dochodzie z gospodarstw rolnych

Źródło: jak w tabeli 4

Rysunek 3 wskazuje na to, iż wpływ dopłat bezpośrednich na wysokość dochodu z gospodarstwa rolnego jest znacznie większy niż dopłat ONW. Ich wysokość jest 5-6 razy wyższa niż dopłat ONW. Jest to spowodowane przede wszystkim wyższą wartością dopłat bezpośrednich przysługujących do 1 ha użytków rolnych. Ważnym powodem takiej sytuacji, jest również to, że tylko ok. 50% powierzchni Polski znajdują się na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania, do których przysługują dopłaty ONW.

Wnioski

1. We Wspólnej Polityce Rolnej zaznacza się coraz silniejszy trend odejścia od wsparcia gospodarstw rolnych poprzez rynek na rzecz dopłat oderwanych od wielkości produkcji (dopłaty bezpośrednie, ONW).
2. Przyjęty w Polsce system dopłat bezpośrednich i ONW stanowią instrumenty powszechnego wsparcia dochodów gospodarstw rolnych (niewiele warunków niezbędnych do ich otrzymania).
3. Średnia wysokość dopłat ONW i bezpośrednich przypadających na gospodarstwo w badanym okresie wahała się od 2322 zł do 11027 zł, co stanowiło odpowiedni 11,68% i 38% dochodu z gospodarstwa. Oznacza to, że dopłaty te stanowią niezwykle znaczący instrument wsparcia dochodów rolników.
4. Wysokość dopłat bezpośrednich na gospodarstwo jest ok. 5-6 razy wyższa niż dopłat ONW.

Literatura

1. Adamowicz M., Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, doświadczenie, problemy perspektywy, [w:] Adamowicz M. (red) Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską, wyd. SGGW, Warszawa, 1999, s. 35

2. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych, wyd. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 2006,
3. Klepacka-Kołodziejska D., Dopłaty kompensacyjne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania jako element kształtujący rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, [w:] Drygas M., Rosner A., (red) Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s.
4. Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, Why do we need a Common Agricultural Policy, Discussion paper by DG Agriculture and Rural Development, 2009
5. Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, The Cap after the Health Check, 2008
6. Sawicka J., Polska w Unii Europejskiej, wybrane polityki sektorowe, wyd. SGGW, Warszawa, 2004,
7. Smoleń M., Górniak E., Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 140
8. Tomczak F., Ewolucja wspólnej polityki rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego, nr. 125, wyd. IERGiŻ, Warszawa, 2009,
9. Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa biorące udział w polskim FADN w roku 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, IERGiŻ

Summary

The paper presents theoretical aspects of the functioning of direct payments and LFA payments under the Common Agricultural Policy and the origins of their introduction. In the second part assesses the influence of these measures on farm incomes in the years 2004-2008 based on data from the FADN. Direct payments and LFA represent 11.68% to 38% farms incomes, which is significant support for farmers. The average total payment per farm ranged from 2332 zł in 2004, to 11027 zł in 2007. The LFA payments were 5-6 times lower than direct payments.

Informacje o autorze

Mgr Piotr Gołasa

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166

piotr_golasa@sggw.pl

**Piotr Prus,
Bogdan M. Wawrzyniak**

Zmiany zasad przyznawania rent strukturalnych oraz ich skutki

Changes in structural payments granting and their results

Przedmiotem analizy były działania związane z rentami strukturalnymi, które realizowano w dwóch okresach tj. PROW na lata 2004-2006 oraz PROW 2007-2013. Działanie było jednym z instrumentów łagodzącym skutki przemian agrarnych na obszarach wiejskich i zapewnienia źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenia towarowej produkcji rolniczej. Skutkować to miało poprawieniem rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz zmniejszeniem bezrobocia wśród młodych rolników. W latach 2004-2006 osiągnięto liczbę beneficjentów na poziomie 53,4 tys. osób, przy czym zapisano 10 letni okres korzystania z emerytury i waloryzację świadczeń. Średnia wysokość renty strukturalnej wyniosła 1 572 zł.

W latach 2007-2013 wobec zaostrzenia kryteriów przyznawania rent i ograniczenia przyszłym beneficjentów dostępu do tego świadczenia, liczba przyznanych rent strukturalnych spadła do 17,1 tys. W 2010 r. w wyniku realokacji środków unijnych będzie można rozpisac dodatkowy nabór na przyznanie 6 tys. rent strukturalnych. Przy obliczaniu wysokości rent strukturalnych zrezygnowano ze wskaźnikowego obliczania rent i przejścia na system kwotowy wyrażony w złotych. Podstawową wysokość pomocy określono na poziomie 1013 zł. Ograniczenie zakresu realizacji programu rent strukturalnych skutkować będzie obniżeniem tempa przemian agrarnych.

Wstęp

W strategii rozwoju obszarów wiejskich ważne miejsce zajmują przemiany agrarne, które zachodzą pod wpływem różnych czynników. Kształtowanie struktury gospodarstw rolnych odbywa się dzięki regulacyjnej i kontrolnej funkcji państwa, w oparciu o powoływane w tym celu specjalne agencje, względnie organy administracyjne lub dzięki autonomicznej decyzji właściciela gospodarstwa rolnego. Poprzez określoną politykę strukturalną wyrażany jest stosunek państwa do wsi i rolnictwa oraz ustalony jest kształt stosunków ekonomiczno-społecznych w rolnictwie. Polityka agrarna kształtuje relacje między rolnictwem a innymi działami gospodarki narodowej, a ponadto kształtuje charakter produkcji, jej poziom, czy strukturę podziału.

Jedną z dróg prowadzących do kształtowania poprawnych relacji w ramach struktury gospodarstw rolnych upatrywano w systemie wsparcia bezpośredniego, powstającego dzięki rentom strukturalnym. Charakter rent strukturalnych był regulowany z mocy ustawy (2001 r.), względnie w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Płaszczyznę odniesienia stanowiła ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (2003 r.), która zmierzała do poprawy ustroju rolnego, a jednocześnie wskazywała na konieczność przeciwdziałania nadmiernej koncentracji użytków rolnych. Nowe regulacje prawne miały na celu ułatwić poprawę struktury agrarnej, która stanowiła jeden z podstawowych czynników decydujących o pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa w stosunku do rolnictwa innych krajów europejskich.

W polskim rolnictwie, na tle krajów Unii Europejskiej, występuje w strukturze agrarnej niewielki udział gospodarstw średnich i większych obszarowo. Ponadto zmiany strukturalne w rolnictwie krajów UE w okresie powojennym zachodziły szybciej, niż w Polsce. Przyspieszenie przemian struktury agrarnej wymaga większego niż dotychczas włączenia do tego procesu samych producentów rolnych, którzy dzięki deficytowi występowania podstawowego czynnika produkcji, jakim jest ziemia, stają na przegranej pozycji w rywalizacji sektorowej.

Cel i zakres pracy

Podstawowym celem pracy było scharakteryzowanie trzech etapów rozwoju rent strukturalnych, które zaczęły funkcjonować w rolnictwie polskim od 2001 r. W pierwszym etapie miano do czynienia z ustawą z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, którą wdrażano zanim zostaliśmy pełnoprawnymi członkami UE. Drugi etap kształtowania rent strukturalnych powstał pod wpływem regulacji prawnych UE, który w naszych warunkach przyjął kształt jednego z działań w ramach PROW na lata 2004-2006. Trzeci z kolei etap obejmuje postać nowego rozwiązania udzielania rent strukturalnych, zawartych w nowym PROW na lata 2007-2013. Badania będą miały charakter analityczny i pokazane w układzie poszczególnych województw, które stanowią podstawę podziału administracyjnego kraju. Postawiono ogólną tezę badawczą mówiącą o tym, że renty strukturalne są ważnym czynnikiem przemian agrarnych w rolnictwie polskim, ale są niewystarczające pod względem rozmiaru i poziomu wsparcia finansowego.

W badaniach bazowano głównie na przepisach prawa unijnego, ustawowych regulacjach krajowych oraz rozporządzeniach wykonawczych. Dane statystyczne uzyskiwano dzięki Systemowi Informacji Zarządczej ARiMR.

Charakterystyka regulacji prawnych o rentach strukturalnych w rolnictwie z 2001 r.

W Unii Europejskiej (przedtem w EWG) zapisy o konieczności zmian systemowych w rolnictwie znajdujemy już w latach 60-70-tych ubiegłego wieku. Na fali istotnych przekształceń strukturalnych w rolnictwie zaczęły powstawać wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, które przykładowo w Anglii przybrały postać farm rodzinnych. Polska funkcjonująca wówczas w zupełnie innych realiach społeczno-gospodarczych, odcięta została więc od tych nowych zjawisk w rolnictwie. Zapoczątkowane przemiany po 1989 r. nie sprzyjały reformom agrarnym, ponieważ ziemia - wobec dużego bezrobocia - stanowiła podstawę egzystencji dla wielu rodzin. Występujący stan petryfikacji struktury agrarnej trudno było zmienić napływem do sektora rolnego gruntów będących w dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz resztówkami z Państwowego Funduszu Ziemi. Rolnicy będący od 1991 r. w KRUS, nie odczuwali potrzeby zmiany swojej sytuacji życiowej, w sensie zabezpieczenia rentowo-emerytalnego, który rozwiązywał wiele spraw życiowych. Dlatego pojawienie się w 2001 r. rent strukturalnych w rolnictwie nie spowodowało wśród nich wielkiego zainteresowania, ponieważ zapisy ustawy były mało korzystne dla rolników. Warunki stawiane rolnikom przekazującym gospodarstwa rolne były

następujące: 1) ukończenie 55 lat i nie osiągnięcie 60 lat w przypadku kobiety, zaś dla mężczyzny ukończenie 60 lat i nie osiągnięcie 65 lat, 2) podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, 3) prowadzenie działalności rolniczej stanowiącej jedyne lub główne źródło utrzymania, 4) zaprzestanie w sposób trwały działalności rolniczej, 5) posiadanie tytułu własności gruntów, 6) przekazanie gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 ha¹.

Funkcjonowanie ustawy o rentach strukturalnych z 2001 r. trwało stosunkowo krótko (2 lata), ponieważ wstąpienie Polski do UE w 2004 r. spowodowało konieczność przyjęcia ustawodawstwa wspólnotowego².

Renty strukturalne w ramach PROW 2004-2006

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej ustanowiono zasady przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Zasady te brały pod uwagę fakt, że istnieje duża liczba gospodarstw rolnych, którym brakuje warunków, aby zapewnić odpowiednie dochody i warunki życia rolników³. W opracowanym przez Polskę PROW na lata 2004-2006 ważne miejsce znalazło działanie – renty strukturalne. Celem tego działania było przyspieszenie przemian struktury agrarnej oraz obniżenie średniego wieku osób prowadzących działalność rolniczą, poprzez zapewnienie dochodu rolnikom decydującym się na przekazanie swojego gospodarstwa następcy lub na powiększenie istniejącego już gospodarstwa rolnego⁴.

Renty strukturalne w swoim zamierzeniu były instrumentem służącym poprawie sektora rolnego, poprzez podniesienie siły ekonomicznej i zdolności absorpcyjnej innowacji rolniczych. Istotnym celem było przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, poprawa ich rentowności oraz zapewnienie dochodu rolnikom, którzy zdecydowali się zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej. Kolejnym celem było przekazanie gospodarstw rolnych młodszym rolnikom bądź następcom będącym osobami poniżej 40 roku życia.

Działanie skierowane było do osób w wieku przedemerytalnym (55 lat), które przez okres co najmniej 10-ciu lat nieprzerwanie prowadziły działalność rolniczą, a ponadto w tym czasie przez okres 5 lat podlegały ubezpieczeniu społecznemu rolników (KRUS). Warunkiem uzyskania wsparcia było przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, bądź innemu rolnikowi, celem powiększenia jego gospodarstwa. Alternatywą było przekazanie na rzecz Skarbu Państwa, na zalesienie lub na cele związane z ochroną środowiska. Renta strukturalna przyznawana była rolnikowi, który zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, a ponadto pozostawał w odpowiednim wieku (co najmniej 55 lat)⁵. Podstawowa wysokość renty strukturalnej wynosiła 210% najniższej emerytury, z możliwością zwiększenia świadczenia do wysokości maksymalnie 440%

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie.

² Wawrzyniak B. M., Wojtasik B.: Ubezpieczenia społeczne rolników, WTN, Włocławek 2005.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

⁴ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

⁵ Wawrzyniak B. M., Zajdel M.: Program rent strukturalnych w rolnictwie polskim, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3/2006.

najniższej emerytury. Jednym ze sposobów zwiększenia świadczenia, a zarazem elementem służącym poprawie struktury agrarnej, było przekazywanie gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych powyżej 1 ha. Przekazanie gospodarstwa rolnego o większym areale wiązało się ze wzrostem wielkości podstawowego świadczenia o 50% kwoty najniższej emerytury, a taka właściwość dotyczyła przekazania gospodarstwa rolnego w sposób trwały o powierzchni co najmniej 3 ha użytków rolnych. Dodatkowy wzrost emerytury, ale nie więcej niż maksymalnie 60% najniższej emerytury, następował według obliczeń wynoszących po 3% kwoty za każdy pełen hektar użytków rolnych powyżej 3 ha, który został przekazany w sposób trwały na powiększenie innego gospodarstwa rolnego. Stosując zasadę degresywności (zmniejszenia) nie można było obliczać więcej niż za 20 ha użytków rolnych powyżej 3 ha. Kolejne maksymalnie 60% kwoty najniższej emerytury, obliczone po 3% kwoty najniższej emerytury, można była przeznaczyć, w sytuacji powiększenia innego gospodarstwa rolnego, prowadzonego przez rolnika będącego w wieku poniżej 40 lat⁶.

Podstawową kwestią przy ubieganiu o każde wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej było złożenie dobrowolnego wniosku przez przyszłego beneficjenta. W 2004 r., zwłaszcza w pierwszym okresie wdrażania działania, zainteresowanie uzyskaniem renty strukturalnej było bardzo duże. Trwało to w związku z długotrwałymi procedurami uzyskania akredytacji przez agencje płatniczą (ARiMR), zaś brak tej akredytacji spowodował, że z tego tytułu w 2004 r., nie przyznano żadnej renty strukturalnej. W 2004 r. rolnicy złożyli 21 592 wniosków o przyznanie renty strukturalnej (po weryfikacji 17 404), przy czym nie wszystkie wnioski przeszły pomyślną weryfikację. Ze względu na dwuetapową procedurę przyznawania renty strukturalnej, przeprowadzono szczegółowy monitoring pośredniego etapu realizacji działania. Wynikało z niego, że większość przyszłych beneficjentów stanowiły osoby pozostające w wieku 55-60 lat (82,4%), a więc pozyskano grupę pożądaną z punktu widzenia przemian agrarnych. Wśród rolników ubiegających się o rentę strukturalną w większości stanowili mężczyźni (74,9%). W latach 2004-2006 producenci rolni złożyli 68 521 wniosków, z czego 14 877 z różnych względów odrzucono, głównie z przyczyn nie spełniania kryteriów przyznawania rent lub wymogów formalnych, co obrazuje tab. 1.

Tab. 1. Wnioski o renty strukturalne w latach 2004-2006

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	Razem	Procent
Liczba wniosków z wydanymi postanowieniami	17 404	29 373	21 744	68 521	100,0
Liczba kobiet	2302	5 464	5 972	13 738	25,1
Liczba mężczyzn	15102	23 909	15 722	54 733	74,9
Wiek 55-60 lat	16415	27 681	20 748	64 844	82,4
Wiek 60-65 lat	989	1 692	996	3 677	17,6
Deklarowania powierzchni przekazywanych użytków rolnych (ha)	167 674	266 636	186 356	620 666	100,0

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich.

Zmiany zasad przyznawania rent strukturalnych oraz ich skutki

Na przejęcie w całości przez następcę w ha	97784	133 200	76 756	307 740	49,5
Na powiększenie innego gospodarstwa w ha	69743	133 306	109 521	312 570	50,4
Na Skarb Państwa w ha	126	101	59	286	0,04
Na ochronę środowiska w ha	14	14	0	28	0,01
Na zalesienie w ha	6	15	22	43	0,01
Pow. UR do przekazania rolnikom w wieku poniżej 40 lat (w ha)	148 740	245 617	172 994	567 351	91,4

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Wśród osób deklarujących zdanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną oraz określającą kierunek przekazania gospodarstwa rolnego, można wyróżnić dwie dominujące grupy, a mianowicie naturalni spadkobiercy (49,5%) oraz przekazanie na rzecz gospodarstw sąsiedzkich (50,4%). Te dwie grupy określiły stopień i możliwości zmiany struktury agrarnej, przy czym w przypadku następców zmiana nie następowała, ponieważ w całości przejmował go spadkobierca, a jedynie przeznaczenie gruntów na powiększenie gospodarstw sąsiedzkich powodowało pozytywne zmiany strukturalne. Najwięcej użytków rolnych na rzecz powiększenia innych gospodarstw rolnych przekazano w woj. małopolskim (76,60%), warmińsko-mazurskim (65,51%), zachodniopomorskim (64,95%) i dolnośląskim (62,68%), co obrazuje tabela 2.

Tab. 2. Liczba gospodarstw rolnych przekazanych na powiększenie innych gospodarstw według województw

Województwo	Gospodarstwa rolne przekazane na powiększenie innego/innych	Całkowita liczba przekazanych gospodarstw	Procent
Dolnośląskie	1 806	2 881	62,68
Kujawsko-Pomorskie	2 473	4 153	59,54
Lubelskie	3 147	5 471	57,52
Lubuskie	310	556	55,75
Łódzkie	3 063	5 787	52,92
Małopolskie	766	2 369	76,60
Mazowieckie	5 165	9 410	54,88
Opolskie	955	1 558	61,29
Podkarpackie	920	2 607	35,28
Podlaskie	2 691	4 390	61,29
Pomorskie	902	1 587	56,83
Śląskie	620	1 511	41,03
Świętokrzyskie	1 392	3 323	41,88
Warmińsko-Mazurskie	1 202	1 835	65,51
Wielkopolskie	2 257	4 902	46,04
Zachodniopomorskie	847	1 304	64,95
Ogółem	28 516	53 644	53,15

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Według danych GUS zmalała liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha, z 1 856,2 tys. w 2004 r. do 1 808,0 tys., czyli o 48,2 tys. (2,6%). W procesie zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych duży udział miały gospodarstwa przekazane za rentę (59,2%), których właściciele w sposób trwały zrezygnowali z dalszej działalności rolniczej, przekazując swoje gospodarstwo rolne na powiększenie innego, co należy interpretować jako definitywną likwidację tych jednostek produkcyjnych (tab. 3).

Tab. 3. Zmiany liczby gospodarstw rolnych i przekazanych na powiększenie innego gospodarstwa rolnego (pow. 1 ha) według województw

Województwo	2004	2007	Zmiana liczby gospodarstw	Liczba gospodarstw przekazanych na powiększenie innego gospodarstw
Dolnośląskie	76 559	73 549	-3 010	1 806
Kujawsko - pomorskie	75 771	73 197	-2 574	2 473
Lubelskie	210 550	222 389	11 839	3 147
Lubuskie	35 534	33 608	-1 926	310
Łódzkie	159 926	155 691	-4 235	3 063
Małopolskie	202 927	195 288	-7 639	766
Mazowieckie	278 831	275 961	-2 870	5 165
Opolskie	36 582	36 487	-95	955
Podkarpackie	185 444	182 123	-3 321	920
Podlaskie	95 002	93 602	-1 400	2 691
Pomorskie	52 419	46 312	-6 107	902
Śląskie	97 529	83 642	-13 887	620
Świętokrzyskie	116 875	115 270	-1 605	1 392
Warmińsko - mazurskie	50 019	47 788	-2 231	1 202
Wielkopolskie	132 691	135 829	3 138	2 257
Zachodniopomorskie	49 570	37 309	-12 261	847
Razem	1 856 229	1 808 045	-48 184	28 516

Zródło: Ściański P., 2009: Informacja dotycząca wpływu działania „Renty strukturalne” na poprawę struktury agrarnej gospodarstw, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Możliwość uzyskania renty strukturalnej istniała w sytuacji prawnej, gdy przekazywano minimum 1 ha użytków rolnych. W rzeczywistości takie skrajne przypadki nie występowały, gdyż średnia powierzchnia przekazanego gospodarstwa wyniosła w skali kraju 10,35 ha i była zróżnicowana między województwami. Największe gospodarstwa przekazywane były w województwach mających w swojej strukturze dużo gospodarstw wielkoobszarowych, w tym w woj. warmińsko-mazurskim (16,66 ha) zachodniopomorskim (15,42 ha) i lubuskim (13,81 ha) Z kolei najmniejsze jednostki gospodarcze były przekazywane w woj. małopolskim (4,35 ha), podkarpackim (4,83 ha) i śląskim (6,46 ha).

Istotniejsze jest jednak pytanie, jak rolnicy pozostający w wieku powyżej 55 lat, a więc potencjalnie pozostający w przedziale wieku umożliwiającym im skorzystania z rent strukturalnych, w rzeczywistości skorzystali z tej możliwości. Podczas analizy

należy brać pod uwagę prawne i formalne ograniczenia dostępu do rent strukturalnych, które bardzo precyzyjnie regulowały rozporządzenia Rady Ministrów i kolejne ich nowelizacje. Według GUS w 2002 r. liczba rolników pozostających w wieku powyżej 55 lat wynosiła 847,2 tys., czyli 46,8% wszystkich właścicieli gospodarstw rolnych. Stanowi to poważny problem starzenia się społeczności rolniczej, a dla poważnej grupy niespełniającej kryterium dostępu do rent powoduje, że wielu użytkowników gospodarstw rolnych pracuje do normalnej emerytury, którą osiąga się w wieku 65 lat, a praktycznie do końca życia. Tak więc problem starzenia się społeczeństwa polskiego występuje w większym nasileniu w środowisku wiejskim, aniżeli w całym społeczeństwie. Analizując liczbę przekazanych gospodarstw rolnych w stosunku do populacji rolników będących w wieku powyżej 55 lat, to najlepiej czynnik rent strukturalnych wykorzystano w woj. kujawsko-pomorskim (15,30%), podlaskim (13,88%) i łódzkim (10,98%). Natomiast słabiej ten czynnik wykorzystali beneficjenci w woj. śląskim (1,93%), podkarpackim (2,15%) i lubuskim (3,13%) (tab. 4).

Tab. 4. Udział beneficjentów w ogólnej liczbie rolników powyżej 55 lat według województw

Województwo	Liczba gosp. rolnych z indywidualnym użytkownikiem w wieku powyżej 55 lat	Liczba przekazanych gospodarstw w ramach działania "Renty strukturalne"			Udział potencjalnych beneficjentów w działaniu E/B (%)	Gospodarstwa przekazane na powiększenie innego gospodarstwa C/E (%)
		Na powiększenie innego gospodarstwa	Na następcę, zaalesienie oraz cele związane z ochroną środowiska	Łącznie C+D		
A	B	C	D	E	F	G
Dolnośląskie	41000	1 769	1 198	2 967	7,24	59,62
Kujawsko-pomorskie	27 700	2 468	1 769	4 237	15,30	58,25
Lubelskie	90 100	3 151	2 559	5 710	6,34	55,18
Lubuskie	18 000	311	252	563	3,13	55,24
Łódzkie	53 200	3 087	2 756	5 843	10,98	52,83
Małopolskie	119600	758	1 648	2406	2,01	31,50
Mazowieckie	91 900	5 145	4 453	9 598	10,44	53,60
Opolskie	21200	949	639	1 588	7,49	59,76
Podkarpackie	122 100	921	1 709	2 630	2,15	35,02
Podlaskie	31 100	2 671	1645	4 316	13,88	61,89
Pomorskie	19600	891	729	1 620	8,27	55,00
Śląskie	78 100	622	889	1 511	1,93	41,16
Świętokrzyskie	47100	1 412	1 944	3 356	7,13	42,07
Warmińsko-mazurskie	19 000	1 162	724	1 886	9,93	61,61
Wielkopolskie	47 100	2 286	2 645	4 931	10,47	46,36
Zachodniopomorskie	20 400	829	511	1 340	6,57	61,87
Razem	847 200	28 432	26 070	54 502	6,43	52,17

Źródło: Ściański P., 2009, Informacja dotycząca wpływu działania „Renty strukturalne” na poprawę struktury agrarnej gospodarstw, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ramach programu rent strukturalnych zostało przekazanych ogółem 503,9 tys. ha, w tym na rzecz następców 211,2 tys. ha, co stanowiło 47,72% przekazanych użytków rolnych. Na powiększenie istniejących gospodarstw przekazano ponad 244,0 tys. ha czyli 53,23 %. Na pozostałe cele związane z zalesieniem gruntów rolnych i ochroną środowiska przeznaczono zaledwie 0,05% powierzchni wszystkich przekazanych użytków rolnych.

Średnia wysokość renty strukturalnej wynosiła 1 572 zł. W województwach o największym rozdrobieniu gospodarstw przeciętna renta wypłacana była w kwocie 1290 zł, a w województwach o najbardziej poprawnej pod względem tej cechy 1602 zł miesięcznie. Wysokość renty strukturalnej była wyższa od tej wypłacanej z KRUS i FUS. Do pozytywnych cech realizacji programu realizacji rent strukturalnych należy zaliczyć, że ziemia trafiła do ludzi młodych, pozostających w wieku poniżej 40 lat życia (91,4%).

W PROW 2004-2006 preliminarz wydatków finansowych zaplanowano na poziomie 640,5 mln euro, natomiast suma wydatków wyniosła 534,9 mln euro (83,5%). Z kolei pod względem rzeczowym (liczebnym) przewidywano, że 52 400 rolników zostanie beneficjentami rent strukturalnych, w rzeczywistości 53 732 (102,5%) beneficjentów uzyskało renty strukturalne na okres 10 lat.

Renty strukturalne w ramach PROW 2007-2013

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowiło podstawę prawną do opracowania PROW na lata 2007-2013. W rozporządzeniu wskazano na potrzebę powiązania przekazywania gospodarstw rolnych z procesem wsparcia młodych rolników⁷. Renty strukturalne znalazły się w Osi 1 PROW pt. „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”. W ramach indykatywnego podziału środków na poszczególne działania przewidziano środki na renty strukturalne w wysokości 2 187,6 mln euro. Pod względem rzeczowym zaplanowano, że 50 400 rolników przejdzie na rentę strukturalną⁸.

Rolnicy chcąc uzyskać rentę strukturalną musieli przekazać co najmniej 3 ha łącznej powierzchni użytków rolnych. W przypadku gospodarstw rolnych położonych w województwie małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim, rolnicy musieli dysponować gospodarstwami o powierzchni 1 ha. Gospodarstwa rolne przekazywane za rentę musiały mieć powierzchnię równą lub większą od średniej powierzchni gruntów rolnych w danym województwie. Średnia powierzchnia użytków rolnych w poszczególnych województwach oraz średnia powierzchnia w kraju ogłaszane były corocznie przez Prezesa Agencji. Podstawowa wysokość renty strukturalnej wynosiła 150% najniższej emerytury, która w 2007 r. wynosiła 896,19 zł. Wysokość renty ulegała zwiększeniu o 100% kwoty najniższej emerytury, gdy obydwój małżonkowie spełniali warunki do przyznania renty strukturalnej. Renta strukturalna ulegała kolejnemu zwiększeniu o 15% w przypadku, gdy przekazane zostało gospodarstwo rolne o

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁸ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

powierzchni większej niż 10 ha osobie będącej w wieku poniżej 40 roku życia. Łącznie renta strukturalna mogła wynieść 265% najniższej emerytury⁹.

Do złożenia wniosku uprawniony był producent rolny, który: 1) ukończył 55 lat, 2) prowadził działalność rolniczą przez okres 10 lat i przez 5 lat był ubezpieczony, 3) posiadał gospodarstwo rolne o powierzchni 3 ha. Z kolei osoba przejmująca gospodarstwo była następcą lub rolnikiem, który nie ukończył 50 roku życia oraz posiadał kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W latach 2007-2008 rolnicy złożyli łącznie 17 064 wniosków o przyznanie renty strukturalnej, zaś wnioskowana kwota miesięcznej pomocy wyniosła 15 934,2 tys. zł (tab. 5).

Tab. 5. Liczba złożonych wniosków i wnioskowanej kwoty miesięcznej pomocy według województw

Województwo	Liczba złożonych wniosków w 2007 r.	Wnioskowana kwota miesięcznej pomocy w tys. zł	Liczba złożonych wniosków w 2008 r.	Wnioskowana kwota miesięcznej pomocy w tys. zł
Dolnośląskie	422	356,7	427	413,9
Kujawsko-pomorskie	763	655,1	650	633,3
Lubelskie	874	794,4	918	908,6
Lubuskie	86	80,8	87	86,3
Łódzkie	753	675,9	690	693,8
Małopolskie	456	407,8	435	424,8
Mazowieckie	1 398	1 255,5	1 313	1 319,7
Opolskie	263	233,5	244	234,1
Podkarpackie	541	468,2	477	456,8
Podlaskie	545	477,9	496	476,5
Pomorskie	251	227,8	238	242,6
Śląskie	328	268,5	247	240,4
Świętokrzyskie	684	568,2	551	530,2
Warmińsko-mazurskie	392	343,1	371	378,6
Wielkopolskie	883	797,2	798	810,3
Zachodniopomorskie	245	230,2	238	243,5
Razem	8884	7840,8	8180	8093,4

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

W omawianym okresie najwięcej wniosków złożono w woj. mazowieckim (2 711), wielkopolskim (1 681) i kujawsko-pomorskim (1 524). Z kolei najmniej w woj. lubuskim (173), opolskim (507) i pomorskim (489). W ciągu dwóch lat nowego PROW 2007-2013 rolnicy złożyli mniej wniosków o renty strukturalne, niż w ciągu jednego roku poprzedniego PROW 2004-2006. Przyczyn tej sytuacji było wiele, w tym większe normy obszarowe umożliwiające przekazanie gospodarstwa (3 ha zamiast 1 ha), przekazywane gospodarstwo nie powinno być mniejsze od średniej wojewódzkiej (poza 4 województwami), proponowany poziom renty był niższy od poprzednich rozstrzygnięć.

⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Problematyka wysokości rent strukturalnych wypłacanych beneficjentom

We wszystkich dokumentach stwierdzano, że programy rent strukturalnych miały zachęcać rolników do przekazywania gospodarstw rolnych w celu scalania ich w większe jednostki produkcyjne, zaś beneficjentom zapewnić miały godziwe źródła utrzymania, aby rezygnowali z pracy na roli. Funkcję motywacyjną miały spełniać stosunkowo wysokie renty, istotnie różniące się od tych otrzymywanych w powszechnym systemie świadczeń rentownych i emerytalnych. Mechanizm obliczania rent był stosunkowo prosty i polegał na tym, że wysokość renty ustalano jako odpowiedni procent kwoty najniższej emerytury określonej w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei kwotę najniższej renty i emerytury krajowej ogłaszał okresowo Prezes ZUS w Monitorze Polskim. W momencie wypłacania pierwszych rent strukturalnych (luty 2005 r.) kwota najniższej emerytury krajowej wynosiła 562,58 zł. Miesięczna minimalna kwota renty strukturalnej w 2005 r. ($210\% \times 562,58$ zł) wynosiła 1181,42 zł, zaś maksymalna miesięczna renta strukturalna ($440\% \times 562,58$) wynosiła 2 475,35 zł. Od 1 marca 2006 r. wysokość najniższej emerytury wyniosła 597,46, co zgodnie z przepisami o FUS automatycznie podniosło kwotę najniższej renty do 1254,67, zaś najwyższej do 2628,82 zł. Do tych wyliczeń należy dodać istotną informację, że renty strukturalne wypłacane były comiesięcznie i to przez 10 lat, niezależnie od tego, kiedy rolnik osiągnie wiek emerytalny w KRUS. Pierwszy PROW 2004-2006 trwał trzy lata, w związku z tym cały ciężar realizacji przez kolejnych 7 lat rent strukturalnych przechodził na następny PROW 2007-2013.

W perspektywie finansowej UE na lata 2007-2013 działania związane z rentami strukturalnymi musiały ulec daleko idącym modyfikacjom. Z jednej strony szły w kierunku zaostrzenia kryteriów przyznawania rent, z drugiej zaś obniżenia wysokości wypłacanych kwot za rentę. Pula środków przydzielona w ramach PROW 2007-2013 na program rent strukturalnych wyniosła 2 187,6 mln euro. Ze środków tego okresu programowania były wypłacane zobowiązania, zarówno wobec beneficjentów rent strukturalnych z PROW 2004-2006 w wysokości 1 465,7 mln euro (67%), jak i na działania w ramach PROW 2007-2013 w wysokości 721,9 mln euro (33%). Rentę ustalono na niskim poziomie 150% najniższej emerytury ($150\% \times 597,48$) co dawało 896,19 zł. Z kolei najwyższa renta wynosiła 1583,27 zł ($265\% \times 597,48$). Od 1 marca 2008 r. wzrosła wysokość najniższej krajowej emerytury do 636,29 zł, co podniosło kwotę wypłacanych rent, a jednocześnie zmniejszyło pulę środków przewidzianych w PROW 2007-2013. Utrzymano zapis, że rentę wypłaca się co miesiąc, ale nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 65 lat życia.

Nowelizacja rozporządzenia MRiRW w sprawie rent strukturalnych z 2010 r.

Projekt dokonania korekty PROW 2007-2013 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi złożył w Komisji Europejskiej dnia 23 kwietnia 2009 r. W dniu 17 grudnia 2009 r. wydana została pozytywna decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca wnioskowane przez Polskę zmiany PROW 2007-2013. W wyniku zmian zwiększono pulę budżetu na działania związane z rentami strukturalnymi, z początkowych 2 187,6 mln euro do

proponowanych 2 549,6 mln euro (o 14,6%). Powodem decyzji zmierzającej do dokonania zmian w budżecie, było stwierdzenie poważnego niedoboru środków finansowych w stosunku do kwot ujętych w tabelach finansowych. Ponadto powodem niedoboru środków była zmienność kursu złotego w stosunku do euro, a także zmiana przepisów krajowych dotyczących waloryzacji rent i emerytur oraz niedoszacowania wielkości zobowiązań podjętych w ramach PROW 2004-2006.

Istotnym novum będzie odejście od corocznej waloryzacji rent strukturalnych i przejście na stały system kwotowy, który nie będzie podlegał waloryzacji. Podstawową wysokość renty strukturalnej obliczono na kwotę 1013 zł ($150\% \times 675,10$). Podstawowa wysokość renty ulega zwiększeniu o dodatek na małżonka o kwotę 676 zł oraz o dodatek za przekazanie gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 10 ha osobie w wieku do 40 roku życia o kwotę 102 zł. W sumie beneficjent w świetle nowych przepisów może maksymalnie otrzymać stałą kwotę 1791 zł, która nie ulegnie zmianie w ciągu najbliższych 10 lat. Drugą propozycją było podniesienie progów wielkościowych z dotychczasowych 3 ha do 6 ha (w 4 województwach do 3 ha), które to działanie powinno uwolnić do restrukturyzacji jak najwięcej gruntów rolnych przy użyciu ograniczonych środków finansowych.

Tak więc celem nowelizacji było dokonanie głębszej restrukturyzacji polskiego rolnictwa, głównie poprzez przekazywanie gospodarstw tylko na powiększenie istniejących gospodarstw lub następcy, pod warunkiem, iż docelowo stworzy on gospodarstwo większe od przejętego. Trudno będzie dokonać głębokich zmian strukturalnych, jeśli w perspektywie do 2013 r. planuje się dokonanie kolejnego naboru wniosków tylko dla 6 tys. beneficjentów. Liczba beneficjentów objętych programem rent strukturalnych spadnie z 50 400 do 20 400 (40,5%). Mała liczba rolników, która może realnie ubiegać się o otrzymanie renty, będzie regulowana specjalnymi kryteriami wyboru wniosków oraz podziałem środków publicznych pomiędzy regiony (tzw. koperta wojewódzka). Kryteria wyboru wniosków o przyznanie renty strukturalnej obrazuje tab. 6.

Tab. 6. Kryteria wyboru wniosków o przyznanie renty strukturalnej

1) Wielkość przekazywanych gospodarstw – maksymalnie 50 pkt.	
Wielkość przekazywanego gospodarstwa w ha	Liczba punktów
W przedziale od średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie w kraju (średnia krajowa) do 1,5-krotności średniej krajowej - dla województw, w których średnia wojewódzka jest wyższa od średniej krajowej lub w przedziale od średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie w województwie (średnia wojewódzka) do 1,5-krotności średniej wojewódzkiej - dla województw, w których średnia wojewódzka jest niższa od średniej krajowej	Od 0 do 20 punktów, przy czym 20 punktów przyznaje się dla gospodarstwa o powierzchni równej odpowiednio 1,5-krotności średniej krajowej, albo 1,5-krotności średniej wojewódzkiej, a dla pozostałych wielkości powierzchni gospodarstw rolnych - proporcjonalnie mniej, do 0 punktów, dla wielkości równej odpowiednio średniej krajowej, albo średniej wojewódzkiej
W przedziale powyżej 1,5-krotności średniej krajowej do 3-krotności średniej krajowej lub	Od 20 do 50 punktów, przy czym 50 punktów przyznaje się dla gospodarstwa o powierzchni równej

odpowiednio w przedziale powyżej 1,5-krotności średniej wojewódzkiej do 3-krotności średniej wojewódzkiej	3-krotności średniej krajowej, albo 3-krotności średniej wojewódzkiej, a dla pozostałych wielkości powierzchni gospodarstw rolnych - proporcjonalnie mniej, do 20 punktów, dla wielkości równej odpowiednio 1,5-krotności średniej krajowej, albo 1,5-krotności średniej wojewódzkiej
Powyżej 3-krotności odpowiednio średniej krajowej (lub odpowiednio powyżej 3-krotności średniej wojewódzkiej)	50 punktów
2) Wielkość tworzonych gospodarstw – maksymalnie 40 pkt.	
Wielkość tworzonego gospodarstwa w ha	Liczba punktów
W przedziale od 1,5-krotności średniej krajowej do 3-krotności średniej krajowej (dla województw, w których średnia wojewódzka jest wyższa od średniej krajowej) lub w przedziale od 1,5-krotności średniej wojewódzkiej do 3-krotności średniej wojewódzkiej (dla województw, w których średnia wojewódzka jest niższa od średniej krajowej)	Od 10 do 20 punktów, przy czym 20 punktów przyznaje się dla gospodarstwa o powierzchni równej odpowiednio 3-krotności średniej krajowej, albo 3-krotności średniej wojewódzkiej, a dla pozostałych wielkości powierzchni gospodarstw rolnych - proporcjonalnie mniej, do 10 punktów dla wielkości równej odpowiednio 1,5-krotności średniej krajowej, albo 1,5-krotności średniej wojewódzkiej
W przedziale powyżej 3-krotności średniej krajowej do 5-krotności średniej krajowej lub odpowiednio w przedziale powyżej 3-krotności średniej wojewódzkiej do 5-krotności średniej wojewódzkiej	Od 20 do 40 punktów, przy czym 40 punktów przyznaje się dla gospodarstwa o powierzchni równej 5-krotności średniej krajowej, albo 5-krotności średniej wojewódzkiej, a dla pozostałych wielkości powierzchni gospodarstw rolnych - proporcjonalnie mniej, do 20 punktów dla wielkości równej odpowiednio 3-krotności średniej krajowej, albo 3-krotności średniej wojewódzkiej
Powyżej 5-krotności średniej krajowej (lub odpowiednio powyżej 5-krotności średniej wojewódzkiej)	40 punktów
3) Jeżeli przekazanie gospodarstwa rolnego następuje na rzecz osoby fizycznej poniżej 40 roku życia, przyznaje się 5 pkt.	
4) Jeżeli następcy przekazywane jest gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej średniej krajowej, przyznaje się 5 pkt.	

Źródło: Projekt nowelizacji Rozporządzenia MRiRW w sprawie rent strukturalnych z 2010 r.

Pomoc przysługuje w kolejności wynikającej z uzyskanej liczby punktów, począwszy od tego wniosku, który uzyskał największą liczbę punktów do wysokości limitu środków na przyznanie pomocy, stanowiącego równowartość w złotych kwoty w euro określonej na poszczególne województwa. W przypadku wniosków z taką samą liczbą punktów o przyjęciu do realizacji decyduje wielkość przekazywanego gospodarstwa rolnego.

Zmniejszenie kwoty pomocy dla rolników decydujących się na przekazanie gospodarstwa za rentę strukturalną, może być zrekompensowane poprzez uzyskanie przez spadkobiercę wsparcia finansowego z działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Według znowelizowanego rozporządzenia MRiRW zmiany polegają na ścisłym powiązaniu udzielania pomocy z realizacją planu rozwoju gospodarstwa i przeznaczeniem środków na jego rozwój. Kwota pomocy ma wzrosnąć z 50 tys. zł do 75 tys. zł, co pozwoli na lepsze wykorzystanie czynników produkcji tkwiących w gospodarstwach rolnych.

Uwagi końcowe

Celem rent strukturalnych było przyspieszenie restrukturyzacji gospodarstw rolnych oraz obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą. Założenia programowe zmierzały do poprawy rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych. Dodatkowym celem było zapewnienie istotnego źródła dochodu rolnikom, decydującym się na przekazanie swojego gospodarstwa rolnego następcom lub na powiększenie istniejących już gospodarstw rolnych. Grunty rolne pozyskane w wyniku rent strukturalnych w połowie przypadły następcom, a w drugiej połowie gospodarstwom sąsiedzkim. Przekazywanie gospodarstw rolnych spadkobiercom nie poprawiało struktury agrarnej, ponieważ w niezmiennym kształcie przechodziły w ręce młodych rolników. Siłą sprawczą przemian był czynnik ludzki, który dzięki młodości mógł być źródłem zmian modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych. Druga połowa z przekazanych gruntów rolnych, była przeznaczona na powiększanie innych gospodarstw i zapewne spowodowała pozytywne zmiany agrarne. Pierwsza grupa czynników przyspieszała proces wymiany pokoleń, druga grupa czynników przyczyniała się do koncentracji ziemi.

W trakcie omawianego okresu kryteria dostępu do rent strukturalnych i warunki ich uzyskania ulegały wyraźnemu zaostrzeniu, a nawet pogorszeniu. W PROW 2004-2006 dostęp do rent miał każdy producent rolny, który dysponował gospodarstwem rolnym o powierzchni co najmniej 1 ha. W kolejnym PROW 2007-2013 powierzchnia niezbędna do uzyskania renty wzrosła do 3 ha, zaś 1 ha trzeba było dysponować w czterech województwach leżących w Polsce południowo-wschodniej. W znowelizowanym rozporządzeniu MRiRW z 2010 r. powierzchnię potrzebną do uzyskania renty podniesiono z 3 ha do 6 ha (w tym 3 ha w 4 województwach). W Polsce gospodarstwa rolne o powierzchni od 1ha do 5 ha stanowią 39,6% wszystkich gospodarstw, i one zostały wykluczone z instrumentów przemian agrarnych.

Poważnej, a przy tym negatywnej zmianie, uległa również wysokość świadczeń, jakie otrzymywali beneficjenci za renty w analizowanym okresie. Najwyższy poziom płatności za renty strukturalne (od 210% do 440%) uzyskiwali rolnicy w pierwszym okresie uruchomienia świadczeń, przypadającym na lata 2004-2006. W drugiej perspektywie planowania PROW przypadającej na lata 2007-2013, wysokość płatności obniżono do 150% kwoty najniższej emerytury, zaś maksymalna wysokość pomocy nie mogła przekroczyć 265%. Renty były obliczane w oparciu o system wskaźników i okresowo waloryzowane. W 2010 r. system zmieniono ze wskaźnikowego na kwotowy wyrażony w złotych. Wysokość renty obniżono do kwoty przybliżonej do wysokości średniego świadczenia emerytalno-rentowego przyznawanego rolnikom w

ramach systemu ubezpieczeń społecznych i tym samym utraciły one swój motywacyjny charakter. Renty nie będą mogły być waloryzowane, co jest sprzeczne z innymi systemami emerytalno-rentowymi.

Komisja Europejska w ramach realokacji wyraziła zgodę na zwiększenie limitu środków o 362 mln euro na działanie renty strukturalne, pod warunkiem przyspieszenia procesu restrukturyzacji polskiego rolnictwa, polegającemu na zmianie warunków dostępu do tego działania. Skuteczność poprawy struktury agrarnej ma być osiągnięta poprzez przekazywanie gospodarstw tylko na powiększenie istniejących gospodarstw, a następnie tylko wówczas, gdy docelowo stworzą gospodarstwa o większym areale. W ramach korekty budżetu PROW 2007-2013 na działania renty strukturalne wygoszparowano 2 549,6 mln euro, przy czym największe środki pochłoną zobowiązania dla 53,4 tys. beneficjentów z lat 2004-2006. Przy założeniu uśrednionej wysokości renty strukturalnej zobowiązania wyniosą około 2 120 mln euro. Oznacza to, że dla beneficjentów okresu 2007-2013 złożono alokację na poziomie 420 mln euro, pozwalającą na obsługę już przyznanych rent (17,1 tys.) oraz dodatkowo 6 tys. z nowego naboru. Tak więc w okresie siedmioletniego programu osiągnie się 50% skuteczności działania z okresu planu trzyletniego.

Literatura

1. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
8. Ściański P.: Informacja dotycząca wpływu działania „Renty strukturalne” na poprawę struktury agrarnej gospodarstw, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2009.
9. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie.
10. Wawrzyniak B. M., Wojtasik B.: Ubezpieczenia społeczne rolników, WTN, Włocławek 2005.
11. Wawrzyniak B. M., Zajdel M.: Program rent strukturalnych w rolnictwie polskim, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3/2006.

Summary

The aim of the presented analysis was to point out changes between PROW 2004-2006 and PROW 2007-2013 concerning structural pensions. This action was one of the instruments mitigating unfavourable effects of agrarian changes on rural areas. It also was a source of income for farmers who decided to quit farming. It was deliberately designed for improving profitability of agriculture and life quality on rural areas, as well as lowering unemployment among young farmers. During 2004-2006 there were 53.4 thou beneficiaries of this action. The period for taking advantage of it was fixed for 10 years. The average amount of a pension was on the level of 1572 PLN.

During 2007-2013 the number of beneficiaries was reduced to 17.1 thou. Because of the European Union financial support relocation there would be possibility to begin a new recruitment for 6 thou structural pensions. The basic amount for a payment was defined on the level of 1013 PLN. Limitations of the level for structural pensions realisation will cause slowing down agrarian transformation.

Informacje o autorach:

Dr inż. Piotr Prus

Prof. dr hab. Bogdan M. Wawrzyniak

Katedra Ekonomiki i Doradztwa w Agrobiznesie

Wydział Rolnictwa i Biotechnologii

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy

Al. prof. S. Kaliskiego 7 bud. 3.1

85-796 Bydgoszcz

tel.: (052) 340 81 85, 340 80 84

tel. kom.: 601 91 61 50

e-mail: prus@utp.edu.pl

Henryk Wyrębek

Znaczenie kredytu w finansowaniu zakup nieruchomości mieszkaniowych w Polsce na przykładzie banku PKO BP

Meaning of credit in financing purchase of housing real estates in Poland on the example of the PKO BP bank

Nieruchomość jest specyficznym obiektem prawnym. Świadczy o tym nie tylko definicja prawna nieruchomości. Wszystkie fazy życia nieruchomości: faza obrotu, faza projektowania zabudowy gruntu, faza realizacji, faza dopuszczenia do eksploatacji, faza użytkowania, a także faza likwidacji obiektów budowlanych, są uregulowane prawnie.

Wysokie ceny mieszkań zmieniły strukturę finansowania zakupu. Zmniejszyła się liczba klientów korzystających wyłącznie z kredytu bankowego. Wzrósł natomiast do 79% odsetek kupujących wykorzystujących kredyt i własne środki.

Sytuacja ta utrzymuje się od połowy 2004 roku i ma swoją genezę w ówczesnym uwolnieniu źródeł finansowania zakupu, tj. niskim oprocentowaniu i dużej dostępności kredytów mieszkaniowych oferowanych przez banki w Polsce. W artykule przedstawiono znaczenie kredytu w finansowaniu zakupu nieruchomości mieszkaniowych w Polsce na przykładzie banku PKO BP.

Wstęp

Nieruchomość jest produktem specyficznym, bowiem przedmiotem obrotu nie jest grunt czy budynek, tylko prawa do nieruchomości. Obrót nieruchomościami staje się zatem obrotem różnymi prawami, określającymi sposoby ich użytkowania, a także prawa i obowiązki właściciela i innych użytkowników. Nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę. Mogą być także obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Obrót prawami na nieruchomościach dokonuje się w dwojakiego rodzaju transakcjach:

- rynkowych, obejmujących kupno/sprzedaż, najem/dzierżawę, użytkowanie, pod-najem, zamianę,
- nierynkowych, obejmujących darowiznę, spadkobranie, wywłaszczenie, uwłaszczenie, eksmisję czy egzekucję¹.

Nieruchomość staje się przedmiotem obrotu rynkowego w celu realizacji własnych celów mieszkaniowych czy prowadzenia działalności gospodarczej. Może być również przedmiotem obrotu w celach inwestycyjnych, by osiągnąć strumień dochodu w postaci czynszów czy dochodów pozaczynszowych, np. z reklam lub realizacji zysku kapitałowego w postaci dodatniej różnicy pomiędzy ceną sprzedaży a ceną zakupu.

¹ M. Bryx (red.), Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami, POLTEXT, Warszawa 2004, s. 34.

W zależności od rodzaju nieruchomości lub struktury najmu (dzierżawy) inwestor może uzyskać stałe długoterminowe dochody lub strumienie dochodów o wysokim potencjale wzrostu w przyszłych okresach. Może nabyć nieruchomość postrzegając ją jako inwestycję wykazującą potencjał wzrostu wartości kapitałowej po to, by móc uzyskać zysk kapitałowy.

Wielu inwestorów, zajmujących się nieruchomościami, inwestuje również w inne klasy aktywów. W procesie alokacji środków, nieruchomości muszą być w stanie konkurować z innymi instrumentami inwestycyjnymi lub je uzupełniać, stanowiąc element portfela inwestycyjnego.

Nieruchomość może również stanowić zapas handlowy, kiedy została nabyta celem sprzedaży. Jej sprzedaż może poprzedzić zmiana przeznaczenia gruntu, jego podział, uzbrojenie, zabudowa. Sprzedaż nieruchomości gruntowej zabudowanej może poprzedzić remont, modernizacja, adaptacja. Dla właścicieli, którzy posiadają nieruchomości stanowiące zapas handlowy, stanowią one element majątku obrotowego.

Jeżeli właściciel uzna, że nieruchomość nie spełnia jego oczekiwań, nie generuje bowiem odpowiedniego dochodu lub wzrostu wartości kapitału bądź nie jest przydatna dla prowadzonej działalności gospodarczej (nieruchomość nadmierna), zdecyduje się na jej sprzedaż bądź wynajęcie.

Bez względu na sposób wykorzystania, nieruchomość jako obiekt rynkowy musi być zidentyfikowana fizycznie i prawnie. Uczestnicy rynku poszukują informacji o stawkach czynszu, wypełnieniu i cenach nieruchomości.

Charakterystyka rynku nieruchomości w Polsce

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce znajduje się od połowy 2004 roku w fazie postępującego wzrostu cen.

Przyczyny tego wzrostu to:

- wysoki popyt, poparty dużą dostępnością kredytów mieszkaniowych udzielanych przez banki,
- niska, niewystarczająca podaż nowych mieszkań na rynku pierwotnym, a co za tym idzie wyczerpująca się oferta rynku wtórnego,
- wysokie ceny gruntów budowlanych na obszarach miejskich, zwłaszcza objętych aktualnymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- rosnące koszty budowy nowych mieszkań, zwłaszcza w zakresie robocizny.

Wydawać by się mogło, że zgodnie z zasadami rządzącymi wolnym rynkiem, odpowiedzią na wysoki popyt będzie lawina nowych inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez deweloperów rodzimych, jak i zagranicznych. Tymczasem oczekiwany boom budowlany jest skutecznie dławiony przez niedoskonałe ustawodawstwo, a ściślej brak nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która pozwoliłaby między innymi na przyspieszenie prac związanych z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zwiększyłaby się podaż terenów pod budownictwo, zwłaszcza w dużych miastach. Jak wiadomo, brak planu miejscowego powoduje znaczne wydłużenie procesu budowlanego w fazie uzyskiwania pozwolenia na budowę – średnio o dwa lata. Tak więc, jeśli dodać do tego okres minimum 1,5 roku potrzebny na wybudowanie budynku mieszkalnego, to trudno o optymizm

W czerwcu 2006 roku dodatkowym argumentem utrzymującym wysoki popyt, pomimo drogich cen, stała się decyzja Komisji Nadzoru Bankowego o ograniczeniu od 1 lipca 2006 roku dostępności niskooprocentowanych kredytów mieszkaniowych udzielanych w walutach obcych, a zwłaszcza we frankach szwajcarskich. W lipcu natomiast, rząd zapowiedział na 2007 rok kolejne ograniczenia na rynku, w postaci likwidacji podatkowej ulgi odsetkowej od kredytów mieszkaniowych oraz wprowadzenia, obowiązującego wszystkich sprzedających, 19-procentowego opodatkowania zysku od sprzedaży nieruchomości.

Podobnie, jak w poprzednim okresie największym zainteresowaniem kupujących cieszą się mieszkania nowe, tzn. wybudowane w okresie ostatnich dziesięciu lat, 1-, 2- i 3-pokojowe, o powierzchni użytkowej od 28 m² do 75 m², z księgą wieczystą, rozkładowe, w średnio wysokich budynkach, w centrach miast oraz w osiedlach obrzeżnych i peryferyjnych, lecz z dobrym połączeniem komunikacyjnym z centrum. Obecnie tylko nieznacznie ustępują im ceną mieszkania starsze, także w osiedlach z wielkiej płyty, pod warunkiem utrzymania dobrego standardu.

Czas sprzedaży mieszkań skrócił się zdecydowanie, średnio z sześciu miesięcy do kilkunastu dni. Mieszkania o niższym standardzie i mało atrakcyjnej lokalizacji, a zwłaszcza duże 4- i 5-pokojowe, jeżeli nie przyciągają okazyjną ceną, czekają na nabywców do kilku miesięcy.

Wzrosło zainteresowanie kupnem mieszkań 4-pokojowych w wysokim standardzie. Na wtórnym rynku są one najczęściej kupowane na potrzeby własne nabywców, w celu polepszenia warunków mieszkaniowych.

Obok Warszawy, także w Krakowie, Wrocławiu i Trójmieście obserwuje się wzmożony popyt na mieszkania apartamentowe w najwyższym standardzie, zarówno z rynku pierwotnego, jak i wtórnego.

Pakiet usług kredytowych świadczonych przez PKO BP SA w ofercie dla klientów rynku mieszkaniowego

W Polsce od kilku lat rozwija się rynek mieszkaniowych kredytów hipotecznych. Zaciągając tak ważne w życiu zobowiązanie, jakim jest kredyt mieszkaniowy, warto sobie uświadomić, z jakimi prawami i obowiązkami jest to związane. Istnieje wiele czynników, które kredytobiorca musi wziąć pod uwagę i skoncentrować się nad ich konsekwencjami.

Banki proponują coraz bardziej atrakcyjne oferty, dostosowane do zmieniających się potrzeb klientów. Oferta długoterminowych kredytów PKO Banku Polskiego to nowoczesny pakiet produktów przeznaczonych na różne cele mieszkaniowe: począwszy od zakupu działki budowlanej bądź rekreacyjnej i budowy na niej domu, jego wykończenia i urządzenia, poprzez zakup domu czy mieszkania, po spłatę kredytu mieszkaniowego zaciągniętego w innym banku. Kredyty hipoteczne PKO BP SA m.in. kredyt mieszkaniowy WŁASNY KĄT mogą być spłacane nawet przez 30 lat, przy czym cały okres kredytowania powinien zakończyć się w wieku 65 lat kredytobiorców.

Bank kredytuje inwestycje, jeżeli kredyt wraz z wkładem finansowym umożliwia zakończenie inwestycji lub doprowadzenie jej do stanu pozwalającego na zasiedlenie lub użytkowanie nieruchomości. Zakończenie inwestycji lub doprowadzenie jej do stanu pozwalającego na zasiedlenie lub użytkowanie nieruchomości powinno nastąpić nie

później niż w terminie 36 miesięcy od dnia zawarcia umowy kredytu. Przez ten czas czyli w okresie realizacji inwestycji, kiedy środki kredytu są wykorzystywane w transzach, klient płaci tylko odsetki od uruchomionej części kredytu. Rozwiązanie to, zwane karencją w spłacie rat kapitałowych, pozwala na przeznaczenie maksymalnej ilości środków własnych kredytobiorców na realizację inwestycji, wykończenie domu.

Kredyt może być udzielony do wysokości 100% kosztów inwestycji w przypadku refinansowania poniesionych kosztów inwestycji w terminie nie przekraczającym 12 miesięcy, licząc, w zależności od rodzaju inwestycji, od dnia:

- przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy przez właściwy organ administracji,
- uzyskania pozwolenia na użytkowanie,
- zakończenia inwestycji,
- zawarcia - w formie aktu notarialnego - umowy sprzedaży lub umowy przenoszącej własność,
- ustanowienia prawa odrębnej własności, spółdzielczego własnościowego lub lokatorskiego prawa

W przypadku pierwszej opłaty z tytułu nabycia prawa użytkowania wieczystego działki budowlanej od gminy lub Skarbu Państwa kredyt może być udzielony do 80% jej wysokości. Kolejnych opłat kredytobiorca dokonuje z własnych środków.

Koszt inwestycji stanowi kwota środków niezbędnych do zrealizowania inwestycji, a w szczególności:

- wartość (cena) działki, na której jest realizowana inwestycja,
- koszt uzbrojenia działki,
- koszt robót i materiałów budowlanych,
- koszt opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej,
- koszt wyceny sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego - jeżeli występuje,
- cena nabycia nieruchomości,
- koszty związane z przeprowadzeniem transakcji, w tym m.in.: koszty podatkowe, notarialne i sądowe,
- koszt robót wykończeniowych,
- pierwszą opłatę wniesioną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu,

Do kwoty kredytu mogą zostać doliczone koszty ubezpieczenia z tytułu ubezpieczenia od utraty pracy i hospitalizacji, oraz prowizja za udzielenie kredytu,

PKO BP SA jest jednym z pierwszych banków działających na polskim rynku, który zaproponował swoim klientom ubezpieczenie na wypadek utraty pracy rozszerzone o ubezpieczenie od ryzyka hospitalizacji.

Do umowy ubezpieczenia może przystąpić kredytobiorca (maksymalnie 3 osoby), który zawarł umowę kredytu o okresie spłaty wynoszącym co najmniej 60 miesięcy oraz do dnia przystąpienia do umowy ubezpieczenia ukończył 18 lat i nie ukończył 60 lat.

Z tej propozycji mogą skorzystać klienci zatrudnieni na podstawie:

- zatrudnienie na czas nieokreślony lub w przypadku kontraktu na czas nieokreślony nieprzerwanie od co najmniej 6 m-cy.
- zatrudnienie na czas określony lub na podstawie kontraktu na czas określony, pod warunkiem że umowa o pracę lub kontrakt na dzień przystąpienia do

ubezpieczenia trwają nieprzerwanie od co najmniej 12 m-cy u tego samego zatrudnionego lub kontrahenta, a czas pozostały do końca oznaczonego okresu obowiązywania umowy o pracę lub kontraktu wynosi co najmniej 12 m-cy.

- osoba fizyczna prowadząca od co najmniej 12 m-cy działalność gospodarczą, jeżeli do dnia przystąpienia do ubezpieczenia kredytobiorca nie złożył wniosku o wyrejestrowanie działalności gospodarczej.

W przypadku kredytów udzielonych w złotych suma ubezpieczenia w odniesieniu do miesięcznego odszkodowania stanowi równowartość kwoty raty kredytu, nie więcej niż 5.000,00 PLN

W przypadku kredytów w walutach – miesięczne odszkodowanie stanowi równowartość iloczynu 120% kurs kupna waluty kredytu, obowiązującego w Banku w dniu wypłaty kredytu oraz kwoty raty kredytu wyrażonej w walucie kredytu, nie więcej niż 5.000,00 PLN

W przypadku podwyższenia kwoty kredytu w okresie ubezpieczenia suma ubezpieczenia w odniesieniu do miesięcznego odszkodowania, ulega automatycznemu podwyższeniu proporcjonalnie do podwyższonej kwoty kredytu, pod warunkiem opłacenia dodatkowej składki ubezpieczeniowej PZU SA z tytułu jednego zdarzenia wypłaca maksymalnie 12 miesięcznych odszkodowań. W przypadku gdy do umowy ubezpieczenia z tytułu jednej umowy kredytu przystąpiła więcej niż jedna osoba, suma ubezpieczenia przypadająca na każdego ubezpieczonego jest równa ilorazowi sumy ubezpieczenia oraz liczby ubezpieczonych z tytułu jednej umowy. Składka ubezpieczeniowa wynosi 3,51% kwoty udzielonego kredytu, może być kredytowana, co znaczy, że jest rozkładana na cały okres spłaty kredytu i doliczana do każdej raty.

Wkład finansowy kredytobiorcy stanowią zaangażowane własne środki finansowe kredytobiorcy wniesione na poczet kosztów inwestycji lub przeznaczone docelowo na sfinansowanie kosztów inwestycji tj. wniesione.

W przypadku gdy koszt inwestycji przewyższa wartość nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie, kredytobiorca musi ponieść z własnych (udokumentowanych) środków wszystkie koszty przewyższające wartość nieruchomości lub zwiększyć zabezpieczenie kredytu o inną nieruchomość. W tym przypadku, do wyliczenia minimalnego wkładu własnego bierze się pod uwagę koszt inwestycji w kwocie nie wyższej niż wartość zabezpieczenia.

Do wkładu finansowego kredytobiorcy, zalicza się w szczególności:

- wniesione na poczet kosztów inwestycji:
- poniesione koszty budowy,
- wpłaty dokonane na poczet nabycia,
- udokumentowane koszty przygotowania inwestycji (koszty badań geologicznych, koszty opracowania dokumentacji technicznej, koszty przygotowania terenu pod budowę) oraz opłaty związane z ubezpieczeniem budowy,
- wartość rynkową działki budowlanej, na której prowadzona jest inwestycja, w przypadku gdy stanowi ona własność lub współwłasność kredytobiorcy,
- pierwszą opłatę wniesioną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu,
- wartość wykonanych prac przy budowie oraz zgromadzonych materiałów - udokumentowane fakturami / rachunkami,

- koszty związane z przeprowadzeniem transakcji (w tym m.in. opłaty notarialne, skarbowe, sądowe), koszty pozyskania kredytu (np. koszty ubezpieczenia kredytowanego wkładu finansowego za pierwszy okres ubezpieczenia, koszty zabezpieczenia kredytu, prowizje pośredników).
- wartość posiadanych nieruchomości, jeżeli klient deklaruje zamiar ich sprzedaży:
 - w wysokości 75% ceny oferowanej, o ile klient zawarł umowę o sprzedaż nieruchomości z agencją pośrednictwa handlu nieruchomościami,
 - w wysokości 100% ceny oferowanej, o ile klient zawarł umowę przedwstępną sprzedaży,
 - w wysokości 85% wartości tej nieruchomości, określonej przez oddział na podstawie odrębnych przepisów wewnętrznych dotyczących ustalania wartości oraz kontroli nieruchomości i inwestycji w procesie obsługi kredytów na finansowanie nieruchomości.
- nadwyżki finansowe wynikające z dochodów wnioskodawcy - maksymalnie do kwoty stanowiącej równowartość 6-ciu miesięcznych dochodów netto wnioskodawcy,
- inne udokumentowane środki.

Przy kredycie na finansowanie różnicy wartości, domu jednorodzinnego, domu letniskowego lub lokalu - w przypadku zamiany domu lub lokalu - jako wkład finansowy przyjmuje się wartość rynkową zbywanego przez kredytobiorcę domu lub lokalu.

Za wkład finansowy nie uważa się środków pochodzących z innych kredytów i pożyczek oraz środków uzyskanych z przyszłych darowizn.

PKO BP SA proponuje także rozwiązanie dla osób, które nie chcą angażować w inwestycję własnych środków. Przy ubezpieczeniu „brakującego” wkładu własnego, (a jest to różnica pomiędzy wkładem własnym wymaganym przez bank a posiadanymi przez klienta środkami mogącymi stanowić wkład własny), w towarzystwie ubezpieczeniowym, bank sfinansuje pełne koszty prowadzonej inwestycji. Warunki ubezpieczenia są atrakcyjne: Klient płaci jednorazowo składkę w wysokości od 2,9 % do 3,5% (w zależności od wybranego towarzystwa ubezpieczeniowego) z góry za okres 5 lat.

Podobnie jak w przypadku innych kredytów i pożyczek osoba chcąca uzyskać kredyt mieszkaniowy powinna posiadać zdolność kredytową. Dzięki analizie zdolności kredytowej, określającej możliwości finansowe klienta umożliwiające optymalne dostosowanie kredytu do jego potrzeb, bank może udzielić klientowi kredytu w wysokości pozwalającej na bezproblemową spłatę.

Zwiększająca się dostępność kredytów hipotecznych oraz ich malejące koszty (niskie stopy procentowe, bardziej przejrzyste i przyjazne procedury związane z udzielaniem kredytów) spowodowały, że w ciągu ostatnich lat nastąpił przełom na rynku nieruchomości.

Wymagania dotyczące umowy kredytowej określone są w ustawie Prawo bankowe. Ujęte są one w art. 69. Przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz

z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Umowa kredytowa jest podstawowym i najważniejszym dokumentem, określającym warunki udzielania kredytu. Nie jest ona wyodrębniona w kodeksie cywilnym. Jest umową dwustronną, konsensualną, co oznacza, że dochodzi do skutku już w chwili podpisania przez strony umowy, a nie w momencie wydania środków pieniężnych. Osoby fizyczne podpisują umowę osobiście.

Stronami umowy kredytowej są : bank i kredytobiorca w preambule umowy kredytowej obydwie strony są dokładnie określone. Na pierwszym miejscu zazwyczaj występuje bank – pełna nazwa, adres, osoby reprezentujące i podpisujące umowę oraz ich funkcje. Drugą stroną jest kredytobiorca, wymieniamy jego imię, nazwisko i adres.

Bank kredytuje inwestycję realizowaną przez dewelopera lub spółdzielnię mieszkaniową oraz oddział prowadzący obsługę kredytu udzielonego deweloperowi lub spółdzielni dokonał kontroli danego etapu inwestycji, w wyniku której stwierdzono spełnienie wymogów w zakresie stopnia zaawansowania inwestycji i przekazał tę informację do oddziału udzielającego kredytu mieszkaniowego,

W okresie spłaty kredytu lub pożyczki inspekcja nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie kredytu lub pożyczki jest dokonywana w przypadku uzyskania przez Bank informacji o zmianie w stanie nieruchomości, mogącej mieć wpływ na zmniejszenie wartości zabezpieczenia lub jeżeli konieczność przeprowadzenia

Podsumowanie

Kredyt jest szczególnym produktem sprzedawanym przez bank na określonych warunkach i ma swoją cenę. Składa się on z wielu elementów, wśród których głównym jest oprocentowanie kredytu. Coraz większa konkurencja w sektorze bankowym wytworzyła sytuację, że wiele warunków umów, w tym oprocentowanie jest negocjowane pomiędzy bankiem a klientem, a nie narzucanych przez bank jak to się działo do tej pory. Podsumowując należy stwierdzić, że PKO Bank Polski jest największym, a zarazem jednym z najstarszych polskich banków. Prestiż marki budowany był przez wiele dziesięcioleci, a z usług Banku skorzystało już kilka pokoleń Polaków. Długa tradycja i zaufanie klientów zobowiązują.

Dlatego PKO Bank Polski chce być postrzegany jako instytucja:

- bezpieczna, silna i konkurencyjna na rynku,
- nowoczesna i innowacyjna, przyjazna dla klientów i sprawnie zarządzana,
- wrażliwa na materialne oraz duchowe potrzeby społeczeństwa, dbająca o rozwój jego świadomości kulturowej.

Oferta usług Banku jest stale dostosowywana do zmieniających się uwarunkowań rynku oraz rosnących wymagań klientów. Choć konkurencja na rynku bankowym w Polsce jest bardzo silna, Bank od lat pozostaje liderem - zarówno pod względem osiągnięć na polu działalności biznesowej, jak i wyników finansowych. Pozycję tę umacnia największa sieć sprzedaży. Również w ofercie banku dotyczącej zakupu mieszkań stara się on być elastyczny i dopasowany do potrzeb klientów.

Literatura

1. Bryx M. (red.), Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami, Wyd. POLTEXT, Warszawa 2004.

Summary

The real estate is a peculiar legal object. Not only a legal definition of the real estate is attesting to it. All phases of the life of the real estate: the phase of the turnover, the phase of the buildings design of ground, the phase of the realization, the phase of certifying fit for use, the phase of the use, as well as the phase of the liquidation of building objects, are settled legally. Ceiling prices of flats changed the structure of financing the purchase. A number of customers receiving an exclusively bank loan reduced. However to the 79% a percentage of purchasers using credit and own funds rose. This situation continues from the half of 2004 and has his genesis in contemporary freeing sources of financing the purchase, i.e. the low interest and big availability of home loans offered by banks in Poland. In the article meaning of credit was described in financing the purchase of housing real estates in Poland on the example of the PKO bank.

Informacje o autorze:

Dr inż. Henryk Wyrębek
Instytut Zarządzania i Marketingu
Akademia Podlaska
08-110 Siedlce
ul. Żytnia 17/19
zeszytynaukowe@ap.siedlce.pl

Ewa Bąk-Filipek

Finansowanie turystyki w Polsce

Financing of tourism in Poland

Turystyka jest istotnym działem gospodarki narodowej Polski. Pomimo jej rynkowego charakteru wymaga wsparcia zarówno na poziomie krajowym, jak i przy wykorzystaniu różnorodnych instrumentów finansowych Unii Europejskiej.

Na poziomie krajowym zadania w zakresie gospodarki turystycznej są finansowane z budżetu państwa poprzez administrację rządową. Wydatki na turystykę ponosi też w znacznie większym stopniu administracja samorządowa.

Głównym celem niniejszego opracowania jest wskazanie źródeł finansowania oraz krótka charakterystyka wielkości wydatkowanych środków, a także pokazanie możliwości finansowania w pewnej perspektywie czasowej.

Wstęp

Turystyka jest ważną i nowoczesną sferą aktywności gospodarczej, a jednocześnie sferą działalności społecznej. Uczestnictwo w wyjazdach turystycznych jest jednym z ważniejszych mierników poziomu życia mieszkańców danego kraju i wskaźnikiem rozwoju cywilizacyjnego.

Rozwój turystyki jest istotnym impulsem dynamizującym rozwój społeczno-ekonomiczny kraju. Znaczenie turystyki przejawia się w zdolności do tworzenia nowych miejsc pracy, podnoszenia jakości życia lokalnych społeczności, wzrostu konkurencyjności regionów. Ponadto eksport usług turystycznych wpływa korzystnie na bilans płatniczy kraju oraz wyzwala redystrybucję dochodów z regionów bogatszych do biedniejszych¹.

Należy pamiętać, że turystyka nie jest jednorodną dziedziną gospodarki. Na jej rozwój wpływa wiele dziedzin, m.in. transport, ochrona środowiska, sektor finansowy, komunikacja, które powodują często implikacje natury organizacyjnej, produkcyjnej, prawnej i technologicznej. Dlatego też ważne jest interdyscyplinarne podejście do analizy problemów związanych z turystyką².

Turystyka jest sektorem rynkowym. To oznacza, że dominuje w niej własność prywatna. Rola administracji rządowej i samorządowej ograniczać się powinna do stwarzania optymalnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i wspieraniu właściwych z punktu widzenia danego kraju przejawów tej przedsiębiorczości. Ponadto ważnym elementem tej polityki wobec sektora turystycznego jest funkcjonowanie Polski w strukturach Unii Europejskiej.

¹ Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku, Warszawa, wrzesień 2008, str. 3

² Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku, Warszawa, wrzesień 2008, str. 4

Zarówno polityka Polski, jak i wymagania unijne, wymagają określenia źródeł finansowania i wysokości finansowania zadań wynikających z różnorodnych dokumentów strategicznych, w tym także zadań związanych z polityką promocji Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie. Celem tych działań ma być polepszenie warunków gospodarowania i zwiększenie ruchu turystycznego, zwłaszcza przyjazdowego, a co za tym idzie, zwiększenie wpływów z turystyki i zwiększenia jej znaczenia poprzez wzrost udziału gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB.

W niniejszym opracowaniu omówiono wydatki administracji rządowej i samorządowej na turystykę. Środki przeznaczone na ten sektor gospodarki mają na celu głównie wspieranie zadań związanych zwłaszcza z rozwojem informacji turystycznej oraz zadań w zakresie upowszechniania turystyki.

Wydatki administracji publicznej na turystykę

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na turystykę (tj. samorządów wojewódzkich, powiatowych, miast na prawach powiatu oraz gmin dla działu 630 - „Turystyka”) w latach 2004-2006 ulegały dynamicznemu zwiększeniu. W 2004 r. wyniosły one 73 mln zł, w 2005 r. nastąpił wzrost o prawie 50% do poziomu 109,5 mln zł, a w 2006 r. wzrost o kolejne 47% do poziomu 161 mln zł.

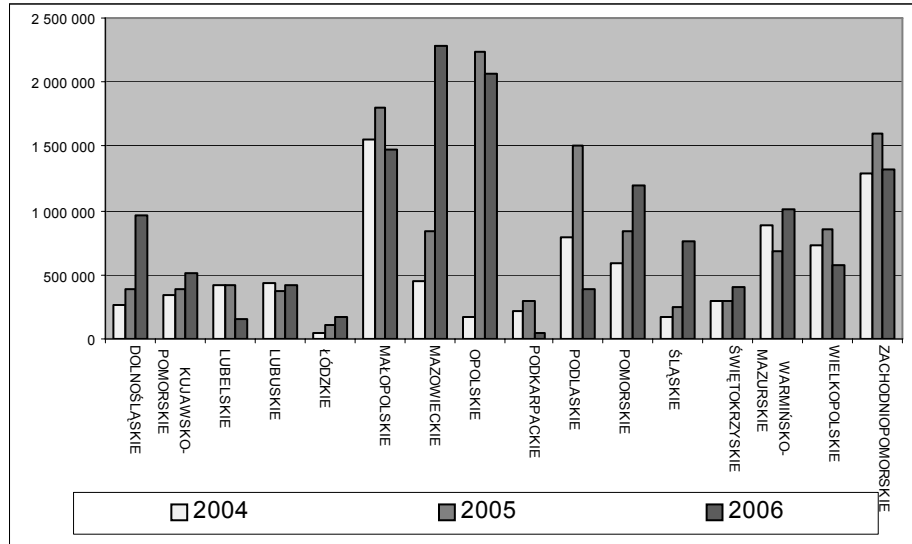
Tab. 1. Wydatki samorządów wojewódzkich, powiatowych, miast na prawach powiatu i gmin dla działu „Turystyka” w latach 2004-2006* (w zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	zmiana 2005/2004	zmiana 2006/2005
Samorząd wojewódzki razem	8 671 798	12 879 267	13 770 583	+48,5%	+6,92%
Samorząd powiatowy razem	3 335 021	4 499 213	3 452 323	+34,9%	-23,27%
Samorząd miast na prawach powiatu razem	17 182 872	40 996 055	29 522 225	+138,6%	-27,99%
Samorząd gminny razem	43 862 738	51 139 330	114 399 230	+16,6%	+123,70%
Suma	73 052 429	109 513 865	161 144 361	+49,9%	+47,15%

- * nie uwzględniono transferów pieniężnych między poszczególnymi szczeblami samorządów
- Źródło: GUS za Ministerstwem Finansów – <http://mf.gov.pl/Budzet>.

W latach 2004-2006 do województw charakteryzujących się największymi wydatkami można zaliczyć województwa: małopolskie, opolskie, zachodniopomorskie, mazowieckie, podlaskie i pomorskie.

Wydatki rządowe poniesione w części 40 – Turystyka w latach 2004-2009 ulegały niewielkim wahaniom. W 2004 r. wyniosły one blisko 46 mln zł, w 2005 r. nastąpił spadek o 12% do poziomu 40,5 mln zł, w 2006 r. - wzrost o 9,5% do poziomu 50,4 mln zł. W następnych latach następował systematyczny spadek wydatków rządowych na turystykę w dziale 630 odpowiednio o: 5,8%, 1,3% i 11,2%. W tych wydatkach zawarte były dotacje udzielone dla Polskiej Organizacji Turystycznej.



Ryc. 1. Wydatki samorządów wojewódzkich, powiatowych, miast na prawach powiatu i gmin dla działu „Turystyka” według województw w latach 2004-2006 (w zł)

Źródło: GUS za Ministerstwem Finansów – <http://mf.gov.pl/Budzet>.

Tabela 2. Wydatki państwa na turystykę (wydatki administracji rządowej i samorządowej dla części 40 – „Turystyka”) w latach 2004-2009 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem dział 630	46	40,5	50,4	47,5	46,9	41,4
– Turystyka						
W tym dotacja dla POT	36	28	38	39,4	38,8	34,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów – <http://mf.gov.pl/Budzet>.

Wydatki urzędów marszałkowskich na turystykę

W 2008 roku wydatki z budżetów urzędów marszałkowskich na turystykę i wypoczynek wyniosły 21 145,4 tys. zł, co oznacza nominalny wzrost w stosunku do 2007 roku o 8,8%. W ramach działu 630 klasyfikacji budżetowej: „Turystyka” wydano 18 795,6 tys. zł (wzrost o 23,1% w stosunku do 2007 r.). W dziale 750: „Administracja państwowa” wydatki na turystykę wyniosły 2 349,8 tys. zł (spadek o 43,5%). Nie ponoszono wydatków na turystykę w innych działach klasyfikacji budżetowej. Wysokość wydatków bardzo się różniła zależnie od województwa. Średnio w jednym województwie wydatkowano 1 321,6 tys. zł (w 2007 r. 1 213,7 tys.). Najwyższe wydatki wyniosły 4 716,4 tys. (w 2007 r. 3 801,7 tys.), najniższe – 510,4 tys. (w 2007 r. 444,6 tys.). Można dokonać podziału województw na cztery grupy pod względem wielkości wydatków. W grupie pierwszej, obejmującej pięć województw, wydawano poniżej 600 tys.,

w drugiej (cztery województwa) – w granicach 700-1 200 tys., w grupie trzeciej (pięć województw) – 1 300-1 600 tys., w czwartej (dwa województwa) – powyżej 2 700 tys.³.

Wszystkie województwa wydatkowały pieniądze na turystykę w dziale 630: średnio wydatkowano 1 174,7 tys. zł (w 2007 r. 953,9 tys.). Najwyższe wydatki wyniosły 4 566,8 tys. (w 2007 r. 3 689,6 tys.), najniższe – 150 tys. Jedenaście województw wydatkowało pieniądze na turystykę w dziale 750. Ich średnie wydatki w tym dziale wyniosły 213,6 tys. zł (w 2007 r. 377,9 tys.), najwyższe – 621,3 tys., najniższe – 24,2 tys. (w 2007 r. odpowiednio 1 806,1 tys. i 4,8 tys.). W planach na 2009 rok w budżetach urzędów marszałkowskich przewidziano na turystykę 45 111,4 tys. zł, co stanowi nominalny wzrost wydatków w stosunku do 2008 roku o 113,3%. W dziale 630 przewidziano kwotę 41 623,9 tys. (wzrost o 119,4%), w dziale 750 zaś – 3 487,5 tys. (wzrost o 48,4%).

Ponieważ dział 630 jest głównym działem dla wydatków na turystykę, został on rozbity na rozdziały. Rozdział 63001 – „Ośrodki informacji turystycznej” obejmuje wydatki na działalność ośrodków informacji turystycznej. Rozdział 63003 – „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki” dotyczy wydatków na zadania związane z upowszechnianiem turystyki i promocją, m.in. udziału w prezentacjach i targach turystycznych, przygotowywania specjalistycznych wydawnictw, konkursów promujących produkty regionu, promocji turystycznej w mediach, a także dotacji celowych dla stowarzyszeń na takie zadania, jak imprezy turystyki kwalifikowanej, utrzymanie szlaków turystycznych, szkolenie społecznych kadr turystyki. Rozdział 63095 – „Pozostała działalność” obejmuje wydatki bieżące związane z działalnością promocyjną, m.in. druk folderów i ulotek, zakup reklam, zdjęć do banku wizerunków, nagród na imprezy turystyczne i gadżetów promocyjnych itd., a także wydatki związane z kreowaniem produktów turystycznych regionu. Ponadto obejmuje dotacje celowe dla stowarzyszeń na takie zadania, jak: rajdy, zloty i imprezy turystyczno-promocyjne, konkursy turystyczne, wytyczanie, konserwacja i znakowanie szlaków turystycznych.

Należy zaznaczyć, że większość zadań finansowanych ze środków budżetowych urzędów marszałkowskich w dziale 630 dotyczy upowszechniania lub promocji turystyki.

Dział 750 klasyfikacji budżetowej „Administracja publiczna” ujęty został w jednej pozycji (najczęściej występujące rozdziały to: 75046: „Komisje egzaminacyjne”, 75075: „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” i 75011: „Urzędy wojewódzkie”; pojawiał się też rozdział 75095: „Pozostała działalność”). Wydatki ponoszone w tym dziale związane są przede wszystkim z działalnością promocyjną (w tym udział w turystycznych targach i wystawach krajowych i zagranicznych, wydawnictwa, prezentacje, itp.) oraz realizacją zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych, najczęściej w postaci zadań zleconych.

³ Byszewska-Dawidek M., Legienis H., Radkowska B. (2009): *Turystyka polska w 2008 roku. Układ regionalny*. Warszawa, str. 145

Tabela 3. Wydatki urzędów marszałkowskich na turystykę w latach 2004-2009 (w tys. zł)

Województwo	2004 wykonanie	2005 wykonanie	2006 wykonanie	2007 wykonanie	2008 wykonanie	2009 plan
Dolnośląskie	264,9	342,0	845,9	884,6	1 181,0	2 452,5
Kujawsko-pomorskie	343,8	385,6	560,4	672,7	772,6	720,0
Lubelskie	414,6	417,7	488,1	542,1	541,9	775,0
Lubuskie	427,4	585,8	376,0	473,9	513,5	499,2
Łódzkie	498,5	265,4	349,7	610,0	1 328,1	3 182,0
Małopolskie	1 568,3	1 773,8	1 577,3	2 074,5	2 714,6	5 123,8
Mazowieckie	546,7	831,0	2 289,0	3 801,7	4 716,4	4 817,9
Opolskie	203,9	329,6	9 627,7 ¹	716,0	750,0	824,5
Podkarpackie	423,9	665,8	597,2	523,5	588,0	1 085,0
Podlaskie	582,5	1 904,7	843,3	631,6	510,4	11 169,3 ²
Pomorskie	597,3	834,1	1 065,5	1 330,6 ³	1 539,0	1 312,0
Śląskie	1 312,8	1 776,4	2 230,4	2 531,5	593,7	569,0
Świętokrzyskie	293,6	299,9	403,3	444,6	713,4	700,0
Warmińsko-mazurskie	721,3	1 577,3	1 654,1	1 499,5	1 570,6 ⁴	7 979,6 ⁵
Wielkopolskie	737,0	859,9	937,7	1 417,3	1 587,7	2 149,0
Zachodniopomorskie	1 283,0	1 602,7	1 325,3	1 265,8	1 524,5	1 752,6
Ogółem	10 219,5	14 451,7	25 170,9	19 419,9	21 145,4	45 111,4

1/ W tym refundacja środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w wysokości 4 627,9 tys. (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego w Województwie Opolskim oraz Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG IIIA) oraz refundacja środków z budżetu państwa w wysokości 2 058,5 tys. w ramach kontraktu wojewódzkiego dla województwa opolskiego.

2/ W tym środki finansowe w wysokości 7 244,9 tys. zł zaplanowane na III oś priorytetową – Rozwój Turystyki i Kultury w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego.

3/ W tym środki finansowe na realizację projektu „CROSSBAL” w ramach programu IW INTERREG III A w wysokości 182,6 tys.

4/ W tym koszty poniesione w związku z realizacją projektów unijnych w wysokości 8,4 tys. zł.

5/ W tym środki finansowe zaplanowane w związku z realizacją projektów unijnych w wysokości 6 197,6 tys. zł.

Źródło: „Turystyka polska w 2007 roku. Układ regionalny” MSiI, Warszawa 2008, str. 147-150. „Turystyka polska w 2008 roku. Układ regionalny”. MSiI, Warszawa 2009, str. 145-148.

W 2008 roku z budżetów urzędów marszałkowskich najwyższe kwoty wydatkowano w rozdziale 63003 – wyniosły one łącznie 16 482,3 tys. zł (87,7% wszystkich wydatków na turystykę w dziale 630 w 2008 r.). W rozdziale 63095 wydano 2 293,3 tys. (12,2%), a w rozdziale 63001 – 20 tys. (0,1%). W dziale 750 wydano 2 349,8 tys. zł.

W planie na 2009 rok urzędy marszałkowskie przewidziały na turystykę wydatki w kwocie 45 111,4 tys. zł. W czterech województwach zaplanowano niższe wydatki, niż poniesione w 2008 roku. W dziale 630 zaplanowano kwotę 41 623,9 tys. zł (co stanowi 92,3% ogółu planowanych na 2009 r. wydatków na turystykę). Najwięcej przewidziano w rozdziale 63003: „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki” (26 433,2 tys., 63,5% wydatków na turystykę planowanych w budżetach w dziale 630). W rozdziale 63095: „Pozostała działalność” przewidziano 15 016,4 tys. zł (36,1% wydatków w dziale 630). W rozdziale 63001: „Ośrodki informacji turystycznej” zaplanowano 185,3 tys. zł (0,4% wydatków w tym dziale). W dziale 750 klasyfikacji budżetowej jedenaście województw przewidziało wydatki na kwotę 3 487,5 tys. zł⁴.

Tabela 4. Struktura wydatków na turystykę urzędów marszałkowskich w 2009 roku (w tys. zł)

Województwo	Dział 630				Dział 750	Ogółem wydatki
	63001	63003	63095	Razem 630		
Dolnośląskie	160,3	2 226,2	6,0	2 392,5	60,0	452,5
Kujawsko-pomorskie	–	720,0	–	720,0	–	720,0
Lubelskie	–	400,0	125,0	525,0	250,0	775,0
Lubuskie	–	416,0	83,2	499,2	–	499,2
Łódzkie	–	–	3 182,0	3 182,0	–	182,0
Małopolskie	–	4 965,8	–	4 954,8	169,0	123,8
Mazowieckie	–	4 597,4	–	4 597,4	220,5	817,9
Opolskie	–	824,5	–	824,5	–	824,5
Podkarpackie	–	150,0	–	150,0	935,0	085,0
Podlaskie	–	349,1	10 790,2 ¹	11 139,3	30,0	169,3
Pomorskie	–	1 265,0	–	1 265,0	47,0	312,0
Śląskie	–	500,0	–	500,0	69,0	569,0
Świętokrzyskie	–	700,0	–	700,0	–	700,0
Warmińsko-mazurskie	25,0 ²	7 456,6 ³	–	7 481,6	498,0	979,6
Wielkopolskie	–	920,0	90,0	1 010,0	1 139,0	149,0
Zachodniopomorskie	–	942,6	740,0	1 682,6	70,0	752,6
Ogółem	185,3	26 433,2	15 016,4	41 623,9	3 487,5	111,4

1/ W tym środki finansowe w wysokości 7244,9 tys. zł zaplanowane na III oś priorytetową – Rozwój Turystyki i Kultury w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego

2/ Środki finansowe zaplanowane w związku z realizacją projektów unijnych

3/ W tym środki finansowe zaplanowane w wysokości 6172,6 tys. zł w związku z realizacją projektów unijnych

Źródło: „Turystyka polska w 2008 roku. Układ regionalny”. Warszawa 2009. str. 148.

⁴ Byszewska-Dawidek M., Legienis H., Radkowska B. (2009): Turystyka polska w 2008 roku. Układ regionalny. Warszawa, str. 148

W porównaniu z 2008 rokiem nastąpił wzrost przewidywanych wydatków w rozdziale 63001 „Ośrodki informacji turystycznej” o 826,5%, w rozdziale 60003 „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki” – o 60,4%; w rozdziale 63095 „Pozostała działalność” – wzrost o 554,8%. W dziale 750 przewidywane wydatki wzrosły o 48,4%.

Turystyka a Unia Europejska

Turystyka jest częścią rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Prowadzone w tym obszarze działania muszą służyć realizacji celów gospodarczych realizowanych w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej. W ramach odnowionej polityki turystycznej poprawie musiało ulec także wykorzystanie dla potrzeb turystyki dostępnych europejskich instrumentów finansowych.

Istotnym wsparciem dla branży turystycznej są środki w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Dla pełnego wykorzystania potencjału turystycznego niezbędna jest poprawa dostępności komunikacyjnej i inwestycje w bazę hotelową i obiekty turystyczne.

W latach 2007-2013 przewidziano dla Polski znaczne środki finansowe na rozwój turystyki: 168 mln euro w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (PO IG), około miliarda euro w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), nie licząc programów i priorytetów komplementarnych.

Głównym źródłem funduszy jest wsparcie przewidziane Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 w ramach Działania 6.3 „Promocja turystycznych walorów Polski” oraz Działania 6.4 „Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym”.

Celem Działania 6.3 jest wzmocnienie konkurencyjności gospodarki poprzez promocję Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie. Polska posiada wiele atrakcji turystycznych, stanowiących wartość na skalę europejską, a nawet światową, jednak świadomość ich istnienia wśród turystów zagranicznych jest niska, a atrakcje te są rzadko promowane zagranicą. W tej sytuacji intensywna, kompleksowa promocja walorów turystycznych Polski przyczyni się w sposób istotny do zwiększenia rozwoju gospodarczego i wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Beneficjentem systemowym tego działania jest Polska Organizacja Turystyczna. Na działanie to przewidziane jest 30 mln euro (w tym 25,5 mln euro ze środków unijnych).

Projekt systemowy „Promujmy Polskę Razem” składa się z trzech podstawowych komponentów, ściśle ze sobą powiązanych:

- Komponent A (ok. 102,7 mln zł) obejmuje działania promocyjne z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi marketingowych mające na celu promocję turystycznej marki „POLSKA”. Zaplanowano m.in.: program telewizyjny pn. „Ambasadorowie Polskiej Turystyki”, rejs polskiego żaglowca z zawinięciem do portów Niemiec, Holandii, Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji oraz multimedialne kampanie wizerunkowo-produktowe na rynkach: brytyjskim, niemieckim, francuskim.
- Komponent B (ok. 25 mln zł) dotyczy stworzenia zintegrowanego systemu informacji turystycznej w Polsce, który stanowi podstawowe narzędzie promocyjne w pozyskiwaniu wiedzy o turystycznych walorach kraju.

- Komponent C (ok. 5 mln zł) zakłada organizację szkoleń, warsztatów i konferencji dla wszystkich uczestników i potencjalnych beneficjentów projektu. Ich tematyka będzie ściśle związana z przedmiotem kampanii i wydarzeń, które będą odbywać się w ramach całego projektu⁵.

Celem Działania 6.4 jest wsparcie inwestycji dla stworzenia konkurencyjnych i innowacyjnych o unikatowej randze produktów turystycznych o charakterze ponadregionalnym. W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (POIG) przewidziano wsparcie projektów o największym znaczeniu turystycznym, które przyczynią się do wzrostu atrakcyjności kraju w świetle przygotowań do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Wsparte zostaną również projekty, które pozwolą na rozwój turystyki w kilku województwach przy jednoczesnym zachowaniu chłonności terenów turystycznych i ich pojemności. Instytucją Wdrażającą (Instytucją Pośredniczącą II stopnia) dla Działania 6.4 jest Polska Organizacja Turystyczna. Na działanie 6.4 przewidziane jest 138 mln euro, w tym 117 mln z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Pozostałą część będzie stanowił wkład krajowy. Obecnie na Liście indykatywnej projektów kluczowych dla Działania 6.4. PO IG znajdują się 22 projekty. Projekty dotyczą przede wszystkim rozwoju turystyki wodnej, kulturowej oraz uzdrowiskowej.

Projekty związane z turystyką zostały ujęte również w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej, który jest realizowany na terenie 5 województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Beneficjentem Działania V.1 Promowanie zrównoważonego rozwoju turystyki Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej jest Polska Organizacja Turystyczna. Na działanie przeznaczonych jest 5,88 mln Euro.

Celem działania jest wzrost zainteresowania ofertą turystyczną pięciu wschodnich regionów Polski. Przedsięwzięcie, zaplanowane na lata 2008-2012, składa się z dwóch komponentów:

- a) Studium uwarunkowań atrakcyjności turystycznej Polski Wschodniej - w ramach komponentu przeprowadzono prace analityczne, w ramach których dokonano inwentaryzacji atrakcji turystycznych wschodnich województw kraju, przeprowadzono analizę segmentów turystyki oraz zawarto rekomendacje dla przyszłej kampanii promocyjnej. Integralną część komponentu stanowiło badanie jakościowe opinii i postaw potencjalnych turystów wobec potencjału turystycznego Polski Wschodniej.
- b) Kampania promocyjna prezentująca walory turystycznej Polski Wschodniej - działania realizowane w ramach kampanii zakładają skierowanie przekazu promocyjnego do turystów krajowych (w tym mieszkańców Polski Wschodniej) i zagranicznych, z uwzględnieniem grup odbiorców o szczególnych potrzebach komunikacyjnych, w tym osób niepełnosprawnych.

Ponadto w ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej, wsparcie zostanie udzielone:

- na kompleksowy projekt mający na celu stworzenie podstawowej infrastruktury związanej z obsługą ruchu rowerowego obejmujący swoim zasięgiem

⁵ Materiały Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki: Informacja NT. rządowych instrumentów wsparcia rozwoju branży turystycznej w Polsce.

5 województw Polski Wschodniej (Działanie V.2 Trasy rowerowe – 42,5 mln euro wkład z funduszy UE),

- wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury konferencyjno-wystawienniczotargowej (Działanie III.2 Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej – ok. 93 mln euro wkład z funduszy UE).

Fundusze na rozwój turystyki zostały uwzględnione również we wszystkich Regionalnych Programach Operacyjnych, co odzwierciedla fakt, że wszystkie polskie regiony widzą swoją szansę w tym sektorze gospodarki. W ramach tych programów przewidziana jest przede wszystkim budowa i modernizacja lokalnej bazy turystycznej, takiej m.in. jak: infrastruktura noclegowa i gastronomiczna, publiczna infrastruktura turystyczna i rekreacyjna, infrastruktura uzdrowskowa, system informacji turystycznej oraz promocja turystyki. Wsparcie projektów, które mogą w sposób pośredni przyczynić się do rozwoju turystyki przewiduje również Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Realizowane będą projekty dotyczące m.in. rewitalizacji, rewaloryzacji, konserwacji, renowacji, zachowania, modernizacji, adaptacji na cele kulturalne zabytkowych obiektów i zespołów obiektów wraz z ich otoczeniem.

Pomoc w zakresie rozwoju turystyki przewidziana jest również w Programie Operacyjnym Rozwój Obszarów Wiejskich na rozwój turystyki na wsi i agroturystyki (podjęcie lub rozwój działalności w zakresie usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem, na inwestycje związane z tworzeniem lub rozwojem mikroprzedsiębiorstw, działających w zakresie usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem, na projekty związane z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej w tym m.in. mających na celu podniesienie atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich) oraz w ramach Europejskich Programów Współpracy Terytorialnej a dla rozwoju zasobów ludzkich stworzony został horyzontalny Program Operacyjny Kapitał Ludzki, gdzie na zasadach ogólnych branża turystyczna będzie mogła również uzyskać wsparcie.

Podsumowanie

Turystyka jest sektorem gospodarki, który daje szansę na wykorzystanie walorów zarówno przyrodniczych, jak i kulturowych w celu zwiększenia atrakcyjności oferty i tym samym stworzenia nowych miejsc pracy oraz zwiększenia udziału gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB. Turystyka jako sektor rynkowy radzi sobie dość dobrze w warunkach gospodarki rynkowej. Polska turystyka poradziła sobie w sposób zadowalający ze skutkami kryzysu światowego. Jednakże są obszary, które wymagają wsparcia z funduszy publicznych.

Do takich obszarów należy kształtowanie polityki turystycznej zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Ponadto niezbędne są środki na politykę promocji i podejmowanie działań o charakterze promocyjnym. Istotnym jest także wsparcie przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w sektorze turystyki poprzez umożliwienie korzystania im z różnorodnych funduszy pomocowych w związku z przynależnością Polski do Unii Europejskiej.

Można stwierdzić, że źródła pozyskiwania funduszy są różnorodne i nie są przejrzyste sformułowane zasady korzystania z tych funduszy. Administracja rządowa

podejmuje różne działania mające na celu ułatwienie korzystania i poruszania się w tym systemie wsparcia.

Należy również zauważyć, że od kilku lat systematycznie spada wielkość budżetu państwa przeznaczona na realizację zadań w dziale 630 Turystyka, w tym promocję. W czasach kryzysu oraz w okresie pojawiania się różnych zjawisk nieprzewidywalnych – wybuch wulkanu, powódź – jest to tendencja ze wszech miar niepożądana. Jeśli nie uda się utrzymać środków finansowych na wyższym poziomie to może być zagrożona realizacja wielu zadań, których nie finansuje branża turystyczna m.in. ośrodki informacji turystycznej, działalność promocyjna itp.

Literatura

1. Byszewska-Dawidek M., Kulesza I., Legienis H., Radkowska B. (2008): Turystyka polska w 2007 roku. Układ regionalny. Opracowanie wykonane na zlecenie Dep. Turystyki MSiT. Warszawa.
2. Byszewska-Dawidek M., Legienis H., Radkowska B. (2009): Turystyka polska w 2008 roku. Układ regionalny. Opracowanie wykonane na zlecenie Dep. Turystyki MSiT. Warszawa.
3. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2008 roku pt. „Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku”, Warszawa, wrzesień 2008 r.
4. Materiały Departamentu Turystyki MSiT.
5. Ministerstwo Finansów – strony internetowe dotyczące sprawozdań z budżetu państwa (<http://mf.gov.pl/Budzet>).

Summary

Tourism is a major division of the Polish national economy. Despite the nature of the market requires support at both national and using a variety of financial instruments of the European Union.

At the national level tasks in the tourism economy are financed from state budget by government. Expenditure on tourism bears much more a local government.

The main objective of developing is identify sources of funding and a short description volume of disbursements, and demonstrating funding opportunities in the time horizon.

Informacje o autorze:

dr inż. Ewa Bąk-Filipek
*Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa*

Urszula Tetwejer

Finansowanie ochrony własności intelektualnej ze środków unijnych

Financing the protection of intellectual property European Union funds

W artykule podjęto próbę zaprezentowania źródeł finansowania ochrony własności intelektualnej ze środków unijnych. W pierwszej części artykułu przedstawiono istotę i narzędzia ochrony własności intelektualnej. Druga część to prezentacja wybranych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Działanie 1.3.2 Wsparcie ochrony własności przemysłowej tworzonej w jednostkach naukowych w wyniku prac B+R, Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego, Działanie 5.4.1 Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej), z których to mogą korzystać przedsiębiorcy w celu ochrony wytworzonej własności intelektualnej. Podjęto również próbę oceny wykorzystania środków przekazanych na ochronę własności intelektualnej w ramach tychże działań.

Wstęp

W gospodarce opartej na wiedzy własność intelektualna jest jedną z istotnych kwestii w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Nowe produkty, wzory, znaki oraz projekty twórcze pojawiają się nieustannie. Korzystanie w pełni z systemu ochrony własności intelektualnej może ułatwić firmom czerpanie korzyści z ich zdolności innowacyjnej. Niestety, ochrona wynalazków, wzorów użytkowych oraz wzorów przemysłowych jest piętą achillesową polskich przedsiębiorstw. Przykładowo w roku 2008 do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło tylko 2778 zgłoszeń dotyczących wynalazków, dla porównania do Niemieckiego Urzędu Patentowego (Deutsches Patent- Und Markenamt) zgłoszono 62417 wniosków o rejestrację wynalazku, natomiast do Francuskiego Urzędu Patentowego (Institut National de la Propriété Industrielle) – 16417 zgłoszeń¹.

Zainteresowanie ochroną własności intelektualnej w Polsce w odniesieniu do wynalazków, wzorów przemysłowych, wzorów użytkowych czy znaków towarowych jest znikome. Związane jest to z wysokimi kosztami uzyskania i utrzymania ochrony wynalazku czy wzoru przemysłowego. Przykładowo uznanie patentu europejskiego w 13 państwach kosztuje około 20 tys. euro. Jest to kwota dziesięciokrotnie większa niż koszt uzyskania patentu amerykańskiego, który kosztuje jedynie 1850 euro.²

¹ WIPO Statistics Databases, December 2009.

² http://ec.europa.eu/polska/news/100702_tanszy_system_patentowy_pl.htm

Unia Europejska proponuje wiele instrumentów finansowych, które pomagają w finansowaniu ochrony własności intelektualnej. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 roku to zestaw instrumentów, który ma na celu wspieranie innowacyjności oraz działań, które wspomagają innowacyjność, w tym ochronę własności intelektualnej.³

W artykule przedstawiono istotę i narzędzia ochrony własności intelektualnej, zaprezentowano wybrane działania Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, z których to mogą korzystać przedsiębiorcy w celu tworzenia i ochrony własności intelektualnej oraz podjęto próbę oceny wykorzystania tychże instrumentów.

Istota i narzędzia ochrony własności intelektualnej

We współczesnej gospodarce szczególnie nacisk położony jest na wzrost i rozwój innowacyjności, osiągany między innymi poprzez ochronę wyników prac naukowo-badawczych, warunkującą ich efektywne wdrożenie i w konsekwencji uzyskanie wymiernych korzyści ekonomicznych. Odpowiednia ochrona własności intelektualnej pomaga w osiągnięciu przewagi rynkowej i sukcesu komercyjnego, a jednocześnie przyczynia się do powstawania kolejnych rozwiązań, decydujących o dalszym postępie naukowo-technicznym.

Własność intelektualna objęta jest różnymi formami ochrony, której zasadniczym celem jest zabezpieczenie praw twórcy do pierwszeństwa i ewentualnych korzyści ekonomicznych. Formy jej ochrony zależą przede wszystkim od rodzaju chronionego dobra, jednak ze względu na specyfikę systemów prawnych różnych krajów mogą występować między nimi pewne różnice.

Obowiązujące w Polsce prawo gwarantuje ochronę własności intelektualnej za pomocą wielu narzędzi, które przedsiębiorca może wykorzystać aby skutecznie chronić swoje wartości niematerialne. Najczęściej stosowaną i najprostszą formą ochrony własności intelektualnej jest utrzymanie jej w tajemnicy. Najbardziej znanym przykładem wynalazku chronionego tajemnicą handlową⁴ jest receptura Coca-Coli, która została opracowana w 1886r. przez Johna Stitha Pembertona. Gdyby receptura produkcji napoju została zgłoszona do opatentowania niezwłocznie po jej opracowaniu ochrona patentowa wygasłaby do tej pory i każdy mógłby czerpać korzyści z produkcji napoju o identycznym składzie. Tymczasem receptura Coca-Coli już od ponad 120 lat stanowi tajemnicę produkcyjną przedsiębiorstwa The Coca-Cola Company. Aczkolwiek tajemnica handlowa w większości przypadków nie jest tak skuteczna jak inne narzędzia, które przedsiębiorca może stosować tj. patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, wzory przemysłowe, czy też chronione oznaczenia geograficzne.

³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa, 1 października 2007r.

⁴ W Stanach Zjednoczonych Jednolita Ustawa o Tajemnicach Handlowych z 1979 roku definiuje tajemnicę handlową w sposób następujący: tajemnica handlowa – informacja obejmująca formułę, wzór, opracowanie zestawienia, program, mechanizm, metodę, technikę lub proces, która: przynosi niezależne korzyści gospodarcze, aktualne lub potencjalne, wynikające z faktu, że nie jest ona powszechnie znana innym osobom, i nie daje się łatwo pozyskać zwykłymi środkami przez inne osoby, które mogą czerpać korzyści gospodarcze z jej ujawnienia lub wykorzystania oraz jest przedmiotem starań, odpowiednich do okoliczności, mających na celu utrzymanie jej w tajemnicy.

Tabela 1. Liczba zgłoszeń wynalazków, wzorów użytkowych i wzorów przemysłowych do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2004-2008

Rok	Liczba zgłoszonych wynalazków	Liczba zgłoszonych wzorów użytkowych	Liczba zgłoszonych wzorów przemysłowych
2004	7 740*	680	2 224
2005	6 583**	644	1 895
2006	2 812	678	1 756
2007	2 753	649	1 669
2008	2 778	719	1 516

Zródło: opracowanie własne na podstawie WIPO Statistics Databases, February 2010

* wynalazki zgłoszone przez rezydentów (twórców krajowych) – 2 381

** wynalazki zgłoszone przez rezydentów (twórców krajowych) – 2 028

Na podstawie analizy danych zawartych w powyższej tabeli można powiedzieć, iż jednym z najczęściej stosowanych narzędzi ochrony własności intelektualnej jest system patentowy, który stwarza możliwość osiągania większych korzyści ekonomicznych z posiadania własności intelektualnej. Patent jest prawem wyłącznym udzielanym na wynalazek, bez względu na dziedzinę techniki, który jest nowy, posiada poziom wynalazczy i nadaje się do przemysłowego stosowania⁵. Patent przyznaje uprawnionemu wyłączne prawo do zakazania innym wytwarzania, używania, oferowania do sprzedaży czy też importu produktu lub procesu opartego na wynalazku, bez jego uprzedniej zgody. Ochrona patentowa ma charakter terytorialny oraz jest ograniczona czasowo. Pierwsze kryterium oznacza, iż wynalazek chroniony jest tylko w tym kraju, w którym został opatentowany. Drugie kryterium mówi nam o tym, że patent chroniony jest tylko przez określony czas. Zgodnie z zapisami w Porozumieniu w sprawie TRISP⁶ okres ochrony patentowej nie może być dłuższy niż 20 lat⁷.

Jednym z celów systemu patentowego jest pobudzanie ludzi do oryginalnej wynalazczości i wspieranie innowacji.⁸ Zachęty takie mogą skutkować znaczną liczbą pomysłów rozwiązań zasługujących na uwagę, spośród których jednak nie wszystkie kwalifikują się do objęcia ochroną patentową ponieważ część z nich nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących zdolności patentowej. Koncepcja wzorów użytkowych może wypełnić tę lukę ustanawiając rodzaj własności przemysłowej o mniej rygorystycznie określonych cechach: wymagania dotyczące ujęcia w nich rozwiązań gwarantujących postęp techniczny są tu mniejsze, aniżeli w odniesieniu do wynalazków, którym udzielana jest ochrona patentowa, a maksymalny okres zapewnianej ochrony jest zwykle krótszy, niż w przypadku wynalazków opatentowanych i wynosi 5, 8 lub 10 lat.

Ustawa prawo własności przemysłowej definiuje wzór użytkowy jako nowe i użyteczne rozwiązanie o charakterze technicznym dotyczące kształtu, budowy bądź

⁵ Urząd Patentowy, Raport roczny 2008, Urząd Patentowy, Warszawa 2009

⁶ Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights

⁷ Bartkowski A., Schramm R., System informacji patentowej w przedsiębiorstwie, Zielona Góra, 2001.

⁸ Wrześniak G., Znaczenie ochrony patentowej dla polityki proinnowacyjnej [w:] Okoń-Horodyńska E., Wiśła R. (red.), Kapitał intelektualny i jego ochrona, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, 2009 [za:] Bulk D. L., Lemley M. A., Policy Levers in Patent Law, Virginia Law Review, nr 89, 20003.

zestawienia przedmiotu o trwałej postaci.⁹ Wzorem użytkowym jest więc zawsze przedmiot o trwałej postaci. Wzór użytkowy uważa się za rozwiązanie użyteczne jeżeli pozwala ono na osiągnięcie celu mającego praktyczne znaczenie przy wytwarzaniu lub korzystaniu z wyrobów. Na wzory użytkowe udzielane jest prawo ochronne trwające 10 lat od daty zgłoszenia w Urzędzie Patentowym RP. Przez uzyskanie prawa ochronnego nabywa się prawo wyłącznego korzystania z wzoru użytkowego w sposób zarobkowy lub zawodowy na całym terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Wzór przemysłowy to nowa i posiadająca indywidualny charakter postać wytworu lub jego część, nadana mu w szczególności poprzez cechy linii, konturów, kształtów, kolorystykę, strukturę lub materiał wytworu oraz jego ornamentację.¹⁰ Na wzór przemysłowy udzielane jest prawo z rejestracji, które trwa 25 lat od zgłoszenia w Urzędzie Patentowym RP. Uzyskanie prawa z rejestracji daje uprawnionemu prawo wyłącznego korzystania z wzoru przemysłowego będącego przedmiotem zgłoszenia w sposób zarobkowy lub zawodowy na całym obszarze RP.

Znak towarowy jest znakiem, używanym przez wytwórcę, producenta lub handlowca dla odróżnienia swych produktów lub usług od produktów i usług innych producentów, wytwórców oraz przedsiębiorców.¹¹ Znakiem towarowym może być w szczególności wyraz, rysunek, ornament, kompozycja kolorystyczna, forma plastyczna, melodia lub sygnał dźwiękowy bądź zestawienie tych elementów. Rejestracja znaku towarowego może być dokonana na rzecz przedsiębiorstwa i tylko dla towarów będących przedmiotem jego działalności gospodarczej. Ochronę znaku towarowego uzyskuje się przez jego rejestrację. Na zarejestrowany znak towarowy wydaje się świadectwo ochronne na okres 10 lat. Właściwy do rejestracji znaku towarowego oraz do wydania świadectwa ochronnego jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.

Chronione oznaczenia geograficzne są to oznaczenia słowne odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do nazwy miejsca, miejscowości, regionu, lub kraju (terenu), które identyfikują towar jako pochodzący z tego terenu, jeżeli określona jakość, dobra opinia lub inne cechy są przypisywane przede wszystkim pochodzeniu geograficznemu tego towaru. Szczególne właściwości wyróżniające towar powinny być związane z oddziaływaniem środowiska geograficznego obejmującego łącznie czynniki naturalne i ludzkie lub tylko naturalne.

Finansowanie ochrony własności intelektualnej

Działania innowacyjne nie ograniczają się wyłącznie do rozwoju i wdrażania nowych produktów, niezwykle istotnym aspektem jest również ochrona własności intelektualnej, zastrzeżenie wyłączności praw do nowych pomysłów, wynalazków, wzorów użytkowych czy przemysłowych, wzorów nowych opakowań, nazw produktów, rozwiązań konstrukcyjnych, design. Są to najcenniejsze aktywa nowoczesnej firmy. System ochrony własności intelektualnej w Polsce dzięki odpowiednim narzędziom pomaga w tworzeniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynku krajowym jak i zagranicznym. Z tego względu twórcy nowych rozwiązań technicznych i projektowych

⁹ Art. 94 ust. 1. ustawy z dnia 30 czerwca 2000r. – Prawo własności przemysłowej

¹⁰ Art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000r. – Prawo własności przemysłowej

¹¹ Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, Negocjacje w transferze technologii, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii w Warszawie, Warszawa, 2004.

powinni korzystać z szerokich możliwości zabezpieczenia praw wyłącznych, jakie zapewnia system ochrony własności przemysłowej.

Dotacje na działalność badawczo-rozwojową sektora prywatnego przyznawane są głównie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 roku. W ramach tego projektu można wyróżnić trzy podstawowe instrumenty finansujące ochronę własności intelektualnej: Poddziałanie 1.3.2 Wsparcie ochrony własności przemysłowej tworzonej w jednostkach naukowych w wyniku prac B+R, Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego (w części dotyczącej wzornictwa przemysłowego) oraz Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej.

W latach 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, jednostki badawcze i naukowe oraz instytucje administracji publicznej uzyskują wsparcie w wysokości przekraczającej 9,71 miliarda euro na realizację różnego rodzaju projektów, które przyczyniają się do podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw. Z kwoty tej 8,25 miliarda euro to środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a pozostałe 1,46 miliarda euro pochodzi z budżetu krajowego¹².

Poddziałanie 1.3.2 Wsparcie ochrony własności przemysłowej tworzonej w jednostkach naukowych w wyniku prac B+R

Poddziałanie 1.3.2 jest realizowane w ramach działania 1.3 Wsparcie projektów B+R na rzecz przedsiębiorców realizowanych przez jednostki naukowe, priorytetu I Badania i rozwój nowoczesnych technologii, programu Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka.

Zacieśnienie współpracy sektora nauki i przedsiębiorstw wymaga podjęcia działań wspierających komercjalizację i upowszechnianie wyników prac B+R. Służy temu wspieranie ochrony własności przemysłowej wytworzonej w wyniku prowadzenia prac badawczo rozwojowych w ośrodkach badawczych mających siedzibę w Polsce. W ramach niniejszego poddziałania dofinansowana jest część kosztów związanych z uzyskaniem ochrony prawnej wyników prac badawczych. Wsparcie obejmuje uzyskiwanie ochrony w Polsce i za granicą, lecz nie jest przyznawane na utrzymywanie ochrony praw po ich przyznaniu (np. wsparciu nie będzie podlegać finansowanie opłat za utrzymywanie patentu po jego przyznaniu).

W ramach tego poddziałania o dofinansowanie mogą się ubiegać jednostki naukowe (w tym wchodzące w skład konsorcjum naukowo-przemysłowych aczkolwiek z wyłączeniem centrów badawczo-rozwojowych), uczelnie oraz spółki powołane z udziałem wymienionych wcześniej podmiotów nie działające dla zysku.

W ramach Poddziałania 1.3.2 PO IG dofinansowanie wynosi 100% kosztów kwalifikowanych projektu, z czego 85% stanowią środki unijne a 15% to tzw. wkład krajowy.

¹² Internet: http://www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_poig.aspx

Tabela 2. Umowy zawarte w ramach działania 1.3.2 wsparcie ochrony własności przemysłowej tworzonej w jednostkach naukowych w wyniku prac B+R w latach 2008-2010 (stan na dzień 10 lipca 2010r.)

Rok	Liczba podpisanych umów/wydanych decyzji	Wartość podpisanych umów o dofinansowanie [zł]	Alokacja środków na dany rok [zł]	Wykorzystanie alokacji [%]
2008	25	5 505 949,60	22 104 438,97	24,91%
2009	36	6 521 645,14	29 474 048,14	22,13%
2010	Nabór wniosków w I konkursie 2010 zamknięto 30 kwietnia 2010 roku. Ocena wniosków trwa 4 miesiące (od zamknięcia naboru wniosków w rundzie aplikacyjnej do chwili podpisania umowy)		24 303 096,51	X

Zródło: opracowanie własne

Przewidziana alokacja środków dla tego poddziałania na lata 2007-2013 wynosi 24 380 771 mln euro w tym 20 723 655,35 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego.¹³ Od początku uruchomienia programu do dnia 10 lipca 2010 zatwierdzono do realizacji 61 wniosków na łączną kwotę 12 027 594,74 zł z czego aż 6 767 189,14 zł przeznaczono na wykonanie projektów złożonych w 2009 roku. Dokładną wartość umów zawartych w ramach działania 1.3.2 w poszczególnych latach zawiera powyższa tabela. Zainteresowanie beneficjentów niniejszym działaniem jest niewielkie. W pierwszym roku funkcjonowania programu zatwierdzono do realizacji 25 umów na kwotę 5 505 949,60 zł co stanowi 24,91% alokacji na rok 2008. W 2009 roku wykorzystano tylko 24,91% przewidzianej alokacji na ten rok.

Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego

Działanie 4.2 jest źródłem wsparcia dla przedsiębiorców zainteresowanych opracowaniem i wdrożeniem do produkcji nowego produktu podlegającego ochronie prawnej w postaci prawa ochronnego na wzór użytkowy lub prawa z rejestracji. Wsparcie obejmuje finansowanie kosztów związanych z opracowaniem wzoru przemysłowego lub użytkowego oraz wdrożenia go do produkcji. Co ważne finansowaniu podlegają koszty związane zarówno z opracowaniem wzoru jak i koszty usług doradczych pozwalających na opracowanie koncepcji oraz niezbędnej dokumentacji technicznej, koszty szkoleń potrzebnych do prawidłowego wdrożenia nowych produktów wzorniczych, a także zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych wykorzystywanych w trakcie tworzenia partii testowej i wdrożenia wzoru do produkcji seryjnej.

O dofinansowanie z Działania 4.2 mogą ubiegać się przedsiębiorcy prowadzący działalność i mający siedzibę, a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Poziom

¹³ <http://opi4.opi.org.pl/repository/1615224ed15278602dd79ff795973a90ojCpdm.pdf> - stan na dzień 1.07.10r.

dofinansowania (intensywność wsparcia) wynosi od 30% do 70% wartości kosztów kwalifikowanych, zgodnie z Mapą pomocy regionalnej na lata 2007-2013, przy czym:

- minimalna wartość wydatków kwalifikowanych dla części inwestycyjnej wynosi 400 tys. PLN;
- dla projektów z zakresu rozwoju działalności B+R maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych w części inwestycyjnej wynosi 2 mln PLN;
- maksymalna wartość projektu wynosi 50 mln EUR.

Maksymalna kwota dofinansowania dla jednego przedsiębiorcy na jeden projekt w zakresie wzornictwa wynosi:

- na część inwestycyjną projektu - 21 mln PLN;
- na część szkoleniową - 1 mln PLN;
- na część doradczą - 600 tys. PLN.

Maksymalna kwota dofinansowania dla jednego przedsiębiorcy na jeden projekt na zwiększenie potencjału badawczo-rozwojowego wynosi:

- na część inwestycyjną projektu – 1,4 mln PLN;
- na część szkoleniową – 100 tys. PLN;
- na część doradczą - 100 tys. PLN.

Tabela 3. Liczba i wartość podpisanych umów w ramach działania 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego w latach 2008-2010 (stan na dzień 15 czerwca 2010 roku)

Rok	Liczba podpisanych umów/wydanych decyzji	Wartość podpisanych umów o dofinansowanie [zł]	Alokacja środków na dany rok [zł]	Wykorzystanie alokacji [%]
2008	48	139 860 537,32	168 310 000,00	83,10%
2009	99	392 158 849,60	216 030 686,00	181,53%
2010	21	135 132 100,00	103 122 500,00	131,04%

Zródło: opracowanie własne

Przewidziana alokacja środków dla tego działania na lata 2007-2013 wynosi 186 000 000 mln euro. W latach 2008-2010 podpisano 168 umów na łączną kwotę 667 151 486,92 zł. W pierwszym roku funkcjonowania działania zawarto 48 umów na kwotę 139 860 537,32 zł co stanowi 83,10% alokacji środków pomocowych na ten rok. Rok później podpisano 99 umów na kwotę 392 158 849,60 zł co wynosi aż 181,53% alokacji środków na rok 2009. W 2010 roku do dnia 15 czerwca podpisano 21 umów na kwotę 135 132 100,00 zł co stanowi 131,04% alokacji środków na ten rok. Na podstawie powyższych danych można zauważyć wysoki stopień wykorzystania środków z działania 4.2.

7 czerwca 2010 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości poinformowała, że alokacja działania 4.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007 - 2013 została wyczerpana. W związku z tym w wyniku decyzji instytucji nadzorujących,

kolejny nabór wniosków w ramach działania 4.2 może zostać ogłoszony w przypadku ewentualnego pozyskania dodatkowych środków zwiększających alokację działania 4.2.

Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej

W ramach Poddziałania 5.4.1 „Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej” PO IG przedsiębiorcy mogą ubiegać się o dofinansowanie kosztów ochrony swoich dóbr intelektualnych. Jest ono udzielane na projekty, które zakładają „poprawę efektywności funkcjonowania rynku innowacji i przepływu rozwiązań innowacyjnych poprzez upowszechnianie stosowania prawa własności intelektualnej, w szczególności poprzez uzyskiwanie ochrony własności przemysłowej”. Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej przewiduje refundację wydatków poniesionych na przygotowanie dokumentacji zgłoszeniowej oraz prowadzenie postępowań przed właściwymi organami ochrony własności przemysłowej, związanych z uzyskaniem praw własności przemysłowej, a także z realizacją ochrony własności przemysłowej.

Podziałanie 5.4.1 skierowane jest do mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Kwota wsparcia na uzyskanie ochrony prawa własności przemysłowej nie może być niższa niż 2 tysiące złotych ani nie może przekroczyć 400 tysięcy złotych dla jednego przedsiębiorcy na jeden projekt. Intensywność wsparcia na uzyskanie ochrony prawa własności przemysłowej nie może przekroczyć¹⁴:

- w przypadku mikroprzedsiębiorcy lub małego przedsiębiorcy – 70 % wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem, jeżeli wynalazek, wzór użytkowy lub wzór przemysłowy powstał w wyniku prowadzonych badań przemysłowych;
- w przypadku średniego przedsiębiorcy – 60% wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem, jeżeli wynalazek, wzór użytkowy lub wzór przemysłowy powstał w wyniku prowadzonych badań przemysłowych;
- w przypadku mikroprzedsiębiorcy lub małego przedsiębiorcy – 45% wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem, jeżeli wynalazek, wzór użytkowy lub wzór przemysłowy powstał w wyniku prowadzonych prac rozwojowych;
- w przypadku średniego przedsiębiorcy – 35% wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem, jeżeli wynalazek, wzór użytkowy lub wzór przemysłowy powstał w wyniku prowadzonych prac rozwojowych.

Kwota wsparcia na realizację ochrony własności przemysłowej nie może być niższa niż 2 tysiące złotych ani nie może przekroczyć 400 tysięcy złotych dla jednego przedsiębiorcy na jeden projekt. Intensywność wsparcia na realizację ochrony prawa własności przemysłowej nie może przekroczyć¹⁵:

- w przypadku mikroprzedsiębiorcy lub małego przedsiębiorcy – 45% wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem,
- w przypadku średniego przedsiębiorcy – 35% wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem.

¹⁴ Internet: <http://poig.parp.gov.pl/index/index/636> stan na dzień 1.07.2010r.

¹⁵ Internet: <http://poig.parp.gov.pl/index/index/636> stan na dzień 1.07.2010r.

Tabela 4. Liczba i wartość podpisanych umów w ramach poddziałania 5.4.1 Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej w latach 2008-2010 (stan na dzień 7 lipca 2010 roku)

Rok	Liczba podpisanych umów/wydanych decyzji	Wartość podpisanych umów o dofinansowanie [zł]	Alokacja środków na dany rok [zł]	Wykorzystanie alokacji [%]
2008	25	2 121 608,65	5 952 082,50	35,64%
2009	14	1 160 593,86	23 081 760,00	5,03%
2010	24	3 451 065,57	36 195 997,50	9,53%

Źródło: opracowanie własne

Budżet poddziałania 5.4.1 Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej na lata 2007-2013 wynosi 35 100 000 euro. W latach 2008-2010 podpisano 59 umów na łączną kwotę 6 733 268,08 zł. W pierwszym roku funkcjonowania tego instrumentu podpisano 25 umów i wykorzystano 35,64% alokacji środków na rok 2008. W roku 2009 podpisano tylko 14 umów na kwotę 1 160 593,86 i wykorzystano tylko 5,03% alokacji środków na ten rok. W bieżącym roku podpisano 24 umowy na kwotę 3 451 065,57 zł i wykorzystano 9,53% alokacji środków na ten rok. Na podstawie danych zawartych w tabeli 4 można stwierdzić, że poziom wykorzystania środków z działania 5.4.1 jest niski (w dwóch ostatnich latach poziom wykorzystania środków nie przekroczył 10% wykorzystania alokacji na dany rok).

Podsumowanie

W rozwijającej się gospodarce opartej na konkurencyjności i wiedzy kluczową rolę odgrywają innowacyjne technologie i produkty. Sukces rynkowy przedsiębiorstw, które je rozwijają i wprowadzają na rynek coraz częściej zależy nie tylko od skutecznej strategii biznesowej, ale od towarzyszącej jej strategii w zakresie własności intelektualnej. Nowe pomysły i idee rozwinięte w odpowiedni sposób mogą stać się przedmiotem własności i tym samym przedmiotem obrotu gospodarczego właśnie dzięki prawom własności intelektualnej. Z tego względu, niezbędna w działalności przedsiębiorstw staje się znajomość zasad ochrony praw własności intelektualnej jako narzędzia chroniącego innowacyjne rozwiązania oraz sposobów ich gospodarczej eksploatacji.

Wzmocnienie konkurencyjności przez przedsiębiorstwa może nastąpić w drodze ochrony własności przemysłowej. W gospodarce w coraz większym stopniu opartej na wiedzy, własność intelektualna jest sprawą kluczową w podejmowaniu codziennych decyzji gospodarczych. Nowe produkty, wzory przemysłowe i znaki towarowe, oznaczenia geograficzne oraz projekty twórcze pojawiają się prawie codziennie na rynku i są wynikiem nieustającej innowacyjności i kreatywności ludzkiej. Zdolność kreatywna i innowacyjna przedsiębiorstw, uczelni wyższych oraz instytucji otoczenia biznesu nie jest jeszcze w pełni wykorzystana. Może im w tym pomóc korzystanie ze środków, które oferuje Unia Europejska.

Z przeprowadzonej analizy wybranych instrumentów wynika, że beneficjenci nie wykorzystują w pełni środków przeznaczonych na ochronę własności intelektualnej, które proponuje Unia Europejska w formie niektórych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka np. beneficjenci wykorzystali tylko 6 733 268,08 zł co stanowiło tylko 10,32% alokacji środków w ramach działania 5.4 na lata 2007-2010.

Literatura

1. Bartkowski A., Schramm R., System informacji patentowej w przedsiębiorstwie, Zielona Góra, 2001.
2. Internet: www.ec.europa.eu
3. Internet: www.opi.gov.pl
4. Internet: www.parp.gov.pl
5. Jednolita Ustawa o Tajemnicach Handlowych z 9 sierpnia 1979 roku¹⁶, Stany Zjednoczone.
6. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa, 1 października 2007r.
7. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, Negocjacje w transferze technologii, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii w Warszawie, Warszawa, 2004.
8. Urząd Patentowy, Raport roczny 2008, Urząd Patentowy, Warszawa, 2009.
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 roku Prawo własności przemysłowej (Dz. U. nr 119 poz. 1117 z 2003 r. oraz Dz. U. z 2004 r. nr 33. poz. 286).
10. Wrześniak G., Znaczenie ochrony patentowej dla polityki proinnowacyjnej [w:] Okoń-Horodyńska E., Wisła R. (red.), Kapitał intelektualny i jego ochrona, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, 2009 [za:] Bulk D. L., Lemley M. A., Policy Levers in Patent Law, Virginia Law Review, nr 89, 20003.

Summary

This article attempts to present the sources of financing the protection of intellectual property from EU funds. In the first part of the article presents the essence and tools for intellectual property protection. Second part is a presentation of selected actions Operational Programme Innovative Economy (Action 1.3.2 Support the protection of industrial property units created as a result of scientific R & D, Activity 4.2 Stimulating R & D companies, and support for industrial design, and Action 5.4.1 Support acquisition/implementation of the Protection of Industrial Property), from which they can businesses use to protect intellectual property generated rights. Efforts have also tried to assess the use of transferred to the protection of intellectual property within these activities.

Informacje o autorze

mgr Urszula Tetwejer

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: Urszula_tetwejer@sggw.pl

¹⁶ Uniform Trade Secrets Act of 9 August 1979

CZĘŚĆ IV

INSTRUMENTY BANKOWE I UBEZPIECZENIOWE W GOSPODARCE

Ryszard Jurkowski

Interes konsumenta a interes banku w umowach o kredyt na zakup samochodu

Consumer interest of a bank interest in contracts
for the purchase of credit car

Artykuł przedstawia zasady kształtowania interesów stron w umowach kredytu na zakup samochodu osobowego, zawieranych pomiędzy bankami a konsumentami. Przedstawiono pojęcie umowy kredytu oraz umowy kredytu konsumenckiego. Przedstawiono formy, zakres i dokumentację umowy kredytowej. Wykazano, iż treść umowy kredytowej kształtowana jest przede wszystkim w regulaminach umów kredytowych. W artykule przedstawiono także pojęcie konsumenta oraz wykazano jego pozycję prawną, jako strony konsumenckich umów kredytowych. Analizie porównawczej pierwotnej podano treści wzorców umów lub regulaminów umów kredytowych zawieranych z konsumentami na finansowanie zakupu samochodu osobowego, ze szczególnym uwzględnieniem klauzul dotyczących zabezpieczenia spłaty kredytu. Analizy porównawczej dokonano na podstawie dokumentów i odpowiedzi uzyskanych w wyniku bezpośrednich lub elektronicznych kontaktów z bankami, które oferowały konsumentom kredytu na zakup samochodu w okresie marzec - kwiecień 2010 r. Bankom przedstawiono zapytanie potencjalnego klienta o udzielenie kredytu na zakup samochodu, o charakterystyce przedstawionej w artykule.

1. Wprowadzenie.

Prawo cywilne zasadza się na założeniu równości wszystkich podmiotów, posiadających autonomię prawną tj. prawo do swobodnego kształtowania własną wolą stosunków prawnych. Powstanie stosunku cywilnoprawnego zależy od istnienia stanu faktycznego, z którym norma prawa cywilnego łączy taki stosunek [Postanowienie SN 2000]. Podstawowymi elementami stosunków cywilnoprawnych są:

- 1) podmioty tych stosunków, charakteryzowane jako osoby fizyczne lub prawne, posiadające zdolność do czynności prawnych, przy czym osoby fizyczne mogą mieć ograniczoną zdolność do czynności prawnych albo mogą być jej pozbawione; przez czynność prawną rozumie się stan faktyczny, w którego skład wchodzi co najmniej jedno oświadczenie woli, zmierzające do ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku cywilnoprawnego, z którym to stanem ustawa wiąże skutki prawne,
- 2) przedmiot tych stosunków, określane jako zachowanie się podmiotów stosownie do wynikających z tych stosunków uprawnień lub obowiązków,
- 3) treść tych stosunków, stanowiąca zespół uprawnień i obowiązków podmiotów.

Strony mogą ułożyć stosunek cywilnoprawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) tego stosunku, ustawie oraz zasadom współżycia społecznego. Także korzystanie z prawa w sposób sprzeczny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nie korzysta z ochrony prawnej. Naruszenie zasad współżycia społecznego może stanowić podstawę do oddalenia roszczeń [Uchwała SN 1971]. Czynności prawne mogą być dokonywane w formie dowolnej, chyba że przepis zastrzeżony określa formę prawną. W stosunkach pomiędzy osobami prawnymi a osobami

fizycznymi najczęściej stosowana jest forma pisemna dla celów dowodowych (*ad probationem*). Umowa stanowi czynność dwustronną obejmującą zgodny zamiar stron (oświadczenia woli) skierowany na powstanie, zmianę lub ustanie skutków prawnych. Umowa zawierana jest swobodnie, co oznacza swobodę wyboru strony umowy, swobodę kształtowania jej treści oraz swobodę w wyborze formy umowy, z wyjątkiem form szczególnie zastrzeżonych przez prawo jako przesłanki ważności umowy.

W praktyce umowa może być formułowana w dwóch dokumentach, z których jeden stanowi dokument umowy identyfikujący jej strony i przedmiot, a drugi mogą stanowić ogóle warunki umowy (regulamin). Treść regulaminu powinna zostać doręczona stronie przed zawarciem umowy, gdyż po jej zawarciu stają się jej integralną częścią. Regulaminy są tzw. wzorcem kwalifikowanym i wiążą strony dlatego, że stały się składnikiem umowy przez odwołanie się do nich [Wyrok V CKN 247/00]. Nie mają charakteru normatywnego. Wiążą tylko strony umowy o tyle, o ile ich warunki zostały przez strony do umowy włączone [Wyrok I CKN 974/00]. Tłumaczenie treści dokumentu umowy jak i treści regulaminu podlega ogólnym zasadom ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16 poz. 93 z późn. zm (Kodeks cywilny). Ze względu na istotne znaczenie treści regulaminu dla warunków umowy, ustawodawca nakazuje wydającemu regulamin formułowanie jego treści jednoznacznie i w sposób zrozumiały. Obciążanie drugiej strony umowy konsekwencjami nieściślej redakcji postanowień regulaminu byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego [Wyrok IV CKN 1858/00].

Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, tj. Dz. U. z 2002 r. nr 72 poz. 665 z późn. zm. (Prawo bankowe), bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym Wyrazy „bank” lub „kasa” mogą być używane w nazwie oraz dla określenia działalności lub reklamy wyłącznie banku (z ustawowymi wyjątkami). Czynnością bankową jest m.in. udzielanie kredytów.

Zgodnie z Kodeksem cywilnym, konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Wyróżnienie pojęcia konsumenta jest związane z jego pozycją w relacji do drugiego podmiotu, z którym wchodzi w stosunek prawny. Uzasadnieniem dla stworzenia swoistej kategorii podmiotu jest funkcja ochronna regulacji dla niego ustanawianej, dla której rozstrzygające jest źródło zagrożenia określonych praw i interesów [Olczyk, Pacyna 2003].

2. Ogólna charakterystyka ochrony konsumenta.

Ochrona prawna konsumenta realizowana jest zarówno przepisami krajowymi, jak i przepisami dyrektyw unijnych.

Jednym z unijnych aktów prawnych jest dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. U. UE. L. 93.95.29, wskazująca, że za nieuczciwe mogą być uznane te warunki umowy, które nie były negocjowane indywidualnie, a które stoją w sprzeczności z wymogami dobrej wiary, powodują znaczącą nierównowagę wynikających z umowy, praw i obowiązków stron ze szkodą dla konsumenta. Warunki umowy nienegocjowane indywidualnie to takie, które zostały sporządzone wcześniej i konsument nie miał w związku z tym wpływu na ich treść, zwłaszcza, jeśli zostały przedstawione

konsumentowi w formie uprzednio sformułowanej umowy standardowej. Także, gdy tylko niektóre warunki umowy były negocjowane, ale ogólna ocena umowy wskazuje na to, że została ona sporządzona w formie uprzednio sformułowanej umowy standardowej. Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej, obowiązane jest do przyjęcia, w ramach swego krajowego systemu prawnego, wszystkich aktów koniecznych do zapewnienia, iż dyrektywa ta jest w pełni skuteczna, zgodnie z celami, do których dąży [Wyrok TS 2002]. Ponadto sytuacja prawna wynikająca z krajowych środków wdrażających, powinna być wystarczająco konkretna i jasna, tak aby jednostki były w pełni poinformowane co do swych praw, oraz mogły się na nie powoływać przed sądami krajowymi. Nieuczciwy charakter warunków umowy jest określany z uwzględnieniem rodzaju towarów lub usług, których umowa dotyczy i z odniesieniem, w czasie wykonania umowy, do wszelkich okoliczności związanych z wykonaniem umowy oraz do innych warunków tej umowy lub innej umowy, od której ta jest zależna. Z dyrektywy wynika także obowiązek zachowywania w umowach prostego i zrozumiałego języka, w szczególności, gdy umowa sporządzana jest na piśmie. Przy czym wszelkie wątpliwości należy interpretować na korzyść konsumenta.

Ochronę konsumenta i przedsiębiorcę przewiduje, przy umowach zawieranych w wyniku reklamy przewiduje dyrektywa Rady 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, Dz. U. UE. L. 84.250.17, z późn. zm., której celem jest ochrona przedsiębiorców przed reklamą wprowadzającą w błąd i jej negatywnymi skutkami oraz określenie warunków, w których reklama porównawcza jest dozwolona. Reklama wprowadzająca w błąd, oznacza każdą reklamę, która w jakikolwiek sposób, w tym przez swoją formę, wprowadza lub może wprowadzić w błąd osoby, do których jest skierowana lub dociera, i która, z powodu swojej zwodniczej natury, może wpłynąć na ich postępowanie gospodarcze lub która, z tych powodów, szkodzi lub może szkodzić konkurentowi. Wprowadzający w błąd charakter mogą mieć na przykład wszelkiego rodzaju pojęcia wieloznaczne - gdy któreś z możliwych znaczeń jest fałszywe. Istnieje też możliwość wywołania mylnego wrażenia przy użyciu obiektywnie prawdziwych informacji, jak również poprzez przemilczenie pewnych faktów, istotnych z punktu widzenia prawdziwości (np. dotyczących ograniczeń w użytkowaniu towaru) [Mokrysz-Olszyńska 2000].

Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych jest przedmiotem dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. U. UE. L. 05.149.22, która zabrania praktyk:

- 1) sprzecznych z wymogami staranności zawodowej,
- 2) w sposób istotny zniekształcających lub mogących w sposób istotny zniekształcić zachowanie gospodarcze względem produktu przeciętnego konsumenta, do którego docierają bądź do którego są skierowane, lub przeciętnego członka grupy konsumentów, jeżeli praktyka handlowa skierowana jest do określonej grupy konsumentów,

- 3) wprowadzających w błąd, wskutek działania lub zaniechania, prowadzących do podjęcia decyzji, której konsument by nie podjął,
- 4) agresywnych, w tym są realizowanych przez nękanie, przymus, przymus fizyczny, bezprawny nacisk, a prowadzą ograniczenia swobody, oraz prowadzących do podjęcia decyzji, której konsument by nie podjął.

Zgodnie z art. 385¹ Kodeksu cywilnego, niedozwolonym postanowieniem w umowie jest postanowienie nieuzgodnione indywidualnie, jeżeli kształtuje prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając interesy konsumenta. „Rażąco naruszenie interesów konsumenta” oznacza nieusprawiedliwioną dysproporcję praw i obowiązków na jego niekorzyść w określonym stosunku obligacyjnym, natomiast „działanie wbrew dobrym obyczajom” w zakresie kształtowania treści stosunku zobowiązaniowego wyraża się w tworzonym przez partnera konsumenta takich klauzul umownych, które godzą w równowagę kontraktową tego stosunku [Wyrok I CK 832/04]. Ocena zgodności postanowienia umowy z dobrymi obyczajami, powinna być dokonywana według stanu z chwili zawarcia umowy, z uwzględnieniem jej treści, okoliczności zawarcia, a także z uwzględnieniem umów pozostających w związku z umową obejmującą postanowienie będące przedmiotem oceny. Indywidualne uzgadnianie postanowień nie powinno ograniczać się do wyrażenia zgody na ich włączenie do kontraktu, ale powinno opierać się na jakiejś postaci negocjacji w odniesieniu do danej kwestii, z uwzględnieniem rozwiązań alternatywnych [Czachórski W., 2002].

Art. 385³ Kodeksu cywilnego zawiera katalog niedozwolonych postanowień umownych. Część zakazów dotyczy zawierania umowy i jej wykonywania. Np. uzależnianie umowy od przyrzeczenia lub zawarcia innej umowy (pkt. 6 i 7), uzależnianie świadczenia od okoliczności zależnych jedynie od kontrahenta konsumenta (pkt. 3 i 8), uprawnienia kontrahenta konsumenta do wyłącznie własnej wykładni umowy (pkt. 9 i 11). Część zakazów dotyczy zmiany umowy oraz jej rozwiązania lub odstąpienia od umowy. Np. uprawnienia kontrahenta konsumenta do niewskazywania przyczyn (pkt. 10 i 15), niewspółmierne kary lub odstępné (pkt. 16 i 17). Część zakazów dotyczy nieuzasadnionego zróżnicowania odpowiedzialności stron. Np. wyłączenie lub ograniczenie odpowiedzialności względem konsumenta (pkt. 1 i 2), uzależnianie świadczeń od nadmiernie uciążliwych formalności (pkt. 21), wykonanie zobowiązanie konsumenta pomimo niewykonania lub nienaszytego wykonania zobowiązań kontrahenta (pkt. 22). Za niedozwolona klauzule umową ustawodawca uznał także wyłączenie jurysdykcji sądów polskich lub poddanie sprawy pod rozstrzygnięcie sądu polubownego polskiego lub zagranicznego albo innego organu, a także narzucanie rozpoznania sprawy przez sąd, który wedle ustawy nie jest miejscowo właściwy (pkt. 23).

3. Ogólna charakterystyka umowy kredytu konsumenckiego.

Według ustawy Prawo bankowe, przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Istotą umowy o kredyt bankowy jest to, że bank udziela kredytu przez zobowiązanie się do pozostawienia do dyspozycji klienta środków pieniężnych w

ustalonej w umowie wysokości bez ich rzeczywistego oddania, a z możliwością dokonywania z rachunku kredytowego klienta ustalonych rozliczeń i płatności na rzecz osób trzecich [Czachórski W., 2002].

Umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności

- 1) strony umowy,
- 2) kwotę i walutę kredytu,
- 3) cel, na który kredyt został udzielony,
- 4) zasady i termin spłaty kredytu,
- 5) wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany,
- 6) sposób zabezpieczenia spłaty kredytu,
- 7) zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu,
- 8) terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych,
- 9) wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje,
- 10) warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy.

Bank jest zobowiązany do uzależnienia przyznania kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy rozumianej, jako zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami. Kredytobiorca jest zobowiązany do wykazania swojej zdolności kredytowej, w tym – na żądanie banku - odpowiednimi dokumentami.

Jako zabezpieczenie spłaty kredytu, banki mogą stosować instrumenty przewidziane prawem cywilnym oraz prawem wekslowym. Do zabezpieczeń tych należą

- 1) zabezpieczenia osobiste:
 - a. poręczenie – zobowiązanie poręczyciela do wykonania zobowiązania na wypadek jego niewykonania przez dłużnika,
 - b. gwarancja – zobowiązanie gwaranta do zapłaty zobowiązania na wypadek jego niezapłacenia w terminie przez dłużnika,
 - c. cesja wierzytelności – przeniesienie na bank posiadanej wierzytelności przez dłużnika banku,
 - d. przystąpienie do długu – osoba trzecia zobowiązuje się do spłaty wierzytelności w charakterze dłużnika solidarnego,
 - e. pełnomocnictwo – umocowanie banku do dokonywania czynności prawnych w imieniu dłużnika, np. do dysponowanie innymi rachunkami bankowymi,
 - f. przejęcie długu – wstąpienie do zobowiązania w miejsce dłużnika,
 - g. weksel – bezwarunkowe polecenie zapłacenia oznaczonej sumy pieniężnej, spełniające także inne wymogi ustawowe; w przypadku kredytu konsumenckiego – z klauzulą „nie na zlecenie” lub inna równoznaczną,
 - h. weksel własny – przyrzeczenie zapłaty przez wystawcę,
 - i. poręczenie wekslowe (awal) - zobowiązanie poręczyciela do zapłaty weksla,
- 2) zabezpieczenia majątkowe:
 - a. hipoteka – obciążenie nieruchomości do wysokości wierzytelności, bez względu na to czyją jest własnością,
 - b. zastaw – obciążenie rzeczy ruchomej do wysokości wierzytelności, bez względu na to czyją jest własnością; w przypadku samochodów stosowane mogą być zastawy:
 - i. umowny (zwykły)
 - ii. rejestrowy, poprzez wpis zastawu do rejestru zastawów prowadzonego przez sąd gospodarczy,

- iii. rejestracyjny, tj. z adnotacją w rejestrze pojazdów i w dowodzie rejestracyjnym pojazdu
- c. przewłaszczenie na zabezpieczenie – przeniesienie własności rzeczy na bank przy zachowaniu prawa korzystania z rzeczy,
- d. kaucja – złożenie środków pieniężnych lub wartościowych u depozytariusza,
- e. blokada środków na rachunku bankowym – wyłączenie określonej kwoty środków zgromadzonych na rachunku bankowym od obrotu innego niż spłata kredytu,
- f. klauzula potrącenia – potrącanie wymagalnych wierzytelności kredytowych z wpływów na rachunku bankowym dłużnika w banku kredytującym,
- g. ubezpieczenie kredytu – zobowiązanie zakładu ubezpieczeń do spełnienia określonego świadczenia w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, w zamian za składkę płaconą przez kredytobiorcę.

Zabezpieczeniu mogą podlegać uzasadnione należności na rzecz banku tj. spłata wierzytelności głównej, należne odsetki i należne koszty związane z udzieleniem kredytu [Majchrzycka-Guzowska, 2007]. Przy wyborze formy zabezpieczenia, bank kieruje się takimi kryteriami jak: rodzaj i wysokość kredytu, okres kredytowania, status prawny kredytobiorcy, standing finansowy kredytobiorcy, typowe lub indywidualne ryzyko związane z udzieleniem kredytu, cechy zabezpieczenia, skuteczność i koszty zaspokojenia z zabezpieczenia.

Zasady i tryb zawierania umów o kredyt konsumencki zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim, Dz. U. nr 100, poz. 1081 z późn. zm. Ustawodawca sprecyzował, że przez umowę o kredyt konsumencki rozumie się umowę, na mocy której przedsiębiorca w zakresie swojej działalności, zwany dalej „kredytodawcą”, udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi kredytu w jakiegokolwiek postaci. Ustawie o kredycie konsumenckim nie podlegają kredyty o wysokości większej niż 80 000 zł albo równowartości tej kwoty w innej walucie niż waluta polska.

Umowa o kredyt konsumencki powinna być zawarta na piśmie, chyba że odrębne przepisy przewidują inną szczególną formę. Kredytodawca jest obowiązany niezwłocznie doręczyć konsumentowi egzemplarz umowy. Umowa powinna zawierać następujące dane:

- 1) imię, nazwisko konsumenta i jego adres oraz imię, nazwisko (nazwę) i adres (siedzibę) kredytodawcy, a gdy kredytodawcą jest osoba prawna, także określenie organu, który zarejestrował działalność kredytodawcy i numer w rejestrze, pod którym kredytodawca został wpisany,
- 2) wysokość kredytu,
- 3) zasady i terminy spłaty kredytu,
- 4) roczną stopę oprocentowania oraz warunki jej zmiany,
- 5) opłaty i prowizje oraz inne koszty związane z udzieleniem kredytu, w tym opłatę za rozpatrzenie wniosku kredytowego oraz przygotowanie i zawarcie umowy kredytowej, zwaną dalej „opłatą przygotowawczą”, będące elementem całkowitego kosztu kredytu oraz warunki ich zmiany,
- 6) informację o całkowitym koszcie kredytu i rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania,

- 7) sposób zabezpieczenia, jeżeli umowa je przewiduje, oraz opłaty należne kredytodawcy z tego tytułu,
- 8) informację o pozostałych kosztach, do których zapłaty zobowiązany jest konsument w związku z zawartą umową,
- 9) informację o łącznej kwocie wszystkich kosztów, opłat i prowizji, do których zapłaty zobowiązany jest konsument,
- 10) informację o uprawnieniu i skutkach przedterminowej spłaty kredytu przez konsumenta,
- 11) informację o terminie, sposobie i skutkach wykonania uprawnienia do odstąpienia od umowy przez konsumenta,
- 12) informację o skutkach uchybienia postanowieniom dotyczącym zasad i terminu spłaty kredytu,
- 13) informację o rocznej stopie oprocentowania zadłużenia przeterminowanego oraz warunki jej zmiany, a także informację o innych kosztach ponoszonych przez konsumenta w związku z niewykonaniem przez niego zobowiązań wynikających z umowy, w tym o kosztach upomnień lub wezwań do zapłaty, kosztach sądowych i postępowania egzekucyjnego.

A jeżeli kredyt konsumencki przeznaczony jest na nabycie określonej rzeczy, umowa powinna zawierać także:

- 14) opis rzeczy lub usługi,
- 15) cenę nabycia rzeczy lub usługi, jeżeli zapłata nastąpiłaby za gotówkę oraz
- 16) cenę nabycia przy wykorzystaniu kredytu,
- 17) część ceny, którą konsument jest zobowiązany zapłacić w gotówce,
- 18) warunki, od których spełnienia uzależnione jest przejście własności rzeczy sprzedanej na konsumenta, jeżeli umowa sprzedaży została zawarta z zastrzeżeniem własności,
- 19) informację, że kredyt jest dostępny wyłącznie od wskazanego przez sprzedawcę kredytodawcy, jeżeli pomiędzy podmiotem, z którym konsument zawarł umowę o nabycie rzeczy lub usługi a kredytodawcą istnieje umowa, na mocy której kredyt na nabycie rzeczy lub usługi jest dostępny wyłącznie od tego kredytodawcy.

Całkowity koszt kredytu oznacza wszystkie koszty wraz z odsetkami i innymi opłatami i prowizjami, które konsument jest zobowiązany zapłacić za kredyt, z wyjątkiem kosztów:

- 1) które ponosi konsument w związku z niewykonaniem swoich zobowiązań wynikających z umowy o kredyt konsumencki,
- 2) które w związku z nabyciem rzeczy lub usługi ponosi konsument, niezależnie od tego, czy nabycie następuje z wykorzystaniem kredytu,
- 3) prowadzenia rachunku, z którego realizowane są spłaty oraz kosztów przelewów i wpłat na ten rachunek, chyba że konsument nie ma prawa wyboru podmiotu prowadzącego rachunek, a koszty te przekraczają koszty dla rachunków oszczędnościowych stosowane przez podmiot prowadzący rachunek,
- 4) ustanowienia, zmiany oraz związanych z wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczenia, z wyjątkiem kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu - wraz z oprocentowaniem i pozostałymi kosztami - na wypadek śmierci, inwalidztwa, choroby lub bezrobocia konsumenta,
- 5) wynikających ze zmiany kursów walut.

Łączna kwota wszystkich opłat, prowizji oraz innych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki, z wyłączeniem udokumentowanych lub wynikających z innych przepisów prawa kosztów, związanych z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń (w tym kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu), nie może przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego. Dla tego kto, zawierając z konsumentem umowę o kredyt konsumencki, pobiera korzyści majątkowe przewyższające wysokość odsetek maksymalnych określonych przez ustawę lub zastrzega sobie pobieranie tych korzyści, ustawodawca przewiduje sankcje w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

4. Analiza klauzul zabezpieczających spłatę kredytu konsumenckiego na zakup samochodu w regulaminach kredytów.

Dla potrzeb analizy przedstawiono bankom propozycje udzielenia kredytu konsumenckiego w wysokości poniżej 80000,- zł w następującej sytuacji:

- 1) zakup samochodu nowego do celów osobistych konsumenta, o cenie katalogowej pomiędzy 100000,- a 120000,- zł
- 2) wpłata własna – 40% wartości samochodu, kredyt 60% wartości samochodu,
- 3) okres kredytowania 5-6 lat,
- 4) konsument:
 - a. w wieku 50 lat,
 - b. zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony (4 lat), przy wynagrodzeniu zapewniającym wysokość spłaty zobowiązania,
 - c. przychody z umów cywilnych w łącznej wysokości przekraczającej średnią krajową,
- 5) zakup do wspólności majątkowej małżeńskiej,
- 6) małżonek o przychodach z umów cywilnych w łącznej wysokości przekraczającej średnią krajową.

Zapytanie o konsumencki kredyt na zakup samochodu skierowano do banków oferujących takie kredyty w okresie marzec kwiecień 2010 r.. Uzyskano informacje i dokumenty źródłowe z następujących banków: Getin Bank, Lukas Bank, mBank, i Santander Consumer Bank, Banque Finance S.A. Oddział w Polsce (Peugeot Bank), Volkswagen Bank. Fiat Bank. Informacje kredytowe oraz dokumenty źródłowe uzyskano z tych banków w wyniku bezpośredniego kontaktu z placówką bankową, z dealerem samochodowym, pełniącym również funkcję agenta lub drogą elektroniczną, z wyłączeniem mBanku. Dokumenty z mBanku uzyskano ze strony internetowej (<http://www.mbank.pl>).

Spośród tych banków, trzy tj. Getin Bank, Lukas Bank, mBank, i Santander Consumer Bank oferowały finansowanie zakupu samochodu bez względu na ich źródło pochodzenia, natomiast Peugeot Bank oferował finansowanie wyłącznie zakupu samochodu własnej grupy kapitałowej. Banki: Volkswagen Bank i Fiat Bank preferowały finansowanie zakupu samochodu własnej grupy kapitałowej jednak jest możliwość nabycia samochodu innej marki, szczególnie gdy dealer ma podpisaną umowę z danym bankiem.

Spośród tych banków, trzy udostępniały na swoich stronach internetowych wzorce umowy lub regulamin udzielania kredytów na zakup samochodu. Dotyczyło to Volkswagen Bank (<http://www.vwbank.pl>), mBank (<http://www.mbank.pl>) oraz Santander Consumer Bank (<http://www.santanderconsumer.pl>).

Pierwszą kwestią, na którą zwrócono uwagę w analizie porównawczej była kwestia wiarygodności konsumenta, jako potencjalnego kredytobiorcy. Niezależnie od tego, że kredyt miał obejmować 60% ceny samochodu, dwa banki tj. mBank, i Santander Consumer Bank uznały, że terminowa umowa o pracę nie stanowi wystarczającej gwarancji spłaty kredytu i odmówiły jego przyznania bez dalszych analiz, natomiast Lukas Bank zaproponował kredyt na okres do dnia ustania terminowej umowy o pracę.

Drugą kwestią poddaną analizie była problematyka zabezpieczeń spłaty kredytu. Wszystkie analizowane banki wymagały zabezpieczenia spłaty kredytu, przy czym zakres zabezpieczenia był różny. Wszystkie banki zawierały we wzorcu umów lub w regulaminie fakultatywną możliwość stosowania różnych form zabezpieczeń przewidzianych przepisami prawa. Jednak zauważono małe zainteresowania banków zabezpieczeniami osobistymi. Niektóre banki (np. Peugeot Bank, Lukas Bank, mBank) przewidywały poręczenie, to jednak informowano, że to zabezpieczenie nie będzie stosowane. Podkreślano brak tego zabezpieczenia, jako korzyść potencjalnego klienta. Powszechnie stosowaną formą zabezpieczenia była cesja wierzytelności (praw) z umowy ubezpieczenia pojazdu, przy czym była wymagana w każdym przypadku i w każdym przypadku obejmowała całość praw tj. także całość kwoty przy szkodzie całkowitej (100% wartości samochodu), pomimo, że kredyt dotyczył 60% ceny samochodu. Tylko w dwóch przypadkach tj. w przypadku Peugeot Bank i Volkswagen Bank, zawarto klauzulę, w której bank zobowiązywał się jednoznacznie do zwrotu klientowi nadwyżki w przypadku, gdyby bank otrzymał z zakładu ubezpieczeniowego kwotę wyższą niż łączna wartość wszystkich zobowiązań klienta wobec banku.

Powszechnie stosowanym zabezpieczeniem rzeczowym było przewłaszczenie na zabezpieczenie, przy czym w bankach Peugeot Bank, Santander Consumer Bank, Lukas Bank oferowano przewłaszczenie na 49/100 części własności i bez konieczności uwidocznienia współwłasności w dowodzie rejestracyjnym pojazdu. Jednak i w tych przypadkach przewidziano klauzule umożliwiające żądania przez bank przewłaszczenia całkowitego z uprawnieniem do przerejestrowania pojazdu. We wszystkich przypadkach przewłaszczenie nie było odnoszone do wysokości udziału kredytu w zapłacie całości ceny, tj. nie uwzględniano wpłaty własnej w wysokości 40% wartości samochodu. Peugeot Bank, przewidział także przewłaszczenie na zabezpieczenie pod warunkiem zawieszającym. Dodatkowe obciążenie konsumenta wystąpiło w przypadku przewłaszczenia stosowanego przez Getin Bank. Przede wszystkim wprowadzono klauzulę zakazującą, bez zgody banku, na oddawanie pojazdu w użytkowanie, także w przypadku, gdy pojazd został nabyty do wspólności majątkowej małżeńskiej, ale stroną umowy kredytowej był tylko jeden z małżonków, a użytkownikiem drugi z małżonków. Według uzyskanej informacji, bank wydawał takie zgody bez większych przeszkód, ale najdalej na rok i odpłatnie. W przypadku tego banku wprowadzono także klauzulę zakazującą wyjazdu pojazdem za granicę, bez odpłatnej zgody banku. Zawarto także klauzulę, że klient wyraża zgodę na oznaczenie pojazdu prawem banku do tego pojazdu oraz klauzulę, że wymaga się od klienta dochowania szczególnej staranności, przy czym w żadnym miejscu umowy lub regulaminu nie zawarto definicji tej szczególnej staranności.

Fakultatywnie przyjmowano także klauzulę uprawniającą bank do stosowania potrącenia, oferując jednocześnie prowadzenie rachunku bankowego do obsługi kredytu. Prowadzonego także nieodpłatnie (np. w Lukas Banku), jeżeli umowa została zawarta w

ramach promocji, a klient deklarował stały wpływ środków z tytułu zatrudnienia na ten rachunek. Banki, które miały umowę z zakładem ubezpieczeniowy o wspólnym oferowaniu usług lub te, które mają w grupie kapitałowej zakład ubezpieczeniowy oferowały także ubezpieczenie kredytu, jako fakultatywną formę zabezpieczenia jego spłaty.

Żaden z badanych banków nie wymagał ustanawiania zastawów. Jednak Fiat Bank dopuszczał zamianę przewłaszczenia na zastaw rejestrowy. W jednym z banków uzyskano informację wyjaśniającą, że brak w praktyce zastawu, jako formy zabezpieczenia wynika z dużej niechęci klientów.

5. Podsumowanie

Możliwość uzyskania kredytu na zakup samochodu jest korzystną formą zapewniania potrzeb komunikacyjnych konsumentów i okazją do generowania przychodów przez bank. Jednak zauważono, że konsumenci nie mają jednakowej sytuacji ze względu na formę zatrudnienia. Banki odmawiały kredytów osobom zatrudnionym na podstawie terminowej umowy o pracę, albo oferowały okres spłaty kończący się nie później niż taka umowa. Preferowane były umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony. Pomimo, że ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tj. Dz. U. z 1998 r. nr 21 poz. 94, gwarantuje równe traktowanie pracowników bez względu na rodzaj umowy o pracę. Prawdą jest, że postanowienia Kodeksu pracy nie dotyczą stosunków pomiędzy bankiem a kredytobiorcą, jednak dysproporcja oceny sytuacji prawnej nie wydaje się uzasadniona. Także ze względu na propagowanie elastycznych form zatrudnienia i rozszerzanie praktyki zatrudniania na podstawie umów terminowych [Jurkowski 2006, Jurkowski 2009].

Istotną okolicznością, w zakresie interesów stron, było to, że charakter i zakres stosowanych przez banki zabezpieczeń spłaty kredytu był niezależny od tego, jaki był stosunek wartości zabezpieczenia do wartości zadłużenia. W przyjętym do analiz przypadku, zadłużenie wynosiło ok. 75% wartości samochodu (60% kredytu, średnio ok. 10% odsetek w okresie dokonywania analiz, 5% pozostałych kosztów), a ustanowione zabezpieczenia 100%, przy czym ustanawiano jednocześnie kilka zabezpieczeń, każde na całkowitą wartość samochodu a nie wysokość zadłużenia. Stosowano także dodatkowe formy obciążające koszty konsumenta, jak uzyskiwanie odrębnych zgód na dysponowanie pojazdem, przy odpłatności za każdą z nich.

Uwagi, dotyczące nierównomiernego zabezpieczenia interesów stron były przedstawiane przedstawicielom banków, którzy odwoływali się do zasad ustanawianych przez zarządy banków i brak własnych upoważnień do zmiany tych postanowień. W jednym przypadku otrzymano odpowiedź „postanowienia regulaminu nie będą modyfikowane, gdyż są zgodne z interesem banku”. Jednak w tej odpowiedzi zawarto żadnej wzmianki dotyczącej interesu klienta, szczególnie gdy jest konsumentem.

Literatura

- 1) Czachórski W., 2002, Zobowiązania, Zarys wykładu, A. Brzozowski M. Safian E. Skowrońska-Bocian, LexisNexis Warszawa, s.513.
- 2) Jurkowski R., 2006, Prawo pracy, jako podstawa zatrudniania osób fizycznych w organizacjach, Biuletyn Informacyjny RENOWATOR, Wyższa Szkoła Zarządzania Personelem, Toruń

- 3) Jurkowski R., 2009, Elastyczne warunki umowy o prace jako forma redukcji kosztów pracy, *Acta Sci. Pol. Oeconomia* 8 (1) 2009 s. 25-38
- 4) Majchrzycka-Guzowska A., 2007, *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa, s 406 i n.
- 5) Mokrysz-Olszyńska A., 2000, Zakres ochrony przed "wprowadzeniem w błąd konsumenta" w prawie Wspólnoty Europejskiej, KPP 2000/2/401 - t.1
- 6) Olczyk M., Pacyna M., 2003, Komentarz do niektórych przepisów kodeksu cywilnego, zmienionych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.03.49.408), LEX/El.
- 7) Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21.11.2000, III CKN 1048/00, Lex nr 51872
- 8) Uchwała składu 7 sędziów Sadu Najwyższego z dnia 07.06.1971, III CZP 87/70, OSNCP 42/1972
- 9) Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13.07.2005, I CK 832/04, Prawo bankowe 2006/3/8.
- 10) Wyrok Sądu Najwyższego, I CKN 974/00, z dnia 15.05.2001, LEX nr 52458
- 11) Wyrok Sądu Najwyższego, IV CKN 1858/00, z dnia 18.03.2003, LEX nr 78897.
- 12) Wyrok Sądu Najwyższego, V CKN 247/00, z dnia 31.05.2001, LEX nr 52407
- 13) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 07.05.2002 w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Szwecji, C-478/99, Lex nr 111980

Summary:

The article presents the principle of making the parties' interests in contracts a loan for the purchase of a car, entered into between banks and consumers. Presented is the concept of credit agreement and the agreement of consumer credit. Presents the form, scope and documentation of the credit agreement. It has been shown that the content of the credit agreement are shaped primarily in the rules of credit agreements. The article presents the concept of consumer and demonstrated its legal position, as part of consumer credit agreements. Comparative analysis of the original contract specified content standards or rules of credit contracts concluded with consumers to finance the purchase of passenger cars, with particular attention to the clauses relating to security for repayment of loan. Comparative analysis was made on the basis of documents and responses received through direct or electronic contacts with the banks that offered credit to consumers for the purchase of a car during the period March - April 2010, Banks presents a potential client's request for a loan to buy a car, with characteristics as presented in the article.

Informacje o autorze:

dr Ryszard Jurkowski

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166
e-mail: ryszard_jurkowski@sggw.pl*

Stanisław Piocha
Kamila Radlińska

Uwagi na temat kryzysu gospodarczego i sektora bankowego w Polsce

Notes on the economic crises of the banking sector in Poland

Obecny kryzys gospodarki globalnej uwidoczniał niedoskonałości funkcjonowania rynków globalnych. Znaczny poziom integracji ekonomicznej, silne międzynarodowe współzależności spowodowały przeniesienie zaburzeń z jednego rynku w jednym kraju na pozostałe rynki świata, przyczyniając się do zaburzeń funkcjonowania wszystkich gospodarek narodowych. Problemem ważnym i niezbędnym dla dobrego funkcjonowania gospodarki światowej jest określenie procesów wczesnego przewidywania sytuacji kryzysowych gospodarki globalnej. Autorzy przedstawiają wstępne badanie empiryczne w zakresie analizy stanu gospodarki i stanu sektora bankowego oparte na ostatnich doświadczeniach polskiej gospodarki.

1. Wprowadzenie

Referat prezentuje analizę przebiegu kryzysu gospodarczego oraz zmian zachodzących w systemie bankowym w Polsce w latach 1998- 2008, jest próbą określenia zachowania się systemu bankowego w warunkach kryzysu gospodarczego. Celem referatu, zatem jest ocena i analiza rozwoju sektora bankowego w świetle przebiegu kryzysów gospodarczych. Za podjęciem proponowanych badań przemawia fakt, że dotychczas problem struktury sektora bankowego i aktywności gospodarczej podejmowane były oddzielnie¹.

Badanie empiryczne dotyczyło działalności polskiego sektora bankowego oraz aktywności gospodarczej Polski. Badaniu poddano miary koncentracji działalności sektora bankowego oparte na krzywej koncentracji WK(5), WK(10), WK(15), charakteryzując w ten sposób strukturę sektora bankowego. Natomiast określając stan aktywności polskiej gospodarki posłużono się dynamiką wzrostu PKB i stopą bezrobocia. Do analizy wybrano lata 1998- 2008, co podyktowane zostało charakterem badania oraz dostępnością wiarygodnych danych statystycznych. Referat jest jedynie

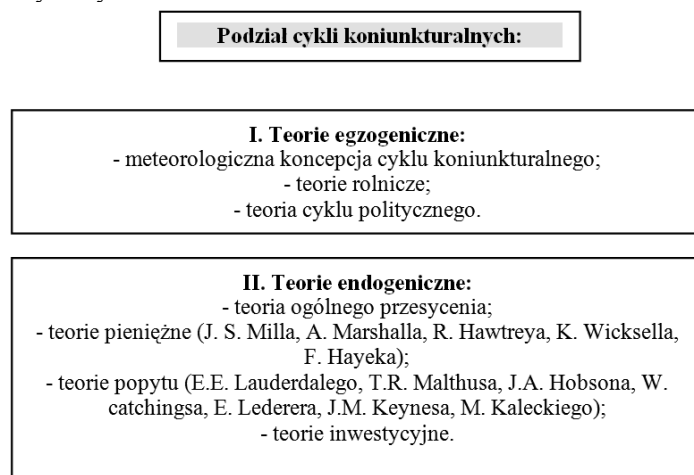
¹ M.in. Jackowicz K., Kowalewski O., Koncentracja działalności sektora bankowego w Polsce w latach 1994-2000, [w:] <http://nbp.pl>; Wierzbę R., Proces konsolidacji sektora bankowego w strefie euro, [w:] Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością, pod red. L. Pawłowicza, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2006, s. 201- 213; Gospodarka polska po 20 latach transformacji: osiągnięcia, problemy i wyzwania, pod red. S. Pangsy- Kania, G. Szczurowskiego, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009; M. K. Stawicka, Sytuacja gospodarcza Polski i Republiki Czeskiej- analiza porównawcza, [w:] Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej pod red. M. Nogi, M. K. Stawickiej, Wydawnictwa Fachowe Cedetu.pl, Warszawa 2008, s. 243- 252. W literaturze pojawiły się także nieliczne opracowania dotyczące analizy zależności koncentracji działalności sektora bankowego i aktywności gospodarczej kraju m.in. T. Beck, A. Demigrucc-Kunt, R. Levin, Bank Concentration and Crises, Policy Research Working Paper 3041, Washington, 2003.

wprowadzeniem do powyższego zagadnienia. Przedstawione dane i obliczenia stanowią podstawę do dalszych rozważań w tym zakresie.

1. System finansowy, a cykle koniunktury

Cykliczny rozwój gospodarki jest stanem naturalnym, a zatem naturalnym stanem gospodarki jest także pojawiająca się względnie regularnie faza kryzysu. Faza kryzysu, w ujęciu klasycznym charakteryzuje się nadprodukcją, czyli przewagą podaży w porównaniu z efektywnym popytem². Zapasy niesprzedanych produktów tj. nadmierna podaż, zgodnie z prawem popytu i podaży powoduje spadek cen. Natomiast niższe ceny skutkują obniżeniem zysków przedsiębiorstw. Poziom produkcji dostosowuje się do bieżącego poziomu popytu, wpływając na spadek zatrudnienia i tym samym wzrost bezrobocia. Pojawiające się bezrobocie wpływa na spadek dochodów i konsumpcji. Taki stan gospodarki można zaobserwować w gospodarkach wszystkich krajów, we względnie regularnych odstępach czasowych³.

Zjawisko cykliczności, przebieg i rodzaje wahań omówione zostały szczegółowo w makroekonomii opisowej. Interesujące pod względem praktycznym i teoretycznym są przyczyny występowania wahań koniunktury. Źródła cykliczności rozwoju gospodarek są różnorodne i trudne jednoznacznie do określenia. Literatura wyróżnia dwa typy przyczyn cykli koniunktury tj. czynniki egzo i endogeniczne. Przegląd podstawowych typów koncepcji cyklu koniunkturalnego został zaprezentowany na rysunku 1.



Rysunek 1. Uwarunkowania cykli koniunktury

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Kwella, Teoria makroekonomii. Zarys wykładu. Wydanie drugie poprawione i uzupełnione, Wydawnictwo Uniwersytetu gdańskiego, Gdańsk 1996.

² R. Milewski, Elementarne zagadnienia ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 373.

³ Por. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Ekonomia 2, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 218, 347- 350; M. Nasilowski, System rynkowy. Podstawy mikro i makroekonomii, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1995, s. 223- 226.

Zaprezentowany powyżej sposób klasyfikacji cykli koniunktury jest jednym z możliwych. W sposób szeroki, w ujęciu klasycznym prezentuje większość możliwych motywów występowania cykli koniunktury, jednak bezpośredniego podłoża obecnego kryzysu koniunkturalnego, należy szukać wśród innych niż wymienione uwarunkowań.

Obecny kryzys gospodarczy rozpoczął się od perturbacji na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych w 2007 roku, które były wynikiem liberalnej polityki dotyczącej zabezpieczeń banków przed nadmiernym ryzykiem, brakiem dyscypliny udzielania kredytów oraz stosowaniem polityki obniżki stóp procentowych poniżej poziomu inflacji. Kryzys na rynku finansowym przeniósł się do sfery realnej systemu gospodarczego Stanów Zjednoczonych, powodując obniżkę produkcji i przychodów w pozostałych działach gospodarki. Kryzys bankowy 2007 roku miał charakter globalnych, ponieważ w konsekwencji powiązań rynków finansowych na świecie, załamanie rynku finansowego w Stanach Zjednoczonych doprowadziło do kryzysów na rynkach finansowych w pozostałych krajach. Dodatkowo, obniżenie produkcji Stanów Zjednoczonych wpłynęło na obniżenie aktywności gospodarczej świata, m.in. trwający kryzys gospodarczy wpłynął negatywnie na wielkość wymiany handlowej. Na koniec 2009r.⁴ export towarów z USA spadł o 20,9%, a import towarów aż o 28,0%.

Kryzys gospodarczy 2007 roku nazwać można kryzysem finansowym. Kryzys finansowy to sytuacja, w której pojawiają się poważne zakłócenia na rynku finansowym. Objawiają się one znacznym spadkiem cen aktywów oraz upadłością wielu instytucji finansowych i niefinansowych⁵. Syntetyczny opis przebiegu kryzysu finansowego został zaprezentowany na rysunku 2.



Rysunek 2. Przebieg kryzysu finansowego

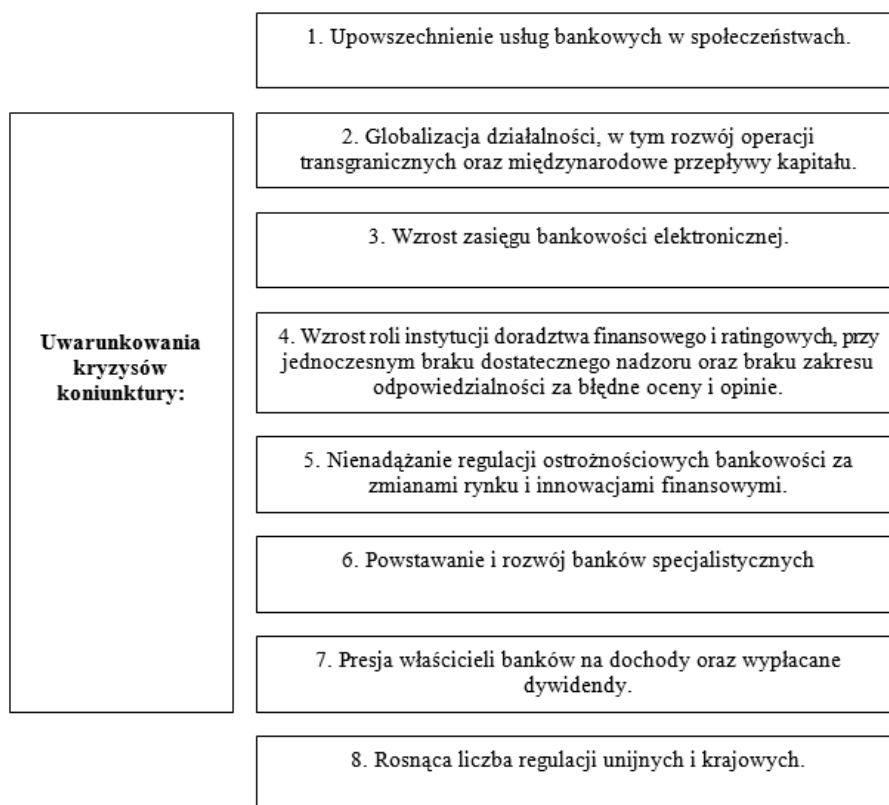
Źródło: F. S. Mishkin, Anatomy of financial crisis, NBER Working Paper, 1991, December, No. 3934, s.11.

⁴ Handel zagraniczny USA w 2009 roku, [[:]] <http://washington.trade.gov.pl> (z dn. 30.04.2010r.)

⁵ F. S. Mishkin, The economics of Money, banking and financial markets, HarperCollins, London 1995, s. 223.

W zaprezentowanym modelu kryzys finansowy został podzielony na dwie fazy fazę I- typowy kryzys finansowy oraz fazę II- fazę deflacji zadłużenia. Wynikiem końcowym obu podejść jest obniżenie aktywności gospodarczej i poziomu cen, natomiast tryb dojścia w obu podejściach jest odmienny.

Analiza przebiegu obecnego kryzysu gospodarczego pozwoliła na wyodrębnienie szczegółowo nowych sił sprawczych kryzysów koniunktury. Uwarunkowania kryzysów w świetle ostatnich doświadczeń zostały ujęte na rysunku 3.



Rysunek 3. Uwarunkowania obecnego kryzysu koniunktury

Źródło: opracowanie własne na podstawie Międzynarodowe bankructwa i afery bankowe, pod red. P. Masiukiewicza, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.

Spostrzeżenia dotyczące nowych uwarunkowań powstawania kryzysów koniunktury, uwidocznione na rysunku 3 pozwoliły na dokonanie spostrzeżenia, że współczesne przyczyny występowania wahań koniunkturalnych leżą w rynkach finansowych i są adekwatne do współczesnych problemów.

Współczesne gospodarki działają w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu zarówno wewnętrznym i zewnętrznym, a zatem źródłem pobudzania bądź osłabiania aktywności gospodarki może być zarówno czynnik wewnętrzny kraju, jak i czynnik

zewnątrzny. W gospodarkach zauważyć można, postępujący proces rozprzestrzeniania się zjawisk wewnątrz gospodarki, pomiędzy poszczególnymi rynkami, jak i przenoszenia zjawisk z rynków międzynarodowych. Uwarunkowań i motywów należy szukać po stronie procesu globalizacji rynków, zarówno rynku towarowego, jak i finansowego, liberalizacji, deregulacji, integracji rynków i krajów, informatyzacji itd. Współcześnie ocena aktywności gospodarczej większości krajów nie jest możliwa, bez oceny aktywności gospodarki światowej. Integracja rynków w obrębie pojedynczych gospodarek i w skali świata jest silna. Przykładem rozprzestrzeniania się zjawisk w otoczeniu międzynarodowym może być obecnie trwający kryzys. W którym problemy amerykańskiego rynku kredytów hipotecznych przeniosły się na międzynarodowy rynek finansowy, w tym także na europejski rynek finansowy, przyczyniając się do jego zaburzeń. Polski rynek finansowy także odczuł jego efekty.

Zaburzenia polskiego rynku finansowego dotyczyły wszystkich jego uczestników: kredytodawców, kredytobiorców oraz regulatorów rynku. Ograniczyły działalność kredytową banków w sferze produkcji i podaży oraz w sferze konsumpcji gospodarstw domowych. Gospodarstwa domowe w wyniku ograniczenia dostępu do kredytu ograniczyły zakupy dóbr trwałego użytku. Oszczędności gospodarstw domowych zaczęły spadać. W pierwszych dwóch kwartałach 2007r. wartość oszczędności gospodarstw domowych rosła średnio o +8,0%, na koniec 2007r. dynamika oszczędności wynosiła już tylko +0,3%, natomiast w pierwszym kwartale 2008r. wskaźnik wzrostu oszczędności wyniósł już - 1,4%⁶. Na koniec pierwszego kwartału 2009r. wskaźnik wzrostu osiągnął ponownie wartość dodatnią +2,7%. Analiza zmian w wysokości oszczędności gospodarstw domowych sugeruje, że skala obecnego kryzysu gospodarczego w polskiej gospodarce jest umiarkowana. Reformy roku 1989, w tym także reforma systemu finansowego były słuszne i były wprowadzane w sposób poprawny.

Dane makroekonomiczne⁷ wskazują, że polska gospodarka sprawnie obroniła się przed rozprzestrzenieniem globalnego kryzysu gospodarczego. Na czym polega przewaga polskiej gospodarki, dlaczego kraje rozwinięte gospodarczo gorzej przechodzą obecny kryzys? Analiza problemu występowania zmian aktywności gospodarczej Polski wykazała, że odpowiedź może być związana m.in. z obraną strategią rozwoju systemu finansowego.

2. Rozwój polskiego sektora bankowego

System finansowy w Polsce w gospodarce centralnie planowanej był jedynie jej częścią. Emisja pieniędzy oraz działalność depozytowo- kredytowa skupiona była zasadniczo w Narodowym Banku Polskim. Tendencje przemian ustrojowo-gospodarczych lat 90.tych, wymagały wcześniejszego przeprowadzenia reformy systemu finansowego. W roku 1989 w centrum reformy sektora finansowego znalazł się sektor

⁶ Struktura oszczędności gospodarstw domowych- grudzień 2007, s. 1 [[:]] www.analazy.pl (z dn. 18.02.2008); Struktura oszczędności gospodarstw domowych- marzec 2008, s. 1 [[:]]www.analazy.pl (z dn.26.06.2008).

⁷ M.in. wskaźniki aktywności ekonomicznej ludności, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, przeciętne miesięczne wydatki w gospodarstwach domowych, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, wskaźnik cen produktu krajowego brutto, popytu krajowego i nakładów inwestycyjnych, dochód narodowy. Szerzej [[:]]www.stat.gov.pl (z dn.30.06.20110).

bankowy, co doprowadziło do ukształtowania się w Polsce bankostruktury⁸. Sektor bankowy także w obecnej strukturze polskiego systemu finansowego zajmuje wiodące miejsce.

Sektor bankowy w Polsce przed rokiem 1989, podobnie jak cały system finansowy stanowił jedynie element gospodarki centralnie planowanej. Był sektorem niewielkim i rozproszonym, zarówno pod względem majątku, jak i kapitału⁹. Droga do utworzenia nowoczesnego, stabilnego sektora bankowego, szerzej rozumianego jako systemu finansowego, było przyjęcie przez rząd strategii przemian. Program reform zapoczątkowany w 1989r. rozpoczął proces pozytywnych przemian strukturalnych oraz technologicznych. Wprowadzenie nowych regulacji prawnych, m.in. Ustawy z dnia 31 stycznia 1989r. o Narodowym Banku Polskim¹⁰, Konstytucji RP z 1997r., art. 227, czy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Prawo Bankowe¹¹ było skierowane na wsparcie obranej drogi transformacji. Dodatkowym działaniem wspierającym ze strony rządu był m.in. program restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, polityki prywatyzacji oraz pojawienie się nadzoru bankowego.

Okoliczności dochodzenia do obecnego stanu sektora bankowego przyczyniły się m.in. do wystąpienia dużego zaangażowania ze strony kapitału zagranicznego¹². Kapitał zagraniczny zaangażowany w sektor bankowy w Polsce był, w tamtym okresie, jedyną szansą na stworzenie sektora bankowego zbliżonego do sektora zgodnego ze standardami europejskimi. Nieuniknione stało się także, doprowadzenia do sytuacji koncentracji akcjonariatu banków.

Zgodnie z zaobserwowanymi tendencjami zachodzącymi w polskim sektorze bankowym na przestrzeni ostatnich piętnastu lat, zasadnicze znaczenie dla zapoczątkowanych przemian miały czynniki endogeniczne, a w miarę ich trwania istotne stały się także czynniki egzogeniczne. Obok restrukturyzacji finansowej, prywatyzacji banków oraz polityki nadzoru bankowego w polskim sektorze bankowym pojawiła się wewnętrzna tendencja banków do koncentracji działalności.

2.1. Koncentracja działalności polskiego sektora bankowego

Koncentracja działalności banków to odpowiedź sektora bankowego na stałą konieczność dostosowywania się do nowych warunków ekonomicznych tj. działania w warunkach globalizacji, zanikania granic narodowych, postępującego procesu deregulacji i liberalizacji, w szczególności jednak do stałej poprawy konkurencyjności. Koncentracja działalności, w literaturze z zakresu bankowości została opisana szeroko¹³,

⁸ Dylematy integracji rynku finansowego, pod red. L. Pawłowicza, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 11.

⁹ Suma bilansowa w ujęciu nominalnym na koniec 2008r. wynosiła 1 041 888 mln zł i była wyższa 3,6 krotnie niż suma bilansowa sektora bankowego w roku 1998, natomiast liczba banków w roku 2008 wynosiła 649 banki (w tym banki komercyjne 579) i stanowiła niewiele więcej niż połowę liczby banków z roku 1998.

¹⁰ Dz. U. Nr 4 poz. 22.

¹¹ Dz. U. Nr 140, poz. 939.

¹² Dylematy integracji rynku finansowego, pod red. L. Pawłowicza, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 13.

¹³ Analiza literatury z zakresu koncentracji działalności banków, umożliwia zdefiniowanie terminów związanych z łączeniem podmiotów gospodarczych. Integracja dwóch lub kilku podmiotów może zostać przeprowadzona na wiele sposobów. Do najważniejszych należą: konsolidacja, fuzja, połączenie oraz nabycie,

jednak u podstaw każdego z ujęć leży zjawisko poprawy konkurencyjności. Rezultatem każdej planowanej koncentracji działalności banków miało stać się dla konsolidujących się banków uzyskanie lepszej pozycji konkurencyjnej.

Polski sektor bankowy przed rokiem 1989 nie odczuwał konkurencji, walka konkurencyjna nie występowała. Dopiero pojawienie się nowych warunków działania w sektorze bankowym oraz stale nasilająca się presja konkurencji ze strony pośredników finansowych, oddziałów instytucji kredytowych oraz instytucji niefinansowych spowodowała pojawienie się silnej konkurencji i w konsekwencji doprowadziła do walki konkurencyjnej między bankami. Dla zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa całego systemu bankowego, rząd w mniejszym lub większym stopniu regulował i reguluje zasady konkurencji w sektorze bankowym. Zatem, z jednej strony pojawienie się konkurentów w sektorze bankowym było siłą wspierającą proces koncentracji działalności, z drugiej regulacje rządowe w mniejszym lub większym stopniu proces ten hamowały. Obok poprawy konkurencyjności u podstaw decyzji o koncentracji działalności banków leżało kilka przesłanek i motywów. Najistotniejsze z nich to poprawa efektywności działania, kontrola kosztów działalności, dywersyfikacja produkcji, synergia operacyjna, stabilność. Wśród wszystkich bodźców koncentracji działalności odczuwanych przez wszystkich interesariuszy banków największą wagę przypisać należy kwestii efektywności.

Konkurencyjność i w ślad za nią idąca sprawność działania sektora bankowego zatem, to zjawiska które pojawiły się w polskiej bankowości wraz z przemianami strukturalnymi, nadając strategii przemian wymiar ekonomiczny. Powiązanie zmian strukturalnych sektora bankowego, których wskaźnikami mogą być wskaźniki koncentracji działalności, wskaźniki oceny sytuacji finansowej sektora bankowego ze zmianami ogólnej aktywności gospodarczej kraju jest podejściem nowatorskim. Analiza zależności pomiędzy koncentracją działalności w sektorze bankowym, miernikami oceny sytuacji finansowej sektora bankowego, a aktywnością gospodarczą danej gospodarki stanowi wartość poznawczą samą w sobie, dodatkowo stwarza podstawy do dalszego badania. Dotąd w literaturze pomiar i analiza koncentracji działalności i efektywności oraz dynamika wzrostu gospodarczego były rozpatrywane oddzielnie¹⁴.

3. Badanie zależności pomiędzy strukturą sektora bankowego, a cyklem koniunktury

Badanie empiryczne zostało przeprowadzone wśród banków komercyjnych i oddziałów instytucji kredytowych działających w polskim sektorze bankowym. Przebadano stan według danych za lata 1998- 2008, co podyktowane zostało

przejęcie. Szerzej m.in. W. L. Jaworski, *Bankowość. Podstawowe założenia*, Poltext, Warszawa, 2001, s. 68; J. K. Solarz, *Konsolidowanie się systemów bankowych*, Fundacja Edukacji i Badań Naukowych, Warszawa 1993, s. 1; K. Stępień, *Konsolidacja a efektywność banków w Polsce*. Wydanie I, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2004, s. 31; P. A. Gaughan, *Mergers, acquisitions and corporate restructurings*, John Wiley & Sons Inc., 1999, s.7.

¹⁴ W literaturze pojawiły się nieliczne opracowania dotyczące analizy zależności koncentracji sektora bankowego i aktywności gospodarczej m.in. T. Beck, A. Demirguc- Kunt, R. Levine, *Bank Concentration and Crises*, Policy Research Working paper 3041, Washington, 2003.

dostępnością wiarygodnych danych informacji statystycznych i finansowych¹⁵. Dane dotyczące sektora bankowego pochodzą z podawanych do publicznej wiadomości raportów i analiz Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego. Informacje dotyczące aktywności gospodarczej pochodzą z danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

W ramach badania sektora bankowego dokonano oceny i analizę informacji dotyczących koncentracji i efektywności sektora bankowego. Obliczono i przeanalizowano wskaźniki koncentracji pięciu, dziesięciu i piętnastu największych pod względem aktywów podmiotów w sektorze bankowym¹⁶. Szczegółowe wyniki obliczonych wskaźników WK(5), WK(10) i WK(15) zaprezentowane zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Wskaźniki koncentracji działalności polskiego sektora bankowego WK5, WK10, WK15 w latach 1998- 2008.

Analizowane wskaźniki	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
WK5	42,8	47,7	46,7	51,0	53,6	52,3	50,2	48,6	46,5	46,6	44,6
WK10	62,3	67,7	66,9	74,1	76,8	74,5	69,3	71,8	66,7	64,5	62,5
WK15	75,1	79,0	78,9	81,9	82,7	81,1	80,0	78,2	76,6	73,9	73,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNB, NBP.

Analizowane wskaźniki koncentracji działalności sektora bankowego są wysokie. Udział pięciu największych względem sumy bilansowej banków w ogólnej wysokości sumy bilansowej kształtowała się w przedziale 42,8% do 53,6%. Najniższy poziom WK(5) zanotowano w pierwszym roku analizy, lecz poziom ten nie różnił się

¹⁵ Przewidziane są badania także kolejnych lat.

¹⁶ Wskaźniki koncentracji dla n podmiotów ukazuje udział n największych, wedle przyjętego kryterium porządkowania, przedsiębiorstw w łącznej wartości cechy w branży. Jest równy wartościom rzędnych kolejnych wybranych punktów tworzących krzywą koncentracji. Najczęściej przyjmowanymi w badaniach empirycznych sektora bankowego wartościami parametru n są liczby: 3, 4, 5, 8, 10 i 15 w przypadku badania koncentracji w branży oraz liczby: 50, 100, 200 w sytuacji pomiaru koncentracji wytwórczości w całej gospodarce.

Wskaźnik koncentracji dla n podmiotów jest obliczany zgodnie z formułą.

$$WK(n) = \sum_{i=1}^n u_i$$

gdzie WK(n) oznacza wskaźnik koncentracji dla podmiotów o rangach od 1 do n.

Zaletami wskaźnika koncentracji dla n podmiotów jest prostota miary oraz stosunkowa mała wrażliwość na zmiany liczby podmiotów, a przez to zwiększona porównywalność otrzymanych rezultatów dla różnych momentów w czasie. Podstawowymi wadami są nieuwzględnienie w jej konstrukcji informacji o liczbie podmiotów tworzących badaną zbiorowość, pominięcie o udziałach podmiotów z rangami od n+1 do n i abstrahowanie od nierównomierności rozłożenia cechy u n największych podmiotów. Wskaźnik koncentracji dla n podmiotów daje możliwość manipulowania danymi poprzez odpowiedni dobór parametru n. K. Jackowicz, O. Kowalewski, Koncentracja działalności sektora bankowego w Polsce w latach 1994- 2000, [@:] <http://nbp.pl>, s. 4- 19. Por. także K. Jackowicz, O. Kowalewski, Dekompozycja miar koncentracji i dywersyfikacji działalności. Przypadek polskich banków komercyjnych, Bank i Kredyt, NBP, Warszawa, maj 2007, s. 36-52.

znacząco od wartości WK(5) z początku analizy. Różnica pomiędzy pierwszym, a ostatnim rokiem analizy wyniosła + 1,8%. W analizowanym okresie wyróżnić można jeden punkt zwrotny- rok 2002. Po roku 2002 wskaźniki koncentracji WK(5) zaczęły spadać. Analogicznych spostrzeżeń można dokonać z analizy wysokości wskaźników koncentracji dla 10 i 15 największych banków.

Przyczyny takiego stanu rzeczy związane są z etapami rozwoju polskiego sektora bankowego. Okres do roku 2002 to w pierwszej fazie okres prywatyzacji banków państwowych. Dokonywano wówczas połączeń w drodze fuzji i przejęć banków w dobrej sytuacji ekonomicznej oraz konsolidację administracyjną. Poprzez fuzje i przejęcia banków zaczął tworzyć się silny system bankowy. Ważnym wydarzeniem było wprowadzenie nowego Prawa bankowego, w którym po raz pierwszy zamieszczono ujednoczone zasady połączeń banków¹⁷. Po etapie zasadniczej prywatyzacji banków komercyjnych w Polsce nastąpił okres, w którym nasiliły się transakcje połączeniowe z udziałem największych zarejestrowanych banków w Polsce, przede wszystkim tych banków które kontrolowane są przez inwestorów zagranicznych. Decyzje o połączeniach polskich banków komercyjnych podejmowane były zatem poza granicami kraju. Były one efektem zakupu dwóch lub więcej banków polskich przez tego samego inwestora strategicznego lub też łączenia się dwóch lub więcej banków zagranicznych, posiadających większościowe pakiety akcji w bankach w Polsce.

Rok 2002, dwa lata przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej proces połączeń został zahamowany, konsolidacja zaczęła być stosowana dla osiągnięcia korzyści skali, uzyskania efektu synergii, czy uzyskania silniejszej pozycji rynkowej w skali całego kraju. Przejęcia następowały w celu uproszczenia struktur organizacyjnych bankowych grup kapitałowych, czy dla wyeliminowania konkurencji między podmiotami kontrolowanymi przez tego samego właściciela. Nastąpiło oddzielenie się znaczne pierwszych dziesięciu banków pod względem wartości sumy bilansowej od pozostałych podmiotów. W sektorze bankowym, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiło się także nowe zjawisko- pojawienie się oddziałów instytucji finansowych, co także miało wpływ na proces koncentracji działalności polskiego sektora bankowego.

Stan polskiego sektora bankowego został zanalizowany także na podstawie klasycznych mierników oceny sytuacji finansowej sektora wskaźnika ROA¹⁸(zwrot z aktywów), wskaźnika ROE¹⁹ (zwrot z kapitału własnego), współczynnika NIM²⁰ (marża odsetkowa). Tabela 2 w ujęciu syntetycznym prezentuje analizowane mierniki oceny sytuacji finansowej sektora bankowego.

¹⁷ Do ustawy Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997r., Dz. U. z 1997r. Nr 140, poz. 938 włączono przepisy Ustawy o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółek akcyjnych z dnia 14 czerwca 1996r., Dz. U. z 1996 Nr 90, poz. 406 rozszerzając ich zastosowanie na wszystkie banki komercyjne w Polsce.

¹⁸ Liczony jako relacja wyniku finansowego netto do wielkości aktywów wyrażona w procentach.

¹⁹ Liczony jako relacja wyniku finansowego netto do wielkości kapitału własnego wyrażona w procentach.

²⁰ Współczynnik marży odsetkowej mierzony wynikiem działalności odsetkowej do aktywów ogółem.

Tabela 1. Zestawienie mierników oceny sytuacji finansowej polskiego sektora bankowego w latach 1998-2008.

Analizowane wskaźniki	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NIM	4,7	4,0	4,0	3,5	3,3	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,4
ROA	0,7	0,9	1,1	1,0	0,5	2,5	1,4	1,7	1,7	1,7	1,6
ROE	9,2	12,9	14,5	12,8	5,2	5,9	17,1	21	22,2	22,2	21,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNB, NBP.

Mierniki oceny sytuacji finansowej wskazują na rok 2002, jako rok kluczowy także dla oceny sytuacji finansowej sektora. Jest to konsekwencją rozwoju sektora bankowego w analizowanych latach. Wskaźniki ROA i ROE dowodzą, że w sektorze bankowym nastąpił wzrost rentowności zarówno kapitału i aktywów na przestrzeni analizowanego okresu. Rok 2002 charakteryzował się spadkiem wskaźników rentowności. Współczynnik marży odsetkowej NIM wykazywał wartości dodatnie ok. 3% i w analizowanym okresie widać nieznaczny tendencje spadkową.

Analiza informacji dotyczących aktywności gospodarczej została dokonana w oparciu o wskaźnik dynamiki PKB (ceny stałe)²¹ oraz stopę bezrobocia²². W tabeli 3 zaprezentowano analizowane wielkości.

Tabela 3. Wskaźniki aktywności gospodarczej Polski w latach 1998-2008.

Analizowane wskaźniki	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Δ PKB	105,0	104,5	104,3	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,2	106,8	105,0
Stopa bezrobocia	14,9	15,0	15,1	17,5	18,0	20,0	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza informacji zawartych w tabeli 3 doprowadziła do następujących wniosków. Lata 1998-2002 to okres spadku dynamiki PKB, czyli okres spadku i kryzysu gospodarczego, natomiast lata 2003-2007 to okresy wzrostowe w polskiej gospodarce. W roku 2008 zgodnie z oczekiwaniami związanymi z następstwami kryzysu globalnego nastąpił w gospodarce polskiej spadek dynamiki PKB. Przebieg wysokości stopy bezrobocia jest odwrotny, lecz z uwagi na charakter antycykliczny zmiennej interpretacja jest identyczna.

Na podstawie powyższych badań dokonano następujących wniosków:

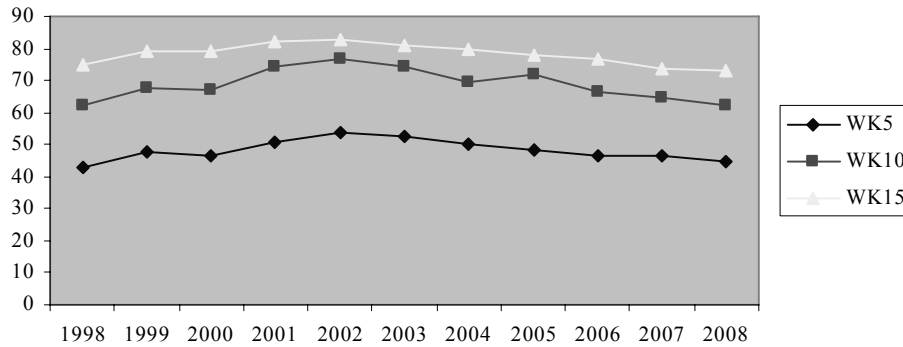
1. Polski sektor bankowy w analizowanym okresie jest sektorem skoncentrowanym i stabilnym- koncentracja aktywów pięciu, dziesięciu i piętnastu największych banków w sektorze jest wysoka i nie ulegała znacznym wahaniom.
2. Polski sektor bankowy to sektor sprawny biorąc pod uwagę aktywa, kapitał oraz marżę odsetkową.
3. Stan polskiego sektora bankowego wyrażony wskaźnikami koncentracji oraz wskaźnikami efektywności reaguje na zmiany w poziomie aktywności gospodarczej w

²¹ Wskaźniki dynamiki obliczono w warunkach porównywalnych, zgodnie z metodologią Głównego Urzędu Statystycznego.

²² Stopę bezrobocia obliczono jako udział bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo.

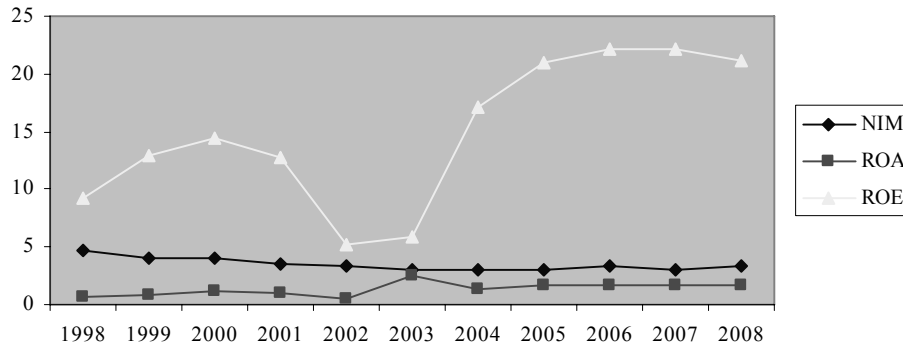
skali całej gospodarki narodowej. Analizując stan sektora bankowego, jego działanie oraz poziom aktywności gospodarczej Polski dało się zauważyć sytuację, że w fazach spadkowych wskaźniki koncentracji generalnie rosły, natomiast rozkwitowi gospodarki towarzyszyło zjawisko odwrotne.

Dla lepszej prezentacji przedstawionych wniosków poniżej zilustrowano graficznie analizowane informacje.



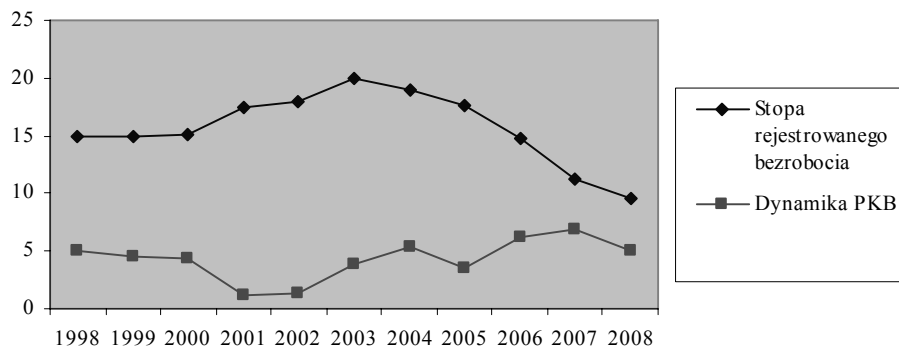
Wykres 1. Wskaźniki koncentracji sektora bankowego WK5, WK10, WK15 w Polsce w latach 1998-2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNB, GUS oraz NBP.



Wykres 2. Wskaźniki efektywności sektora bankowego NIM, ROE, ROA w Polsce w latach 1998-2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNB, GUS oraz NBP.



Wykres 3. Wskaźniki aktywności gospodarczej dla Polski w latach 1998- 2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNB, GUS oraz NBP.

Wykresy 1, 2 i 3 wyraźnie i obrazowo ukazują wykryte wyżej prawidłowości. Jednakże zjawiska te wymagają głębszej analizy.

Badanie empiryczne objęło także analizę korelacji pomiędzy wskaźnikami określającymi stan sektora bankowego, a wskaźnikami określającymi stan aktywności gospodarczej Polski w latach 1998- 2008. W tabeli 4 zaprezentowano obliczone wskaźniki korelacji pomiędzy wybranymi parami wskaźników.

Tabela 4. Współczynniki korelacji pomiędzy poszczególnymi parami wskaźników.

	WK5	WK10	WK15	NIM	ROA	ROE
PKB	-0,65951	-0,78181	-0,77209	0,016336	0,405597	0,614559
bezrobocie	0,751428	0,805223	0,866029	-0,21997	0,040015	-0,58058

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF, GUS oraz NBP.

Wskaźniki korelacji pomiędzy wskaźnikami koncentracji, a wskaźnikami określającymi stan koniunktury w Polsce w latach 1998- 2008 są wysokie. Co mogłoby wskazywać, że polityka państwa w zakresie zmian strukturalnych systemu finansowego, była spójna z polityką gospodarczą. Najwyższe wskaźniki korelacji osiągają pary Δ PKB, stopa bezrobocia z miarami o najwyższym udziale aktywów WK(15), im mniejsza liczba podmiotów tym słabsza zależność. Inaczej przedstawia się sytuacja ze wskaźnikami oceny sytuacji finansowej sektora bankowego, relatywnie wysokie wskaźniki korelacji charakteryzują pary miar Δ PKB, stopa bezrobocia, a wskaźnikiem ROE. Z uwagi na konstrukcję wskaźnika oraz strategię banków polegającą na umocnieniu swojej sytuacji kapitałowej, stan ten wydaje się w wytłumaczony. Relatywnie niewielka zależność korelacji charakteryzuje pozostałe pary wskaźników Δ PKB, stopa bezrobocia i ROA, NIM. Analiza korelacji pozwoliła, na formułowanie wstępnego wniosku o istnieniu zależności pomiędzy wskaźnikami określającymi stan rozwoju sektora bankowego tj. WK5, WK10, WK15, z wskaźnikami określającymi stan gospodarki tj. Δ PKB, stopą bezrobocia. Jednakże wniosek ten wymaga rozszerzenia i pogłębionej analizy, co autorzy przewidują w przyszłości.

4. Podsumowanie

Polska gospodarka na tle krajów europejskich obecny kryzys gospodarczy odczuwa relatywnie łagodnie, rok 2008 został zakończony dodatnim przyrostem PKB. W świetle powyższego, interesującym wydaje się pytanie dlaczego kryzys gospodarczy w Polsce odczuwany jest z niewielką intensywnością, dlaczego w krajach o lepszym poziomie rozwoju gospodarczego spadek koniunktury jest większy. Wynikiem podjętej próby odpowiedzi jest zaprezentowane badanie.

Badanie empiryczne wykazało związek pomiędzy strukturą sektora bankowego, miernikami oceny sytuacji finansowej sektora bankowego i aktywnością gospodarczą wyrażoną przez Δ PKB i stopę bezrobocia. Wyniki badania są jedynie wstępną diagnozą i analizą zjawiska. W dalszej kolejności są przewidziane pogłębione analizy problemu.

Literatura

1. Dylematy integracji rynku finansowego, pod red. L. Pawłowicza, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 11.
2. <http://www.nbp.pl> z dnia 30.04.2010r.
3. <http://www.stat.gov.pl> z dnia 30.04.2010r.
4. E. Kwella, Teoria makroekonomii. Zarys wykładu. Wydanie drugie poprawione i uzupełnione, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
5. Międzynarodowe bankructwa i afery bankowe, pod red. P. Masiukiewicza, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
6. R. Milewski, Elementarne zagadnienia ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
7. Raport o sytuacji banków w 2007 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2008
8. Raport o sytuacji banków w 2008 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2009
9. Sytuacja finansowa banków w 1999r. Synteza, GINB, NBP, Warszawa, kwiecień 2000r.
10. Sytuacja finansowa banków w 2000r. Synteza, GINB, NBP, Warszawa, kwiecień 2001r.
11. Sytuacja finansowa banków w 2001r. Synteza, GINB, NBP, Warszawa, maj 2002r.
12. Sytuacja finansowa banków w 2002r. Synteza, Warszawa, maj 2003r.
13. Sytuacja finansowa banków w 2003r. Synteza, Warszawa, maj 2004r.
14. Sytuacja finansowa banków w 2004r. Synteza, Warszawa, maj 2005r.
15. Sytuacja finansowa banków w 2005r. Synteza, Warszawa, maj 2006r.
16. Sytuacja finansowa banków w 2006r. Synteza, Warszawa, czerwiec 2007r.
17. Ustawa z dn. 31 stycznia 1989r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. Nr 4 poz. 22.
18. Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997r. Prawo Bankowe, Dz. U. Nr 140, poz. 939.

Summary

The current crisis of the global economy revealed imperfections of functioning of global markets. Significant level of the economic integration, they caused strong international interdependences transferring disturbances of the around one market in one country to remaining markets of world, contributing to disorders of functioning of all national economies. It is a problem important and essential for the smooth running of the world economy determining processes of early predicting contingencies of the global economy. Authors are showing the preliminary empirical examination of the state of the economy within the scope of analysis and the state of the banking sector based on recent experiences of the Polish economy.

Informacje o autorach

Prof. dr hab. Stanisław Piocha

Politechnika Koszalińska

mgr Kamila Radlińska

Politechnika Koszalińska

e-mail: kamila.radlinska@tu.koszalin.pl

Sylwester Kozak

Stabilność i dochodowość banków spółdzielczych w Polsce w czasie kryzysu rynków finansowych

**Stability and profitability of cooperative banks in Poland during the
financial markets' crisis**

Kryzys finansowy pojawiający się na globalnych rynkach finansowych w roku 2007 w sposób pośredni wpłynął na wyniki funkcjonowania systemu finansowego w Polsce, w tym na banki spółdzielcze. Brak silniejszych powiązań z rynkiem międzybankowym i skoncentrowanie działalności na przyjmowaniu depozytów i udzielanie kredytów dla lokalnych klientów okazało się atutem banków spółdzielczych pozwalającym na poprawę dochodowości aktywów i kapitałów własnych oraz poprawę stopnia wypłacalności. Świadczy to o poprawie zdolności absorbowania strat i stabilności banków. Na podstawie analizy danych z banków spółdzielczych za lata 2007-2009 można stwierdzić, że czynnikami sprzyjającymi tej poprawie są: wynik odsetkowy, utrzymywanie się wysokich poziomów środków na rachunkach bankowych, w tym środków pochodzących z UE. Wyniki badań są zbieżne z opiniami ekonomistów badających stabilność i dochodowość banków spółdzielczych w skali międzynarodowej przy wykorzystaniu danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego i World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU), którzy stwierdzają, że uproszczony system prowadzenia działalności bankowej stosowany przez banki spółdzielcze daje pozytywne efekty w okresach kryzysu finansowego i obniżenia zaufania dla rynków finansowych.

Wstęp

Globalny kryzys finansowy, jaki ujawnił się na świecie na początku roku 2007 po upadku Bear Sterns stopniowo w sposób pośredni przenosił się do systemu finansowego w Polsce. Jego pierwsze oznaki uwidoczniły się w Polsce w II połowie 2007 r. Jednak w największym stopniu uwidocznił się po upadku amerykańskiego banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r.¹ Do najbardziej dotkliwych skutków kryzysowej sytuacji można zaliczyć niemal całkowite zamarcie rynku międzybankowego i obniżenie wskaźników płynności zdecydowanej większości banków komercyjnych. W konsekwencji banki okresowo radykalnie ograniczyły działalność kredytową w złotym, a niemal całkowicie zawiesiły udzielanie kredytów w walucie obcej. Do przywrócenia płynności sektora bankowego i stopniowej odbudowie zaufania banków do pożyczek międzybankowych przyczyniły się działania NBP zawarte w tzw. Pakiecie zaufania, mającym na celu poprawę poziomu płynności w sektorze bankowym i zapewnić bankom finansowanie w walutach obcych, głównie we franku szwajcarskim².

¹ Więcej zob. NBP (2008) Raport o stabilności systemu finansowego - październik 2008, Warszawa; NBP (2009) Raport o stabilności systemu finansowego - czerwiec 2009, Warszawa.

² Więcej zob. KNF (2010): Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008-2009, Warszawa.

Sytuacja banków spółdzielczych była istotnie odmienna. Choć funkcjonowały w makroekonomicznym otoczeniu dotkniętym kryzysem finansowym, to nie miały one bezpośrednich związków ze źródłami tego kryzysu. Banki spółdzielcze nie finansowały swej działalności pożyczkami międzybankowymi, zarówno w złotym, jak i w walucie obcej. Podobnie jak banki komercyjne, banki spółdzielcze nie inwestowały w tzw. toksyczne aktywa, tj. aktywa wysokiego ryzyka oparte na instrumentach finansowych amerykańskiego rynku nieruchomości. Ze względu na łatwy dostęp do stosunkowo tanich funduszy gromadzonych na rachunkach bieżących i terminowych przez rolników i samorządy lokalne, banki spółdzielcze znajdowały się na zdecydowanie bardziej konkurencyjnej pozycji w stosunku do oddziałów banków komercyjnych prowadzących działalność na rynku mniejszych miast i miejscowości.

Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób w okresie kryzysu finansowego kształtowały się wyniki banków spółdzielczych i porównanie ich do średnich wyników całego systemu, a także zbadanie czy fakt braku bezpośredniego kontaktu z czynnikami generującymi kryzys finansowy został efektywnie wykorzystany przez banki spółdzielcze. W analizie istotnym jest sprawdzenie, czy dynamika poprawy wskaźników dochodowości i efektywności banków spółdzielczych jest wyższa w stosunku do banków całego systemu bankowego. Fakt ten ma znaczenie dla stabilności banków spółdzielczych, gdyż generowanie i akumulowanie zysków netto umożliwia poprawę wskaźnika wypłacalności i wskazuje na poprawę stabilności banków³.

Struktura opracowania obejmuje trzy części. Część pierwsza przedstawia ogólny zarys kryzysu finansowego mającego swe odzwierciedlenie w polskim systemie finansowym, druga specyfikę funkcjonowania bankowości spółdzielczej w Polsce, natomiast w trzeciej omawia się źródła danych, metodologię badań i analizę wyników. Całość rozważań podsumowano w Zakończeniu i wnioskach.

System bankowy w Polsce w obliczu światowego kryzysu finansowego

Pierwsze oznaki światowego kryzysu finansowego pojawiły się na początku 2007 r. w momencie upadku dwóch funduszy hedgingowych Bear Sterns inwestujących silnie w papiery wartościowe typu sub-prime oraz dużego amerykańskiego banku American Home Mortgage Investment Corporation, specjalizującego się w kredytowaniu hipotecznym. Narastający od pewnego czasu w USA problem przyjmowania przez banki nadmiernego ryzyka związanego z sekurytyzacją kredytów hipotecznych typu sup-prime znajdował swoje niekorzystne efekty w dwóch podstawowych obszarach. W pierwszym przypadku banki narażały się na straty w wyniku zrealizowania się ryzyka kredytowego powstałego ze stosowania zbyt silnego rozluźnienia polityki kredytowej i agresywnej ekspansji na rynku kredytów hipotecznych. Jednym z podstawowych błędów popełnionych w tej działalności było udzielanie kredytów osobom o zbyt niskich lub niestabilnych dochodach. Drugi obszar generujący istotne straty związane z szeroko rozumianym rynkiem kredytów hipotecznych to inwestowanie banków i innych instytucji finansowych w papiery wartościowe, zazwyczaj obligacje oparte na płatnościach z kredytów hipotecznych, tzw.

³ W 2009 r. KNF zaleciło wszystkim bankom niewypłacanie dywidendy i przeznaczenie całości zysku netto za 2008 r. na podwyższenie kapitałów własnych.

ABS (Asset Backed Securities)⁴. Niewypłacalność emitentów tych obligacji skutkowałą utratą ich realnej wartości i koniecznością tworzenia na nie rezerw w ciężar kosztów.

Rozprzestrzenianie się kryzysu w kolejnych miesiącach roku 2007 i 2008 uwidoczniło się licznymi upadłościami i sanacyjnymi przejęciami zagrożonych niewypłacalnością instytucji finansowych w USA i UE. Banki centralne i rządy największych gospodarek świata przygotowywały programy mające na celu ratowanie stabilności systemu finansowego i zasilenie systemu bankowego wielomiliardowymi pożyczkami, czy też wymuszone upaństwowienie banków komercyjnych. Globalny kryzys osiągnął swe apogeum we wrześniu 2008 r., tj. w momencie upadku globalnego amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers. Niemal w tym samym czasie światowy lider ubezpieczeniowy AIG ogłosił, że z powodu nadmiernych inwestycji w papiery wartościowe typu sub-prime stał się praktycznie niewypłacalny. Dla ratowania kryzysowej sytuacji rząd USA sporządził program o łącznej wartości środków pomocowych na kwotę 700 mld USD. Natomiast Bank of America, przy współudziale rządu USA, wykupił za kwotę 500 mld USD kolejny bank inwestycyjny o światowej renomie Merrill Lynch & Co.⁵

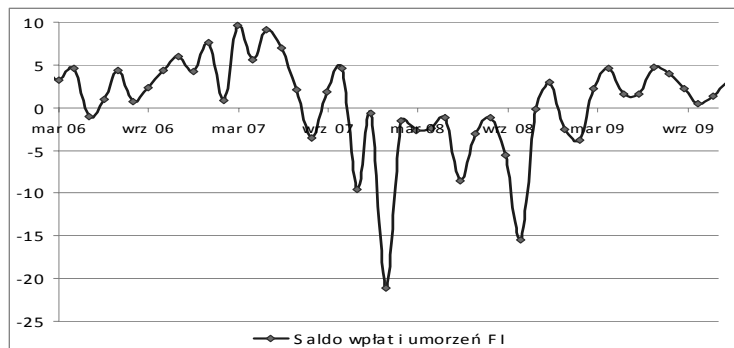
Wszystkie te i inne procesy przeniosły się również do polskiego systemu finansowego. Jednak ze względu na brak bezpośredniej ekspozycji krajowych banków na papiery dłużne typu sub-prime, a także stosunkowo konserwatywną politykę kredytową polskich banków kryzys światowy przeniósł się do Polski głównie w sposób pośredni. Począwszy od upadku funduszy Bear Sterns w systemie bankowym nastąpiło obniżenie poziomu wzajemnego zaufania, szczególnie na rynku pożyczek międzybankowych. Konsekwencją tego był wzrost marży na ryzyko kredytowe i podniesienie wysokości oprocentowania pożyczek oraz zmniejszanie ich całkowitej kwoty. Maksimum wartości stawki WIBOR przypada na okres bezpośrednio następujący po upadku banku Lehman Brothers (zob. rys. 2). W tej sytuacji banki zostały zmuszone do ograniczenia kwoty udzielanych kredytów, a niektóre z nich wręcz do okresowego wstrzymania kredytowania, w nadziei na szybkie usystematyzowanie się sytuacji na rynkach finansowych.

W efekcie ograniczenia finansowania z rynku międzybankowego banki zostały zmuszone do stosowania innych form finansowania swej działalności kredytowej. Banki posiadające dużych zagranicznych inwestorów uzyskiwały od swych banków-matek pożyczki podporządkowane⁶. W całym sektorze bankowym wzrósł popyt na depozyty gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Dodatkowym czynnikiem podnoszącym konkurencję o depozyty sektora niefinansowego stał się fakt utraty zaufania osób prywatnych do inwestowania oszczędności w jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych i gwałtowne w 2008 r. wycofywanie zainwestowanych wcześniej środków (zob. rys. 1). Czynniki te sprawiły, że instytucje posiadające większą sieć placówek i z założenia finansujące się depozytami klientów zdobyły w tym momencie przewagę konkurencyjną. Przykładem tego typu instytucji były w tym czasie banki spółdzielcze.

⁴ Na temat papierów wartościowych typu ABS i ich roli w powstaniu kryzysu zob. m.in. [Kozak 2008].

⁵ Zob. NBP (2008) Raport o stabilności systemu finansowego – październik 2008, Warszawa.

⁶ Zob.: KNF (2010): Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008-2009, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.



Rysunek 1. Saldo napływu środków do funduszy inwestycyjnych (w mld zł)
Źródło: na podstawie danych z www.analazy.pl (pobrano: 01.06.2010 r.)

Bankowość spółdzielcza w Polsce

Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe pojawiły się w Polsce na terenach dawnego zaboru niemieckiego już w połowie dziewiętnastego wieku. Koncentrowały swoją działalność na finansowaniu działalności drobnych przedsiębiorców i rolników. W krótkim czasie taką formę uniezależnienia się od niedostępnego kredytu bankowego zastosowano na obszarach zaborów austriackiego a następnie rosyjskiego. W działalności tej wykorzystywano m.in. zaletę spółdzielni polegającą na tym, że nie jest ona nastawiona na generowanie zysków i poprzez wewnętrzną ich akumulację podnosi stabilność działania oraz obniża wysokość oprocentowania kredytów i zwiększa ich dostępność. Dalszy dynamiczny rozwój tych nowych instytucji finansowych trwał aż do I wojny światowej. W efekcie w 1913 r. na terenach polskich funkcjonowało 5.029 spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych skupiających 2.131,7 tys. członków [Orzeszko 1998].

Po I wojnie światowej bankowość spółdzielcza w każdym z dawnych zaborów rozwijała się w sposób niezależny od siebie. Dopiero w 1934 r. utworzono instytucję zrzeszającą banki, tj. Związek Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych RP. Pomimo wieloletniego rozdrobnienia bankowość spółdzielcza rozwijała się intensywnie, a w 1937 r. tworzyło ją 3.400 spółdzielni bankowych o funduszach własnych wynoszących 102 mln zł, skupiających 1.061 tys. członków i 450 tys. wkładców. Łączna wartość wkładów oszczędnościowych wynosiła 148 mln zł, a udzielonych pożyczek 217 mln zł [Piętka 1995].

Po II wojnie światowej banki spółdzielcze reaktywowały swą działalność już w 1944 r. i zrzeszyły się w Związku Rewizyjnym Spółdzielni RP w Lublinie, a ich centralą finansową został od grudnia 1945 r. Bank Gospodarstwa Spółdzielczego. W kolejnych latach banki spółdzielcze utraciły swoją niezależność i odzyskały ją po uchwaleniu ustaw⁷: Prawo bankowe (1989 r.) oraz ustawa o zmianie organizacji i działalności spółdzielczości (1990 r.). Jednak w I połowie lat 1990. sytuacja finansowa bankowości spółdzielczej uległa istotnemu pogorszeniu, a w 1994 r. ponad 300 z 1.612 działających banków spółdzielczych kwalifikowało się do ogłoszenia upadłości lub likwidacji⁸. W

⁷ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 21) oraz Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz.U. 1990, nr 6, poz. 36).

⁸ Banki spółdzielcze w Polsce, s. 18.

konsekwencji ogłoszono upadłość 33 banków spółdzielczych w latach 1993-1994 i 57 w 1995 r. Przeciętny współczynnik wypłacalności w 1994 r. wynosił 2,2%, a współczynnik powyżej wymaganego minimalnego poziomu 8% posiadały tylko 424 banki. Przeciętne fundusze własne banku wynosiły 39,4 tys. zł a udział należności zagrożonych w należnościach ogółem osiągnął poziom 21,3%. Jedną z metod na poprawę sytuacji bankowości spółdzielczej w tym okresie była pomoc ze strony Skarbu Państwa oraz Narodowego Banku Polskiego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Uchwalona w 2000 r. ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych⁹ zwiększała niezależność banków spółdzielczych co do zrzeszania się w bankach regionalnych i spowodowała, że banki zrzeszyły się w 3 bankach regionalnych, tj. Banku Polskiej Spółdzielczości SA, Mazowieckim Banku Regionalnym SA i Gospodarczym Banku Wielkopolskim SA. Ustawa wprowadziła terminy na podniesienie kapitałów własnych banków¹⁰, co wywołało falę konsolidacji w postaci kilkuset fuzji i przejęć. Największe ich nasilenie, bo łącznie 508 fuzji przypadło na lata 1999-2000. Ustawa uzależniła również obszar działania banku od wartości jego funduszy własnych, tzn. banki o funduszach własnych niższych niż 1 mln euro mogą prowadzić działalność na terenie powiatu, w którym mają siedzibę, a za zgodą banku zrzeszającego na obszarze sąsiadujących powiatów. Kapitał własny w wysokości 1 mln euro upoważniał bank do działania na terenie macierzystego województwa, a 5 mln euro na obszarze całego kraju. Ponadto banki spółdzielcze o funduszach niższych niż 5 mln euro nie mają prawa do otwierania oddziałów i prowadzenia działalności poza terytorium Polski.

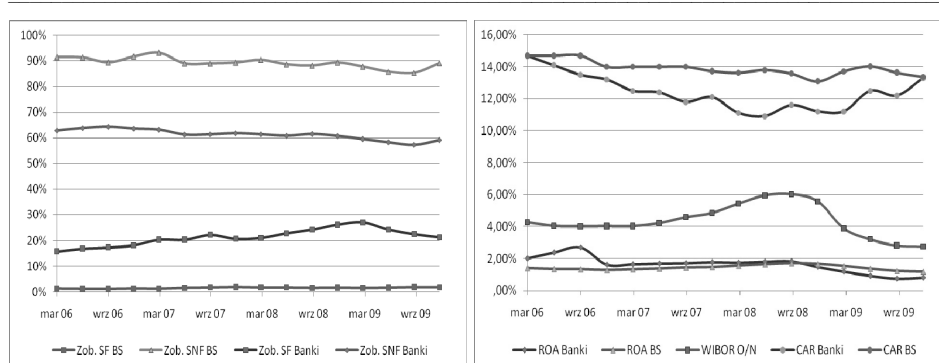
Wejście Polski do UE przyniosło znaczący efekt dla funkcjonowania bankowości spółdzielczej. Na rachunki bankowe rolników indywidualnych przekazywano unijne środki pomocowe, natomiast samorządy lokalne zwiększały swe depozyty w wyniku tworzenia rezerw finansowych niezbędnych do realizacji programów inwestycyjnych refundowanych częściowo z funduszy strukturalnych UE. Wielokrotnie, ze względu na przeciągające się procedury przetargowe i uzgodnienia duże środki znajdowały się na rachunkach samorządów przez kilka miesięcy. Tego rodzaju sytuacje przyczyniały się do znaczącego wzrostu wartości depozytów sektora niefinansowego¹¹.

Stosunkowo łatwy dostęp do depozytów sprawiał, że banki spółdzielcze w okresie kryzysu i zamarcia rynku pożyczek międzybankowych miały zapewnione tanie finansowanie działalności kredytowej. Ponadto w przypadku, gdy bank nie posiadał możliwości zainwestowania pozyskanych środków w kredyty dla sektora niefinansowego, banki przekazywały niewykorzystane środki do banków zrzeszających w formie lokat. Fakt ten jest jedną z przyczyn dość wysokiego udziału należności od sektora finansowego w sumie bilansowej (zob. rys. 2). Posiadanie taniej bazy depozytowej w postaci rachunków rolników i samorządów lokalnych stawiało banki spółdzielcze w o wiele lepszej sytuacji niż banki komercyjne, które w tym okresie silnie rywalizowały o depozyty osób prywatnych.

⁹ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. 2000, nr 119, poz. 1252).

¹⁰ Banki były zobowiązane posiadać kapitały własne w kwocie 300 tys. euro na koniec 2001 r., 500 tys. euro na koniec 2005 r. i 1 mln euro na koniec 2010 r.

¹¹ Zob. NBP (2005) Sytuacja banków w 2004 r. - Synteza, NBP Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa.



Rysunek 2. Aktywa i pasywa (lewy panel) oraz dochodowość aktywów i współczynnik wypłacalności dla banków spółdzielczych i sektora bankowego i stawka oprocentowania WIBOR (prawy panel)
 Źródło: KNF - *Raporty o sytuacji banków w latach 2008-2009* i NBP – *Sytuacja banków – Synteza w latach 2006-2007*.

Konkurencja cenowa na rynku depozytów skutkowała w bankach komercyjnych wyższymi kosztami odsetkowymi, natomiast tańsze depozyty pozwalały bankom spółdzielczym na udzielanie niżej oprocentowanych kredytów kierowanych do własnych członków. Pomimo niższych przychodów odsetkowych banki i tak uzyskiwały niezły wynik na odsetkach. W tym samym czasie banki komercyjne, aby wypracować odpowiednio wysoką marżę odsetkową często inwestowały pozyskane depozyty w ryzykowne w stosunkowo wysoko oprocentowane kredyty konsumpcyjne. Takie działanie, szczególnie w 2009 r. skutkowało nasileniem się tendencji wzrostowych kwoty należności zagrożonych dla tej kategorii kredytów¹².

Brak restrukturyzacji zatrudnienia w bankach spółdzielczych osłabił pozytywne efekty bardziej konkurencyjnej sytuacji banków spółdzielczych w trakcie kryzysu. Dochodowość ich aktywów ROA tylko nieznacznie osiągała wyższe poziomy niż miało to miejsce w przypadku całego systemu bankowego (zob. rys. 3). Taka strategia banków spółdzielczych nie przyczyniła się do istotnego obniżenia wskaźnika efektywności kosztowej C/I. Ponadto stosunkowo niskie zyski netto nie pozwalały na wyraźne podniesienie kapitałów własnych, co w konsekwencji skutkowało stabilizacją współczynnika wypłacalności CAR. Oznaczało to, że poziom stabilności banków spółdzielczych utrzymał się na poziomie minimalnie niższym niż to miało miejsce przed ujawnieniem się kryzysu.

Metoda badania i analiza wyników

Analizę roli kryzysu finansowego w kształtowaniu się poziomu dochodowości, efektywności i stabilności działania banków spółdzielczych przeprowadzono na podstawie kwartalnych danych o bankach spółdzielczych i całym systemie bankowym publikowanych w raportach o sytuacji sektora bankowego w Polsce za lata 2006-2009 publikowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego, a od 2008 r. przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Dane makroekonomiczne pobrano z raportów „Rachunki narodowe” zamieszczonych na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego¹³ ().

¹² Zob. NBP (2009) Raport o stabilności systemu finansowego – grudzień 2009 r., Warszawa.

¹³ Pobrano ze strony www.stat.gov.pl, dnia 01.06.2010 r.

Do oceny działalności banków zastosowano następujące wskaźniki:

- dochodowość – wskaźnik ROA¹⁴, tj. zysk netto dzielony przez wartość średnią aktywów; jego wyższa wartość oznacza uzyskiwanie przez bank wyższych zysków z posiadanych przez siebie aktywów,
- efektywność kosztowa – wskaźnik C/I, tj. koszty działania i amortyzacja podzielone przez wynik działalności bankowej powiększony o saldo pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych; spadek wartości wskaźnika oznacza poprawę efektywności, co można tłumaczyć, że ta sama kwota zysku jest uzyskana przy poniesieniu przez bank niższych kosztów działania,
- wypłacalność – współczynnik wypłacalności CAR tj. relacja kapitałów własnych do aktywów ważonych ryzykiem; wzrost wartości współczynnika oznacza większe bezpieczeństwo działania banku, gdyż wyższa kwota kapitałów własnych może zaabsorbować wyższe ewentualne straty banku,
- jakość portfela kredytowego – wskaźnik kredytów zagrożonych NPL, tj. relacja należności zagrożonych do należności ogółem; wzrost wielkości wskaźnika oznacza pogorszenie się jakości portfela kredytowego banków i obniżenie poziomu ich stabilności.

Stan kryzysu gospodarczego i finansowego został scharakteryzowany poprzez następujące zmienne:

- dynPKB(-1) - roczny przyrost PKB opóźniony o 1 rok,
- WIBOR O/N – stawka oprocentowania WIBOR O/N; zazwyczaj jako oprocentowanie inwestycji o niskim poziomie ryzyka, a często określanym jako oprocentowanie bazowe stosuje się stawki dla 3-miesięcznych transakcji międzybankowych, jednak ze względu na fakt, że w trakcie kryzysu przez wiele miesięcy praktycznie nie przeprowadzano takich transakcji, uzasadnionym wydaje się zastosowanie stawki transakcji 1-dniowych,
- WIG20 – indeks zmiany cen dwudziestu największych spółek notowanych na GPW w Warszawie.

Dla scharakteryzowania stanu finansowego banków zastosowano zmienne uwzględniające strukturę ich pasywów i aktywów, tj.:

- Zobowiązania SNF/zobowiązania SF – zmienna ta ma za zadanie pokazać różnicę pomiędzy bankami finansującymi się depozytami klientów a bankami finansujących się pożyczkami międzybankowymi; wyższy udział finansowania z depozytów gospodarstw domowych może wpływać pozytywnie na poziom zysku odsetkowego i dochodowości, gdyż depozyty sektora niefinansowego zazwyczaj generują niższe koszty odsetkowe,
- Należności SNF/Aktywa – zmienna ta prezentuje strukturę inwestycyjną aktywów banków; wyższy poziom tego wskaźnika oznacza wyższy poziom bardziej dochodowych kredytów (powoduje to wzrost dochodowości), jednak obciążonych wyższym ryzykiem (obniża to poziom współczynnika CAR).

Zmienną kontrolną, charakteryzującą stan otoczenia makroekonomicznego jest roczny przyrost PKB. Ze względu na przesunięcie czasowe między stanem sektora realnego a reakcją jaką on wywołał w sektorze bankowym, zastosowano opóźnienie tego wskaźnika o

¹⁴ Zastosowane w analizie skróty pochodzą od określeń w języku angielskim: ROA – Return on Assets; C/I – Cost-to-Income; CAR - Capital Adequacy Ratio; NPL – Non-Performing Loans.

jeden rok. Zmiany dynamiki PKB najczęściej w sposób istotny wpływają na wyniki banku, a wyższy przyrost PKB skutkuje większym optymizmem przedsiębiorców i wzrostem wartości nowo udzielonych kredytów. W takich okresach należy oczekiwać również obniżania się wskaźnika NPL (ze względu na większą kwotę nowo udzielonych kredytów), a także wskaźnika wypłacalności CAR ze względu na zwiększenie całkowitej kwoty aktywów ważonych ryzykiem. Możliwym jest również wzrost wskaźnika ROA ze względu na wyższe przychody odsetkowe od większej kwoty kredytów. Tabela 1 prezentuje zakres wartości zmiennych zastosowanych w analizie i charakter ich zmian w badanym okresie.

Wartości statystyk opisujących wielkości użytych w badaniach zmiennych wskazują na wiele istotnych różnic w ich poziomie dla banków spółdzielczych oraz całego systemu bankowego, zdominowanego przez banki komercyjne. Oceniając dochodowość należy stwierdzić, że banki spółdzielcze były mniej dochodowe niż banki komercyjne, choć jej wartości były bardziej ustabilizowane, niż w przypadku banków komercyjnych. Inaczej natomiast sytuacja przedstawiała się w obszarze efektywności kosztowej, gdyż banki komercyjne utrzymywały niższe poziomy kosztów działania i wielkości te były stosunkowo stabilne przez cały okres kryzysu. Może to świadczyć o tym, że banki komercyjne w trakcie spowolnienia gospodarczego utrzymują na stosunkowo stabilnym poziomie wynik działalności bankowej i dostosowują koszty działania do aktualnej skali działania, a niższa dochodowość aktywów ROA jest efektem utworzenia rezerw na ujawniające się należności zagrożone.

Tabela 1. Statystyki opisowe zmiennych reprezentujących banki spółdzielcze (ozn. BS), system bankowy i wielkości makroekonomiczne

	Średnia	Mediana	Maksimum	Minimum
ROA BS	1,43%	1,39%	1,71%	1,18%
ROA	1,64%	1,71%	2,70%	0,76%
C/I BS	69,03%	69,92%	73,41%	62,62%
C/I	56,18%	55,74%	60,29%	53,09%
CAR BS	13,92%	13,90%	14,70%	13,10%
CAR	12,39%	12,30%	14,70%	10,90%
Zsf/Zsnf BS	1,75%	1,83%	2,20%	1,27%
Zsf/Zsnf	34,98%	35,18%	45,62%	25,19%
Nsnf/A BS	58,86%	59,03%	61,26%	55,96%
Nsnf/A	54,61%	55,79%	63,73%	43,77%
NPL BS	3,46%	3,15%	4,98%	2,79%
NPL	6,53%	6,30%	10,30%	4,40%
WIG20	2772,53	2917,57	3655,83	1554,89
WIBOR O/N	4,36%	4,13%	6,02%	2,76%
dynPKB(-1)	5,63%	5,80%	6,70%	4,20%

Źródło: Opracowanie własne.

Wartości współczynnika wypłacalności dla banków spółdzielczych są co prawda wyższe niż w bankach komercyjnych, jednak obserwacja przebiegu zmian jego wartości (zob. tab. 1) wskazuje, że banki spółdzielcze powoli, ale systematycznie

obniżają bufor bezpieczeństwa, w przeciwieństwie do poprawiających wskaźnik wypłacalności. Duże różnice pomiędzy wartościami minimalnymi i maksymalnymi parametrów makroekonomicznych świadczą o braku stabilności w sektorze finansowym i realnym w analizowanym okresie.

Do badania roli kryzysu w kształtowaniu stabilności i dochodowości banków zastosowano model regresji liniowej w wieloma zmiennymi objaśniającymi. Równania dla zmiennych objaśnianych ustalono, osobno dla banków komercyjnych i banków spółdzielczych. Wyniki analizy regresji (zob. tab. 2) wskazują, że dla banków spółdzielczych w okresie istnienia globalnego kryzysu finansowego istniały następujące statystycznie istotne zależności:

- Dochodowość aktywów wzrastała, gdy w systemie bankowym podnosiły się poziomy stawek WIBOR, wynikające m.in. ze wzrostu marży na ryzyko kredytowe. Ponadto w minimalny sposób ROA poprawiało się w momentach gdy indeksy giełdowe spadały, co jest zbieżne z wynikiem zależności ze stawką WIBOR.
- Efektywność kosztowa poprawiała się (tzn. obniża się wartość wsk. C/I) w sytuacji wzrostu poziomu oprocentowania pożyczek międzybankowych i wzrostu dynamiki rozwoju gospodarczego, a także zwiększania się udziału depozytów od sektora niefinansowego w strukturze źródeł finansowania działalności. Oznacza to, że banki spółdzielcze posiadając większy dostęp do depozytów gospodarstw domowych generowały większe zyski, gdyż nie doznawały strat z tytułu zamarcia rynku pożyczek międzybankowych i miały możliwość prowadzić działalność kredytową w nieprzerwany sposób. W efekcie banki generowały większe zyski z działalności bankowej oraz ponosiły niższe koszty działania, m.in. dzięki stosunkowo niższym kosztom promocji i reklamy.
- Współczynnik wypłacalności banków spółdzielczych wzrastał w okresach obniżającej się dynamiki PKB. Taka zależność może oznaczać, że banki spółdzielcze w okresie globalnego kryzysu miały w stosunku do banków komercyjnych przewagę w postaci bardzo szerokiego dostępu do stosunkowo tanich źródeł finansowania, tj. depozytów gospodarstw domowych. Pozwalało im to generować zyski netto przeznaczone na podwyższenie kapitałów własnych. Drugim źródłem tej zależności jest fakt inwestowania przez banki spółdzielcze istotnej części aktywów w lokaty w bankach zrzeszających, obciążone znacznie niższym poziomem ryzyka kredytowego niż w przypadku inwestycji w kredyty dla sektora niefinansowego. Wniosek ten jest zbieżny z wynikiem badań Hesse i Cihak¹⁵ oraz wnioskami zawartymi w raporcie World Council of Credit Unions¹⁶, które stwierdzają, że banki spółdzielcze są bardziej stabilne niż banki komercyjne, szczególnie z okresie kryzysów finansowych;

¹⁵ Zob.: Hesse H., Cihak M. (2007): Cooperative banks and financial stability. International Monetary Fund, IMF Working Paper nr 07/02r.

¹⁶ Zob.: World Council of Credit Unions, Inc. (2009): Cooperative bank, credit union and financial crisis. Raport przygotowany na United Nations Expert Group Meeting on Cooperatives w dniach 28-30 kwietnia 2009 r. w Nowym Jorku.

Tabela 2. Wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych na dochodowość banków i stabilność banków

	ROA BS	ROA	C/I BS	C/I	CAR BS	CAR	NPL BS	NPL
Zsf/Zsnf	0,02504 (0,39)	0,03276 (1,73)	4,06951 (1,76)	0,21287 (0,72)	-0,62302 (-1,40)	-0,1407 (-1,56)	-0,50457 (-1,19)	-0,14022 (-1,67)
Nsnf/A	-0,00683 (-0,56)	-0,02905 (-1,62)	-0,58124 (-1,33)	0,08734 (0,31)	0,03064 (0,36)	-0,0477 (-0,56)	-0,11337 (-1,41)	-0,19245 (-2,44)
WIG20	-0,000001 (-5,01)	0,000003 (2,71)	0,00001 (1,48)	0,00003 (1,97)	0,000003 (2,40)	-0,0000 (-1,52)	0,000003 (2,74)	-0,0000 (-3,61)
WIBOR ON	0,13986 (9,11)	0,26498 (7,18)	-1,51846 (-2,74)	0,72227 (1,25)	0,04051 (0,38)	-0,34771 (-1,99)	-0,03215 (-0,32)	-0,52555 (-3,23)
dynPKB(- 1)	0,02108 (1,16)	-0,08532 (-1,42)	-1,91616 (-2,93)	-3,07977 (-3,28)	-0,26559 (-2,10)	0,01053 (0,04)	-0,31233 (-2,60)	0,11976 (0,45)
Stała	0,01305 (2,09)	0,04252 (7,09)	1,10856 (4,91)	0,50045 (5,33)	0,13701 (3,14)	0,23261 (8,18)	0,12022 (2,89)	0,27735 (10,48)
R ²	0,95573	0,92872	0,88183	0,67663	0,75427	0,89087	0,89661	0,96201

Źródło: Opracowanie własne.

Uwaga: W nawiasach podano wartości *Statystyki t* dla estymowanych współczynników regresji liniowej.

- Jakość portfela kredytowego w przypadku banków spółdzielczych poprawia się w przypadku zwiększania się dynamiki wzrostu PKB. Taka zależność uzasadniona jest faktem, że w okresie wzrostu gospodarczego banki udzielają większych kwot nowych kredytów, co automatycznie obniża udział kredytów zagrożonych w całości portfela kredytowego.

Wnioski

Bankowość spółdzielcza działając w Polsce od dziewiętnastego wieku utrwaliła istotne miejsce w krajowym systemie bankowym. Przeprowadzona na przełomie lat 1990. i 2000 restrukturyzacja i konsolidacja tego sektora podniosła poziom kapitałów własnych i poprawiła rentowność. Taka sytuacja banków spółdzielczych pozwoliła im na bardziej bezpieczne funkcjonowanie w okresie ujawnienia się w Polsce efektów globalnego kryzysu finansowego.

Analiza wykazała, że w otoczeniu o obniżonym poziomie zaufania do uczestników rynku pożyczek międzybankowych i przy ograniczonej płynności banki spółdzielcze poprawiły swoją pozycję konkurencyjną. Wynikało to z łatwiejszego dostępu do tanich źródeł finansowania jakimi są depozyty gospodarstw domowych. Ich dochodowość wzrasta ze względu na uzyskiwanie wyższych wyników odsetkowych i zysków netto.

Efektywność kosztowa banków spółdzielczych poprawiała się również dzięki wyższym zyskom odsetkowym i niższym kosztom działania, wynikającym m.in. z braku kosztów promocji i reklamy zachęcającej gospodarstwa domowe do składania depozytów. Na poprawę efektywności miał również wpływ fakt niskiego udziału

finansowania działalności zobowiązaniami wobec sektora finansowego, które jest wyżej oprocentowane niż zobowiązania wobec gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

Współczynnik wypłacalności banków spółdzielczych poprawiał się w okresie obniżania się dynamiki wzrostu gospodarczego, co w analizowanym okresie miało związek z mniejszym zaangażowaniem w kredyty dla sektora niefinansowego, a większym w dochodowe, w okresie kryzysu, depozyty w instytucjach finansowych (bankach zrzeszających). Z kolei stabilność banków, oceniana przy pomocy wielkości udziału należności zagrożonych w ogólnym portfelu kredytowym, jest pozytywnie skorelowana z dynamiką przyrostu PKB. Oznacza to, że w okresach wzrostu dynamiki przyrostu PKB banki zwiększają wartość nowo udzielanych kredytów i tym samym obniżają udział kredytów zagrożonych w banku.

W stosunku do wszystkich zmiennych objaśnianych wpływ aktywności na rynku akcji i wartość głównych indeksów giełdowych okazał się minimalny, choć w większości przypadków istotny statystycznie.

Literatura

- Hesse H., Cihak M. (2007): Cooperative banks and financial stability. International Monetary Fund, IMF Working Paper nr 07/02.
- KNB (2006): Banki spółdzielcze w Polsce. Komisja Nadzoru Bankowego, Warszawa.
- KNF (2010): Raport o sytuacji banków w 2009 roku. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF (2010): Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008-2009, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF (2009): Raport o sytuacji banków w 2008 roku. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF (2008): Raport o sytuacji banków w 2007 roku. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- Kozak S. (2008) Oddziaływanie kryzysu sub-prime na dochodowość zakładów ubezpieczeń, *Acta Oeconomica*, nr 7 (4), s. 97-106.
- NBP (2009) Raport o stabilności systemu finansowego - czerwiec 2009, NBP, Warszawa.
- NBP (2008): Raport o stabilności systemu finansowego - październik 2008, NBP, Warszawa.
- NBP (2007): Sytuacja finansowa banków w 2006 r. – Synteza. NBP Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa.
- NBP (2005): Sytuacja banków w 2004 r. - Synteza, NBP Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa.
- Orzeszko T. (1998): Banki Spółdzielcze w Polsce. Ekonomiczne i finansowe warunki rozwoju. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań.
- Piętka J. (1995): Krótki zarys historii polskiej spółdzielczości bankowej. Bank Spółdzielczy, Warszawa, nr lipiec/1995.
- World Council of Credit Unions, Inc. (2009): Cooperative bank, credit union and financial crisis. Raport przygotowany na United Nations Expert Group Meeting on Cooperatives w dniach 28-30 kwietnia 2009 r. w Nowym Jorku (pobrano z: www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/cooperatives/Crear.pdf).

Summary

The financial crisis that appeared on the global financial markets in 2007, indirectly affected performance of the financial system in Poland, including cooperative banks. Lack of direct links with interbank market and focusing activities on taking deposits and granting loans to local customers have proved an asset which allowed cooperative banks to increase profitability of assets and equity and raise the level of solvency. This indicates on enhancement in banks ability to absorb losses and banks' stability. On the basis of data from cooperative banks for the years 2007-2009 could be concluded that factors of this improvement are: net interest income, high level of customers' funds on bank accounts, including funds from the EU. Results of this research are convergent with results of IMF and World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU) researchers, who state that simplified model of conducting banking applied by cooperative banks is their advantage during the period of financial crisis and lack of trust on the financial markets.

Informacje o autorze

dr Sylwester Kozak

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej
Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
e-mail: kozaksylwester@gmail.com*

*Aleksandra Wicka
Agnieszka Miedzik*

Rodzaje ubezpieczeń i czynniki decydujące o wyborze ubezpieczyciela

Types of insurances and factors determining choice of an insurer

W artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na próbie wygodnej (166 respondentów) klientów indywidualnych korzystających z produktów ubezpieczeniowych.

Głównym celem badania było rozpoznanie z jakich rodzajów produktów korzystają klienci i jakimi motywami kierują się wybierając ubezpieczyciela. Dokonano także określenia odczuwalności obciążenia jakim jest dla gospodarstwa domowego płacona składka ubezpieczeniowa.

Stwierdzono, że najpowszechniej nabywanym ubezpieczeniem są ubezpieczenia komunikacyjne OC i AC, ubezpieczenia na życie i ubezpieczenia mieszkania.

W zakupie ubezpieczeń wykorzystywano przede wszystkim sprzedaż w placówkach firmy i przez agenta. Najczęściej korzystano z produktów PZU, a następnie Warty. W wyborze firmy kierowano się przede wszystkim tym, że zakupiono w niej wcześniej inne ubezpieczenie.

Osoby z wyższym wykształceniem, lepiej zarabiające oraz mieszkańcy miast zakupywali przeciętnie więcej produktów ubezpieczeniowych.

Wstęp

Sektor ubezpieczeń był, w latach 2004-2008, jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się części sektora finansowego¹. Znaczący wzrost składki przypisanej brutto wpłynął pozytywnie na kondycję finansową firm ubezpieczeniowych. Zakłady oferowały coraz szerszą gamę produktów ubezpieczeniowych, a przez działania marketingowe, starały się utrzymać dotychczasowych klientów i zyskać jak największą liczbę nowych. Konkurencja na rynku ubezpieczeń sprawiła, iż usługi były lepszej jakości i bardziej dostosowane do potrzeb klientów. W badanym okresie polski rynek ubezpieczeń rozwinął także współpracę z bankami (bancassurance) oferując swoje produkty we wspólnej sieci sprzedaży.

Polacy coraz częściej dostrzegali potrzebę ubezpieczenia. Wzrosła wiedza na temat produktów ubezpieczeniowych i świadomość ubezpieczeniowa społeczeństwa

Celem opracowania jest określenie zakresu korzystania z produktów ubezpieczeniowych. Szczególną uwagę zwrócono na następujące zagadnienia:

1. Rozpoznanie motywów, jakimi kierowali się klienci podczas wyboru zakładu ubezpieczeń i zakupu polisy.
2. Określenie, z jakich kanałów dystrybucji klienci firm ubezpieczeniowych korzystali najczęściej.
3. Określenie odczuwalności obciążenia jakie stanowi dla budżetu respondenta składka płacona z tytułu ubezpieczeń.

¹ Polski rynek ubezpieczeniowy 2004-2008. Warszawa 2009, GUS:76

W badaniu uwzględniono także uczestnictwo respondentów w otwartych funduszach emerytalnych (OFE), jeżeli poza ubezpieczeniami społecznymi nie korzystali z żadnych innych rodzajów ubezpieczeń. Celem pytania o wybór OFE było między innymi rozpoznanie, jaki czynnik wpłynął na wybór firmy mającej zarządzać częścią składki emerytalnej. Czy była to znana marka, wpływ agenta, czy może możliwość osiągnięcia przez uczestników wybranego funduszu większych korzyści (informacja o stopach zwrotu jest ogólnie dostępna), mimo takiego samego poziomu opłacanej składki do każdego z nich.

Metody

W badaniu wykorzystano ankietę bezpośrednią. Użyto w tym celu kwestionariusza zawierającego pytania zamknięte wyskalowane min. przy użyciu skali Likerta.

Pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczyły korzystania z usług ubezpieczeniowych, rodzajów wybieranych ubezpieczeń i firm ubezpieczeniowych, motywów wyboru konkretnej firmy oraz wykorzystywanych kanałów dystrybucji. Pytano także o kwotę płaconej rocznie składki z tytułu ubezpieczenia.

Badanie zostało przeprowadzone w okresie październik – grudzień 2005–2007 na próbie wygodnej² składającej się z 166 osób nie prowadzących działalności gospodarczej.

Przedstawione dane liczbowe pochodziły ze źródeł pierwotnych i wtórnych. Do **źródeł pierwotnych** zaliczamy: badanie ankietowe „Usługi finansowe – część ubezpieczeniowa” – uzyskano 166 odpowiedzi.

Do **źródeł wtórnych** należały:

- 1) raporty zawierające wyniki badań przeprowadzonych przez agencje badawcze:
 - Monitoring ubezpieczeniowy, *Koniunktura w sektorze ubezpieczeń 2007 – ocena, perspektywy zmian*, Warszawa, lipiec 2007, Research International Pentor.
 - Raport „Marka ubezpieczeniowa” opracowany przez firmę doradczą On Board PR, 1/4 Polaków zawiera umowy ubezpieczeniowe 19.08.2009,
- 2) raporty instytucji ubezpieczeniowych:
 - Statystyki opracowane przez PIU z lat 2003-2007

W prezentacji zebranych materiałów posłużono się metodami opisową, tabelaryczną, graficzną. W obróbce danych wykorzystano metodę statystyki opisowej.

Charakterystyka badanej populacji

W badaniu uczestniczyło 166 osób (93 kobiety (56%) i 73 mężczyzn (44%)). W tabeli 1 przedstawiono dane charakteryzujące strukturę ankietowanych według wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania.

² Próba wygodna – próba wybrana w sposób wygodny dla badacza. (Hill N., Alexander J. 2003 Pomiar satysfakcji i lojalności klientów. Oficyna Ekonomiczna. Kraków :343).

Tabela 1. Struktura badanej populacji według wybranych kryteriów(%).

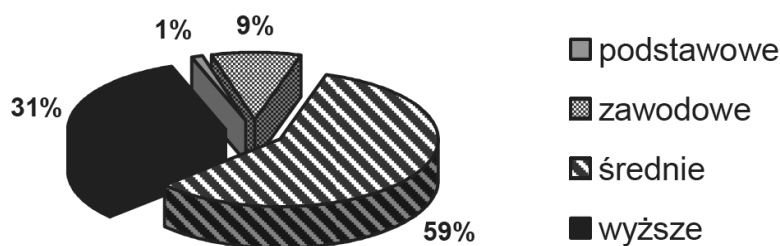
	Liczba osób	Udział (w %)
Wiek		
do 25	44	26,5
25-45	67	40,4
45-65	48	28,9
pow. 65	7	4,2
Wykształcenie		
Podstawowe	2	1,2
Zawodowe	15	9,0
Średnie	97	58,4
Wyższe	52	31,3
Miejsce zamieszkania		
Miasto	99	59,6
Wieś	67	40,4

Źródło: Badania własne

Najliczniejszą grupę badanych stanowiły osoby w przedziale wiekowym 25-45 lat - ponad 40% respondentów. Najmniejsza liczba badanych była w wieku powyżej 65 lat zaledwie 7 osób, co stanowiło 4,2% ogółu badanych.

Wśród 166 ankietowanych najwięcej, bo aż 97 osób (58,4%) miało wykształcenie średnie. Wykształcenie wyższe miały 52 osoby (31,3%), zawodowe 15 (9%), a najmniej było osób z wykształcenie podstawowym tylko 2 (1,2%). Wśród kobiet wykształcenie średnie deklarowało 63% respondentek, a wyższe 29%. Spośród mężczyzn wykształcenie średnie miało 52%, natomiast wyższe 34%. Strukturę badanej populacji pod względem wykształcenia przedstawiono na rysunku 1.

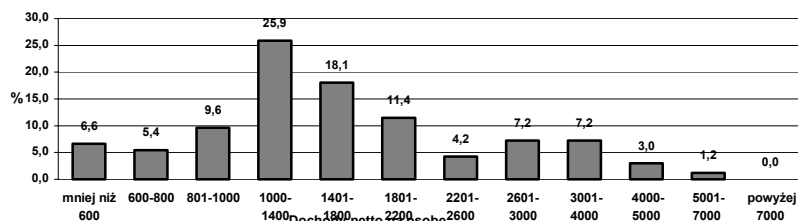
Rysunek 1. Poziom wykształcenia badanej populacji (w %)



Źródło :Badania własne

Rysunek 2 przedstawia rozkład częstości dochodów (na osobę). Najliczniejsza grupa respondentów (25,9%) uzyskiwała dochody od 1000-1400 zł. Zarobki w przedziale 1401-1800 zł otrzymywało 18,1% badanych

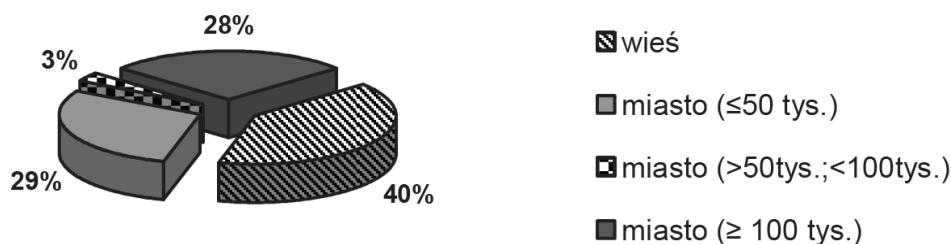
Rysunek 2. Struktura badanej populacji pod względem poziomu uzyskiwanych dochodów (w %)



Źródło: Badania własne

Biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania przeważająca część badanej populacji pochodziła z miast, aż 60%, ze wsi 40%. Strukturę zamieszkania obrazuje wykres numer 3.

Rysunek 3. Struktura respondentów ze względu na miejsce zamieszkania (w %)



Źródło: Badania własne

Respondenci zamieszkujący w miastach pochodzili z miast do 50 tys. Mieszkańców i z miast z liczbą mieszkańców powyżej 100 tys. Tylko 3% respondentów mieszkało w miastach o liczbie ludności od 50 do 100 tys.

Rodzaje ubezpieczeń i kanały dystrybucji – wskazania respondentów

Określenie motywów, jakimi kierowali się klienci zakładów ubezpieczeń przy wyborze konkretnego ubezpieczyciela zostało poprzedzone rozpoznaniem rodzajów ubezpieczeń z jakich korzystali oraz rozpoznaniem kanałów dystrybucji. Rodzaj ubezpieczenia jest bowiem silnie skorelowany z kanałem dystrybucji, przez który może być oferowany (stopień skomplikowania produktu, możliwość negocjacji warunków ubezpieczenia itp.).

Jak wynika z badań, przedstawionych w „Monitoringu Ubezpieczeniowym”, Polacy rzadziej korzystają z usług zakładów ubezpieczeń w porównaniu z mieszkańcami z innych krajów. Aż 94% badanych tłumaczy to brakiem nawyku i potrzeby ubezpieczania się. Inną przyczyną tego zjawiska są niskie dochody (85% badanych). Nadal ponad połowa respondentów (57%) jest nieufna w stosunku do firm ubezpieczeniowych.

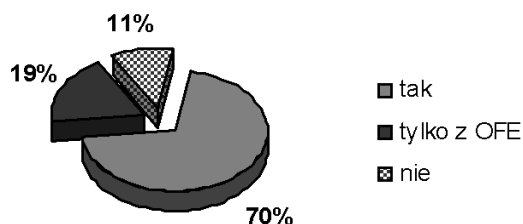
Rysunek 4. Przyczyny nie korzystania z usług zakładów ubezpieczeniowych w Polsce



Źródło: Monitor Ubezpieczeniowy I kwartał 2007, www.piu.org.pl, PIU i PENTOR, s. 12.

Z analizy przeprowadzonych własnych badań ankietowych wynika, iż wśród 166 badanych, aż 117 osób (70%) korzystało z usług ubezpieczeniowych. Osób, które miały tylko obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne w OFE było 31 (19%), natomiast 19 osób nie korzystało z żadnych ubezpieczeń.

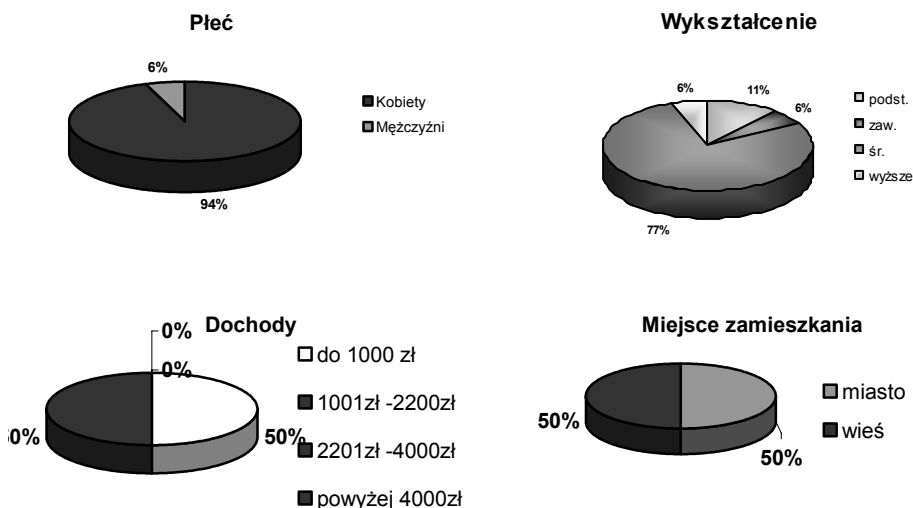
Rysunek 5. Odsetek ankietowanych korzystających z usług ubezpieczeniowych (w %)



Źródło: Badania własne

Analizując strukturę grupy osób nie posiadających żadnego ubezpieczenia można zauważyć, iż w większości są to kobiety, posiadające wykształcenie średnie, uzyskujące dochody od 1001 zł do 4000 zł. Strukturę osób podlegających badaniu, które nie korzystały z żadnych ubezpieczeń przedstawia rysunek nr 6.

Rysunek 6. Struktura grupy respondentów nie korzystających z żadnych usług ubezpieczeniowych wg. wybranych kryteriów (dochód, płeć, miejsce zamieszkania) (%)

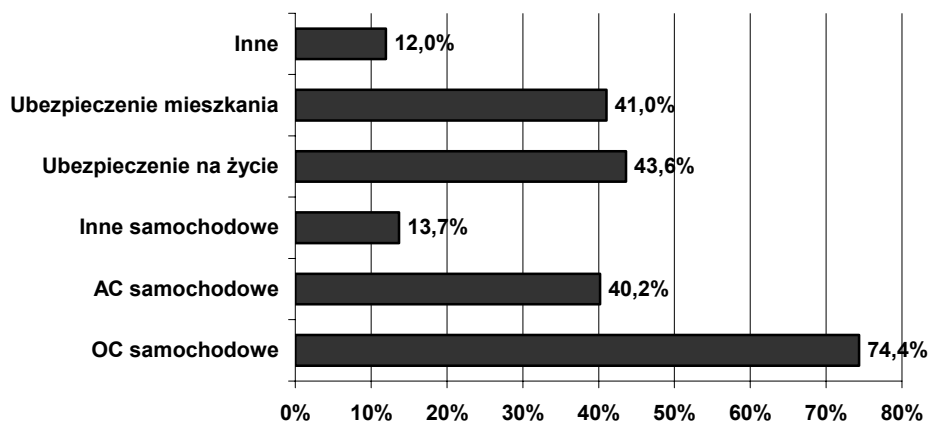


Źródło: Badania własne

W grupie 117 osób, które korzystały z różnych polis ubezpieczeniowych można zauważyć, iż najpopularniejszym ubezpieczeniem wśród nich było ubezpieczenie OC kierowców³. Osób, które wybrały ten rodzaj ubezpieczenia było, 87 co stanowiło 74% ogółu osób korzystających z usług ubezpieczeniowych. Taka sytuacja wynika z dużej liczby użytkowników samochodów i obowiązkowego charakteru tego ubezpieczenia. Grupa 40% respondentów posiadała także ubezpieczenie auto casco. Znaczna część ankietowanych korzystała również z ubezpieczenia na życie (43,6%) i mieszkania (41%). Odpowiedzi ankietowanych pokrywają się z wynikami opracowań statystycznych publikowanych przez Polską Izbę Ubezpieczeń (PIU).

³ W pracy użyto skrótu „OC kierowców” dla ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy i użytkowników pojazdów mechanicznych (gr.10).

Rysunek 7. Rodzaje ubezpieczeń, które najchętniej wybierali ankietowani (w %)



Źródło: Badania własne.

Część badanych osób posiadała więcej niż jedno ubezpieczenie. W tabeli 2 przedstawiono strukturę respondentów biorąc pod uwagę liczbę posiadanych polis, oraz ich zróżnicowanie ze względu na wiek, wykształcenie oraz uzyskiwane dochody.

Tabela 2. Struktura ankietowanych posiadających jedną lub więcej polis ubezpieczeniowych według wybranych kryteriów (wykształcenia, wieku i dochodów) (w %)

Wyszczególnienie	Liczba polis					
	6	5	4	3	2	1
Procent ankietowanych	1,7	2,6	10,3	26,5	22,2	36,8
	Struktura w % wg					
Wykształcenia						
Podstawowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zawodowe	0,0	0,0	16,7	12,9	11,5	11,6
Średnie	50,0	66,7	58,3	45,2	46,2	51,2
Wyższe	50,0	33,3	25,0	41,9	42,3	37,2
Wiek						
do 25	0,0	0,0	8,3	12,9	19,2	30,2
25-45	50,0	66,7	33,3	54,8	38,5	41,9
45-65	50,0	33,3	58,3	32,3	34,6	23,3
pow. 65	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	4,7

Dochodów						
do 1000zł	0,0	0,0	16,7	9,7	23,1	25,6
1001zł-2200zł	0,0	0,0	41,7	54,8	57,7	53,5
2201zł-4000zł	100,0	66,7	41,7	25,8	11,5	18,6
powyżej 4000zł	0,0	33,3	0,0	9,7	7,7	2,3

Źródło: *Badania własne*

Osoby korzystające z sześciu rodzajów ubezpieczeń stanowiły 1,7% badanych (2 osoby). Były to osoby z wykształceniem średnim i wyższym z przedziałów wiekowych 25-45 i 45-65, uzyskujące dochody od 2201 zł do 4000 zł. Liczba osób korzystających z pięciu ubezpieczeń (OC kierowców, AC, inne samochodowe, ubezpieczenie na życie i mieszkania) stanowiła 2,6% ankietowanych. Znaczna część badanych posiadała również 3 ubezpieczenia (26,5%). Najczęściej były to ubezpieczenia samochodowe OC i AC oraz ubezpieczenie na życie lub mieszkania. Osoby z tej grupy w większości posiadały średnie lub wyższe wykształcenie, były w wieku 25-45 lat i uzyskiwały dochody w przedziale 1001 zł-2200 zł. Najliczniejszą grupę badanych stanowiły osoby posiadające tylko jedno ubezpieczenie (36,8%). W większości przypadków było to ubezpieczenie OC samochodowe lub ubezpieczenie na życie.

Kolejnym z analizowanych zagadnień było rozpoznanie, z których zakładów ubezpieczeń funkcjonujących na polskim rynku korzystali badani respondenci biorąc pod uwagę rodzaj wybieranego ubezpieczenia.

W tabeli 3 przedstawiono najczęściej wybierane przez ankietowanych zakłady ubezpieczeń.

Jak wynika z badań klienci najczęściej korzystali z usług firm znanych na rynku. W grupie ubezpieczeń samochodowych respondenci najchętniej wybierali firmy takie jak PZU, Warta, PTU, Compensa. W ubezpieczeniach na życie klienci najczęściej korzystali z usług PZU, Amplico, Commercial Union⁴, ING, oraz Warty. Pomimo dużej liczby firm ubezpieczeniowych działających na tym rynku firma PZU wygrywa w rankingu najpopularniejszych zakładów. Marka ta jest znana na rynku od wielu lat i klienci są do niej przywiązani. Dane te pokrywają się z wynikami publikowanymi w raportach opierających swoje wyniki badań o statystyki masowe.

⁴ Commercial Union obecnie Aviva

Tabela 3. Zakłady ubezpieczeń najczęściej wybierane przez ankietowanych (udział w %)

Rodzaj ubezpieczenia	Nazwa zakładu	(%) udział w danej grupie	Rodzaj ubezpieczenia	Nazwa zakładu	(%) udział w danej grupie
OC kierowców	Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	49,3	Na życie	Powszechny Zakład Ubezpieczeń Życie S.A.	69,6
	WARTA S.A TUiR**	12,3		Amplico Life	6,5
	Polskie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	9,6		Commercial Union	4,3
	HDI Samopomoc T.U. S.A.	8,2		Ing Nationale-Nederlanden S.A.	4,3
	UNIQA Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	6,8		Warta S.A. TUnŻ S.A.*	4,3
	COMPENSA Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	4,1		AIG	2,2
AC samochodowe	Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	43,59	Ubezpieczenie mieszkania	Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	65,9
	WARTA S.A TUiR	15,38		Generali	13,6
	HDI Samopomoc T.U. S.A.	7,69		WARTA S.A TUiR	11,4
	Polskie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	7,69		HDI Samopomoc T.U. S.A.	4,5
	COMPENSA Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	5,13		ALLIANZ Polska S.A TUiR	2,3
	ERGO HESTIA Sopotkie T.U. S.A.	5,13		Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUW	2,3
Samochodowe inne	Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	50,00	Inne rodzaje ubezpieczeń	Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	60,0
	Polskie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	25,00		Polskie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	10,0
	COMPENSA Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.	8,33		ALLIANZ Polska S.A TUiR	10,0
	HDI Samopomoc T.U. S.A.	8,33		GENERALI TU S.A.	10,0
	POCZTOWE TUW	8,33		HDI Samopomoc T.U. S.A.	10,0

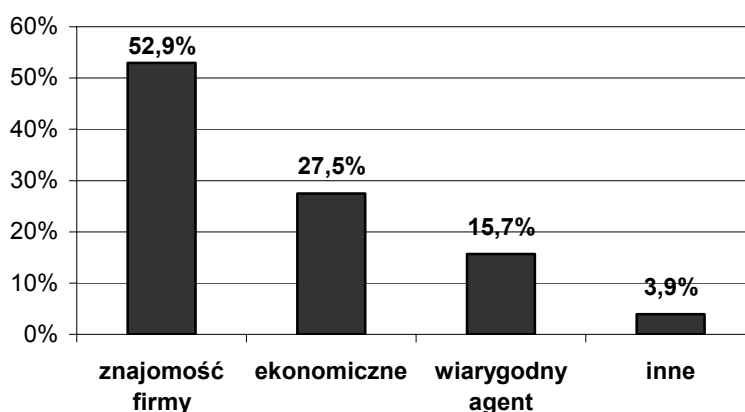
* TUnŻ – Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie, ** TUiR – Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji

Źródło: Badania własne

Motywy wyboru zakładu ubezpieczeniowego

Analizując preferencje klientów indywidualnych korzystających z usług ubezpieczeniowych, istotną kwestią było zwrócenie uwagi na motywy, wyboru konkretnego ubezpieczyciela. Rysunek 8 obrazuje rozkład wskazywanych przyczyn.

Rysunek 8. Motywy wyboru konkretnego zakładu ubezpieczeń (% respondentów)

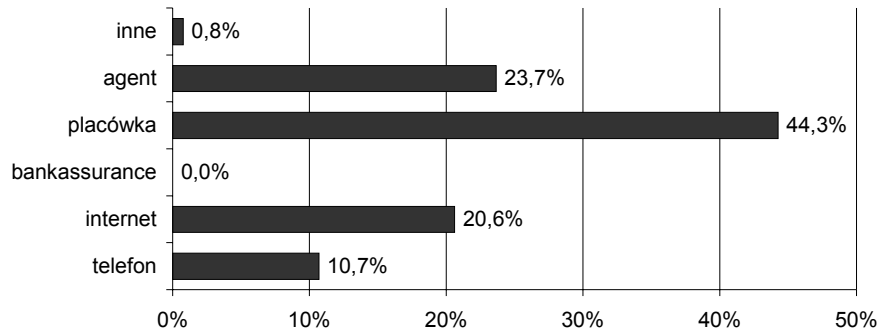


Źródło: Badania własne

Główną przyczyną, z powodu której ankietowani wybierali konkretnego ubezpieczyciela była znajomość firmy. Wybierali oni tę firmę, z którą mieli wcześniej kontakt. Taką odpowiedź podała ponad połowa badanych. Kolejnymi motywami, jakie podawali ankietowani były przyczyny ekonomiczne (wysokość opłacanej składki) 27% badanych i wiarygodność agenta 15%. Jako inne motywy wyboru firmy ubezpieczeniowej ankietowani podawali następujące argumenty: większość korzysta z usług danej firmy, rodzina wybrała dany zakład, szybka wypłata odszkodowań, wymogi pracodawcy, uczelnia wybrała daną firmę, wygoda.

Przy wyborze zakładu ubezpieczeń i zakupie konkretnej polisy istotny jest również kanał dystrybucji danej usługi, dzięki któremu usługa ta jest bardziej lub mniej wygodny sposób dostępna dla klientów. Rysunek 9 obrazuje najbardziej popularne kanały dystrybucji wybierane przez respondentów.

Rysunek 9. Najczęściej wybierany przez ankietowanych kanał dystrybucji (w %)



Źródło: Badania własne

Z przeprowadzonych badań wynika, że klienci coraz częściej wykorzystują nowe kanały dystrybucji takie jak Internet czy telefon. Jednak wciąż większość badanych preferuje tradycyjne formy zakupu polis w czasie wizyty w placówce firmy (44,3%) lub współpracę z agentem (23,7%).

Z nowoczesnych kanałów korzysta ponad 30% badanych, pozostałe 70% woli tradycyjne formy sprzedaży.

Podczas zakupu ubezpieczeń samochodowych najczęściej wybieranym kanałem dystrybucji był zakup w placówce zakładu lub korzystanie z usług agentów ubezpieczeniowych. Coraz większe znaczenie w tej grupie zaczyna odgrywać również Internet i telefon. Respondenci najczęściej korzystali z pomocy agentów ubezpieczeniowych w przypadku ubezpieczeń mieszkania. Jeśli chodzi o zakup ubezpieczeń na życie to najpopularniejszym kanałem była placówka oraz Internet.

Wśród ankietowanych osoby korzystające najczęściej z możliwości zakupu polisy przez telefon to mężczyźni, ponad 85% badanych. Często wybierali oni również zakup przez agentów ubezpieczeniowych (64,5%). Kobiety częściej decydowały się na zakup polisy za pośrednictwem Internetu lub w czasie wizyty w placówce.

Wśród osób korzystających z nowoczesnych kanałów dystrybucji takich jak Internet i telefon przeważały osoby w wieku 25-45 lat. Osoby używające Internetu w 63% posiadały wykształcenie wyższe, a ich dochody netto wynosiły powyżej 1001 zł. Byli to głównie mieszkańcy miast, ponad 80%. Możliwość telefonicznego zakupu polisy wykorzystywały w znacznej mierze osoby z wykształceniem średnim (50%), zarabiające powyżej 1001 zł, mieszkające w mieście. Jedynie sześciu ankietowanych nie darzy zaufaniem nowych kanałów dystrybucji. Do tej grupy należą osoby z wykształceniem zawodowym i średnim, w wieku ponad 45 lat mieszkające w mieście.

Z tradycyjnych form ubezpieczeń, jak wizyta w placówce, najczęściej korzystają osoby w wieku 45-65 (41,4%), z wykształceniem średnim (63,8%), zarabiające od 1001zł do 2200 zł (55,2%) mieszkające na wsi (55,2%). Usługi agenta najczęściej wybierają osoby w przedziale wiekowym 25-45, z wykształceniem średnim lub wyższym (48,4%) posiadających dochody w granicy 1001zł- 4000 zł należące do

społeczności miejskiej (61,3%). Ważnym czynnikiem decydującym o wyborze zakładu ubezpieczeń jest cena oferowanej ochrony, która wyrażona jest w formie składki.

Średni poziom rocznie płaconej przez ankietowanych składki wynosił **1582,92 zł**. Najwięcej osób (27%) płaciło poniżej 600 zł, 22% płaciło w granicach 1501 zł – 3000 zł, a 14%, 1001 zł-1500 zł. Osoby płacące składkę powyżej 4000 zł to 9% respondentów. Tabela nr 4 przedstawia dane dotyczące poziomu płaconej składki według kryterium dochodu i rodzaju obciążenia.

Tabela 4. Poziom rocznie płaconej składki według wybranych kryteriów (rodzaju obciążenia i dochodów) (w %)

Wyszczególnienie	Kwota składki					
	< 600	601-1000	1001-1500	1501-3000	3001-4000	> 4000
Rodzaj obciążenie:	Struktura w %					
małe	43,3	6,3	14,3	4,0	0,0	30,0
średnie	40,0	68,8	52,4	72,0	45,5	20,0
duże	16,7	18,8	33,3	20,0	36,4	40,0
bardzo duże	0,0	6,3	0,0	4,0	18,2	10,0
Dochody (mies.):	Struktura w %					
do 1000	30,0	25,0	28,6	4,0	0,0	0,0
1001-2200	53,3	56,3	57,1	56,0	63,6	20,0
2201-4000	16,7	12,5	9,5	32,0	36,4	50,0
powyżej 4000	0,0	6,3	4,8	8,0	0,0	30,0

Źródło: Badania własne

Dla większości badanych poziom płaconej przez nich składki stanowił średnie obciążenie budżetu. Grupa 43% osób płacących mniej niż 600 zł uważała tę wartość za małe obciążenie, a miesięczne dochody netto uzyskiwane w tej grupie w większości przypadków nie przekraczały 2200 zł. Jedynie 16% badanych z tej grupy sądziło, iż płacona składka była dużym obciążeniem dla budżetu domowego. Z osób płacących powyżej 4000, zarabiających w większości nie więcej niż 4000 zł, 40% uważało iż jest to dla nich duże obciążenie budżetu., natomiast 30% nie uznawało tej kwoty za wysoką.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Większość osób z badanej populacji **korzystało z usług ubezpieczeń gospodarczych**. Wśród badanych była to grupa 117 osób, co stanowiło **70% populacji**. Respondenci najchętniej korzystali z **ubezpieczeń działu II (pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych)**. Osoby te stanowiły ponad 74% badanych i w większości byli to mężczyźni młodzi i w średnim wieku. Z grupy ubezpieczeń komunikacyjnych popularne były również ubezpieczenia **auto casco samochodu** (40,2%). Spośród ubezpieczeń majątkowych 41% ankietowanych wybierało **ubezpieczenie mieszkania**. Z ubezpieczeń działu I (ubezpieczenia życiowe) często były wybierane **ubezpieczenia na życie**, przez ok. 43,6% badanych. Ta grupa ubezpieczeń cieszyła się większą popularnością wśród kobiet.
2. Najlicniejsza grupa respondentów (**36,8%**) posiadała tylko **jedno ubezpieczenie**. W większości przypadków było to ubezpieczenie OC samochodu lub polisa na życie. Prawie 80% respondentów z tej grupy zarabiała nie więcej niż 2200zł. Wysoki odsetek ankietowanych wykupiło **trzy rodzaje ubezpieczeń (26,5%)**. Osoby z tej grupy w większości miały wykształcenie średnie lub wyższe i ich zarobki nie przekraczały 4000 zł. Najczęściej były to ubezpieczenia komunikacyjne OC, AC samochodu oraz ubezpieczenie na życie lub mieszkania.
3. Głównym motywem, który przesądzał o wyborze firmy ubezpieczeniowej była **znajomość marki**. Ponad **50%** ankietowanych udzieliło takiej odpowiedzi. Osoby podające ten motyw były zarówno w młodym jak i starszym wieku z przewagą osób ze średnim wykształceniem. Na pierwszym miejscu w dziale ubezpieczeń na życie i majątkowych respondenci podawali zakład **PZU**. Przywiązanie do tej marki i tradycja jej istnienia sprawia, iż klienci najchętniej korzystają z jej usług. Istotnym elementem przy decyzji wyboru zakładu był także **czynnik ekonomiczny** (27,5%). Taką odpowiedź w większości udzieliły osoby zarabiające nie więcej niż 2200 zł.
4. Większość badanych preferowało **tradycyjną formę dystrybucji usług**, jaką jest **wizyta w placówce**. Na ten kanał dystrybucji wskazało aż 44,3% badanych i były to w większości osoby z grupy wiekowej 45-65 lat, ze średnim wykształceniem i **mieszkające na wsi**. Z usług agenta ubezpieczeniowego korzystało 23,7% respondentów. Widoczny jest również **wzrost popularności** nowoczesnych kanałów dystrybucji jak **telefon**, czy **Internet**. Osoby korzystające z tego rodzaju kontaktu z ubezpieczycielem miały w większości nie więcej niż 45 lat i mieszkały w mieście. Wysoki udział sprzedaży przez Internet i telefon widoczny był w przypadku ubezpieczeń samochodowych OC (35,3%) i na życie (40%). Jedyne ok. 4% badanych nie darzy zaufaniem żadnego z nowych kanałów dystrybucji.
5. **Średni poziom** płaconej przez respondentów rocznej **składki** wynosił **1582,92 zł**. **Najlicniejsza grupa** badanej populacji rocznie płaciła składkę **poniżej 600zł** (ok. 27%) lub w granicach 15001 zł – 3000zł (ok. 22%). Dla badanej

populacji, których zarobki w większości nie przekraczają 2200zł poziom płaconej składki stanowił **średnie obciążenie budżetu** domowego. Grupa 43% osób opłacających składkę poniżej 600 zł i zarabiająca miesięcznie nie więcej niż 2200 zł uważała tą wartość nawet za małe obciążenie. Jedynie osoby płaćące składkę w wysokości powyżej 4000 zł rocznie, a których zarobki w 70% nie przekraczały 4000 zł uważały, iż jest to dla nich duże obciążenie budżetu(40%).

Literatura

1. Hill N., Alexander J.2003 Pomiar satysfakcji i lojalności klientów. Oficyna Ekonomiczna. Kraków
2. Monitor Ubezpieczeniowy I kwartał 2007, www.piu.org.pl, PIU i PENTOR
3. Polski rynek ubezpieczeniowy 2004-2008. 2009, GUS Warszawa,
4. Raport „Marka ubezpieczeniowa” opracowany przez firmę doradczą On Board PR, 1/4 Polaków zawiera umowy ubezpieczeniowe 19.08.2009

Summary

The article presents the results of surveys conducted on a sample of individual customers(166respondents) using insurance products.

The main objective of this study was to identify types of products using by customers and why they choose specifies insurer. There have also been determining perception grade of burden for a household of the insurance premium.

It was found that the most common buying insurance are: automobile OC,AC insurance, life and house insurance.

Customers mainly buy insurance in company`s offices and from insurance agent.

Most popular was products of PZU and Warta. The main reason of choosing the company was fact of previous purchased other insurance. Higher educated people, better earning and city dwellers on average bought more insurance products.

Informacje o autorach

dr inż. Aleksandra Wicka

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
Ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: wicka@op.pl*

mgr Agnieszka Miedzik

e-mail: ines222@o2.pl

Joanna Szwacka-Mokrzycka

Znaczenie wizerunku w budowaniu pozycji konkurencyjnej banków

The image role In creating competitive position of banks

Artykuł prezentuje charakterystykę wizerunku jako ważnego elementu budowania przewagi konkurencyjnej banku. W pierwszej części zaprezentowano główne tendencje, jakie występują na rynku usług bankowych w Polsce. Następnie przedstawiono polski i zagraniczny dorobek naukowy w zakresie badania wizerunku oraz znaczenie promocji w budowaniu wizerunku banku.

Stwierdzono, iż problematyka wykorzystania wizerunku w budowaniu przewagi konkurencyjnej banku na rynku nabiera wspólnie coraz większego znaczenia i jest ściśle związana z odpowiednim wykorzystaniem narzędzi marketingowych.

1. Wstęp

Wspólnie, w instytucjach finansowych, istotnego znaczenia nabiera wizerunek jako podstawowe źródło przewagi konkurencyjnej.

Bank wchodzący na nowy rynek, ma za zadanie ukształtować tak wizerunek swoich produktów, aby jak najlepiej odpowiedzieć na wymagania potencjalnych klientów. Wymaga to stworzenia strategii, która uwzględniałaby założenia dotyczące: stworzenia marki, jak też strategii pozycjonowania i repositionowania marki.

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy wizerunek może stanowić istotne źródło przewagi konkurencyjnej?
- Jakie atrybuty mają przewodnie znaczenie w pozycjonowaniu percepcyjnym banków?
- Na ile działania marketingowe banków są skuteczne w budowaniu wizerunku marki?

2. Konkurencja w sektorze usług bankowych w latach 1989-2006

2.1. Podstawowe kierunki zmian na rynku bankowym w Polsce

W latach 1989-1992 można zaobserwować gwałtowny wzrost liczby banków w Polsce. W następnym okresie, po 1992 roku na skutek procesów konsolidacyjnych, można było zaobserwować stabilizację na tym rynku. Należy jednocześnie nadmienić, iż większość banków działających w Polsce w omawianym okresie, miała charakter uniwersalny. Świadczy o tym uniwersalizacja charakteru działania poprzez obsługę zarówno odbiorców instytucjonalnych, jak i indywidualnych. Co prawda po 2000 roku na polskim rynku zaczęły też wyłaniać się banki specjalistyczne, szczególnie hipoteczne. Lata 1998-2000 były przełomowe dla prywatyzacji banków i powstałej w jej wyniku struktury własnościowej systemu bankowego w Polsce. Na koniec 2000 roku około

77,5% kapitału tego sektora należało do inwestorów zagranicznych. Państwo kontrolowało 23,6% aktywów banków działających w Polsce. Należy zauważyć, iż występuje trwała tendencja procesów konsolidacyjnych poprzez fuzje i przejęcia. Decyzje o fuzji banków polskich są konsekwencją połączeń banków zagranicznych mających inwestycje w Polsce.

2.2. Rywalizacja wewnątrz sektora usług bankowych

O natężeniu rywalizacji wewnątrz sektora bankowego decyduje:

- Liczba i wielkość banków,
- Zróżnicowanie banków,
- Różnorodność oferowanych produktów bankowych,
- Stopień nasycenia rynku,
- Tempo zmian technologii bankowych,
- Regulacje prawne.

Mimo postępującej konsolidacji banków występuje w Polsce relatywnie niski poziom koncentracji sektora. Świadczy o tym struktura aktywów oraz niskie udziały poszczególnych banków w podstawowych rynkach; tj. depozytów i kredytów. Mała różnorodność banków w sektorze sprawia, że żaden z nich nie opiera swojej przewagi na specjalizacji i wszystkie konkurują za pomocą tych samych metod i środków. W Polsce można zaobserwować relatywnie niewielkie zróżnicowanie banków pod względem wielkości i udziału w rynku. Ponadto w przeważającej większości są to banki uniwersalne. Wśród czynników wpływających na możliwości różnicowania produktów bankowych szczególne znaczenie mają: ilość elementów usługi i proces ich świadczenia, istotne różnice w preferencjach poszczególnych grup klientów. Relatywnie niski stopień nasycenia rynku usługami bankowymi ma wpływ na kształt i natężenie konkurencji na tym rynku. Banki nie konkurują bezpośrednio ze sobą o przejęcie obecnych klientów, ale głównie pośrednio o pozyskanie nowych nabywców na rynku, [Szwacka-Mokrzycka, 2009]. Jednocześnie należy zauważyć, iż szybkie zmiany w technologii (rozwój informatyki) przyczyniły się do zmiany sposobów dystrybucji, automatyzacji procesu świadczenia usług, pojawienia się wielu nowych usług oraz wzrostu znaczenia transakcji bezgotówkowych i zwiększenia popytu na karty płatnicze. Miało to wpływ na usprawnienie procesu świadczenia usług i zmniejszenie jego kosztów.

2.3. Możliwości pojawienia się substytutów

W wyniku procesów liberalizacji i zmian w systemach prawnych zagrożenie produktów bankowych ze strony substytutów jest duże. Funkcje związane z gromadzeniem, posiadaniem i pożyczaniem kapitału oraz pośrednictwem finansowym mogą być obecnie zastępowane przez usługi substytucyjne firm innych niż banki. Dla działalności depozytowej banku konkurencję stanowią fundusze powiernicze, firmy ubezpieczeniowe, biura maklerskie. Istotne zagrożenie dla banków w Polsce stanowią substytuty produktów oszczędnościowych – lokat (ubezpieczenia na życie i emerytalne).

2.4. Potencjalni wchodzący

Decydująca dla nasilenia rywalizacji na rynku usług bankowych jest wielkość i charakter barier wejścia.

Wiodące znaczenie na rynku usług bankowych mają następujące bariery wejścia:

- Ekonomia skali i zakres działania,
- Potrzeby kapitałowe,
- Korzystniejsza sytuacja pod względem kosztów banków już działających,
- Zróżnicowanie wyrobów lub procesów ich świadczenia,
- Polityka regulacyjna państwa.

Wykorzystanie efektu skali w bankowości dzięki rozwojowi informatyki, wdrażanie nowych technologii. Ponadto wzrost wielkości sprzedaży i jej dywersyfikacja wpływa na zmniejszenie poziomu ryzyka (rozłożenie się ryzyka na większą liczbę rachunków). Wymagana ustawowo wielkość kapitału założycielskiego w Polsce wynosi 5 mln euro. Występują duże ograniczenia kapitałowe dla banków wchodzących na rynek. Występuje uprzywilejowana pozycja kosztowa banków już działających na rynku (wskaźnik wypłacalności dla banków funkcjonujących wynosi 8%, natomiast dla wchodzących – 15%). Występuje istotne zróżnicowanie poziomu obsługi i działalności reklamowej banków. Banki wchodzące ponoszą duże nakłady kapitałowe na promowanie marki i przyciągnięcie klientów lojalnych wobec innych banków. Szczególną barierą na tym rynku może stanowić renoma i zaufanie do banku oraz jego lokalizacja.

3. Pozycjonowanie percepcyjne banków

3.1. Istota pozycjonowania

Pozycjonowanie percepcyjne banków obejmuje działania określone jako pozycjonowanie w świadomości klientów.

Pozycjonowanie definiowane jest jako zidentyfikowanie pozycji produktu lub danego podmiotu na rynku oraz podjęcie decyzji, jaki wizerunek produktu i banku należy kreować w świadomości nabywcy, w odniesieniu do ofert konkurencyjnych.

Pozycjonowanie obejmuje następujące etapy:

1. Określenie różnic pomiędzy ofertą własną instytucji finansowej a ofertą konkurencji (w oparciu o zmienne procesu różnicowania),
2. Przeprowadzenie selekcji ww różnic (w oparciu o analizę SWOT),
3. Poinformowanie nabywców o istocie swojej odrębności w stosunku do konkurencji (poprzez strategie promocyjne).

Na rynku usług finansowych przyjmuje się najczęściej zmienne do różnicowania, które można wyłonić w obrębie: świadczonej przez bank usługi, usług dodatkowych, personelu i wizerunku. Współcześnie najczęściej wykorzystywane są następujące zmienne do pozycjonowania banków:

- bezpieczeństwo,

- przyjaźliwość,
- opłacalność,
- pewność działania,
- jakość,
- specjalizacja, [Szwacka-Mokrzycka, 2009].

3.2. Strategie pozycjonowania

Można wyróżnić następujące strategie pozycjonowania banków:

1. Strategia pozycjonowania jednowymiarowego- polega na wyborze jednej cechy w odniesieniu do każdej marki i utrzymywaniu pozycji lidera w tym względzie.
2. Strategia pozycjonowania dwu (trzy)- wymiarowego- ma zastosowanie, gdy dwa lub więcej podmiotów utwierdza odbiorców w przekonaniu, że są najlepsze pod względem tej samej cechy. Istnieje wtedy potrzeba znalezienia szczególnej niszy w ramach segmentu docelowego.

3.3. Narzędzia pozycjonowania

Mapa percepcji jest to dwuwymiarowa przestrzeń, w ramach której osie układu współrzędnych obrazują istotne, z punktu widzenia wyobrażeń nabywcy cechy produktu markowego. Udzielając odpowiedzi na wyskalowane pytania, nabywcy ustalają miejsce każdej z marek na tle konkurencji.

Mapa percepcji pokazuje, w jaki sposób nabywca postrzega usługi dominujące na danym rynku docelowym.

Banki kreują swój wizerunek na różne sposoby, jako banki bezpieczne, przyjaźliście, opłacalne, pewne. Stosowane są w tym celu różnego rodzaju hasła reklamowe np. Bank Przemysłowo- Handlowy S.A. - „Bank, który myśli o Tobie”, mBank – „maksimum korzyści i wygoda” czy GETIN Bank SA – „Bank dla Ciebie”. W celu zindywidualizowania swojego wizerunku banki opracowują własne logo. Logo przy pomocy symboli oraz kolorów określa charakter banku, jednostka staje się dla klientów bardziej zauważalna, łatwiejsza do rozróżnienia.

4. Znaczenie promocji w budowaniu wizerunku banku

4.1. Istota wizerunku i tożsamości

Aby bank był odbierany przez otoczenie jako spójny wewnętrznie i zewnętrznie, powinien określić swoją tożsamość. Tożsamość banku to zbiór elementów identyfikujących dany bank takich, jak: misja, cel, formy działania i wyróżniających daną jednostkę spośród innych podmiotów. Tożsamość to zatem niematerialna wartość banku odróżniająca go od innych podmiotów. Wiktor, [Wiktor, 2001] definiuje tożsamość jako zbiór cech, atrybutów nadawcy, przez pryzmat których chce być on postrzegany przez otoczenie i które tworzą określone tło czy kontekst dla procesu

komunikacji marketingowej. Na tożsamość składają się: filozofia, historia, kultura, strategia, styl zarządzania, reputacja, zachowania pracowników i innych reprezentantów przedsiębiorstwa. Elementy tożsamości powinny:

- odpowiadać specyfice przedsiębiorstwa,
- być łatwe do zapamiętania,
- różnić się od odpowiadających elementów w innych przedsiębiorstwach,
- być wolne od niekorzystnych skojarzeń,
- być łatwo adaptowalne do różnych technik Public Relations,
- „rzucać się w oczy”.

Tożsamość i wizerunek banku to pojęcia powiązane, jednak nie tożsame. Wizerunek jest bowiem „swego rodzaju obrazem podmiotu w świadomości innych osób, które z nią się stykają w sposób bezpośredni (np. jako klienci) lub pośredni (ogólnie jako uczestnicy rynku), [Cenker, 2000]. Wizerunek jest to zatem wyobrażenie o banku, które pojawia się w umysłach osób z otoczenia banku w procesie postrzegania, [Budzyński, 1997]. Jednocześnie warto dodać, że wizerunek nigdy nie jest pojęciem statycznym. Może bowiem przekształcać się pod wpływem zmiany upodobań i poglądów. Nie są to jednak zmiany identyczne ze zmianami tożsamości – niektóre obrazy pozostają bowiem w świadomości otoczenia mimo widocznych zmian w banku. Tym bardziej zatem tożsamość i wizerunek banku powinny stanowić przedmiot wnikliwych analiz i planowania strategicznego banku przy założeniu, że tożsamość powinna stanowić punkt wyjścia, a wizerunek jest celem podejmowanych działań komunikacyjnych, [Hajduk, 2007].

Z badań nad wizerunkiem udało się wyróżnić cztery podstawowe typy wizerunku:

- wizerunek zwykły, czyli potoczne opinie na temat danego banku,
- wizerunek lustrzany, który odzwierciedla jak bank ocenia samą siebie (chodzi tu głównie o opinię kadry zarządzającej, ew. pozostałych pracowników),
- wizerunek pożądaný, czyli taki, jaki bank chciałoby posiadać (tworzony na podstawie misji organizacji, zakłada realizację w przeciągu kilku-kilkunastu lat, często jest na tyle wyidealizowany, że firma może mieć problem z jego osiągnięciem),
- wizerunek optymalny, czyli realny do osiągnięcia na podstawie wyznaczonych celów. Poruszając kwestię kreowania wizerunku nie sposób pominąć elementów, z jakich wizerunek się składa. Jest on bowiem pojęciem bardzo złożonym i trudno opisać go wyczerpująco. Jednak za najważniejsze elementy wizerunku uważa się:
 - nazwę banku,
 - wiek, tradycję, wielkość i zakres działania,
 - siłę finansową i widoki na przyszłość,
 - misję banku,
 - ofertę produktową banku,
 - stosowaną strategię marketingową banku,

- filozofia zarządzania,
- jakość kadr zarządzania,
- wygląd zewnętrzny i zachowanie pracowników,
- zachowania rynkowe i typowe dla banku formy zachowań,
- wewnętrzny i zewnętrzny wystrój budynków

Do rozpowszechniania pozytywnego wizerunku banku wykorzystuje się system promocji banku oraz produktów i usług przekazując wiedzę o poszczególnych elementach wizerunku. Można również korzystać z instrumentów promocji wizerunkowej, czyli kształtujące „politykę sympatii do banku” - nie zawiera ona żadnej bezpośredniej oferty sprzedaży a jedynie przekazuje wiedzę o banku. Celem takich działań promocyjnych jest uzyskanie przychylniej opinii o banku przez upowszechnienie jego misji, filozofii i sposobu działania na rynku.

4.2. Instrumenty budowania wizerunku banku

Budowanie wizerunku banku jest związane z zsynchronizowanym wykorzystaniem instrumentów marketingowych. Mamy tutaj na myśli narzędzia marketingu- mix: produkt, cenę, dystrybucję i promocję. W tworzeniu wizerunku banku istotną rolę przypisuje się także systemowi identyfikacji wizualnej.

Narzędzia budowania wizerunku określane są mianem „image-mix” i obejmują:

- Produkt bankowy
- Cenę usług bankowych
- Elementy identyfikacji wizualnej
- Instrumenty promocyjne.

W ujęciu literaturowym, produkt bankowy stanowi wzajemne powiązania i ustrukturalizowaną formę produktów, spełniających funkcje podstawowe i dodatkowe, które są dostępne dla różnych segmentów. Na pierwszym etapie procesu kreowania wizerunku należy zidentyfikować wyobrażenia odbiorców o produkcie bankowym oraz proponowane i pożądane przez nich zmiany.

Kolejnym elementem budowania wizerunku jest cena produktu bankowego, kształtowana przez popyt, koszty jego zaoferowania przez bank oraz ceny produktów konkurencyjnych. W tym miejscu należy podkreślić, że cena na rynku usług bankowych ma ograniczone zastosowanie w kreowaniu wizerunku.

Istotne znaczenie, z punktu widzenia tworzenia tożsamości banku mają elementy identyfikacji wizualnej (wygląd budynków, architektura, parkingi, wystrój i wyposażenie wnętrz). W ujęciu szczegółowym można tu wyróżnić dwie grupy elementów, tzn.:

A. Elementy identyfikacji wizualnej (wygląd budynków, architektura, parkingi, wystrój i wyposażenie wnętrz)

B. Elementy związane z istotą działalności banku:

- czynniki identyfikujące bank (logo, hasła reklamowe, kolory, wizytówki, ogłoszenia, prospekty);

- czynniki odnoszące się do kontaktów z klientami (formularze stosowane przy zawieraniu umów, czasopisma branżowe, upominki).

Na szczególną uwagę w procesie tworzenia i utrzymywania wizerunku banku zasługują instrumenty promocyjne. Kompozycja promocyjna obejmuje reklamę, promocję dodatkową, sprzedaż osobistą, public relations.

Reklama stanowi istotny instrument kreowania wizerunku banku i jego oferty. Jest spektakularnym czynnikiem budowania wizerunku w fazie wprowadzania podmiotu na rynek, kiedy to należy zbudować jego wyróżniającą pozycję.

Promocja dodatkowa pełni rolę umacniania wizerunku banku poprzez stosowanie różnego rodzaju zachęt zwiększających atrakcyjność oferty banku dla nabywców.

Sprzedaż osobista jako promocja o charakterze interpersonalnym, ma istotny wpływ na zwiększanie zaufania do banku poprzez wykwalifikowanych, kompetentnych i uprzejmych przedstawicieli.

Public relations stanowi podstawę wszystkich kampanii wizerunkowych. Uważane jest za najważniejszy instrument kreowania wizerunku banku poprzez kontakty z mediami, klientami banku i innymi środowiskami opiniotwórczymi.

5. Wizerunek - kontekst strategii banku

Problematyka wykorzystania wizerunku w budowaniu przewagi konkurencyjnej banku na rynku nabiera współcześnie coraz większego znaczenia. Marka i związany z nią bezpośrednio wizerunek, staje się obecnie narzędziem strategicznym, pozwala na lepsze pozycjonowanie banku i jego produktów na rynku, stwarza szanse zbudowania lojalności nabywców, a tym samym przyczynia się do utrwalania pozycji rynkowej banku na rynku globalnym. Znaczenie pojęcia „przewaga konkurencyjna”- obejmuje – oprócz klasycznego ujęcia tej kategorii jako unikatowej pozycji banku w sektorze w stosunku do konkurentów – również sposób postrzegania przez odbiorców. Ze względu na interes odbiorców przewaga konkurencyjna jest kategorią subiektywną i oznacza wyższą sumę wartości za produkt proponowaną przez dany podmiot odbiorcy. Relatywnie małe znaczenie w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej na rynku usług finansowych mają innowacje produktowe. Instytucje wprowadzające nowe produkty tylko przez krótki czas czerpią dodatkowe zyski z powodu wysokiej dynamiki procesów naśladowania i dyfuzji innowacji.

Budowanie przewagi konkurencyjnej na umiejętnościach i wiedzy jest nietrwałe, mimo, że działalność instytucji finansowej jest oparta na wiedzy, a know how jest strategicznym zasobem danej instytucji. Występuje możliwość przechodzenia najlepszych pracowników do konkurentów.

Wizerunek stanowi integralny element długookresowej strategii banku i sposób jego kreacji powinien być uwzględniony w misji banku. Wizerunek wyraża realną percepcję i projekcję, precyzując, co grupy adresatów myślą na temat banku.

Budowanie wizerunku banku jest nierozdzielnie związane z adekwatnym wykorzystaniem aktywów marketingowych, a w szczególności promocyjnych. Aktywa rynkowe w szerokim rozumieniu obejmują wszystkie elementy współtworzące siłę konkurencyjną i wartość banku. Analiza stanu aktywów rynkowych ma zasadnicze

znaczenie dla ustalenia bieżącej sytuacji banku, określenia perspektyw jego rozwoju, wyboru konkretnych celów i strategii ich realizacji. Znaczenie aktywów promocyjnych banku jest tym większe, im trudniejszy jest rynek, na którym ono działa. Sytuacja ta jest znamieną dla współczesnego rynku światowego, charakteryzującego się wysokim stopniem nasycenia i niską stabilnością popytu.

Analiza aktywów banku w dziedzinie komunikacji z nabywcami obejmuje zarówno dotychczas stosowane instrumenty promocyjne, jak i rezultaty ich oddziaływania wyrażające się określonym stosunkiem nabywców do banku i jego produktów. W pierwszym przypadku chodzi o analizę ogólnej struktury kompozycji promocyjnej. Bank wypracowuje określone instrumenty, stanowiące zasób aktywów promocyjnych. W drugim przypadku mamy na myśli ocenę skuteczności instrumentów promocyjnych stosowanych przez bank. Ma ona zarówno wymiar ilościowy, jak i jakościowy.

6. Strategia budowania wizerunku BPH

Poniżej zaprezentowane zostaną wybrane elementy strategii wizerunkowej Banku Przemysłowo-Handlowego S.A. po repozycjonowaniu, [Szwacka-Mokrzycka, 2009]

Do grudnia 2007 wiodące znaczenie w budowaniu atrakcyjności rynkowej i wyróżnieniu oferty miał przekaz reklamowy - Bank Przemysłowo- Handlowy S.A. - „Bank, który myśli o Tobie”,

W grudniu 2007 nastąpiło repozycjonowanie Banku BPH i jego oferty: Wyłoniono nowy slogan reklamowy: Bank BPH – Bank na dłużej. Przekaz podkreśla lojalność Banku wobec klientów i nastawienie na budowanie długofalowych relacji – Bank BPH to bank, którego przez lata nie trzeba zmieniać, bo stale zapewnia wysoką jakość we wszystkich kategoriach produktowych.

Przyjęta strategia pozycjonowania została utrwalona przez media kampanii wizerunkowej. Wykorzystany został spot wizerunkowy oraz towarzyszące mu dwa spoty produktowe podkreślające wyjątkowość i emocjonalność wzajemnych relacji klientów z Bankiem (zaufanie, lojalność, sympatia, przyjazność).

W kampanii wykorzystane zostały następujące media, które miały wpłynąć na utrwalenie wizerunku BPH w świadomości odbiorców. Należy tu wymienić jako medium przewodnie telewizję z uwzględnieniem wszystkich stacji ogólnopolskich oraz wybranych tematycznie (m.in. TVN24, TVN Style, TVN Turbo, Canal+Sport, Discovery, Ale Kino i Polsat Sport).

Dla wsparcia kampanii telewizyjnej wykorzystano następujące media reklamowe:

- prasę,
- internet (w tym spoty TV emitowane na portalu Onet.pl),
- radio,
- oznakowanie witryn Oddziałów,
- mailingi adresowe i bezadresowe
- materiały POS.

7. Podsumowanie

Budowanie wizerunku banku jest nierozzerwalnie związane z adekwatnym wykorzystaniem aktywów marketingowych, a w szczególności promocyjnych, banku. Aktywa rynkowe w szerokim rozumieniu obejmują wszystkie elementy współtworzące siłę konkurencyjną i wartość banku. Wizerunek stanowi integralny element długookresowej strategii banku i sposób jego kreacji powinien być uwzględniony w misji banku. Współcześnie w strategiach pozycjonowania banków szczególną rolę odgrywają działania nastawione na budowanie długofalowych relacji. Przykładem takiej interpretacji jest Bank BPH, propagujący pozycjonowanie zawarte w głównym przesłaniu. BPH to bank, którego przez lata nie trzeba zmieniać, bo stale zapewnia wysoką jakość we wszystkich kategoriach produktowych.

Literatura

- Black S.: *Public Relations*. Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
- Budzyński W.: *Public Relations. Zarządnie reputacją firmy*. Wyd.: Poltext, Warszawa 1998.
- Cenker E. M.: *Public Relations*. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.
Hajduk G.: *Wizerunek jako wyznacznik pozycji konkurencyjnej współczesnej firmy*. Transfer Wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Rzeszów 2007.
- Rozwadowska B.: *Public relations – teoria, praktyka, perspektywy*. Wyd. Studio Emika, Warszawa 2002.
- Sznajder A.: *Sztuka promocji*. S. Bussines Press, Warszawa 1995.
- Szwacka-Mokrzycka J., Chudzian J.: *Wizerunek jako podstawowe źródło przewagi konkurencyjnej*. KEEKD, SGGW, Warszawa 2008.
- Szwacka-Mokrzycka J.: *Konkurencja w sektorze usług bankowych w Polsce. Raport wewnętrzny*. SGGW, Warszawa 2009.
- Wiktor J.W.: *Promocja. System komunikacji przedsiębiorstwa z rynkiem*. PWN, Warszawa, 2001.

Summary

This paper presents bank image as an essential element of building competitive advantage. In the first part of the article the main tendencies on banking market have been described. Furthermore domestic and foreign scientific achievements in research on bank image is shown and significance of promotion in creating company image is described. It has been confirmed that because of increasing level of competition on Polish banking market the crucial question is how to determine the sources of advantage. It has been underlined the increasing role of marketing instruments in creating bank image.

Informacje o autorze

Dr hab. Prof. SGGW Joanna Szwacka-Mokrzycka

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej
Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
e-mail: Jesm54@wp.pl*

Anna Maria Olkiewicz

Rola instrumentów bankowych i ubezpieczeniowych w ograniczaniu ryzyka handlowego przedsiębiorstw

Role of bank and insurance instruments in the reducing of a trade risk

Ryzyko w działalności handlowej

Ryzyko jest nieodłącznym atrybutem rozwijającej się gospodarki rynkowej. Jednocześnie ryzyko dotyka przedsiębiorców szczególnie dotkliwie w czasie trwania kryzysów ekonomicznych. Ryzyko może wpłynąć na działalność niemal każdego podmiotu. Jednak podmiot ten nie powinien traktować ryzyka jako dolegliwości w zarządzaniu. Ryzyko powinno stać się czynnikiem pobudzającym do przedsiębiorczości i stwarzającym nowe możliwości.

W literaturze oraz w praktyce gospodarczej występuje wiele metod ograniczania ryzyka, przy czym zastosowanie poszczególnych metod uzależnione jest od rodzaju ryzyka, które mogłyby zminimalizować. Na potrzeby artykułu wydaje się więc stosowne dokonać klasyfikacji ryzyka, które będzie rozumiane jako możliwość zaistnienia nieprzewidzianych i niezależnych od podmiotu zdarzeń związanych z:

- zawartą transakcją (*ryzyko transakcyjne*),
- zmianami w otoczeniu rynkowym przedsiębiorstwa (*ryzyko rynkowe*),
- usługami, które podmiot oferuje (*ryzyko towarowe*),
- działalnością ekonomiczną i polityczną państw, w których przedsiębiorstwo funkcjonuje (*ryzyko kraju*),

którym nie może w pełni zapobiec, a które poprzez zwiększenie kosztów działalności bądź wywołanie straty mają negatywny wpływ na sytuację finansową przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorcy podejmują różne zachowania w celu ograniczenia czy też wyeliminowania ryzyka dotyczącego ich działalności. Wydaje się, iż najważniejsze z punktu widzenia przedsiębiorcy jest poznanie ryzyk mogących wystąpić w jego działalności oraz dopasowanie do każdego z ryzyk odpowiedniego instrumentu. Prawidłowe zidentyfikowanie czynników stwarzających ryzyko w przedsiębiorstwie umożliwia bowiem zastosowanie odpowiednich metod i narzędzi w celu jego wyeliminowania bądź ograniczenia negatywnych konsekwencji. Zarządzanie ryzykiem (*risk management*) to identyfikacja, mierzenie i kontrolowanie ryzyka w celu jego maksymalnego ograniczenia oraz zabezpieczenia przed jego skutkami¹.

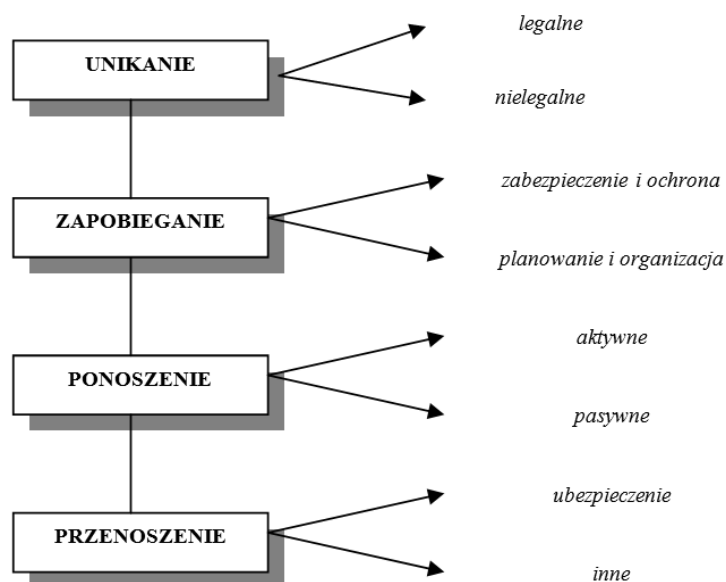
Procedura risk management obejmuje następujące działania:

1. Analizę ryzyka:
 - identyfikację ryzyka,

D. Dziawgo, *Credit – rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN 1998, s. 32.

- oszacowanie ryzyka,
 - ustalenie hierarchii ryzyk.
2. Aktywne podejście do ryzyka:
- eliminowanie ryzyka,
 - ograniczanie ryzyka,
 - segmentowanie ryzyka,
 - podział ryzyka,
 - przemieszczenie ryzyka.
3. Finansowanie ryzyka:
- rozpoznanie możliwości samoubezpieczenia lub ubezpieczenia w systemie ubezpieczeń gospodarczych.

Rysunek nr 1 prezentuje możliwe sposoby radzenia sobie z ryzykiem w przedsiębiorstwie.



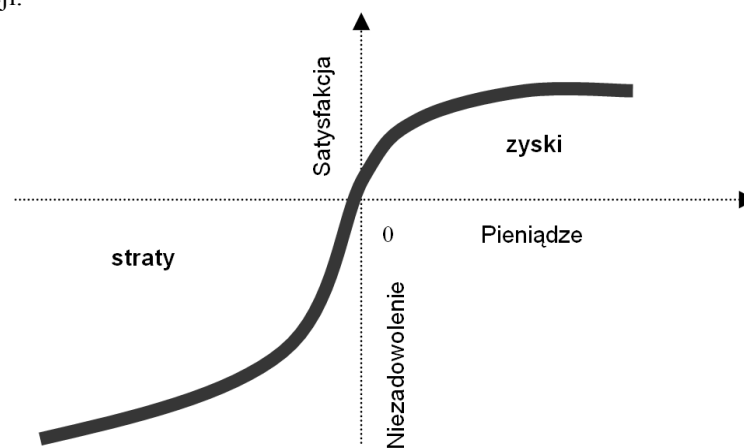
Rysunek 1 Sposoby podejmowania ryzyka w przedsiębiorstwie

Źródło: opracowanie własne

Unikanie ryzyka zalicza się do pasywnych metod ograniczania ryzyka. W praktyce oznacza, że przedsiębiorstwo nie podejmuje pewnych działań, które w jego opinii obciążone są zbyt dużym ryzykiem. W tym aspekcie można mówić o **ryzyku z wyboru** i **ryzyku z konieczności**. Pierwsze oznacza hamowanie inicjatyw i przedsiębiorczości, drugie zaś jest wyrazem pewnej niedoskonałości. Trzeba jednak pamiętać, że uniknięcie wszystkich ryzyk jest niemożliwe. **Zapobieganie** nie eliminuje ryzyka, ale zmniejsza prawdopodobieństwo jego wystąpienia oraz łagodzi jego skutki.

W transakcjach handlowych zapobieganie ryzyku polega przede wszystkim na doborze odpowiedniego partnera, dokładnym sprecyzowaniu warunków umowy, ustalaniu optymalnych warunków zapłaty i innych działaniach. **Ponoszenie kosztów ryzyka** (kompensacja) może mieć miejsce wówczas, gdy z odpowiednio przeprowadzonych analiz wynika, że prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka jest znikome i jego koszt może być włączony w koszty przedsięwzięcia. Natomiast **przeniesienie ryzyka** pozwala na przesunięcie problemów związanych z oceną i kosztami ryzyka na kogoś innego. Oczywiście przeniesienie ryzyka nie zawsze może być pełne i pewne.

Wybór określonego sposobu zachowania uzależniony jest przede wszystkim od decyzji człowieka. Daniel Kahneman (laureat Nagrody Nobla z ekonomii w 2002r.) i Amos Tverski – twórcy tzw. teorii perspektywy - w serii badań pokazali, że ludzie a więc również menedżerowie w swoich ocenach szans zwykle nie kierują się zasadami logiki i rachunku prawdopodobieństwa, a raczej łatwymi w użyciu regułami, które nierzadko okazują się wystarczające, ale mogą prowadzić także do błędów. Na przykład przy ocenie szans ludzie kierują się zazwyczaj zasadą dostępności psychicznej, a to znaczy że uczą się wnioskować o prawdopodobieństwach z łatwości, z jaką mogą sobie przypomnieć odpowiednie zdarzenia. W związku z tym na decyzje wpływ mają między innymi takie czynniki, jak łatwość przypominania sobie o zdarzeniach przeszłych, czy uwaga poświęcana określonym zdarzeniom w masowej komunikacji.



Rysunek 2 Teoria perspektywy według Tverskiego-Kahnemana

Rysunek nr 2 pokazuje, że ludzie stają się coraz mniej wrażliwi zarówno na wzrost strat, jak i zwiększanie zysków. Wykres strat jest bardziej stromy niż wykres zysków, a oznacza, iż bardziej „boli” strata niż „cieszy” zysk. W związku z tym, podejmujący decyzję dotkniętą ryzykiem będzie lepiej pamiętał sytuacje, w których stracił, niż te, które przyniosły zyski.

Teoria perspektywy wykazuje, że w warunkach niepewności mogą być podejmowane decyzje, które odbiegają od tych, jakie przewidują tradycyjne teorie ekonomiczne. Oznacza to, że na ograniczanie ryzyka w przedsiębiorstwie mają wpływ ludzie i ich indywidualne podejścia do problemu, a więc również ich doświadczenia z przeszłości i pamięć o poszczególnych zdarzeniach.

Niemniej jednak, decydujące dla przedsiębiorcy, oprócz znajomości czynników ryzyka w działalności jest również poznanie instrumentów i instytucji, które w tym procesie mogą go wspomóc. Spośród podmiotów oferujących najszerszą ofertę w tej materii znajdują się banki i towarzystwa ubezpieczeniowe, które wyposażone w instrumenty ustawowe finansowania i zabezpieczania przedsiębiorców grają główną rolę w zabezpieczaniu ryzyka przedsiębiorcy.

Instrumenty ubezpieczeniowe

Ubezpieczenie jest jednym z głównych sposobów zabezpieczania ryzyka. W aspekcie ekonomicznym jest to urządzenie gospodarcze, zapewniające pokrycie przyszłych potrzeb majątkowych, wywołanych u poszczególnych jednostek przez odznaczające się pewną prawidłowością zdarzenia losowe, w drodze rozłożenia ciężaru tego pokrycia na wiele jednostek, którym te same zdarzenia losowe zagrażają². Z punktu widzenia organizacyjno-finansowego ubezpieczenie to scentralizowany fundusz ubezpieczeniowy, pochodzący z wpłat wnoszonych na ten fundusz przez jego uczestników. W aspekcie prawnym ubezpieczenie jest stosunkiem prawnym łączącym ubezpieczyciela z ubezpieczającym, na podstawie którego zakład ubezpieczeń zobowiązuje się spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę³ (kc, art. 805).

Z punktu widzenia przedsiębiorstwa, które prowadzi działalność handlową największe znaczenie mają ubezpieczenia finansowe. Ich istotą jest zapewnienie przez zakład ubezpieczeń pokrycia strat majątkowych poniesionych przez kredytodawców, spowodowanych nieotrzymaniem od kredytobiorców, w sytuacjach określonych w umowie ubezpieczenia, należności z tytułu udzielonego kredytu. Rozróżnia się przede wszystkim ubezpieczenia: kredytu krajowego i kredytu eksportowego.

Inny bardziej ogólny podział obejmuje ubezpieczenie ryzyka:

- handlowego – wynikające z prowadzenia działalności w normalnych warunkach gospodarczych, dotyczące głównie niewypłacalności danego podmiotu; ubezpieczenie to urzeczywistnia się w razie prawnie stwierdzonej niewypłacalności (bankructwo, otwarcie postępowania układowego lub upadłościowego, brak majątku do zaspokojenia zobowiązań wobec wierzycieli), faktycznej niewypłacalności (utrata płynności lub niewypłacalność) lub przewlekłej zwłoki w regulowaniu zobowiązań;
- niehandlowego – ta grupa ryzyk obejmuje ryzyko polityczne, katastrofalne, kursowe, specyficzne.

Produkty dostępne dla przedsiębiorców prezentuje tabela nr 1

² J. Lazowski: *Wstęp do nauki ubezpieczeń*. Warszawa: 1948, s. 10.

³ Ustawa Kodeks cywilny, art. 805.

Tabela 1 Produkty ubezpieczeniowe służące ograniczaniu ryzyka finansowego

PRODUKTY UBEZPIECZENIOWE		
Ubezpieczenie kredytu, w tym:	Ubezpieczenie różnych ryzyk finansowych, w tym:	Gwarancje ubezpieczeniowe
ogólnej niewypłacalności	ryzyka zatrudnienia	bezpośrednie
kredytu eksportowego	niewystarczającego dochodu	pośrednie
spłaty rat	złych warunków atmosferycznych	
kredytu hipotecznego	utruty zysków	
kredytu rolniczego	stałych wydatków ogólnych	
	nieprzewidzianych wydatków handlowych	
	utruty wartości rynkowej	
	inne	

Ochrona ubezpieczeniowa może być wykorzystywana przez przedsiębiorstwo w dwóch formach:

- umowy ubezpieczenia,
- gwarancji ubezpieczeniowej.

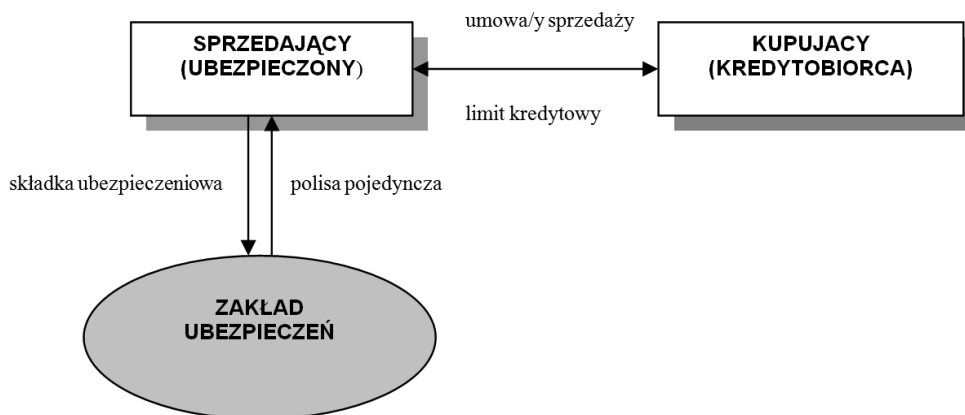
Umowa ubezpieczenia przeważnie ma charakter adhezyjny. Cecha ta może jednak zanikać, jeżeli klientem jest przedsiębiorstwo o dużej sile ekonomicznej, może ono wynegocjować warunki ubezpieczenia odpowiadające jego indywidualnym potrzebom.

Umowa ubezpieczenia może przyjmować różne formy, np.:

- ubezpieczenia tylko jednej transakcji,
- ubezpieczenia wielu transakcji z jednym kontrahentem,
- umowy portfelowej - ubezpieczenie wielu transakcji z wieloma odbiorcami,
- umowy z wierzycielem – wierzyciel jest równocześnie ubezpieczającym i ubezpieczonym,
- umowy z dłużnikiem – ubezpieczającym jest dłużnik, ubezpieczonym wierzyciel; (jest to klasyczny przykład umowy na rzecz osoby trzeciej - *pactum in favorem tertii*).

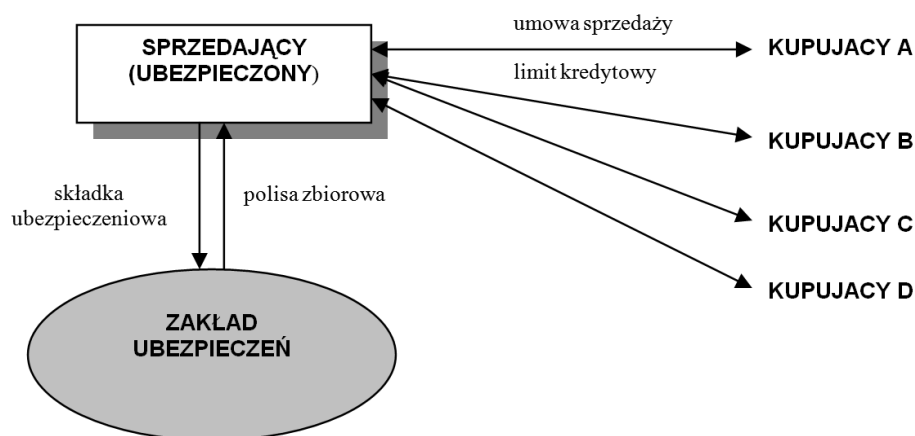
Dla działalności handlowej najistotniejsze jest **ubezpieczenie kredytu kupieckiego**. Przedmiotem tego ubezpieczenia są przysługujące ubezpieczonemu (kredytodawcy) bezsporne należności z tytułu udzielonych kredytów kupieckich, które powstały według wystawionych przez kredytodawcę (ubezpieczonego) faktur w okresie ubezpieczenia, nie zapłacone w terminach i kwotach określonych w fakturach. Ochrona ubezpieczeniowa z reguły nie obejmuje odsetek, kar umownych i innych należności dodatkowych. Ubezpieczenie to obejmuje zarówno kredyt kupiecki krajowy jak eksportowy. Wyróżnia się następujące jego formy: **pojedyncze** – ochroną objęta jest

jedna lub więcej transakcji z jednym kontrahentem; odbiorca i suma wierzytelności są ściśle określone (rys. 2)



Rysunek 3 Schemat ubezpieczenia w ramach polisy pojedynczej
Źródło: Opracowanie własne

Ubezpieczenie zbiorowe pokrywa cały obrót kredytodawcy (rys. 3).



Rysunek 4 Schemat ubezpieczenia w ramach polisy zbiorowej
Źródło: Opracowanie własne

Ubezpieczenie mieszane ma cechy ubezpieczenia pojedynczego i zbiorowego. Ubezpiecza się całą sumę kredytów kupieckich udzielanych przez przedsiębiorstwo. Operacje kredytowe ubezpieczonego dzieli się na dwie kategorie: w pierwszej odbiorcy

są nienazwani, natomiast w drugiej odbiorców należy nazwać (podobnie jak przy polisie pojedynczej).

Dla każdego kontrahenta zakład ubezpieczeń wyznacza tzw. limit kredytowy oraz czas jego obowiązywania. Limit stanowi górną sumę odpowiedzialności towarzystwa.

Odszkodowanie ubezpieczeniowe jest wypłacane, gdy:

- zostanie ogłoszona upadłość dłużnika,
- zostanie wszczęte postępowanie układowe z dłużnikiem,
- bezskutecznie zakończy się egzekucja należności kredytowych przeciwko majątkowi dłużnika,
- nastąpi przewlekła zwłoka dłużnika w zapłacie należności (od 30 do 180 dni – okres ten uzależniony od warunków wynegocjowanych z zakładem ubezpieczeniowym).

W ubezpieczeniach kontraktów eksportowych ochroną ubezpieczeniową objęte są szkody poniesione przez sprzedającego w wyniku niemożności wykonania kontraktu eksportowego bądź w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu przez kontrahenta zagranicznego, jeżeli szkody te są następstwem zdarzeń określanych jako:

- ryzyko handlowe (stwierdzona niewypłacalność lub upadłość kontrahenta, przewlekła zwłoka w regulowaniu zobowiązań kontraktowych),
- ryzyko niehandlowe (polityczne, katastrofalne).

Gwarancje ubezpieczeniowe stanowią odrębną grupę produktów ubezpieczeniowych. Mogą być wydawane tylko przez zakłady ubezpieczeniowe posiadające pozwolenie ministra finansów na tę działalność. Sens ekonomiczny gwarancji ubezpieczeniowej sprowadza się do tego, że w zamian za pobranie ustalonej w umowie składki ubezpieczeniowej, zakład ubezpieczeń przyjmuje - w miejsce dłużnika – rolę gwaranta terminowej i kwotowej zapłaty określonych zobowiązań na rzecz beneficjenta gwarancji.

Ubezpieczenie finansowe, a szczególnie ubezpieczenie kredytu kupieckiego gwarantuje przedsiębiorstwu pokrycie nieściągalnych należności, zapewniając ochronę przed przeterminowanymi płatnościami czy niewypłacalnością kontrahenta. Z punktu widzenia sprzedawcy można wskazać na trzy główne grupy zalet takiego ubezpieczenia⁴.

1. **Transfer ryzyka.** Sprzedający przenosi ryzyko związane z upadłością kupującego na zakład ubezpieczeń. Towarzystwa ubezpieczeniowe mogą wziąć na siebie większe ryzyko, ponieważ ich portfele należności są bardziej zdywersyfikowane i zabezpieczone wyższymi kapitałami, w związku z tym są w stanie przejąć ryzyko w większym stopniu niż przedsiębiorstwo.
2. **Dodatkowe usługi.** Ubezpieczenie kredytu zawiera pakiet wielu dodatkowych usług. Obejmują one nie tylko stały monitoring wiarygodności kredytowej kontrahentów przedsiębiorstwa, ale także obsługę należności ubezpieczonego oraz

⁴ K. Karl, M. Raturi, B. Schmolck: *Trade credit insurance: globalization and e-business are the key opportunities*. Business Credit Magazine 2002 No 4, s. 24.

doradztwo w zakresie ustalania warunków płatności oraz limitów kredytowych dla poszczególnych kontrahentów. Zdarza się, że proces zawierania umowy ubezpieczeniowej trwa nawet około roku, do momentu aż strony umowy ustalą jej szczegóły. Należy zauważyć, iż ubezpieczyciel może również wspomagać przedsiębiorstwo w windykacji przeterminowanych należności.

3. **Ułatwienia w finansowaniu przedsiębiorstwa.** Przedsiębiorstwa posiadające ubezpieczenia kredytu kupieckiego są bardziej wiarygodne dla banków i mogą liczyć na lepsze warunki kredytowania ich działalności.

Instrumenty bankowe

Spośród instytucji wspomagających działalność przedsiębiorców jedną z najważniejszych ról odgrywają banki, Związane jest to z polskim ustawodawstwem, które w kwestii rozliczeń z ZUS oraz urzędami skarbowymi zobowiązuje przedsiębiorców do rozliczeń bezgotówkowych. Jednocześnie banki odgrywają istotną rolę w finansowaniu przedsiębiorstwa, poprzez udzielane im kredyty, gwarancje czy polecenia.

Produkty oferowane przez banki można klasyfikować według różnych kryteriów. Wydaje się, iż w tym miejscu charakterystyka oferty bankowej powinna być dokonana w oparciu o ryzyko, które dany instrument zabezpiecza. Tabela nr 2 prezentuje produkty bankowe wspierające przedsiębiorstwo w zakresie ograniczania poszczególnych ryzyk.

Tabela 2 Produkty bankowe wspomagające ograniczanie ryzyka finansowego w działalności handlowej

Ryzyko przedsiębiorcy			
ryzyko transakcyjne	ryzyko rynkowe	ryzyko towarowe	ryzyko kraju
instrumenty bankowe wspierające poszczególne rodzaje ryzyka			
informacje bankowe formy płatności: - inkaso dokumentowe, - akredytywa dokumentowa, - inkaso weksli i czeków - polecenia przelewu, - polecenia zapłaty zabezpieczenie transakcji: - gwarancje bankowe - blokada środków na rachunku bankowym,	- dyskonto weksli, - zaciąganie pożyczek, kredytów w określonej walucie - zawieranie terminowych transakcji walutowych: opcje, futures	-	- udzielanie informacji na temat kontrahentów (niezwykle rzadko i nieformalnie, z uwagi na obowiązek zachowania tajemnicy bankowej) - odmowa otwarcia akredytywy, przyjęcia inkasa mogą wskazywać na ryzyko kraju

Źródło: opracowanie własne

Wydaje się, iż z punktu widzenia pewności obrotu handlowego najlepszymi instrumentami ochrony przedsiębiorców przed niesolidnymi kontrahentami są akredytywy dokumentowe i inkasa dokumentowe.

Kwestie dotyczące **akredytywy dokumentowej** w polskim prawie reguluje art. 85 ustawy Prawo bankowe⁵. Ustawa stanowi, że „bank, działając na zlecenia klienta, ale we własnym imieniu (bank otwierający akredytywę), może zobowiązać się pisemnie wobec osoby trzeciej (beneficjenta), że dokona zapłaty beneficjentowi akredytywy ustalonej kwoty pieniężnej, po spełnieniu przez beneficjenta wszystkich warunków określonych w akredytywie (akredytywa dokumentowa)”. Otwarcie akredytywy następuje na zlecenie klienta banku. Otwarcie akredytywy następuje przez złożenie beneficjentowi akredytywy oświadczenia banku. Akredytywy może udzielić tylko bank. Oświadczenie o otwarciu akredytywy powinno być złożone na piśmie, jednak ma to znaczenie tylko dla celów dowodowych. Może być ono złożone także przy pomocy elektronicznych nośników informacji. Zobowiązanie banku otwierającego staje się wymagalne z chwilą przedstawienia przez beneficjenta dokumentów zgodnie z warunkami akredytywy. Najczęściej wymagane dokumenty to faktury i rachunki, dokumenty związane z opłatą celną, list przewozowy, dowód na ubezpieczenie przewozu oraz dodatkowe dokumenty w zależności od rodzaju transakcji. Zapłata kwoty akredytywy powoduje nie tylko wygaśnięcie akredytywy, ale także wygaśnięcie zobowiązania zleceniodawcy.

Warto zauważyć, że w obrocie międzynarodowym wykształciła się praktyka regulacji warunków akredytywy dokumentowej na podstawie *Jednolitych Zwyczajów i Praktyki dotyczących Akredytywy Dokumentowej* Międzynarodowej Izby Handlowej (ICC) w Paryżu z 1993 r.⁶. *Jednolite zwyczaje i praktyka dotyczące akredytywy dokumentowej* nie są ani konwencją, ani umową międzynarodową, nie mają więc charakteru normatywnego. W związku z tym nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej regulującej stosunek akredytywy. Jest to jedynie, jak wskazuje nazwa, zbiór zwyczajów i praktyki bankowej stosowany powszechnie w międzynarodowym obrocie handlowym⁷. Warunkiem zastosowania *Jednolitych zwyczajów* do konkretnej akredytywy jest powołanie się na nie w jej treści. Będą one wtedy miały wówczas moc wiążącą dla wszystkich stron akredytywy, chyba że strony postanowiły inaczej. Od tej reguły istnieje jeden istotny wyjątek. W odniesieniu do akredytyw przekazywanych za pomocą systemu SWIFT, *Jednolite zwyczaje* mają zastosowanie nawet wtedy, gdy w treści akredytywy nie zostało to określone ze względów technicznych.

Inkaso bankowe jest tradycyjną, ale także obecnie popularną usługą, świadczoną przez banki w różnych krajach. Rozróżnia się przy tym⁸:

- inkaso finansowe,
- inkaso dokumentowe.

Inkaso finansowe polega na przyjmowaniu przez bank do dyskonta głównie weksli i czeków składanych przez klienta, a płatnych w innych oddziałach banków.

⁵ Dz. U. 97.140.939 z późn. zm.

⁶ Publikacja ICC nr 500, wersja z 1993 r.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 października 1996 r., I Acr 834/96, „Apelacja” 1997 nr 2, s. 17.

⁸Z. Krzyżkiewicz: *Podręcznik do nauki bankowości*. Warszawa: Biblioteka Menedżera i Bankowca 1999, s. 239.

Inkaso dokumentowe znajduje szerokie zastosowanie w rozliczeniach między przedsiębiorstwami w związku z ich działalnością gospodarczą. Ta forma rozliczeń jest wygodna dla podmiotów głównie z tego względu, że czynności rozliczeniowych dokonuje bank. Przez inkaso dokumentowe należy rozumieć windykację od zobowiązanego kupującego (importera) określonej sumy pieniężnej, w zamian za wręczenie bankowi odpowiednich dokumentów⁹.

Bank w operacji inkasa dokumentowego występuje w roli pośrednika między importerem a eksporterem. Na zlecenie eksportera przedstawia importerowi dokumenty które potwierdzają nadanie wysyłki towaru lub wykonanie usługi, w zamian za zapłatę lub zabezpieczenie zapłaty określonej sumy pieniężnej (ceny kupna). Bank nie ponosi żadnej odpowiedzialności za zapłatę – decyzję o zapłacie podejmuje wyłącznie importer po weryfikacji przedstawionych mu dokumentów. Odpowiedzialność banku w tej operacji w zasadzie ogranicza się do przesyłania i wręczania dokumentów w zamian za zapłatę.

Podstawą prawną dla inkasa w międzynarodowym obrocie handlowym są opracowane przez Międzynarodową Izbę Handlową w Paryżu *Jednolite zasady dotyczące inkasa* publikacja nr 332 ze stycznia 1979 r. Wiążą one uczestników transakcji tylko wówczas, gdy strony nie ustanowią innych zasad oraz gdy nie stoją temu na przeszkodzie bezwzględnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego.

Oba wymienione instrumenty bankowe umożliwiają ograniczanie ryzyka w działalności przedsiębiorstw, jednak z rozkładu ryzyka transakcji wynika, iż dla sprzedającego najbezpieczniejszą formą zapłaty za towar (po przedpłacie) jest akredytywa. Natomiast dla kupującego (po zapłacie z dołu) – inkaso.

Większość banków w Polsce oferuje wymienione w artykule instrumenty ograniczania ryzyka. Natomiast, ich faktyczne wykorzystanie uzależnione jest od wielu czynników, takich jak np. cena, posiadanie rachunku w danym banku, ocena wiarygodności kredytowej przedsiębiorcy i kontrahenta.

Z przeprowadzonej analizy instrumentów bankowych i ubezpieczeniowych, które mogą być stosowane przez przedsiębiorców wynika, że w świetle literatury i teorii istnieją skuteczne metody minimalizacji ryzyka. Od zarządzających przedsiębiorstwami zależy, czy i jaką metodę wykorzystają. Zauważenia wymaga, iż przy wyborze metody należy wziąć pod uwagę jej dostępność, koszt zastosowania czy zakres ograniczenia ryzyka dla obu stron transakcji. Należy również dodać, iż sposób ograniczenia ryzyka często uzależniony jest od negocjacji z parterem handlowym. Z reguły bowiem, wszystkie przedstawione w artykule instrumenty wpływają na wartość transakcji poprzez zwiększenie jej kosztów.

⁹ Z. Jara: *Akredytywa dokumentowa i inkaso dokumentowe w obrocie międzynarodowym; wybrane zagadnienia prawne; część III.* „Monitor Prawniczy” 1996 nr 9, s. 346.

Literatura

1. Dziawgo D., *Credit – rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*. Wyd. Naukowe PWN Warszawa 1998,
2. Jara Z.: *Akredytywa dokumentowa i inkaso dokumentowe w obrocie międzynarodowym; wybrane zagadnienia prawne; część III*. „Monitor Prawniczy” 1996 nr 9,
3. Karl K., Raturi M., Schmolck B.: *Trade credit insurance: globalization and e-business are the key opportunities*. Business Credit Magazine 2002 No 4,
4. Krzyżkiewicz Z. : *Podręcznik do nauki bankowości*. Biblioteka Menedżera i Bankowca Warszawa 1999,
5. Lazowski J.: *Wstęp do nauki ubezpieczeń*. Warszawa: 1948,
6. Publikacja ICC nr 500, wersja z 1993 r.
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz. U. z 1964, nr 16, poz. 93
8. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 października 1996 r., I Acr 834/96, „Apelacja” 1997 nr 2.

Informacje o autorze

dr Anna Maria Olkiewicz
Politechnika Koszalińska
Instytut Ekonomii i Zarządzania
Pracownia Prawa
ul Kwiatkowskiego 6e , 75-343 Koszalin
e-mail: anna.olkiewicz@tu.koszalin.pl

CZEŚĆ V

INSTRUMENTY FINANSOWE

Tomasz Karol Wiśniewski

Indeks RESPECTIndex jako inicjatywa Giełdy Papierów Wartościowych w procesie tworzenia zasad CSR na polskim rynku kapitałowym

RESPECTIndex as initiative of the Warsaw Stock Exchange in a process
of CSR creation on Polish capital market

Rozpoczęcie przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie pierwszego na polskim rynku kapitałowym projektu klasyfikacji spółek pod względem stosowania dobrych praktyk wraz z uwzględnieniem w swojej działalności biznesu odpowiedzialnego społecznie prowadzi do pytania czy projekt spełnia kładzone w nim założenia? Przeprowadzona w tym celu analiza taksonomiczna z wykorzystaniem miary TMAI wybranych wskaźników głównych indeksów giełdowych potwierdza, że spółki zakwalifikowane do portfela indeksu RESPECTIndex są bardziej atrakcyjne pod względem inwestycyjnym niż spółki z innych indeksów giełdowych.

Biznes Odpowiedzialny Społecznie (ang. Corporate Social Responsibility, skrót CSR) to dobrowolnie stosowana strategia przedsiębiorstw uwzględniająca społeczne, etyczne i ekologiczne aspekty w ich działalności gospodarczej oraz w kontaktach z interesariuszami (m.in. z pracownikami, z klientami, akcjonariuszami, dostawcami, społecznością lokalną). CSR to również wkład biznesu w realizację polityki zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz taki sposób prowadzenia firmy, w którym celem priorytetowym jest osiągnięcie równowagi między jej efektywnością i dochodowością a interesem społecznym.

Stosowanie CSR w strategiach biznesowych jest realizowane na świecie od co najmniej lat 70-tych ubiegłego wieku. W pierwszej fazie podejście to skupiało się na wybranych obszarach działalności i miało miejsce w krajach najbardziej uprzemysłowionych świata, które jednocześnie stawiają wysoki priorytet ochronie środowiska i dóbr naturalnych. Poczynione na przestrzeni lat obserwacje doprowadziły do konkluzji, iż przedsiębiorstwa stawiające CSR jako priorytet uzyskują lepsze wyniki finansowe niż przedsiębiorstwa nie uwzględniające tych rozwiązań w swoim profilu biznesowym. Z drugiej strony coraz większe rzesze inwestorów zaczęło w swoich strategiach inwestycyjnych uwzględniać kwestie CSR.

Konsekwencją projektów dotyczących klasyfikacji spółek spełniających określone zasady CSR było tworzenie indeksów grupujących te spółki, które wspierają ocenę inwestycji w tego typu papiery. Od końca lat 90-tych ub. wieku obserwujemy silny wzrost liczby indeksów (ang. *benchmarków*), których nadrzędnym celem jest opisywanie koniunktury wśród spółek spełniających określone wymogi CSR. Potrzeba tworzenia indeksów w dużej mierze była odpowiedzią na pojawiające się w procesie upowszechniania idei biznesu odpowiedzialnego społecznie, podstawowych pytań: czy

inwestycja w spółki spełniające określone wymogi CSR będzie wiązać się z mniejszym ryzykiem niż inwestycja w spółki pozostałe oraz czy spółki takie gwarantują wyższe stopy zwrotu w długim okresie niż indeksy szerokiego rynku.

Pierwsze indeksy CSR powstawały w Stanach Zjednoczonych. Za protoplastę tego zjawiska należy uznać firmę Dow Jones (min. wydawca Wall Street Journal, ale także firma obliczająca indeks DJIA), która we wrześniu 1999 roku rozpoczęła publikację indeksu SI (*Sustainability Index*). Rok później fundusz Calvert rozpoczął publikację indeksu CSR, zaś w lipcu 2001 roku pierwszy indeks (FTSE4Good) opublikowała angielska firma FTSE. Od 2004 roku giełda w Johannesburgu oblicza swój indeks JSE SRI, a rok później został utworzony indeks giełdy brazylijskiej: BOVESPA ISE. W 2007 roku miał swój debiut indeks KLD Sustainability, zaś w 2008 roku amerykańska firma Standard and Poors rozpoczęła obliczanie pierwszego indeksu spółek odpowiedzialnych społecznie dla Indii (S&P ESG).¹

Również w regionie Europy Centralnej zostały podjęte pierwsze działania mające na celu mierzenie kształtowania się kursów spółek odpowiedzialnych społecznie. Giełda w Wiedniu od 2008 roku oblicza indeks austriackich spółek odpowiedzialnych społecznie, a od 2009 roku na bazie rodziny indeksów CECE indeks CEERIUS dla spółek z Europy Centralnej, które zgodnie z przyjętą metodyką spełniają najwyższe standardu biznesu odpowiedzialnego. Wreszcie od 19 listopada 2009 roku pierwszy indeks CSR rozpoczęła obliczać również Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie.

1. CSR na polskim rynku kapitałowym

Projekty CSR na polskim rynku kapitałowym mają już swoją kilkuletnią historię. Dotychczas główne działania były realizowane we współpracy z Forum Odpowiedzialnego Biznesu (FOB) oraz Polskim Instytutem Dyrektorów (PID)².

FOB skupiał się na upowszechnianiu na rynku krajowym idei CSR, prowadzenie procesów edukacyjnych oraz badawczych, angażowanie w ramach prowadzonych przez siebie działań zarówno przedstawicieli ośrodków badawczych, przedsiębiorców jak również administrację państwową. Efektem tych działań są regularne konferencje oraz publikacja corocznych raportów prezentujących stan rozwoju biznesu odpowiedzialnego w Polsce [FOB, 2010].

Natomiast PID w ścisłej współpracy z giełdą skupił się na tworzeniu pierwszych na rynku kapitałowym regulacji, które dotyczyłyby spółek publicznych i regulowałyby

¹ Szczegółowy raport nt CSR na giełdach został opublikowany przez World Federation of Exchanges w sierpniu 2009 roku

² Więcej informacji nt FOB i PID można znaleźć na stronach internetowych organizacji www.fob.org.pl oraz www.pid.org.pl

obszar dotychczas nieopisany. Efektem tych działań było przyjęcie działań w 2002 roku powstał dokumentu „Dobre praktyki spółek publicznych”, który został zaktualizowany w roku 2005. Pierwszy dokument dobrych praktyk odnosił się do trzech podstawowych obszarów: funkcjonowanie walnych zgromadzeń, działania rad nadzorczych i zarządów. Podstawową zasadą, która była wymagana w procesie raportowania dobrych praktyk była idea „*explain or complain*”, zgodnie z którą spółka informowała o spełnianiu danej praktyki lub wyjaśniała dlaczego nie będzie jej spełniać. Przyjęcie pierwszych zasad dobrych praktyk na rynku kapitałowym było istotnym krokiem w procesie budowania na społeczeństwa odpowiedzialnego [GPW, 2002] oraz [GPW, 2005].

Od końca 2006 roku trwały prace, których celem był określenie nowych zasad dobrych praktyk spółek giełdowych, zgodnych z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa oraz trendami na rynkach zagranicznych. Ostatecznie z początkiem 2008 roku zaczęły obowiązywać nowe przepisy pod nazwą „Dobre praktyki spółek notowanych na GPW”. Zbiór tych reguł skupiał się na kładzeniu nacisku na poprawę transparentności spółek giełdowych, poprawę jakości komunikacji spółek z inwestorami, wzmocnienie ochrony praw akcjonariuszy przy jednoczesnym zachowaniu zasady ograniczającej obciążenia dla spółek giełdowych [GPW, 2007].

Wreszcie w 2009 roku połączenie inicjatywy partnerów zewnętrznych oraz samej Giełdy Papierów Wartościowych skutkowało określeniem nowej koncepcji badania CSR połączonego z pomiarem rynkowej wartości przedsiębiorstw za pomocą indeksu giełdowego. W ramach projektu przyjęto definicję odpowiedzialności społecznej zgodnie z którą jest ona strategią zarządzania i koncepcją prowadzenia biznesu. Zakłada budowanie dobrych i trwałych relacji z szerokim otoczeniem biznesowym, wszystkie zainteresowane strony: pracownicy, dostawcy, klienci, społeczność lokalna, akcjonariusze, jak również dbałość o środowisko naturalne. Relacje te oparte są o wzajemne zrozumienie oczekiwań i szacunek, który sprawia, że tak działające firmy mogą rozwijać się w sposób zrównoważony i przewidywalny. Tym samym są potencjalnie mniej wrażliwe na wystąpienie niektórych ryzyk. Podejmują decyzje biznesowe, oceniając nie tylko ich wyniki finansowe, ale również społeczne i środowiskowe.

Projekt RESPECT jest jednocześnie akronimem słów ściśle związanych z CSR tj. Responsibility (odpowiedzialność), Ecology (Ekologia), Sustainability (zrównoważenie), Particiation (udział), Environement (środowisko), Communiaty (społeczeństwo), Transparency (przejrzystość). Zgodnie z założeniami autorów RESPECTIndex obejmuje zarówno kwestie CSR jak również SRI (Socila Responsible Investment) czyli odpowiedzialnego inwestowania. Zgodnie z założeniami projektu badanie w obszarze CSR ma dotyczyć działań uwzględniających odpowiedzialność społeczną podejmowaną przez firmy, zaś SRI to inwestowanie w firmy, które w swoich strategiach biznesowych uwzględniają CSR .

2. Koncepcja badania RESPECT

Koncepcja RESPECTIndex obejmuje trzy podstawowe elementy: badanie, ranking, indeks.

Pierwszy z tych procesów jest związany z klasyfikacją spółek pod względem spełniania różnych kwestii związanych z CSR. W tym celu został opracowany kwestionariusz ankietowy, który jest wypełniany przez spółki. Autorzy projektu tworząc formularz badań rozważali jeden z poniższych standardów [FOB]: AA1000, SA8000 oraz GRI.

Standard AA1000 opracowany przez Institute of Social and Ethical Accountability przyjęty w 1999 roku określa sposób włączania CSR do zarządzania, czyli planowanie, określenie zasad CSR, przeprowadzanie audytów, opracowanie raportów, wdrażanie rozwiązań i dialog z interesariuszami. Normy procesu AA1000 łączą określenie i wdrożenie wartości organizacji z wyznaczeniem celów działalności oraz oceną i komunikacją wyników działalności organizacji. Poprzez ten proces, skupiony na współdziałaniu z interesariuszami organizacji, AA1000 włącza kwestie społeczne i etyczne do zarządzania strategicznego organizacji oraz do jej działalności. Istotną cechą AA1000 jest możliwość wykorzystywania tego standardu jako punkt wyjścia do analizy strategicznej nie tylko dla spółek ale dla wszelkich organizacji, zarówno non-profit, organizacji obywatelskich, przedsiębiorstw komunalnych, czy instytucji naukowych. Z drugiej strony standard ten może być stosowany przez organizacje pozarządowe jako metoda zewnętrznej oceny przedsiębiorstwa w zakresie społecznej i etycznej odpowiedzialności.

Drugim standardem jest SA8000, to norma oparta na wartościach Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Konwencji Praw Dziecka. Potwierdza on, że przedsiębiorstwo wdrożyło procedury zapewniające pracownikom podstawowe prawa człowieka. Standard powstał z inicjatywy Social Accountability International.

Wreszcie trzeci standard to Global Reporting Initiative (GRI). Wytyczne co do ram raportowania w tym standardzie obejmują zarówno sferę ekonomiczną, jak środowiskową i socjalną. Definiuje on zakres informacji i proces ich przygotowania. GRI opracowała organizacja pozarządowa UN Coalition of Environment Programme (Program Środowiskowy przy ONZ). Nowe wytyczne G3 obowiązujące od 2006 roku są spójne z inicjatywą ONZ Global Compact.

W efekcie wewnętrznych konsultacji uznano, iż na potrzeby projektu najlepiej warunki badania będzie spełniać model zaproponowany w ramach GRI. Dodatkowo formularz ankiety obejmujący kwestie kluczowe dla GRI został rozszerzony o pytania typowe dla rynku kapitałowego. Wśród nich znalazły się pytania związane z wymogami dobrych praktyk w szczególności w zakresie organizacji walnych zgromadzeń akcjonariuszy oraz funkcjonowania rad nadzorczych.

Pytania w kwestionariuszu mają charakter ilościowy oraz jakościowy. Oznacza to, że spółka, która bierze udział w badaniu podaje informacje zarówno mierzalne (np. liczbę zatrudnionych kobiet, wyniki finansowe) jak i jakościowe (np. czy jest publikowany raport CSR, czy są podawane informacje o wynagrodzeniu członków rady nadzorczej). Wszystkie przedstawione w ankiecie dane są przeliczane zgodnie z góry ustalonymi zasadami tak aby uzyskać wskaźnik ilościowy dla każdej spółki.

W kolejnym etapie spółki, po wyznaczeniu wskaźników jednostkowych, tworzony jest ranking wszystkich spółek od tych które uzyskują najwyższą wartość wskaźnika rankingu do tych, które ten wskaźnik uzyskują na najniższym poziomie. Ranking jednocześnie jest podstawą do tworzenia wstępnego ratingu. W tym przypadku tworzone są klasy grup ratingowych. Spółki o najwyższym rankingu uzyskują rating A. W grupie tej wyróżnia się spółki z ratingiem maksymalnym AAA, pośrednim AA oraz najniższym A. Kolejna grupa to spółki z ratingiem B. Tutaj podobnie spółki są kwalifikowane tj. rating BBB (najbliżej A), rating BB oraz najniżej B. Najniższa kategoria ratingowa to C. Etap ten jest nazywany wstępnym ratingiem gdyż, spółki o najwyższym ratingu (klasa A i wyższe) podlegają dodatkowej weryfikacji audytora projektu, a obowiązki te sprawuje obecnie firma doradczo-konsultingowa Deloitte. Audyt jest procesem polegającym na kontroli prawdziwości informacji podanych w ankiecie wraz z prezentacją dokumentów potwierdzających takie informacje np. spółka podając informacje o publikacji raportu CSR powinna taki raport udostępnić do wglądu audytorom. Potwierdzenie stanu rzeczywistego przez audytora oznacza, iż wstępny rating otrzymuje miano ratingu ostatecznego. W przeciwnym razie (np. odmowa audytu lub niepotwierdzenie danych rzeczywistych z informacjami w ankiecie) skutkuje obniżeniem ratingu lub wykreśleniem spółki z projektu. Oczywiście możemy mieć do czynienia z sytuacją przeciwną tj. podniesienie ratingu w przypadku gdy spółka zaniżyła podawane przez siebie informacje może dojść do podniesienia jej ratingu.

Ostateczne wyznaczenie grupy spółek o najwyższym ratingu stanowi jednocześnie wyznaczenie listy uczestników indeksu.

W pierwszym badaniu RESPECTIndex wzięło udział 118 spółek krajowych notowanych na rynku regulowanym Giełdy Papierów Wartościowych, z czego 20 spółek uzyskało najwyższy rating. W efekcie przeprowadzenia audytu dla 4 spółek został obniżony rating, tworząc tym samym portfel 16 spółek zakwalifikowanych do indeksu.

3. Koncepcja indeksu RESPECTIndex

Nadrzędnym celem indeksu RESPECTIndex jest prezentacja aktualnej koniunktury wśród spółek o najwyższym ratingu RESPECT.³

³ szczegółowa metodyka indeksu RESPECTIndex jest opisana w publikacji [GPW,2009]

Do indeksu kwalifikowane są spółki, które w ostatnim rankingu znalazły się na najwyższej pozycji i uzyskały najwyższy rating. Giełda Papierów Wartościowych przyjęła założenie, że lista spółek o najwyższym ratingu stanowi punkt wyjścia do wyznaczenia portfela indeksu. Zgodnie z tymi zasadami po ostatniej sesji października danego roku kalendarzowego wyznaczone są wagi poszczególnych spółek zakwalifikowanych do portfela indeksu. Waga, liczba akcji w portfelu indeksu, odpowiada liczbie akcji znajdujących się w posiadaniu inwestorów innych niż inwestorzy strategiczni (tzw. akcje we free float). Ponadto parametr ten nie może być wyższy niż liczba akcji wprowadzonych do obrotu giełdowego. W kolejnym kroku tak wyznaczony wskaźnik jest zaokrąglany do pełnych tysięcy akcji. Ostatni etap wyznaczania wag uczestników indeksów związany jest z limitowaniem udziału największych spółek do 25% wartości portfela indeksu w przypadku gdy indeks liczy mniej niż 20 uczestników lub 10% w przypadku gdy liczba uczestników jest większa niż 20 spółek. W procesie zarządzania listą uczestników indeksu przewiduje się również zmiany nadzwyczajne, które skutkują wykreśleniem spółki z indeksu. Działania takie mają miejsce w przypadku wystąpienia takich sytuacji jak wycoanie spółki z obrotu giełdowego, bankructwo spółki, połączenie z inną spółką czy rażące niespełnianie wymogów rankingu RESPECTIndex.

Indeks RESPECTIndex jest zgodnie ze swoją koncepcją indeksem dochodowym, co oznacza, że w procesie jego obliczania uwzględnia się rynkowe operacje emitentów tj. emisje nowych akcji poprzez prawa poboru, wypłaty dywidendy, podziały i połączenia akcji. Obecnie indeks jest publikowany dwa razy w ciągu dnia, Po raz pierwszy o godzinie 11:30, a następnie po zakończeniu sesji o 16:35. Wartości indeksu obliczane są zgodnie z poniższym wzorem:

$$RESPECTIndex_t = \frac{\sum_{i=1}^I \sum_{t=1}^T Q_{it} \cdot P_{it}}{\left(\sum_{i=1}^I Q_{i0} \cdot P_{i0} \right) \cdot K_t} \cdot 1000,00 \quad (1)$$

gdzie:

Q_{it} – liczba akcji danej spółki w portfelu indeksu na sesji „t”;

P_{it} – kurs spółki na sesji „t”;

Q_{i0} – liczba akcji danej spółki w portfelu indeksu w dniu bazowym;

P_{i0} – kurs spółki na sesji w dniu bazowym;

K_t – współczynnik ciągłości indeksu na sesji „t”

*Indeks RESPECTIndex jako inicjatywa Giełdy Papierów Wartościowych
w procesie tworzenia zasad CSR na polskim rynku kapitałowym*



wykres 1. RESPECTIndex versus WIG20, mWIG40, sWIG80 (31.12.2008=100)

Wartość indeksu w dniu bazowym została określona na poziomie 1000,00 punktów, zaś za dzień bazowy przyjęto 31 grudnia 2008 roku. Obecnie wartość indeksu RESPECTIndex kształtuje się na poziomie 1700 punktów, co oznacza, że jego stopa zwrotu od dnia bazowego wynosi +70%.

Do pierwszego portfela indeksu RESPECTIndex zostały zakwalifikowane akcje 16 spółek, które uzyskiwały w pierwszym badaniu najwyższy rating. Zgodnie z zasadami indeksu, wagi spółek zostały wyznaczone według stanu na 30 października 2009 roku, zaś udział PKNORLEN I KGHM został ograniczony do 25%.

Wśród zakwalifikowanych do indeksu spółek 5 z nich to spółki aktualnie znajdujące się w portfelu indeksu WIG20 tj. PKNORLEN, KGHM, TPSA, PGNIG oraz LOTOS. Wśród branż najwyższy udział należy do spółek z branży paliwowej tj. PKNORLEN oraz LOTOS. W indeksie również uczestniczą dwie spółki (ZYWIEC oraz BANKBPH) które pozostają poza portfelami innych indeksów giełdowych. Wynika to, ze zróżnicowania kryteriów uczestnictwa. W indeksach giełdowych nie mogą uczestniczyć spółki o *free float* poniżej 10%, ograniczenie takie ni jest stosowane w przypadku RESPECTIndex.

Tab 1. Portfel indeksu RESPECTIndex

Lp	Spółka	Waga (%)
1	PKNORLEN	28,505
2	KGHM	24,206
3	TPSA	17,076

4	PGNIG	6,774
5	HANDLOWY	5,633
6	INGBSK	5,462
7	LOTOS	3,188
8	SWIECIE	2,745
9	ELBUDOWA	1,848
10	CIECH	1,218
11	APATOR	1,128
12	BANKBPH	1,049
13	AZOTYTARNOW	0,439
14	BARLINEK	0,419
15	ZYWIEC	0,238
16	ROPCZYCE	0,073

Zródło: obliczenia własne

4. Porównanie indeksu RESPECTIndex z indeksami WIG20, mWIG40, sWIG80 za pomocą syntetycznego miernika taksonomicznego

W celu zidentyfikowania pozycji indeksu RESPECTIndex w relacji do głównych indeksów Giełdy Papierów Wartościowych został wykorzystany taksonomiczny miernik syntetyczny (TMAI), który pozwala na liniowe uszeregowanie zaproponowanych wskaźników. Ponadto wskaźnik TMAI, jako miara analizy taksonomicznej często wykorzystywany jest w badaniu atrakcyjności inwestycji na rynku kapitałowym. Koncepcja miernika została opisana m.in. w pracach [Tarczyński, 1994] oraz [Luniewska i in, 2006, s.46-52].

W przeprowadzonych badaniach indeksami, z którymi porównywany był indeks RESPECTIndex są:

- WIG20 - indeks 20 największych i najbardziej płynnych spółek giełdowych;
- mWIG40 - indeks 40 średnich pod względem wielkości i płynności spółek giełdowych;
- sWIG80 - indeks 80 małych pod względem wielkości i obrotów spółek rynku regulowanego GPW.

Badania przeprowadzone zostały na danych punktowych według stanu na 18 czerwca 2010 roku. W badaniu zostały uwzględnione wskaźnik rynkowe spółek tworzących portfele poszczególnych indeksów giełdowych. Wskaźniki te odnoszą się z jednej strony do aktualnej wyceny spółek (stopa zwrotu, kurs akcji) z drugiej zaś bazują na wynikach finansowych wypracowywanych przez te spółki. Uwzględnienie tych parametrów wynika z przyjmowanych na rynku kapitałowym założeń, zgodnie z którymi spółki stosujące zasady SRI i CSR uzyskują wyższe zyski, charakteryzują się większą wartością kapitałów własnych (tzw. wartość księgową) i dzięki temu uzyskują wyższe

stopy zwrotu z notowań. W związku z tym w analizie taksonomicznej zostały wykorzystane poniższe wskaźniki rynkowe:

1. C/WK – wskaźnik cena do wartości księgowej na podstawie ceny z dnia 18 czerwca 2010 roku oraz kapitałów własnych na koniec marca 2010 roku;
2. C/Z - wskaźnik cena do zysku na podstawie ceny z dnia 18 czerwca 2010 roku oraz zysku za 4 ostatnie kwartały kalendarzowe;
3. DY – stopa dywidendy obliczana jako relacji wielkości zysku na akcję wypłaconego w formie dywidendy do kurs akcji na dzień 18 czerwca 2010 roku wyrażona w procentach;
4. YTD – stopa zwrotu indeksu za okres od 31.12.09 do 18.06.10 wyrażona w procentach.

Pierwsze dwie zmienne mają charakter destymulant (im ich wartość jest niższa tym lepiej), dwie kolejne zmienne to stymulanty (im ich wartość wyższa tym indeks jest bardziej atrakcyjny dla inwestorów).

Propozycja zastosowania wskaźnik TMAI wynika wyznacza się dla każdej analizowanej zmiennej zgodnie z poniższą formułą:

$$TMAI_i = 1 - \frac{d_i}{d_o} \quad (2)$$

$$d_i = \left[\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_{0k})^2 \right]^{\frac{1}{2}} \quad (3)$$

$$z_i = \frac{x_{ik} - \bar{x}}{S_x} \quad (4)$$

gdzie:

x_i – wskaźnik „i” analizowany w badaniu przed standaryzacją;

z_{0k} – zmienna opisująca obiekt wzorcowy (maksimum z wartości z_i w przypadku stymulanty lub minimum z wartości z_i w przypadku destymulanty) dla k-tego wskaźnika; K-liczba zmiennych;

d_0 – zmienna sztuczna zapewniająca przyjęcie mierze TMAI wartość z przedziału $\langle 0;1 \rangle$

S_x – odchylenie standardowe zmiennej x

\bar{x} – średnia arytmetyczna zmiennej x

Zgodnie z koncepcją wskaźnika TMAI, im wartość wyższa tym dana zbiorowość jest atrakcyjniejsza z punktu widzenia inwestycyjnego. W przeprowadzonych badaniach indeks, który uzyska najwyższą wartość wskaźnika grupuje najbardziej atrakcyjne z punktu widzenia inwestycyjnego spółki. Dla tak określonych założeń przeprowadzono obliczenia i uzyskano wyniki przedstawione w tabeli 2. Najwyższą wartość wskaźnika TMAI uzyskano dla indeksu RESPECTIndex. Na kolejnych miejscach znalazły się: WIG20, sWIG80 oraz indeks spółek średnich mWIG40.

Tabela 2. Wartość wskaźnika TMAI dla indeksów giełdowych

Indeks	WIG20	mWIG40	sWIG80	RESPECTIndex
TMAI	0,3112	0,2056	0,2140	0,4730

Źródło: obliczenia własne

Najwyższy wpływ na wartość TMAI dla RESPECTIndex miały niskie wartości wskaźników C/Z oraz C/WK dla spółek z tego indeksu wynoszące odpowiednio: 9,0 oraz 1,14. W tym samym czasie przeciętne wartości wskaźników C/Z i C/WK dla spółek krajowych notowanych na giełdzie warszawskiej wynosiły odpowiednio: 15,2 i 1,45. W przypadku indeksu WIG20 istotne znaczenie w uzyskaniu drugiej pozycji w przeprowadzonej klasyfikacji odegrał wskaźnik DY na poziomie 6,1% (przy przeciętnej rynkowej wynoszącej 4,6%). Wskaźniki YTD dla wszystkich indeksów kształtowały się w przedziale od -1,6% dla WIG20 do +4,5% dla sWIG80.

Podsumowanie

Uruchomienie przez Giełdę Papierów Wartościowych pierwszego na polskim rynku kapitałowym projektu klasyfikacji spółek odpowiedzialnych społecznie wraz z obliczaniem indeksu jest istotnym krokiem w procesie kształtowania nowych idei oraz rozwiązań funkcjonujących na najbardziej rozwiniętych rynkach kapitałowych na świecie. Tradycyjnie to rynek kapitałowy jest akceleratorem w procesie prowadzenia działalności biznesowej. W tym kontekście można założyć, że tendencja ta będzie przenosić się również na inne podmioty gospodarcze i przedsiębiorstwa, także te niezwiązane z samą giełdą.

Przyjęta przez giełdę metoda badania bazująca na międzynarodowych standardach GRI wzbogaciła o istotne z punktu widzenia rynku polskiego parametry doprowadzając do sklasyfikowania 16 spółek o najwyższym ratingu, które następnie zostały zakwalifikowane do portfela indeksu.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu klasyfikacja głównych indeksów giełdowych oraz indeksu RESPECTIndex za pomocą taksonomicznej miary TMAI potwierdziła, iż indeks notowanych na giełdzie spółek CSR charakteryzuje się wyższą atrakcyjnością inwestycyjną niż indeksy WIG20, mWIG40 oraz sWIG80. Wnioski te są szczególnie istotne w kontekście podstawowej zasady inwestycji na rynku kapitałowym: uzyskiwanie stosunkowo wysokich stóp zwrotu przy braku nadmiernego ryzyka inwestycyjnego. Konkluzja ta może prowadzić również do wzrostu zainteresowania inwestycji w tego typu aktywa, a więc spółki uwzględniające w swoim modelu biznesowym zasady CSR i SRI. Grupę potencjalnych interesariuszy mogą tworzyć zarówno osoby fizyczne (inwestorzy indywidualni) jak i instytucje finansowe (fundusze inwestycyjne oraz fundusze emerytalne).

Literatura

- 1) Forum Odpowiedzialnego Biznesu „Odpowiedzialny biznes w Polsce 2009. Dobre praktyki”, kwiecień 2010
- 2) Giełda Papierów Wartościowych „Dobre praktyki spółek publicznych”, 2002
- 3) Giełda Papierów Wartościowych „Dobre praktyki 2005”, 2005
- 4) Giełda Papierów Wartościowych „Dobre praktyki spółek notowanych na GPW”, 2007
- 5) Giełda Papierów Wartościowych „Indeksy Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie”, marzec 2010

- 6) Luniewska M., Tarczyński W. "Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym", PWN, Warszawa, 2006
- 7) Tarczyński W. "Taksonomiczna miara atrakcyjności inwestycji w papiery wartościowe", Przegląd statystyczny, nr 3/1994
- 8) World Federation of Exchanges „Focus”, August 2009 str. 3-13
- 9) serwis internetowy www.fob.org.pl
- 10) serwis internetowy www.pid.org.pl

Summary

In November 2009 Warsaw Stock Exchange lunched first on Polish Capital Market Corporate Social Responsibility (CSR) index. Main aim of the project is classification domestic companies listed on regulated market according to CSR and corporate governance criteria. After six months we try to answer on question: Is this fruitful? To solve this doubt, we examined market indicators (like PER, PBV) companies qualified to index in opposition to main Warsaw Exchange indices: WIG0, mWIG40 and sWIG80. The surveys were conducted by taxonomy metrics TMAI.

Informacje o autorze

mgr Tomasz Karol Wiśniewski
*Dział Produktów Informacyjnych
Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie
e-mail: Tomasz.Wisniewski@gpw.pl*

Lukasz Satola

Dynamika wartości aktywów na polskim rynku funduszy inwestycyjnych

The dynamics of the assets on the Polish mutual fund market

W artykule podjęto problematykę zmiany wartości aktywów zarządzanych przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Analiza dotyczy okresu zmiennej koniunktury na rynkach kapitałowych. Na tym tle przedstawiono dynamikę wartości aktywów netto w poszczególnych grupach funduszy. Wskazano również na czynniki, które oddziaływały na decyzje inwestorów odnośnie wyboru określonych rodzajów funduszy. Badania dowiodły, że największy udział w wartości aktywów mają fundusze akcji oraz mieszane, natomiast najszybciej rozwijającą się grupą są fundusze nieruchomości i sekurytyzacyjne. Maleje znaczenie funduszy ochrony kapitału oraz stabilnego wzrostu.

Wstęp

Idea funduszy inwestycyjnych sprowadza się do łączenia środków finansowych inwestorów indywidualnych w celu zbiorowego ich inwestowania w różne instrumenty finansowe, przy wykorzystaniu profesjonalnej wiedzy osób nimi zarządzających.¹ Korzyści dla inwestorów indywidualnych oprócz powierzenia zarządzania swoimi środkami specjalistom wynikają również z faktu poszerzenia możliwości inwestycyjnych, które z uwagi na niewystarczający kapitał, bądź ze względu na inne ograniczenia nie byłyby im dostępne. Te okoliczności sprawiają, że stopa zwrotu z funduszy inwestycyjnych może być wyższa niż w przypadku tradycyjnych form lokowania nadwyżek finansowych przez osoby fizyczne (np. rachunki oszczędnościowe, terminowe lokaty bankowe, itp.).

Jako rozwój rynku funduszy inwestycyjnych traktuje się proces zmian jego wielkości oraz struktury będący efektem napływu środków pieniężnych do funduszy działających na określonym terytorium.² Na wstępie należy zaznaczyć, iż samo pojęcie przepływu kapitału na rynku funduszy inwestycyjnych może być różnie mierzone. Dla potrzeb artykułu w ocenie napływu kapitału do funduszy inwestycyjnych posłużono się miarą wartości aktywów netto (WAN), która oznacza rynkową wartość aktywów danego funduszy w dniu wyceny pomniejszoną o wielkość jego zobowiązań.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian wartości aktywów, jakie zaszły na rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce w końcowym okresie ostatniej hossy na Giełdzie Papierów Wartościowych oraz w następującym po niej okresie dynamicznych spadków na rynkach finansowych. Analizie poddano w tym zakresie przepływy kapitału, jakie następowały pomiędzy wyselekcjonowanymi grupami funduszy inwestycyjnych.

¹ Por. M. Bojańczyk: Rola funduszy inwestycyjnych w warunkach globalizacji, Wyd. SGH, Warszawa, 2007, s. 89.

² K. Gabryelczyk: Fundusze inwestycyjne. Rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków, 2006, s. 201.

Zakres czasowy prowadzonej analizy obejmuje okres od końca 2006 r. do marca 2010 r. Do pełnej analizy uwzględniono wartości aktywów poszczególnych rodzajów funduszy z końca każdego miesiąca, natomiast w opracowaniu – z uwagi na konieczność ograniczenia objętości i przejrzystość prezentowanych danych – posłużono się wartościami z końca każdego kwartału.

Taki dobór został wykonany w sposób celowy, aby ująć czas ostatnich, bardzo dynamicznych wzrostów na GPW (z pierwszej części 2007 r.), następnie okresu korekty wycen akcji oraz rozpoczętego na jesieni 2007 r., przebiegającego z różną intensywnością, okresu bessy na rynkach kapitałowych oraz ponownej fali wzrostów zapoczątkowanej w lutym 2009 r.. Taki przedział czasowy umożliwił ocenę zachowań inwestorów działających w zróżnicowanych warunkach panujących na rynku kapitałowym.

Zakres merytoryczny opracowania skoncentrowany został wokół dynamiki wartości aktywów ulokowanych przez inwestorów w poszczególnych grupach funduszy inwestycyjnych. Ocenie poddano przepływy kapitału, jakie występowały w okresie zmiennej koniunktury giełdowej pomiędzy funduszami lokującymi aktywa na rynku pieniężnym, kapitałowym oraz w instrumenty dłużne.

Rynek funduszy inwestycyjnych w Polsce

Fundusze zbiorowego inwestowania są jednym z istotnych wyznaczników rozwoju rynków finansowych, a stopień rozwoju rynku funduszy inwestycyjnych jest traktowany jako jedna z miar zaufania społecznego do rynku finansowego.³ Ponadto fundusze inwestycyjne dążąc w swych działaniach do maksymalizacji efektywności stają się ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego kraju.⁴ Warto również zaznaczyć, że fundusze wspólnego inwestowania, z uwagi na fakt, że w dużej mierze oparte są na strategiach inwestycyjnych mających przynosić zysk w długim okresie, wpływają stabilizująco na Giełdę Papierów Wartościowych.⁵

Geneza rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce sięga 1992 r., kiedy rozpoczął działalność pierwszy fundusz powierniczy. Fakt ten był możliwy dzięki uchwaleniu rok wcześniej (25. kwietnia 1991 r.) ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych. Pierwszym aktem prawnym w pełni poświęconym funduszom zbiorowego inwestowania w Polsce była uchwalona 21. sierpnia 1997 r. ustawa o funduszach inwestycyjnych, która stała się swoistym fundamentem tworzenia tego rynku. Aktualnie obowiązują nowe zapisy ustawy o funduszach inwestycyjnych (z 27. maja 2004 r.), które dostosowały krajowe regulacje prawne do wspólnotowych wymogów w tym zakresie. Zmiany w uregulowaniach prawnych były z jednej strony odpowiedzią na postulaty pojawiające się ze strony zarządzających funduszami, a z drugiej strony w znaczący sposób przyczyniały się do rozwoju całego rynku funduszy inwestycyjnych.⁶

³ K. Sas-Kulczycka, D. Choryło, J. Król, Z. Lassota: Instytucje wspólnego inwestowania w Polsce. Fundusze inwestycyjne i emerytalne, Wyd. WIG-Press, Warszawa, 1998, s. 15.

⁴ T. Barger: Financial institutions, International Finance Corporation, Washington D.C., 1998, s. 11.

⁵ G. Kościelniak: Fundusze powiernicze, Wyd. Zakamycze, Kraków, 1998, s. 21.

⁶ Zob. K. Gabryelczyk: Czynniki determinujące napływ kapitału do funduszy inwestycyjnych w Polsce, [w:] Współczesne problemy rynku pieniężnego i kapitałowego. Teoria i praktyka, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań, 2009, s. 193-207.

Najsilniejszy wpływ na rozwój rynku funduszy wspólnego inwestowania miała ostatnia nowelizacja ustawy. Liczba towarzystw funduszy inwestycyjnych (TFI) wzrosła bowiem w okresie od lipca 2004 (moment wejścia w życie przepisów ustawy) z 17 do 38 pięć lat później. Liczba zarządzanych przez nie funduszy i subfunduszy zwiększyła się w tym samym czasie z 141 do 540, a zatem odnotowano przyrost o 399 (283% stanu wyjściowego).⁷ Podobny wzrost rynku funduszy inwestycyjnych miał miejsce w krajach Europy Zachodniej, Azji Wschodniej i Stanach Zjednoczonych w latach 90-tych ubiegłego stulecia.⁸

O dynamicznym rozwoju rynku w pięcioletnim okresie funkcjonowania nowej ustawy o funduszach inwestycyjnych świadczy również znaczący wzrost wartości ulokowanych w nich aktywów z 35 mld zł w końcu czerwca 2004 r. do 77,2 mld zł w połowie 2009 r. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w okresie szczytu koniunktury na polskim rynku akcji we wrześniu 2007 r. w funduszach inwestycyjnych ulokowanych było ponad 139 mld zł i był to jak dotąd najwyższy wynik w historii polskiego rynku finansowego.

W literaturze proponowanych jest wiele klasyfikacji funduszy inwestycyjnych. Ich podziału dokonuje się z uwagi na różne kryteria, które można zakwalifikować do dwóch zasadniczych grup: prawne i ekonomiczne. Na potrzeby opracowania zastosowano jedno z kryteriów ekonomicznych, a mianowicie prowadzoną politykę inwestycyjną związaną ze sposobem alokacji aktywów funduszu.⁹ Stosując to kryterium wyróżniono następujące rodzaje funduszy inwestycyjnych:

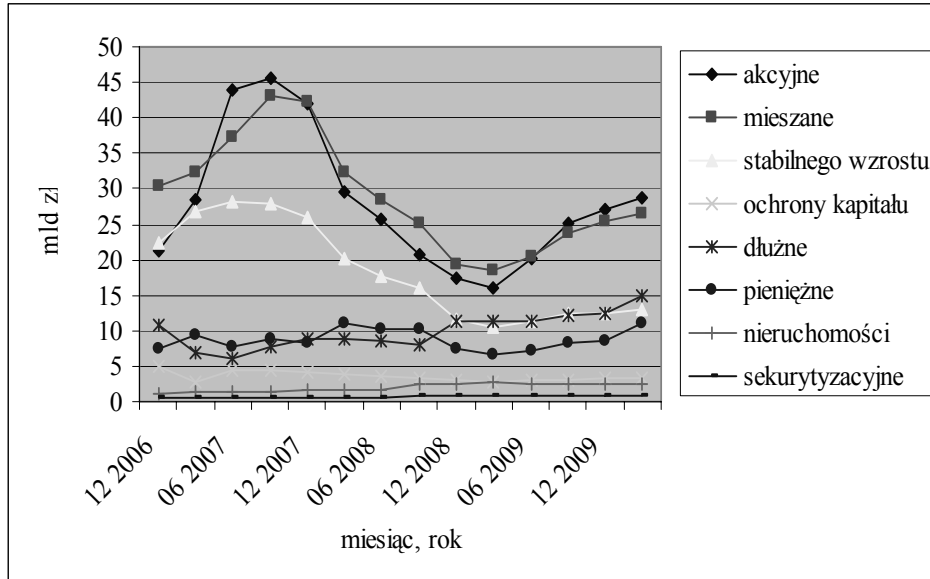
- o akcyjne,
- o mieszane,
- o stabilnego wzrostu,
- o ochrony kapitału,
- o dłużne,
- o pieniężne,
- o nieruchomości,
- o sekurytyzacyjne.

Należy zaznaczyć, iż nie są to wszystkie rodzaje funduszy, w jakich osoby fizyczne i przedsiębiorstwa mogą lokować środki finansowe, tym niemniej stanowią one zdecydowaną większość funduszy działających na polskim rynku, a ponadto wartość ulokowanego w nich kapitału stanowi ponad 90% całkowitych aktywów segmentu funduszy inwestycyjnych w Polsce. Wybór takich rodzajów funduszy został ponadto podyktowany chęcią wskazania kierunków przepływu kapitału będących pochodną decyzji podejmowanych przez inwestorów w okresie zmiennej koniunktury giełdowej. Ocenie poddano bowiem finansowe zaangażowanie inwestorów w tzw. fundusze bezpieczne oraz te, które charakteryzują się tzw. dużą ekspozycją na ryzyko, a więc głównie fundusze akcyjne.

⁷ T. Miziołek: Rynek funduszy inwestycyjnych w Polsce pięć lat po wejściu w życie ustawy o funduszach inwestycyjnych, www.izfa.pl [28.05.2010].

⁸ Zob. D. Fernando, L. Klapper, V. Sulla, D. Vittas: The Global Growth of Mutual Funds, Policy Research Working Paper, vol. 3055, 2003, s. 1-44.

⁹ Por. K. Gabryelczyk: Fundusze inwestycyjne..., op. cit., s. 41-54.



Wykres 1. Wartość aktywów netto ulokowanych w funduszach inwestycyjnych w Polsce w okresie grudzień 2006 – marzec 2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów miesięcznych Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami (IZFiA).

W objętym analizą okresie (grudzień 2006 – marzec 2010) sumaryczna wartość aktywów netto funduszy inwestycyjnych wzrosła z 99,160 mld zł do 101,106 mld zł, co oznacza przyrost o 1 946 mln zł (1,96%). Jakkolwiek zmiana ta wydaje się być niewiele znacząca, to do zdecydowanie większych fluktuacji kapitału dochodziło w trakcie trwania okresu badawczego (wyk. 1). Poczynając od grudnia 2006 r. całkowita wartość aktywów funduszy rosła nieprzerwanie aż do września 2007 r., kiedy osiągnęła najwyższy poziom (139,392 mld zł). Od tego momentu, w wyniku załamania na rynkach akcji wartość pieniędzy zarządzanych przez TFI zaczęła systematycznie spadać osiągając najniższy poziom (69,406 mld zł) w marcu 2009 r.. Licząc od szczytu był to zatem spadek o 69,986 mld zł, co oznacza, że w ciągu 18 miesięcy wycena funduszy obniżyła się o nieco ponad połowę (50,21%). W tym samym czasie indeks szerokiego rynku GPW w Warszawie (WIG) spadł z 60 369 pkt do 24 036 pkt, tj. o 60,18%. Jeszcze większe straty były udziałem spółek o średniej kapitalizacji notowanych na GPW – indeks mWIG40 zanotował w tym czasie spadek aż o 69,75%.

Zmiany wartości aktywów funduszy inwestycyjnych

Zmiany ogólnej wartości kapitału ulokowanego w funduszach inwestycyjnych były bezpośrednio związane z jeszcze bardziej dynamicznymi zmianami, jakie miały miejsce w ramach poszczególnych rodzajów funduszy. Znaczące fluktuacje kapitału były z jednej strony wynikiem autonomicznych decyzji inwestorów powierzających pieniądze w zarządzanie towarzystwom funduszy inwestycyjnych, a z drugiej strony – szczególnie w przypadku grupy funduszy akcyjnych – były odzwierciedleniem

dynamicznie zmieniających się wycen instrumentów finansowych, w które lokowały kapitał pochodzący ze sprzedaży jednostek uczestnictwa, a więc głównie akcji przedsiębiorstw oraz rzadziej instrumentów pochodnych.

Tabela 1. Dynamika wartości aktywów netto w poszczególnych grupach funduszy inwestycyjnych (grudzień 2006 = 100) [%]

Rodzaj funduszu	Miesiąc, rok													
	12 2006	03 2007	06 2007	09 2007	12 2007	03 2008	06 2008	09 2008	12 2008	03 2009	06 2009	09 2009	12 2009	03 2010
akcyjne	100,0	134,3	208,2	215,1	199,2	139,6	121,4	98,2	82,9	75,3	95,5	118,8	128,0	136,3
mieszane	100,0	106,8	122,8	142,2	139,5	106,1	93,3	82,6	64,1	60,7	67,6	78,3	83,3	87,4
stabilnego wzrostu	100,0	118,5	125,3	123,7	115,0	90,1	78,8	71,4	51,6	46,8	50,7	54,7	55,7	58,1
ochrony kapitału	100,0	55,4	87,6	89,5	85,0	75,8	71,5	65,1	60,9	56,4	59,4	62,2	65,3	65,5
dłużne	100,0	62,2	56,2	70,3	81,3	82,1	78,0	72,5	103,5	105,1	105,0	111,3	114,8	136,6
pieniężne	100,0	123,3	101,5	115,5	109,8	147,3	135,0	135,6	99,4	89,1	95,3	109,8	114,7	146,0
nieruchomości	100,0	109,1	111,0	123,4	138,8	146,4	154,4	205,3	218,3	230,6	218,9	215,3	224,2	218,1
sekurytyzacyjne	100,0	104,8	110,3	110,5	122,3	129,0	117,4	148,9	162,4	157,1	162,4	169,7	176,3	174,2
Razem	100,0	109,1	130,7	140,6	135,2	109,2	97,3	87,2	74,5	70,0	77,8	88,9	93,7	102,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie raportów IZFiA.

Zdecydowanie największą zmienność wartości aktywów stała się udziałem grupy funduszy akcyjnych (tab.1). Taka sytuacja miała miejsce do początku 2008 r. Później największą dynamikę zaczęły notować fundusze nieruchomości oraz sekurytyzacyjne. Było to w oczywisty sposób skorelowane z sytuacją panującą na rynku kapitałowym i jej wpływem zarówno – w bezpośredni sposób – na wyceny instrumentów finansowych, jak i – w pośredniej formie – na decyzje inwestycyjne lokujących w nich swój kapitał.

Aktywa funduszy akcyjnych rosły w najszybszym tempie w okresie trzech pierwszych kwartałów 2007 r., co było przede wszystkim rezultatem rekordowej sprzedaży jednostek uczestnictwa tych funduszy przez TFI głównie inwestorom indywidualnym. Wysoka sprzedaż jednostek była możliwa dzięki przeprowadzeniu przez TFI kampanii informacyjno-promocyjnej na dużą skalę wskazującej na szczególnie wysokie stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału. Istotnie wówczas na skutek szczególnie korzystnej koniunktury giełdowej wyceny funduszy papierów udziałowych rosły w szczególnie szybkim tempie. Inwestorzy zachęteni perspektywą uzyskania wysokich zysków, często wielokrotnie przekraczających oprocentowanie depozytów bankowych decydowali się na zmianę sposobu oszczędzania z bezpiecznych lokat bankowych na obciążone dużo większym ryzykiem fundusze akcji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że decyzje inwestorów o kupnie funduszy akcyjnych nie były w większości poprzedzone pogłębioną analizą ryzyka, a często nie były nawet poparte wystarczającą wiedzą w tym zakresie. Takie zachowania inwestycyjne były rezultatem prowadzonej przez TFI kampanii promocyjnej, a zatem pozostawały bardziej w sferze emocjonalnej, aniżeli racjonalnej analizy i wchodziły w sferę psychologii inwestowania nosząc znamiona tzw. zachowań stadnych. Decyzje o

zakupie jednostek uczestnictwa funduszy akcji były niejednokrotnie wówczas podejmowane pod wpływem namowy znajomych, sąsiadów, czy w wyniku oddziaływania reklam, stąd nie mogą być zaliczone do kategorii racjonalnych zachowań inwestycyjnych.

W krótkim okresie (9 pierwszych miesięcy 2007 r.) nastąpiło podwojenie kwoty środków ulokowanych w funduszach akcyjnych, kiedy wartość ich aktywów osiągnęła 45,495 mld zł, co oznaczało najwyższy (w kwartalnym ujęciu) ich stan w dotychczasowej historii. Tak dynamiczny wzrost w bardzo krótkim okresie zakończył się wraz z końcem okresu hossy na rynkach kapitałowych. Z początku spadek wartości aktywów zgromadzonych w funduszach tego typu był efektem obniżenia wycen jednostek uczestnictwa wynikającego ze spadków indeksów giełdowych. Miało to miejsce przy wcięż dodatnim saldzie wpłat do funduszy, co oznaczało, iż więcej osób dokonywało zakupu jednostek niż decydowało się na ich umorzenie.

W początkowej fazie spadek wartości aktywów był umiarkowany, jego tempo zwiększyło się zdecydowanie w 2008 r., gdy obok spadków wycen spółek giełdowych, coraz większy wpływ na niego zaczęli mieć inwestorzy sprzedający masowo jednostki uczestnictwa. Decyzje inwestycyjne o umorzeniu jednostek podejmowane pod wpływem emocji spowodowanych obserwacją dynamicznie tracących funduszy były w większości błędne. Podjęte zostały bowiem z reguły po okresie silnych spadków, gdy wyceny funduszy osiągały lokalne minimum, po którym najczęściej następowała korekta. Z tego względu przyczyniały się do generowania strat i ponoszenia ich w wysokości wyższej niż było to w danych warunkach konieczne.

Bardziej racjonalne decyzje inwestycyjne zaczęły się pojawiać wśród inwestorów w 2009 r., gdy indeksy giełdowe osiągnęły minima i rozpoczęło się „odbicie w górę”. Inwestorzy wprawdzie powoli, tym niemniej systematycznie starali się zwiększać swoje zaangażowanie w funduszach akcji. Wielu z nich nie udało się znaleźć najlepszego momentu na dokonanie zakupu jednostek uczestnictwa, co nawet dla doświadczonego inwestora nie jest zadaniem prostym, natomiast informacje na temat salda napływów i umorzeń potwierdzają fakt, że dokonywane decyzje inwestycyjne miały już zdecydowanie głębsze podłoże racjonalne, aniżeli w 2007 r.. Były bowiem poprzedzone analizą aktualnej sytuacji giełdowej, a decyzje o zainwestowaniu większej wartości kapitału były z reguły rozkładane w czasie, zgodnie z zasadą uśredniania wycen.

Zbliżone tendencje jak w przypadku funduszy akcji zanotowano w przypadku grupy funduszy mieszanych oraz stabilnego wzrostu. Nie miały one wprawdzie tak dynamicznego przebiegu (skala wzrostów i spadków), ale ich kierunek oraz czas występowania były zbieżne z omówionymi wcześniej dla funduszy papierów udziałowych przedsiębiorstw. Skala zmienności wartości aktywów zgromadzonych w funduszach hybrydowych (mieszanych) i stabilnego wzrostu była proporcjonalna do ich zaangażowania na rynku kapitałowym, to znaczy większa była w przypadku funduszy mieszanych, mających możliwość lokowania od ok. 40 – 60% aktywów w akcje, niż dla funduszy stabilnego wzrostu, gdzie udział akcji w portfelu wynosi najczęściej od 20 – 30%. Warto jednak zauważyć, że w przypadku funduszy akcji wartość zgromadzonych przez nie aktywów pod koniec okresu badawczego była wyższa niż na początku (stanowiła 136,3 % wartości z 2006 r.). Taka sytuacja nie zaistniała w przypadku omawianych dwóch grup funduszy o mniejszym udziale akcji w portfelu. Tym funduszom nie udało się odbudować swojej pozycji rynkowej z okresu przed ostatnim

kryzysem finansowym i wartość zgromadzonych przez nie aktywów w marcu 2010 r. ukształtowała się na poziomie 87,4% w przypadku funduszy mieszanych oraz 58,1% dla funduszy stabilnego wzrostu ich wartości z początku okresu analizy (grudzień 2006 r.).

Ostatnią spośród analizowanych grup funduszy, której wartość aktywów netto spadła były fundusze, których strategia inwestycyjna podporządkowana jest celowi ochrony zgromadzonego kapitału. Taka strategia z reguły implikuje bardzo ograniczone zaangażowanie w kupno akcji, na rzecz większego udziału obligacji i instrumentów rynku pieniężnego. Ma to gwarantować przede wszystkim zachowanie realnej wartości zainwestowanego kapitału przy z reguły niskiej stopie zwrotu. Atrakcyjność takiej strategii inwestycyjnej jest niewielka w okresie giełdowej prosperity, natomiast rośnie w czasie bessy. Spadek wartości aktywów w końcowym okresie hossy (2007 r.) był spowodowany konwersją jednostek uczestnictwa tych funduszy do funduszy osiągających wyższe stopy zwrotu, w tym głównie akcyjnych. Dalszy spadek WAN w tej grupie funduszy (obserwowany od września 2007 do marca 2009 r.) należy interpretować w kategoriach braku racjonalności decyzji inwestorów. Spowodowana ona była wycofywaniem się inwestorów z funduszy w ogóle, bez dokonania należytej analizy charakteru funduszu i prowadzonej przez niego strategii inwestycyjnej.

Fundusze dłużne (obligacji) i rynku pieniężnego przeznaczone są głównie dla konserwatywnych inwestorów. Zapewniają one osiągnięcie stopy zwrotu na poziomie przekraczającym oprocentowanie lokat bankowych przy niskim ryzyku inwestycyjnym. Dla obu grup WAN na koniec okresu badań była wyższa niż na początku wynosząc odpowiednio 136,6% dla funduszy obligacji oraz 146% dla funduszy pieniężnych. Fundusze obligacji, które w początkowej fazie traciły klientów z uwagi na relatywnie bardzo niskie stopy zwrotu oraz wynikające z nich przenoszenie części kapitału do funduszy o bardziej agresywnej polityce inwestycyjnej już pod koniec 2008 r. zaczęły odzyskiwać utraconą pozycję i od tego momentu wartość ich aktywów nieprzerwanie rosła. Inaczej było w grupie funduszy rynku pieniężnego, gdzie WAN tylko w okresie od grudnia 2008 do czerwca 2009 r. kształtowała się na poziomie niższym (89,1 – 99,4%) niż na początku analizy. Te wyniki potwierdzają tezę o wykorzystywaniu tej grupy funduszy przez inwestorów unikających ryzyka, lokujących długoterminowo wolne środki pieniężne w bezpieczne instrumenty, nieco tylko bardziej atrakcyjne od lokat bankowych.

Dwie grupy funduszy (nieruchomości i sekurytyzacyjne), choć ze względu na niską wartość zgromadzonego w nich kapitału nie odgrywały dotychczas istotnej roli w całym rynku funduszy inwestycyjnych, tym niemniej jako jedyne w ciągu całego analizowanego okresu notowały wzrost wartości aktywów netto. Zestawiając dane jedynie z początku i końca okresu widać, iż uzyskały one najwyższą dodatnią dynamikę przyrostu wartości aktywów (218,1% dla funduszy nieruchomości i 174,2% w przypadku funduszy sekurytyzacyjnych). Tak duży wzrost wartości aktywów zarządzanych przez fundusze nieruchomości spowodowany był głównie zwyżkującymi w szybkim tempie cenami nieruchomości (szczególnie mieszkaniowych) w latach 2006-2008.

Wzrost wartości kapitału powierzonego w zarządzanie funduszom sekurytyzacyjnym był najbardziej dynamiczny w okresach silnych spadków na rynkach giełdowych. Rola funduszy zabezpieczających zyskuje na znaczeniu właśnie w takich okresach. Niska wartość zarządzanych przez nie aktywów (nieprzekraczająca 1 mld zł),

a także znikoma liczba podmiotów w nie inwestujących wskazuje na brak popularności tej formy inwestowania. Świadomie z nich korzystać mogą inwestorzy posiadający dużą wiedzę na temat rozbudowanych instrumentów finansowych, a ich liczba na polskim rynku funduszy inwestycyjnych jest ograniczona.

Tabela 2. Udział aktywów netto poszczególnych rodzajów funduszy inwestycyjnych w całkowitej wartości środków finansowych zarządzanych przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych [%]

Rodzaj funduszu	Miesiąc, rok													
	12 2006	03 2007	06 2007	09 2007	12 2007	03 2008	06 2008	09 2008	12 2008	03 2009	06 2009	09 2009	12 2009	03 2010
akcyjne	21,3	26,3	34,0	32,6	31,4	27,3	26,6	24,0	23,7	23,0	26,2	28,5	29,2	28,5
mieszane	30,6	30,0	28,8	31,0	31,6	29,8	29,4	29,0	26,4	26,6	26,6	27,0	27,2	26,3
stabilnego wzrostu	22,7	24,6	21,8	20,0	19,3	18,7	18,4	18,6	15,7	15,2	14,8	14,0	13,5	12,9
ochrony kapitału	5,0	2,5	3,4	3,2	3,1	3,5	3,7	3,7	4,1	4,0	3,8	3,5	3,5	3,2
dłużne	11,0	6,3	4,7	5,5	6,6	8,3	8,8	9,1	15,3	16,5	14,8	13,8	13,5	14,7
pieniężne	7,6	8,6	5,9	6,3	6,2	10,3	10,6	11,9	10,2	9,7	9,4	9,4	9,4	10,9
nieruchomości	1,2	1,2	1,0	1,0	1,2	1,6	1,9	2,8	3,4	3,9	3,3	2,8	2,8	2,5
sekurytyzacyjne	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,9	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie raportów IZFiA.

Pewnej wiedzy na temat przepływów kapitału pomiędzy funduszami inwestycyjnymi dostarczyć może analiza struktury tego rynku (tab. 2). Z zestawionych danych widać, iż na początku okresu badawczego inwestorzy najczęściej (ponad 30%) pieniędzy powierzali funduszom mieszanym, relatywnie wysoki był również udział funduszu stabilnego wzrostu (22,7 – 24,6%). Pierwsze trzy kwartały to jednak okres najszybszego wzrostu udziału funduszy akcyjnych (wzrost z 21,3 do 34%). Oznaczało to, że w połowie 2007 r. ponad 1/3 kapitału powierzonego TFI ulokowana była w cechujących się największym stopniem ryzyka funduszach akcji. Był to także czas największej popularności wśród inwestorów tego typu funduszy. W późniejszym okresie fundusze akcji, pomimo tego że wciąż znajdowały się na szczycie listy funduszy, w które inwestorzy najchętniej lokowali swój kapitał, to ustąpiły miejsca funduszom hybrydowym, by ponownie je „wyprzedzić” we wrześniu 2009 r..

Grupą funduszy, której udział w rynku zmniejszył się w największym stopniu były fundusze stabilnego wzrostu (spadek z 22,7% do 12,9%). Warto zaznaczyć, że udział tej grupy na początku badań wahał się w przedziale ok. 1/4 do 1/5 całości zarządzanego przez TFI kapitału.

Wyraźnie wzrósł (o 33,6%) udział funduszy obligacji, na co wpływ miały zawirowania na rynku kapitałowym i fakt, że była to grupa funduszy zapewniających przede wszystkim relatywnie duży poziom bezpieczeństwa przy umiarkowanej stopie zwrotu. Z podobnego powodu wzrosło również znaczenie gwarantujących największe bezpieczeństwo funduszy rynku pieniężnego.

Udział pozostałych grup funduszy w ciągu całego analizowanego okresu nie przekraczał 5%, a zatem ich znaczenie dla całego rynku nie było duże. Pomimo tego

zwraca uwagę pewna rysująca się tendencja znaczącego ograniczania roli funduszy ochrony kapitału, przy zwiększającym się stale znaczeniu funduszy nieruchomości i sekurytyzacyjnych. Zjawisko to może zostać potraktowane jako wyraz ograniczania roli tradycyjnych funduszy inwestycyjnych (np. ochrony kapitału) na rzecz rozwoju bardziej nowoczesnych grup, w tym funduszy sekurytyzacyjnych.

Podsumowanie

Rozwój rynku funduszy inwestycyjnych może być traktowany jako jeden z kluczowych wyznaczników poziomu rozwoju całego rynku finansowego w kraju. Na rozwój ten oddziałuje wiele czynników, wśród których kluczowe znaczenie mają te o charakterze ekonomicznym, w tym kondycja rynku kapitałowego. Korzystna koniunktura giełdowa jest podstawowym czynnikiem sprzyjającym napływowi kapitału do funduszy inwestycyjnych, a w konsekwencji rozwojowi całego rynku.

W objętym analizą okresie na rynku funduszy inwestycyjnych zachodziły duże zmiany wyrażające się zarówno w globalnej wartości zarządzanych aktywów, jak i w ich strukturze. Dynamiczny wzrost i przekroczenie kwoty 139 mld zł aktywów zarządzanych przez TFI w 2007 r. były obok giełdowej hossy spowodowane czynnikami o charakterze psychologicznym. Jest to dowodem tego, że część (szczególnie niedoświadczonych) inwestorów swych decyzji nie opierała na profesjonalnej analizie (technicznej czy fundamentalnej) lecz podejmowała je niejako w reakcji na silne zmiany indeksów giełdowych. Takie zachowania inwestycyjne były z reguły spóźnione i często generowały straty.

Na samym rynku funduszy doszło do istotnych zmian. Wzrósł udział funduszy akcji i obecnie w nich inwestorzy zdeponowali największą część aktywów (28,5%). Wciąż wysoki (przez zdecydowaną większość okresu analizy najwyższy spośród wszystkich grup) był udział funduszy mieszanych (26,3%). Z uwagi na poniesione w trakcie trwania bessy względnie wysokie straty i ograniczone możliwości szybkiego ich zniwelowania bardzo silnie spadła popularność funduszy stabilnego wzrostu. W okresie niepewności na rynkach kapitałowych wzrosła rola funduszy zapewniających bezpieczeństwo zgromadzonych wkładów (fundusze obligacji i rynku pieniężnego).

Najbardziej dynamiczny rozwój dokonał się w grupie tzw. nowych funduszy. Wartość zarządzanych przez fundusze sekurytyzacyjne i nieruchomości aktywów jest wprawdzie w relacji do pozostałych niewielka, tym niemniej przy dalszym tak dynamicznym wzroście te rodzaje funduszy mają szansę w przyszłości odegrać zdecydowanie większą rolę niż obecnie.

Literatura

1. Barger T.: Financial institutions, International Finance Corporation, Washington D.C., 1998
2. Bojańczyk M.: Rola funduszy inwestycyjnych w warunkach globalizacji, Wyd. SGH, Warszawa, 2007
3. Fernando D., Klapper L., Sulla V., Vittas D.: The Global Growth of Mutual Funds, Policy Research Working Paper, vol. 3055, 2003
4. Gabryelczyk K.: Fundusze inwestycyjne. Rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków, 2006

5. Gabryelczyk K.: Czynniki determinujące napływ kapitału do funduszy inwestycyjnych w Polsce, [w:] Współczesne problemy rynku pieniężnego i kapitałowego. Teoria i praktyka, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań, 2009
6. Kościelniak G.: Fundusze powiernicze, Wyd. Zakamycze, Kraków, 1998
7. Miziołek T.: Rynek funduszy inwestycyjnych w Polsce pięć lat po wejściu w życie ustawy o funduszach inwestycyjnych [www.izfa.pl]
8. Sas-Kulczycka K., Choryło D., Król J., Lassota Z.: Instytucje wspólnego inwestowania w Polsce. Fundusze inwestycyjne i emerytalne, Wyd. WIG-Press, Warszawa, 1998

Summary

The article discusses changes in the value of assets managed by investment fund companies. The analysis covers a period of variable situation on the capital markets. The dynamics of the net asset value of funds in each group was presented against this background. It also identifies the factors which influenced investors' decisions regarding the selection of investment funds. Studies have shown that the largest share of the value of assets to equity funds and mixed funds, while the fastest-growing group are real estate and securitization funds. Diminishes the importance of capital protection funds and stable growth funds.

Informacje o autorze

Dr inż. Łukasz Satola

*Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie
Al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
tel. (0-12) 662 43 71
e-mail: l.satola@ur.krakow.pl*

Dorota Żebrowska-Suchodolska
Andrzej Karpio

Polski rynek otwartych funduszy inwestycyjnych na tle rynku europejskiego¹

Otwarte fundusze inwestycyjne (FIO) mają istotny wpływ na poziom rozwoju rynku kapitałowego. Dlatego autorzy podjęli próbę porównania rynku FIO w Polsce z rynkami w innych krajach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem krajów dawnego bloku wschodniego. Analizie poddano fundusze z różnych klas ryzyka, porównano zarówno zmiany w ilości funduszy, jak i wielkości aktywów. Wyniki wskazują na niewielki udział funduszy polskich w rynku europejskim, równocześnie wyróżniają się one w porównaniu z funduszami dawnych krajów socjalistycznych.

Wstęp

Wejście w życie w roku 2004 ustawy o funduszach inwestycyjnych² wywarło duży wpływ na obecny kształt rynku funduszy inwestycyjnych. Dostosowanie prawa polskiego do uregulowań obowiązujących w Unii Europejskiej ujednoliciło zasady zarządzania funduszami, obowiązki informacyjne funduszy otwartych, czy zasady zbywania tytułów uczestnictwa przez fundusze zagraniczne z siedzibą na terytorium UE³. Tym samym polski rynek funduszy inwestycyjnych uległ daleko posuniętej integracji z rynkiem europejskim. Pozwala to na stosowanie jednolitych standardów porównawczych dając tym samym podstawy do obiektywnego porównania rynków funduszy inwestycyjnych. Należy pamiętać, że instytucje te w znacznej mierze są zarządzane przez instytucje bankowe z większościovym kapitałem zagranicznym. Trudno więc było sobie wyobrazić jakąkolwiek formę izolacji polskiego rynku funduszy inwestycyjnych na tle rynku europejskiego. Kapitał poszukuje możliwości inwestycyjnych wszędzie, gdzie jest to możliwe, a dostosowanie prawa jedynie to ułatwia. Zaprezentowane rozważania oparto na statystykach dostępnych na stronach internetowych Stowarzyszenia EFAMA oraz Izby Zarządzającej Funduszami i Aktywami, pierwsza instytucja monitoruje rynek europejski, a druga – polski. Analiza wskazuje, że na tle krajów dawnego bloku wschodniego, „osiągnięcia” Polski w rozwoju rynku kapitałowego są zdecydowanie największe.

Fundusze UCITS i non-UCITS

W krajach Unii Europejskiej istnieje 36 tysięcy funduszy⁴, określanych w skrócie UCITS (*undertakings for collective investment in transferable securities*), funkcjonujących na podstawie dyrektywy Komisji Europejskiej 85/611/EEC z 1985 roku

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy N N111 277638.

² Dz. U. 2004 nr 146 poz. 1546, Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych.

³ Na podstawie raportu „Rynek funduszy inwestycyjnych w Polsce pięć lat po wejściu w życie ustawy o funduszach inwestycyjnych” IZFiA (http://www.izfa.pl/files_user/pdf/Podsumowanie%202004-2009.pdf).

⁴ Dane na koniec 2009 roku według raportu EFAMA (www.efama.org).

(z późniejszymi zmianami zawartymi w dyrektywach 2001/108/EC, 2001/107/EC)⁵. Koordynuje ona przepisy dotyczące inwestowania w zbywalne papiery wartościowe, reguluje działalność spółek zarządzających funduszami, zawiera listę instrumentów, w które fundusze mogą lokować powierzony kapitał, określa limity inwestycyjne, zawiera zapisy dotyczące instytucji wspólnego inwestowania oraz obowiązki nadzoru nad tymi instytucjami odpowiednich organów w każdym z krajów członkowskich. Dzięki tym regulacjom fundusze UCITS mogą posługiwać się jednolitym paszportem, który umożliwia dystrybucję produktów we wszystkich państwach członkowskich oraz mogą prowadzić działalność na podstawie zezwolenia wydanego w kraju macierzystym⁶.

EFAMA (*European Funds and Assets Management Association*) jest organizacją pozarządową skupiającą instytucje związane z rynkiem funduszy inwestycyjnych, klasyfikuje fundusze na UCITS i non-UCITS, te pierwsze są odpowiednikami polskich funduszy otwartych. Fundusze non-UCITS są to fundusze inwestycyjne działające na podstawie uregulowań prawnych danego kraju⁷. Odpowiednikami funduszy non-UCITS w Polsce są fundusze zamknięte oraz specjalistyczne fundusze otwarte, ze względu na to, iż nie spełniają one wymogów dyrektywy UCITS.

Rynek funduszy inwestycyjnych jest jednym z najszybciej rozwijających się segmentów rynku finansowego w Europie. Z blisko 1 biliona euro w 1992 roku⁸, wartość aktywów netto wzrosła do 7,04 biliona euro na koniec roku 2009⁹. W ciągu ostatnich sześciu lat, największą wartość aktywów netto odnotowano w 2007 roku. Wynosiła ona 7,93 biliona euro na koniec roku. Okres kryzysu gospodarczego nie ominął również funduszy inwestycyjnych. Na koniec 2008 roku wartość aktywów spadła o ponad dwadzieścia procent w stosunku do roku 2007, wynosząc 6,14 biliona euro. W roku 2009 nastąpił ponowny wzrost zainteresowania funduszami inwestycyjnymi, co znalazło odzwierciedlenie w wartościach aktywów. Na koniec 2009 roku wartość ta wynosiła 7,04 biliona euro, co oznacza wzrost o 14,6% w porównaniu do roku poprzedniego.

Większą część europejskich funduszy inwestycyjnych stanowią fundusze UCITS. Porównanie obu rodzajów rynku UCITS i non-UCITS, przedstawiono na wykresie 1, podającym wielkość aktywów w bilionach euro. Wynika z niego, że fundusze non-UCITS stanowią około jednej czwartej. Co więcej, na przestrzeni lat 2004-2009 udział ten praktycznie nie zmienia się, pomimo wahań koniunktury inwestycyjnej. Nie należy zapominać, że na lata 2007-2008 przypada okres kryzysu finansowego, który dotknął niemal wszystkie kraje kontynentu europejskiego.

⁵Mazurek J., Aspekty funkcjonowania funduszy w Wielkim Księstwie Luksemburga, <http://www.moneymarket.pl/content/view/336/1/>.

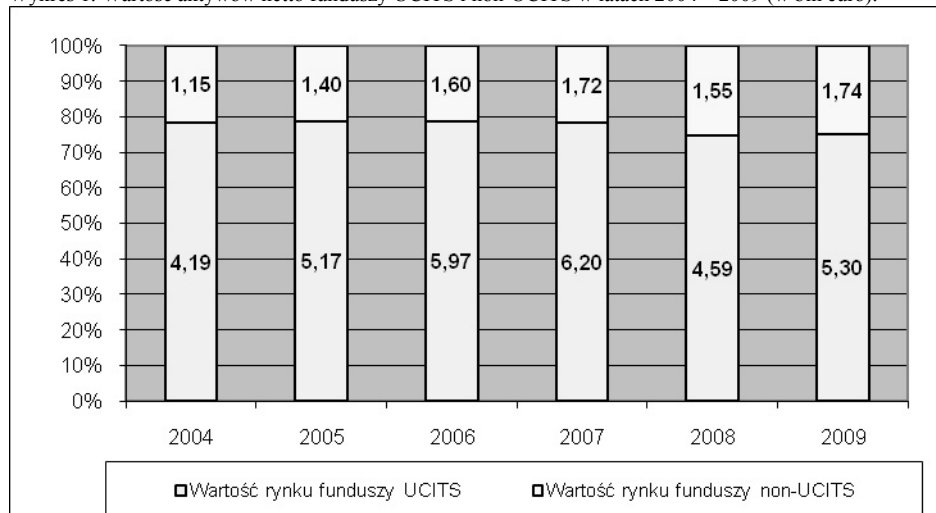
⁶Gabryelczyk K., Fundusze inwestycyjne, w: Rynek papierów wartościowych strefy euro, pod red. Przybylskiej-Kapuścinskiej W., Kraków 2007.

⁷Krupa K., Dylematy globalizacji i fundusze inwestycyjne, <http://wiedzaiedukacja.eu/archives/3948>

⁸Gabryelczyk K., Fundusze inwestycyjne, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

⁹Dane na koniec 2009 roku według raportu EFAMA (www.efama.org).

Wykres 1. Wartość aktywów netto funduszy UCITS i non-UCITS w latach 2004 – 2009 (w bln euro).

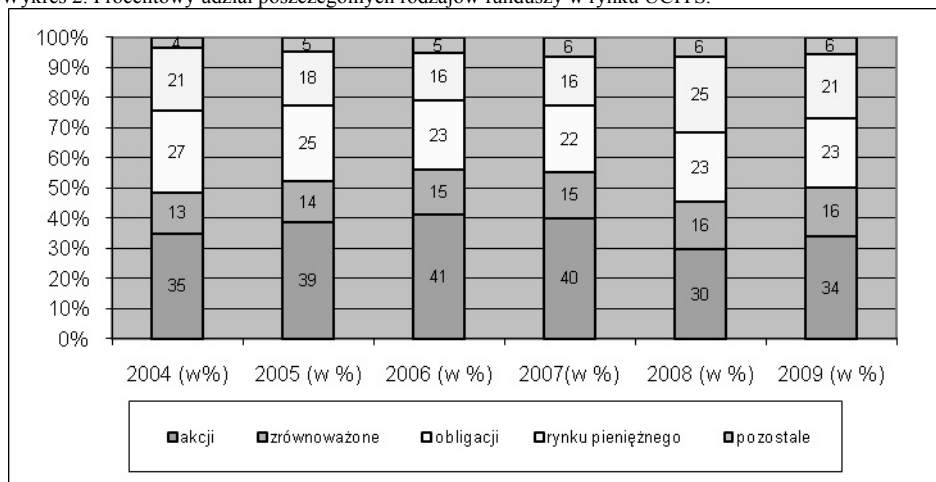


Źródło: opracowanie własne na podstawie EFAMA.

Europejskie Stowarzyszenie Funduszy i Spółek Inwestycyjnych EFAMA dzieli fundusze UCITS na: fundusze akcji, fundusze zrównoważone, fundusze obligacji, fundusze rynku pieniężnego i pozostałe fundusze. Aktywa funduszy akcji stanowią największą część rynku UCITS. W ciągu ostatnich sześciu lat, największy udział funduszy akcji odnotowano w 2006 roku (41%). W latach 2007 i 2008 nastąpiła tendencja spadkowa, ale nadal są one liderem rynku UCITS. Na drugim miejscu znalazły się fundusze obligacji, które w latach 2008 i 2009 zgromadziły 23% wszystkich aktywów. Na przestrzeni lat 2004-2009, rok 2004 był rokiem ich największego udziału w rynku. Od roku 2006 udział funduszy obligacji jest na poziomie 22-23% aktywów wszystkich funduszy UCITS. Kolejną grupę aktywów, pod względem udziału w rynku UCITS, stanowią fundusze rynku pieniężnego. W 2008 roku, okresie największego kryzysu, zanotowano największy wzrost tych funduszy (do 25% udziału rynku UCITS). Fundusze zrównoważone, na koniec 2009 roku, dysponowały wkładami kapitałowymi w wysokości 762 mln euro, co stanowiło 16% udziału w aktywach ogółem.

Wykres 2 wskazuje na dominację funduszy akcyjnych, we wszystkich latach wartość zgromadzonych przez nie aktywów jest największa. Na drugim miejscu znalazły się fundusze obligacji, z wyjątkiem 2008 roku, gdy zostały „wyprzedzone” przez fundusze rynku pieniężnego. Warto już w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że podobna sytuacja ma miejsce w Polsce, gdzie również fundusze akcyjne cieszą się największą popularnością.

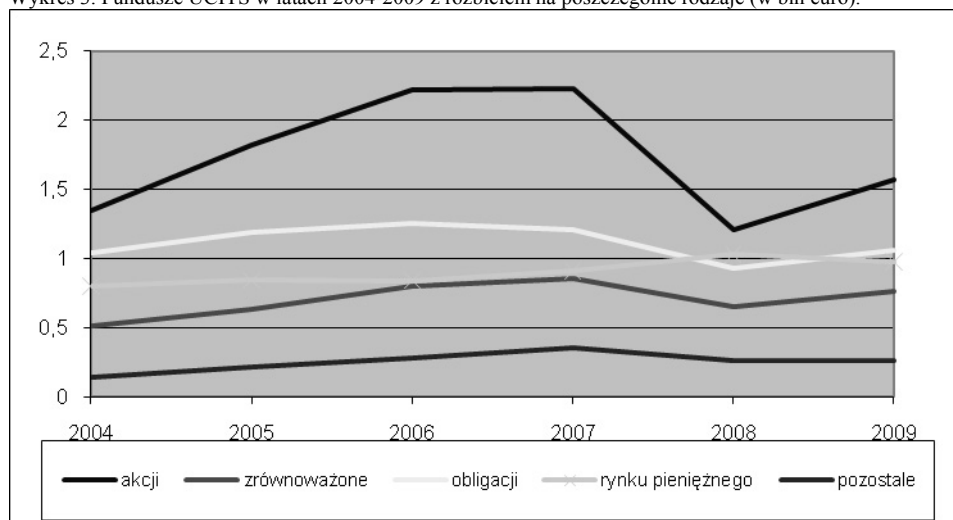
Wykres 2. Procentowy udział poszczególnych rodzajów funduszy w rynku UCITS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie EFAMA. Wyniki nie uwzględniają funduszy inwestycyjnych funkcjonujących w Irlandii ze względu na brak szczegółowych danych.

Wykres wyraźnie pokazuje wpływ kryzysu finansowego na fundusze akcyjne. Znamienne jest to, że minimum aktywów w tych funduszach odpowiada maksimum aktywów zgromadzonych w funduszach rynku pieniężnego. Jest to zrozumiałe, podczas pojawienia się trudności finansowych najpierw likwiduje się inwestycje najbardziej ryzykowne, zatem udziały w funduszach akcyjnych.

Wykres 3. Fundusze UCITS w latach 2004-2009 z rozbiem na poszczególne rodzaje (w bln euro).



Źródło: opracowanie własne na podstawie EFAMA. Wyniki nie uwzględniają funduszy inwestycyjnych funkcjonujących w Irlandii ze względu na brak szczegółowych danych.

Wśród krajów europejskich największe aktywa netto UCITS w 2009 roku zgromadziły fundusze inwestycyjne działające na terytorium Luksemburga (1,59 bln euro). Wartość ta stanowiła 30% wszystkich aktywów netto funduszy inwestycyjnych w Europie, na drugim miejscu znalazła się Francja z udziałem równym 23,65%. W przypadku Polski wartość aktywów netto funduszy inwestycyjnych rynku UCITS na koniec 2009 roku wynosiła 16,02 mld euro. Na przestrzeni lat 2004-2009 największy udział tych funduszy w Polsce we wszystkich aktywach funduszy w Europie zanotowano w roku 2007. Wartość aktywów netto wynosiła wtedy 30,98 mld euro, co stanowiło 0,5% wszystkich aktywów rynku UCITS. W 2008 roku udział ten zmniejszył się do 0,28%, natomiast w 2009 nastąpił nieznaczny wzrost do poziomu 0,30%.

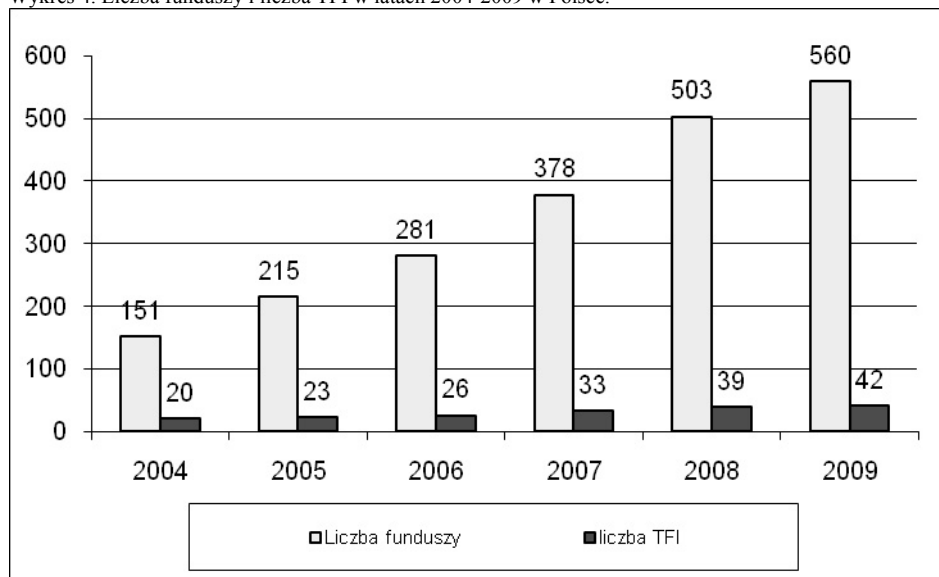
Charakterystyka polskiego rynku funduszy inwestycyjnych otwartych

Na rozwój polskiego rynku funduszy, w latach 2004-2009, wpłynęło między innymi obniżenie wymogów kapitałowych stawianych TFI. Spowodowało to powstawanie nowych TFI tworzonych przez duże zagraniczne grupy bankowe czy ubezpieczeniowe, można w tym miejscu wymienić: Hexagon TFI, Opoka TFI, Forum TFI, Plejada TFI, Amathus TFI, Quercus TFI, Spatium TFI, Go TFI, Altus TFI, AgioFunds TFI oraz Penton TFI), krajowe instytucje finansowe (m.in. Noble Funds TFI, Plejada TFI, MCI Capital TFI, AKJ Investment TFI, Ipopema TFI, Best TFI i TFI Agro, Do drugiej grupy można zaliczyć TFI prowadzone przez zagraniczne instytucje finansowe, w tym między innymi Copernicus Capital TFI, Intrum Justitia TFI, Superfund TFI, GE Debt Management TFI i Société Générale Asset Management Alternative Investments (Poland) TFI¹⁰. Wprowadzone regulacje wpłynęły również na wzrost liczby produktów finansowych oferowanych przez TFI. Na koniec roku 2009 istniało 560 funduszy i 42 TFI.

Warto zwrócić uwagę, że wykres 4, który pokazuje zmiany w liczbie funduszy i towarzystw funduszy inwestycyjnych w Polsce, nie „zauważa” kryzysu finansowego. Kryzys uwidacznia się jedynie w zmianach aktywów, co widać na kolejnym wykresie.

¹⁰ Na podstawie raportu „Rynek funduszy inwestycyjnych w Polsce pięć lat po wejściu w życie ustawy o funduszach inwestycyjnych” IZFiA (http://www.izfa.pl/files_user/pdf/Podsumowanie%202004-2009.pdf).

Wykres 4. Liczba funduszy i liczba TFI w latach 2004-2009 w Polsce.

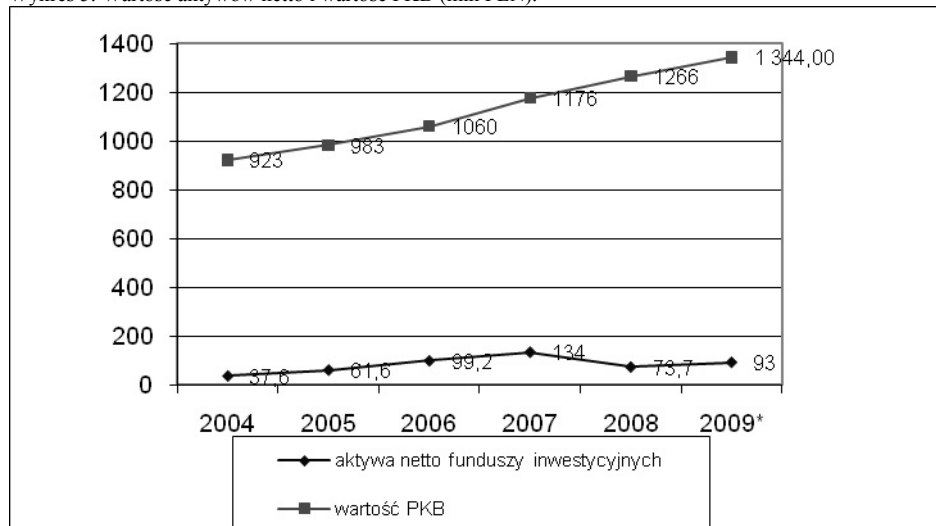


Źródło: opracowanie własne na podstawie IZFiA

Aktywa funduszy inwestycyjnych na koniec roku 2009 osiągnęły wartość 93 mld złotych. Wartość ta wzrosła w stosunku do roku 2008 o 26,2% (19,3 mld złotych). Należy pamiętać, że zmniejszenie aktywów to nie tylko wycofywanie powierzonych kapitałów, ale również niższa wycena wynikająca ze spadku cen papierów wartościowych, przede wszystkim akcji. Ten ostatni aspekt związany jest z „papierową” wyceną, i materializuje się w postaci konkretnej straty dopiero przy umorzeniu jednostek. Warto pamiętać, że już na początku roku 2009 wartość aktywów zgromadzonych w funduszach inwestycyjnych otwartych zarejestrowanych w Polsce zaczęła rosnąć, przede wszystkim dlatego, że Polacy ponownie zaczęli powierzać im swoje oszczędności.

Ważnym wskaźnikiem świadczącym o rozwoju rynku kapitałowego lub jego segmentów jest udział w PKB, w związku z tym zaprezentowano zmianę aktywów polskich funduszy na tle zmian w produkcie krajowym. Nie jest to udział zbyt duży, ale nasuwa się spostrzeżenie, że poza latami 2007-2008 następuje systematyczny wzrost aktywów funduszy proporcjonalnie do zmian PKB. Jest to silny argument przemawiający za rosnącym znaczeniem funduszy dla polskiego rynku kapitałowego. To fundusze akcyjne zgłaszają popyt na akcje emitentów, fundusze obligacji nabywają papiery dłużne przedsiębiorstw i w ten sposób dostarczają kapitału na rozwój podmiotów mających bezpośredni wpływ na wartość PKB.

Wykres 5. Wartość aktywów netto i wartość PKB (mln PLN).

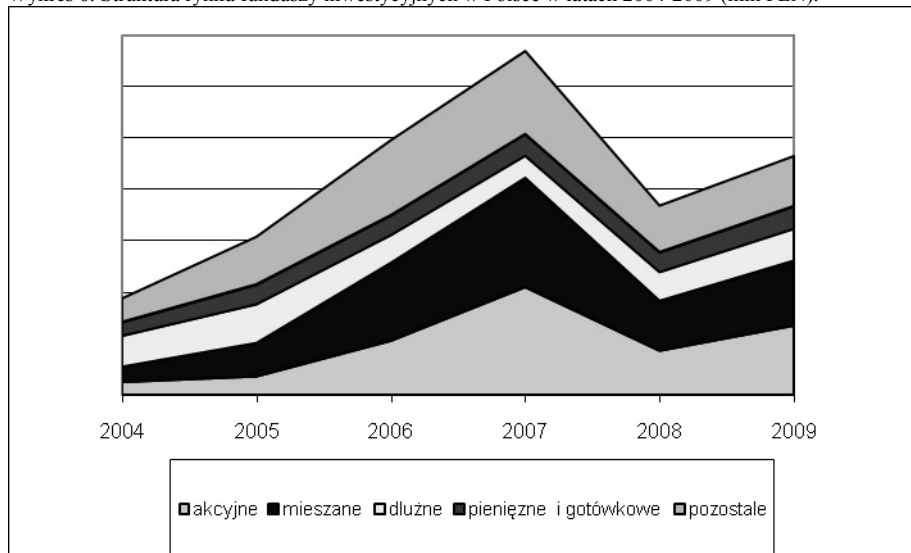


* wg wstępnego szacunku GUS

Źródło: opracowanie własne na podstawie IZFiA

W roku 2009 pozycję lidera straciły fundusze mieszane, których udział na koniec roku stanowił 27,2%. Najliczniejszą grupę stanowiły fundusze akcji, których udział we wszystkich aktywach wzrósł do 29,1%. Nawiązując do poprzednio uczynionej uwagi, Polska nie odbiega pod tym względem od krajów europejskich – największą popularnością cieszą się fundusze akcyjne. Wydaje się to zrozumiałe, najbardziej ryzykowne przyciągają większe rzesze klientów, nie tylko ze względu na większą oczekiwaną stopę zwrotu, ale również z tego powodu, że wielu oszczędzających w funduszach nie decyduje się na samodzielne inwestowanie na giełdzie. Przyczyn unikania samodzielnego inwestowania jest wiele, ale wśród nich można wymienić: brak czasu i umiejętności bieżącego monitorowania sytuacji na giełdzie, trudności w samodzielnym typowaniu walorów, w które warto zainwestować, obawa przed ryzykiem najczęściej utożsamianym ze stratą (niesłusznie). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na typ wykresu 6, wykres przedstawia strukturę rynku funduszy w sposób powierzchniowy, większa powierzchnia zajmowana przez dany typ funduszu, wskazuje na większą wartość jego aktywów netto w danym roku.

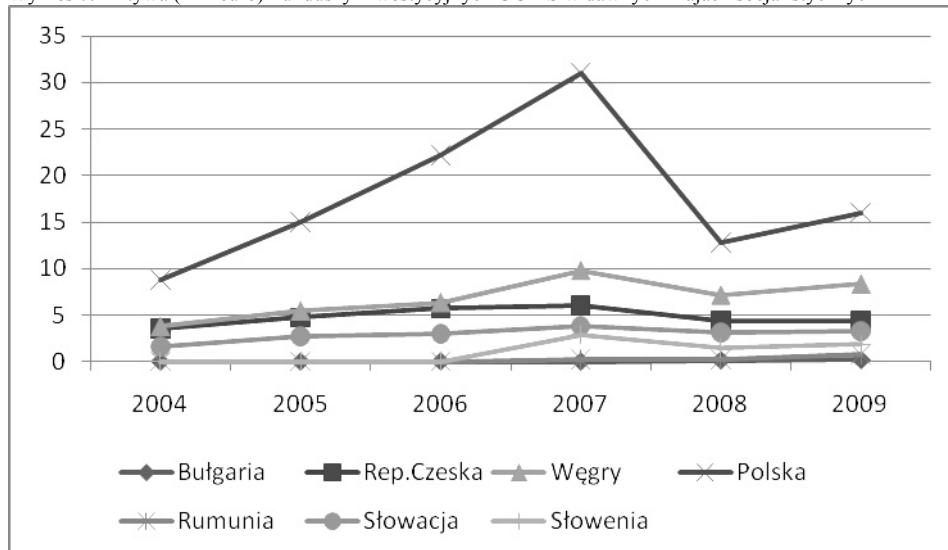
Wykres 6. Struktura rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce w latach 2004-2009 (mln PLN).



Źródło: opracowanie własne na podstawie IZFiA i Analizy Online.

Wykres 7 jednoznacznie wskazuje na dominującą pozycję Polski w krajach dawnego bloku wschodniego. Porównując go z wykresem 3 widać podobieństwo w przebiegu krzywej, obrazującej poziom aktywów funduszy w Polsce i funduszy UCITS wszystkich krajów łącznie.

Wykres 7. Aktywa (mln euro) funduszy inwestycyjnych UCITS w dawnych krajach socjalistycznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie EFAMA.

Można zaryzykować twierdzenie, pomijając skalę, że charakter zmian na rynku funduszy inwestycyjnych zarejestrowanych w Polsce odzwierciedla zmiany na rynku europejskim, co napawa pewnym optymizmem dotyczącym jego dalszego rozwoju. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w początkowym okresie przemian gospodarczych węgierska giełda przez krótki okres była liderem, ale szybko straciła swoją pozycję na rzecz giełdy polskiej. Dynamiczny rozwój GPW w sposób jednoznaczny związany jest z rozwojem rynku funduszy inwestycyjnych. Jak pokazano wyżej fundusze akcji dominują pod względem wielkości aktywów. Nie byłoby to możliwe bez rozwoju Giełdy Papierów Wartościowych, która dostarcza możliwości inwestycyjnych funduszom

Zakończenie

Na zakończenie warto nadmienić, że polski rynek kapitałowy można uznać za względnie dobrze rozwinięty zarówno pod względem wielkości aktywów, jak i organizacyjnym. Zaprezentowana w pracy analiza dotyczy jednego z jego segmentów, a mianowicie funduszy inwestycyjnych, ale bardzo ważnego, gdyż fundusze umożliwiają dostęp do rynku kapitałowego dużej rzeszy Polaków. Daje on możliwości lokowania oszczędności, przez co zwiększa zainteresowanie rynkiem kapitałowym, podnosi „świadomość” inwestycyjną, co jest istotnym czynnikiem dalszego jego rozwoju. W świetle zaprezentowanych danych można stwierdzić, że udział aktywów funduszy zarejestrowanych w Polsce w aktywach funduszy europejskich jest niewielki, w ostatnich latach wahał się pomiędzy 0,5% i 0,3% (liderzy mieli 30% udziału - fundusze działające w Luksemburgu i ponad 23% w przypadku funduszy z Francji). Jest to sytuacja zrozumiała biorąc pod uwagę około dwudziestoletni okres funkcjonowania rynku kapitałowego i znacznie krótszy okres rozwoju rynku funduszy. Ten ostatni zaczął się dynamicznie rozwijać dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Niemniej jednak mimo niewielkiego udziału w rynku europejskim aktywa funduszy wzrastają, zwiększa się ich udział w stosunku do PKB (wyjątkiem jest okres kryzysu finansowego), struktura rynku z punktu widzenia ich podziału na akcyjne, obligacji, rynku pieniężnego itd. odzwierciedla strukturę rynku europejskiego. Fakty te uzasadniają twierdzenie, że rynek funduszy zarejestrowanych w Polsce podąża w dobrym kierunku. Dodatkowego argumentu dostarcza porównanie z rynkiem funduszy z danych krajów socjalistycznych. W tym przypadku Polska jest zdecydowanym liderem, aktywa funduszy polskich w 2007 roku były około trzykrotnie większe niż węgierskich, czyli drugiego po Polsce kraju z największą wartością aktywów funduszy inwestycyjnych. Wydaje się, co można stwierdzić na podstawie wykresu 7, że pozycja Polski pod tym względem jest niezagrażona, bowiem w „najgorszym” roku 2008 aktywa funduszy zarejestrowanych w Polsce były o 50% większe niż węgierskich, a w kolejnym roku ta dysproporcja wzrosła.

Należy pamiętać, że rozwój rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce nie byłby możliwy bez dużej świadomości inwestycyjnej Polaków, ich dążeniu do aktywnego zarządzania własnymi oszczędnościami, coraz większym umiejętnościom w radzeniu sobie na rynku kapitałowym. Zainteresowane dużymi ofertami publicznymi (Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna, Polska Grupa Energetyczna Spółka Akcyjna, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Spółka Akcyjna itd.) zwiększa rzesze świadomych inwestorów indywidualnych również tych, którzy lokują

swoje kapitały w jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych. W konsekwencji można stwierdzić, że to właśnie zainteresowanie funduszami wymusza rozwój tego rynku, z pożytkiem dla całej gospodarki potrzebującej kapitału.

Literatura

1. Analizy Online (www.analizy.pl).
2. EFAMA (<http://www.efama.org>).
3. Gabryelczyk K., Fundusze inwestycyjne, w: Rynek papierów wartościowych strefy euro, pod red. Przybylskiej-Kapuścinskiej Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2007.
4. Gabryelczyk K., Fundusze inwestycyjne, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
5. Izba Zarządzająca Funduszami i Aktywami, <http://www.izfa.pl/>
6. Krupa K., Dylematy globalizacji i fundusze inwestycyjne, (<http://wiedzaiedukacja.eu/archives/3948>).
7. Mazurek J., Aspekty funkcjonowania funduszy w Wielkim Księstwie Luksemburga, (<http://www.moneymarket.pl/content/view/336/1/>).

Summary

The Polish market of the mutual funds in comparison with the European market. The mutual funds (FIO) have a huge influence on the level of the capital market development. That is why the authors tried to compare the FIO market in Poland to the markets in other European countries, especially taking into consideration the countries of old Eastern bloc. The funds from different classes of risk were analyzed and the changes in the amount of funds and in the size of assets were compared. The results show that the Polish mutual funds have small participation in the European market but at the same time they stand out when we compare them to the mutual funds of the old socialist countries.

Informacja o autorach

mgr Dorota Żebrowska-Suchodolska

e-mail: zdorota@o2.pl

dr Andrzej Karpio

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Zastosowań Informatyki i Matematyki

Katedra Ekonometrii i Statystyki

Zakład Inżynierii Finansowej

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

Elżbieta Ociepa-Kicińska

Dywersyfikacja ryzyka, a ograniczenia w polityce inwestycyjnej Otwartych Funduszy Emerytalnych

Diversification of the risk and reducing Open Pension Funds in the investment policy

Reforma systemu emerytalnego przeprowadzona w 1999 roku w Polsce miała na celu poprawę bezpieczeństwa środków gromadzonych na wypłatę świadczeń emerytalnych. W jej wyniku wprowadzono dwa obowiązkowe filary systemu emerytalnego. Filar I zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, filar II w formie Otwartych Funduszy Emerytalnych jest natomiast zarządzany przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne w formie Otwartych Funduszy Emerytalnych. W związku z faktem, że środki zgromadzone w II filarze są zarządzane przez prywatne instytucje, wprowadzono szereg regulacji, które miały na celu maksymalne zabezpieczenie gromadzonych w nich środków.

Sytuacja na rynku pokazuje, że regulacje te dywersyfikując ryzyko, jednocześnie wpływają negatywnie na konkurencję na rynku OFE, a tym samym na osiągnięte przez OFE wyniki inwestycyjne. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie tej tematyki.

Wstęp

Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) w Polsce funkcjonują od 1999 roku, powstały w wyniku reformy systemu emerytalnego w Polsce. Składki emerytalne osób objętych nowym – repartycyjno - kapitałowym systemem emerytalnym zasilają zarówno repartycyjną część systemu, jak i indywidualne rachunki w OFE przyszłych emerytów. Takie rozwiązanie miało zapewnić wywiązanie się ze zobowiązań wobec emerytów objętych poprzednim (tradycyjnym) systemem, umożliwiając jednocześnie wdrożenie nowych rozwiązań. System oparty jest na trzech filarach, które instytucyjnie stanowią Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), OFE zarządzane przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE) oraz Indywidualne Konta Emerytalne (w tym Pracownicze Programy Emerytalne) zarządzane głównie przez banki i firmy ubezpieczeniowe. PTE są prywatnymi instytucjami realizującymi założenia Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych¹.

Państwo zdecydowało się powierzyć kapitał emerytalny przyszłych emerytów w zarządzanie prywatnym instytucjom, jednakże w związku z faktem, że opłacanie składek emerytalnych jest obowiązkowe (obligatoryjne jest odprowadzanie składek do 2 filarów – ZUS i OFE), aby zapewnić bezpieczeństwo środków wprowadzono szereg ograniczeń, które miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa środków zarządzanych przez PTE. Dywersyfikacja szeroko pojętego ryzyka była jedną z podstawowych idei, jaką posługiwali się twórcy reformy emerytalnej. Celem opracowania jest analiza

¹ Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z dnia 28 sierpnia 1997r.

wpływu ograniczeń systemowych na politykę inwestycyjną OFE, a tym samym na finanse przyszłych emerytów.

Dywersyfikacja ryzyka jako jedna z podstawowych zasad reformy emerytalnej

Według Krzysztofa i Teresy Jajuga wielość definicji ryzyka powoduje, że w praktyce funkcjonują dwa podejścia. Pierwsze definiuje ryzyko jako możliwość poniesienia szkody lub straty, czyli zagrożenie. Drugie, równie popularne określa ryzyko, jako możliwość wystąpienia efektu działania niezgodnego z oczekiwaniami, przy czym efekt ten może stanowić zarówno szansę, jak i zagrożenie (może być lepszy lub gorszy niż oczekiwany)².

Według jednego z twórców reformy emerytalnej w Polsce, Marka Góry, każde przedsięwzięcie ekonomiczne związane jest z ponoszeniem ryzyka. Żaden rodzaj konstrukcji systemu emerytalnego nie zabezpiecza w pełni przed ryzykiem. „Odpowiednio je dywersyfikując, można jedynie ograniczyć jego koszt. Najbardziej zdywersyfikowanym portfelem, jaki można utworzyć, jest portfel związany z całą gospodarką”³. Takie podejście sugerowałoby inwestowanie środków przede wszystkim w obligacje rządowe, które z punktu widzenia spłaty zobowiązań wydają się być instytucjami pewniejszymi niż instytucje prywatne. Z drugiej jednak strony, inwestycje w inne instrumenty finansowe, jak choćby akcje przynosić mogą zdecydowanie większe zyski, przy jednocześnie większym ryzyku co będzie tematem dalszych rozważań. Istotnym jest, świadomość, że „każda decyzja wiąże się z ryzykiem, zaś działanie w warunkach ryzyka jest nieodłącznym atrybutem każdej gospodarki”⁴.

Obecny system emerytalny ma zdywersyfikować ryzyko inwestycyjne. Po pierwsze poprzez odprowadzanie obowiązkowych składek emerytalnych do dwóch różnych filarów, po drugie poprzez nałożenie na OFE ograniczeń inwestycyjnych. Nowy system emerytalny był wprowadzony pod hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, na skutek czego powstały dwa obowiązkowe elementy systemu, które, choć są inaczej zarządzane, stanowią dwa typy indywidualnych kont emerytalnych. ZUS czerpie bezpośrednio z realnej gospodarki, a PTE za pośrednictwem rynków finansowych. Dobrowolne Indywidualne Konta Emerytalne w trzecim filarze są związane bezpośrednio z rykami finansowymi. W efekcie wszystkie trzy filary zależą od gospodarki⁵.

Podział obowiązkowej składki emerytalnej, która wynosi 19,52% wynagrodzenia brutto kształtuje się następująco: do ZUS trafia 12,22%, natomiast do OFE 7,3% wynagrodzenia. OFE zarządzają zatem 37,4% składki emerytalnej, zdecydowanie większa część składki - 62,6% trafia do ZUS. Taki sposób podziału ma zapewnić zróżnicowanie ryzyka pomiędzy realną gospodarką i rynkami finansowymi.

² Dybał M., *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008.

³ Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003, str. 144.

⁴ Tarczyński W., Luniewska M., *Dywersyfikacja ryzyka na polskim rynku kapitałowym*, Placet, Warszawa 2004, str. 32.

⁵ Strzelecka M., Polska reforma emerytalna – czas na wnioski, *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka* 4/2009.

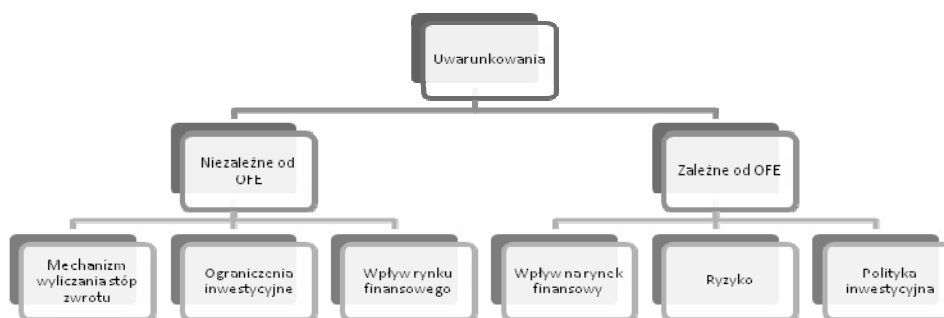
Należy sobie zdawać sprawę, że naturalnym jest, iż w pewnych okresach szybciej będzie rósł stan pierwszego, w innych drugiego konta. W obu częściach średnie wieloletnie tempo przyrostu stanu kont będzie podobne, bardzo zbliżone do tempa wzrostu gospodarczego”⁶.

Działalność inwestycyjna OFE

Z punktu widzenia przeciętnego obywatela ważniejsze niż fakt do jakiej instytucji trafia jego składka emerytalna, jest jakie korzyści przyniesie mu dany sposób alokacji dochodu w wieku emerytalnym. „Wyniki inwestycyjne są najistotniejszą kwestią dla osiągnięcia sukcesu przez obowiązkowy, kapitałowy system emerytalny, szczególnie o zdefiniowanej składce, a właśnie taki system wystawia pracowników na ryzyko inwestycyjne i ryzyko inflacji i ma mniejszą zdolność gwarantowania minimalnego wskaźnika zastąpienia”⁷.

Analizując sytuację w Polsce uwarunkowania działalności inwestycyjnej OFE można podzielić na zależne i niezależne od tych podmiotów. Podział ten obrazuje rysunek nr 1. Ograniczenia zależne od OFE to stosowana przez nie polityka inwestycyjna, akceptowalny poziom ryzyka oraz ich wpływ na rynek finansowy. Na rynku tym zauważyć bowiem można dynamiczny wzrost środków finansowych będących w dyspozycji funduszy emerytalnych. Wśród uwarunkowań niezależnych od OFE znajdują się: mechanizm wyliczania stóp zwrotu, ograniczenia inwestycyjne, wpływ rynku finansowego. Mechanizm wyliczania stóp zwrotu polegający na obliczaniu 36-miesięcznych stóp zwrotu funduszy oraz minimalnej i średniej ważonej stopy zwrotu, na podstawie której ocenia się jakość inwestycyjną funduszu powoduje, że OFE stosują podobną taktykę inwestycyjną. Ich działania skupiają się na osiągnięciu jak najlepszych wyników w okresie 36 miesięcy. Skutkujący w ten sposób benchmark wewnętrzny budzi wiele kontrowersji w związku z czym coraz częściej mówi się o konieczności wprowadzenia benchmarku zewnętrznego, na podstawie którego byłyby rozliczane fundusze.

Rysunek 1. Uwarunkowania działalności inwestycyjnej OFE



Źródło: M. Dybał, *Analiza portfeli inwestycyjnych OFE, Otwarte fundusze emerytalne w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2009 str. 85.

⁶ Góra M., *Pora zrozumieć polski system emerytalny*, www.parkiet.com, dostęp 2010-05-16.

⁷ Marska N., *Obowiązkowe fundusze emerytalne. Świat i Polska*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, str. 87.

Ograniczenia w polityce inwestycyjnej OFE występujące w Polsce

Ograniczenia inwestycyjne dotyczą zarówno kategorii lokat, w jakie mogą być inwestowane środki zgromadzone na rachunkach w OFE, jak również maksymalnego ich udziału w portfelu. Podstawowe kategorie lokat, w jakie mogą być inwestowane środki zgromadzone na rachunkach w OFE, to⁸:

- 1) obligacje, bony i inne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, oraz pożyczki i kredyty udzielane tym podmiotom;
- 2) obligacje i inne dłużne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa albo Narodowy Bank Polski oraz depozyty, kredyty i pożyczki gwarantowane lub poręczane przez te podmioty;
- 3) depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe w walucie polskiej;
- 4) depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe w walutach państw będących członkami OECD oraz innych państw, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji;
- 5) akcje spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym, a także notowane na regulowanym rynku giełdowym prawa poboru, prawa do akcji oraz obligacje zamiennych na akcje tych spółek;
- 6) akcje spółek notowanych na regulowanym rynku pozagiełdowym lub spółek nienotowanych na regulowanym rynku giełdowym i na regulowanym rynku pozagiełdowym, lecz dopuszczonych do publicznego obrotu, a także notowane na regulowanym rynku pozagiełdowym lub nienotowanych na rynku regulowanym, lecz dopuszczone do publicznego obrotu prawa poboru, prawa do akcji oraz obligacje zamiennych na akcje tych spółek;
- 7) akcje narodowych funduszy inwestycyjnych;
- 8) certyfikaty inwestycyjne emitowane przez fundusze inwestycyjne zamknięte, specjalistyczne fundusze inwestycyjne zamknięte lub fundusze inwestycyjne mieszane;
- 9) jednostki uczestnictwa zbywane przez fundusze inwestycyjne otwarte lub specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte;
- 10) obligacje i inne dłużne papiery wartościowe emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub miasto stołeczne Warszawa, które zostały lub nie są dopuszczone do publicznego obrotu,
- 11) obligacje przychodowe, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824);
- 12) obligacje emitowane przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, miasto stołeczne Warszawa, które zostały zabezpieczone w wysokości odpowiadającej pełnej wartości nominalnej i ewentualnemu oprocentowaniu oraz które zostały dopuszczone do publicznego obrotu;
- 13) obligacje i inne dłużne papiery wartościowe emitowane przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, miasto stołeczne Warszawa, które zostały zabezpieczone w wysokości odpowiadającej wartości nominalnej

⁸ Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z dnia 28 sierpnia 1997r.

wraz z ewentualnym oprocentowaniem i które nie zostały dopuszczone do publicznego obrotu;

- 14) obligacje i inne dłużne papiery wartościowe emitowane przez spółki publiczne;
- 15) obligacje i inne dłużne papiery wartościowe dopuszczone do publicznego obrotu;
- 16) listy zastawne;
- 17) kwity depozytowe, w rozumieniu Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, dopuszczone do publicznego obrotu na rynku regulowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ograniczenia dotyczące kategorii lokat mogą być modyfikowane na mocy rozporządzeń, nie mniej jednak portfele inwestycyjne OFE ograniczają się do wymienionych wyżej.

Każdy rodzaj kategorii lokat dodatkowo ma przypisany maksymalny procentowy udział w portfelu inwestycyjnym. Tabela 1 zawiera informacje dotyczące najważniejszych limitów inwestycyjnych dotyczących grup poszczególnych kategorii lokat. Najbardziej dyskusyjny jest limit dotyczący udziału akcji w portfelu OFE w Polsce wynoszący 40%, zaś w większości krajów OECD zdecydowanie na wyższym poziomie na przykład 70% w Danii, 50% w Austrii, 76% w Turcji, zaś w Australii, Kanadzie, Irlandii, we Włoszech czy Japonii bez limitów⁹. W Polsce jak w większości krajów OECD nie występują limity dotyczące inwestycji w obligacje. Spośród 30 krajów, tylko Niemcy, Węgry, Islandia, Meksyk i Szwecja wprowadziły limity inwestycyjne dotyczące inwestycji w obligacje. Polska wprowadziła bardzo duże ograniczenie dotyczące inwestycji zagranicznych – maksymalnie 5% portfela OFE. Jedynie Szwecja, Korea i Luksemburg spośród krajów OECD wprowadziły ograniczenia na poziomie 10% udziału inwestycji zagranicznych w portfelu OFE, w pozostałych krajach jest to 20, 30, 50% portfela lub limitu nie ma wcale (jak na przykład w Australii, Irlandii, Japonii).

Tabela 1. Ograniczenia inwestycyjne dotyczące wybranych kategorii lokat w portfelu OFE

Kategoria lokat	Dopuszczalny udział aktywów w portfelu OFE [%]
Akcje	40
Obligacje emitowane przez Skarb Państwa	brak limitów
Fundusze inwestycyjne zamknięte	10
Fundusze inwestycyjne otwarte	15
Pożyczki	do limitu wysokości inwestycji w udziały dłużnika
Depozyty bankowe	20
Inwestycje OFE za granicą	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Survey of investment regulations of pension funds, July 2007, OECD, www.oecd.org

⁹ Survey of investment regulations of pension funds, July 2007, OECD, www.oecd.org

Ryzyko, a ograniczenia w polityce inwestycyjnej OFE

OFE funkcjonujące w Polsce posiadają jednej z bardziej restrykcyjnych ograniczeń spośród krajów OECD, w efekcie czego portfele inwestycyjne OFE posiadają podobny skład. Ten fakt potwierdza analiza rynku zawarta w tabeli 2.

Tabela 2. Skład portfeli inwestycyjnych poszczególnych OFE w I kwartale 2010 roku

Otwarty fundusz emerytalny	Akcje [%]	Bony skarbowe [%]	Depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe [%]	Obligacje [%]	Inne lokaty [%]
AEGON OFE	31,6	0,0	2,4	65,3	0,6
OFE Allianz Polska	32,9	0,0	1,2	65,7	0,2
Amplico OFE	32,1	0,0	3,9	62,8	1,2
Aviva OFE Aviva BZ WBK	32,4	0,2	1,8	65,3	0,3
AXA OFE	30,2	0,0	1,2	68,4	0,3
Generali OFE	29,7	0,8	5,3	63,6	0,6
ING OFE	34,1	0,0	2,4	62,9	0,5
Nordea OFE	32,2	0,5	2,2	65,1	0,0
Pekao OFE	32,6	0,0	2,1	64,6	0,7
PKO BP Bankowy OFE	30,1	0,1	2,7	66,2	1,0
OFE Pocztylion	32,1	2,2	1,0	64,3	0,5
OFE POLSAT	40,0	4,5	0,7	54,8	0,0
OFE PZU "Złota Jesień"	33,4	0,0	0,9	65,3	0,4
OFE WARTA	34,8	0,4	0,5	63,6	0,7
Średnia	32,7	0,6	2,0	64,1	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.knf.gov.pl, dostęp 2010-06-08.

Sposób rozliczania funduszy wg benchmarku wewnętrznego polegającego na obliczaniu średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich OFE powoduje, że nie tylko części składowe portfeli ale również określone proporcje są zbliżone. W tym miejscu przypomnieć należy o obowiązku ujawniania portfela inwestycyjnego przez OFE. Z tabeli 2 jasno wynika, że skład procentowy portfeli poszczególnych OFE niewiele odbiega od wartości uśrednionych. Fundusze inwestują asekuracyjnie, działając w grupie, eliminują tym samym ryzyko powstania niedoboru na skutek wypracowania stopy zwrotu niższej niż minimalna. Minimalna stopa zwrotu, to stopa niższa o 50% od średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich otwartych funduszy w okresie 3 lat lub o 4 punkty procentowe od tej średniej, w zależności od tego, która z tych wielkości jest niższa¹⁰. Skutek takich działań jest widoczny również w analizie średnich ważonych stóp zwrotu poszczególnych OFE, co przedstawia tabela 3.

¹⁰ Słownik rynku finansowego, www.knf.gov.pl, dostęp 2010-06-08.

Tabela 3. Stopy zwrotu OFE w latach 2000 – 2010

okres rozliczeniowy	średnia ważona stopa zwrotu [%]	maksymalna stopa zwrotu [%]	minimalna stopa zwrotu [%]	różnica między maksymalną, a minimalną stopą zwrotu
30.06.2000 - 29.06.2002	19,78	23,98	11,46	12,52
29.09.2000 - 30.09.2002	23,13	28,41	13,64	14,77
29.12.2000 - 31.12.2002	21,97	26,65	11,64	15,01
30.03.2001 - 31.03.2003	26,29	35,6	16,52	19,08
29.06.2001 - 30.06.2003	32,9	37,83	22,8	15,03
28.09.2001 - 30.09.2003	38,83	53,58	29,65	23,93
31.12.2001 - 31.12.2003	26,05	30,28	18,22	12,06
29.03.2002 - 31.03.2004	25,97	31,93	22,13	9,8
28.01.2001 - 01.09.2004	53,82	74,75	45,45	29,3
29.03.2002 - 31.03.2005	41,48	45,75	37,05	8,7
30.09.2002 - 30.09.2005	52,47	56,31	43,97	12,34
31.03.2003 - 31.03.2006	53,44	59,97	44,19	15,78
30.09.2003 - 29.09.2006	45,83	50,25	39,64	10,61
31.03.2004 - 30.03.2007	53,65	61,21	46,3	14,91
30.09.2004 - 28.09.2007	52,49	59,22	43,81	15,41
31.03.2005 - 30.03.2008	31,48	35,24	25,91	9,33
30.09.2005 - 30.09.2008	12,6	17,94	8,19	9,75
31.03.2006 - 31.03.2009	-2,93	-0,04	-5,54	5,5
31.09.2006 - 31.09.2009	7,91	10,39	5,37	5,02
31.03.2007 - 31.03.2010	2,9	4,82	0	4,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.knf.gov.pl, dostęp 2010-06-08.

Różnice między maksymalną, a minimalną stopą zwrotu wypracowaną w poszczególnych okresach rozliczeniowych wykazują tendencję malejącą szczególnie w latach 2005-2010. Potwierdza to teorię, że OFE naśladowując swoje działania inwestycyjne osiągają bezpieczny dla siebie wynik zbliżony do pozostałych uczestników rynku. Z punktu widzenia bezpieczeństwa środków zgromadzonych w powszechnym systemie emerytalnym praktyki takie pozwalają na osiągnięcie relatywnie dużego bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach w kapitałowej części systemu. Przeważająca część środków inwestowana jest w obligacje, które wydają się być relatywnie bezpiecznymi instrumentami finansowymi. Z drugiej jednak strony pojawia się pytanie, czy opłaty, jakie OFE pobierają od swoich członków są uzasadnione, skoro średnio 2/3 portfela to inwestycje w obligacje.

Analiza rynku OFE jasno pokazuje, że obowiązujące regulacje prowadzą do sytuacji, kiedy środki gromadzone na przyszłe emerytury są inwestowane, nie ma jednak możliwości wykorzystania w pełni mechanizmu rynkowego. Obecna sytuacja skutkuje

krytyką obecnego systemu emerytalnego, krytyką w pełni uzasadnioną, która najczęściej dotyczy podmiotów rynku jakimi są PTE i OFE. Zapomina się w niej jednak, że stosowane przez te podmioty praktyki jasno wynikają z regulacji prawnych narzuconych tym podmiotom.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że idea dywersyfikacji ryzyka, która była podstawową ideą reformy systemu emerytalnego w Polsce w 1999 roku nie spełnia swoich zadań. Podział obowiązkowej składki emerytalnej na dwa filary zarządzane przez różne instytucje (ZUS i PTE) pozwala co prawda na zrównoważenie ryzyka niestabilności rynków, nie zapewnia natomiast osiągnięcia przez OFE możliwie najlepszych wyników inwestycyjnych. Niepokojący jest fakt, że w ostatnich latach fundusze i ich wyniki inwestycyjne w zasadzie nie różnią się od siebie. Różnica między maksymalną, a minimalną stopą zwrotu na poziomie 29,93% w latach 2001-2004, a 4,82% w latach 2007 – 2010 oraz wyraźna tendencja malejąca tych wskaźników powodują, że sposób inwestowania środków przez OFE zaczyna budzić coraz więcej wątpliwości. Już w 2008 roku Komisja Nadzoru Finansowego opublikowała raport „Konkurencja na rynku OFE”, który sygnalizował problem braku konkurencji na rynku OFE, w ostatnich latach ten problem nasila się coraz bardziej.

Ograniczenia inwestycyjne miały zapewnić bezpieczeństwo środków zgromadzonych na rachunkach w OFE, tymczasem okazuje się, że mogą one stanowić istotną barierę w ich pomnażaniu. Zmiany w obowiązującym systemie emerytalnym powinny dotyczyć limitów inwestycyjnych oraz sposobu rozliczania funduszy z osiągniętych przez nie wyników inwestycyjnych w taki sposób, aby podmioty rynku OFE zaczęły ze sobą konkurować.

Literatura

1. Dybał M., *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008.
2. Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.
3. Góra M., *Pora zrozumieć polski system emerytalny*, www.parkiet.com, dostęp 2010-05-16.
4. Marska N., *Obowiązkowe fundusze emerytalne*. Świat i Polska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, str. 87.
5. *Słownik rynku finansowego*, www.knf.gov.pl.
6. Strzelecka M., Polska reforma emerytalna – czas na wnioski, *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka* 4/2009.
7. Survey of investment regulations of pension funds, July 2007, OECD, www.oecd.org
8. Tarczyński W., Łuniewska M., *Dywersyfikacja ryzyka na polskim rynku kapitałowym, Placet, Warszawa 2004*.
9. Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z dnia 28 sierpnia 1997r.

Summary

The reform of the pension scheme in 1999 in Poland was to increase the security of funds deposited for the payment of retirement benefits. As a result, subject to two mandatory pillars of the pension system. 1st managed by the Social Insurance Institution, 2nd managed by the Universal Pension Fund Society in the form of Open Pension Funds. Due to the fact that funds

collected in the second pillar are managed by private institutions, introduces a number of regulations that were designed to provide maximum protection of collected therein.

The market situation shows that these regulations diversifying risk, while a negative impact on competition in the This study is aimed at moving this subject matter closer.

Informacja o autorze

mgr inż. Elżbieta Ociepa-Kicińska

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: elzbieta.ociepa@gmail.com

Janina Sawicka, Joanna Rykowska

Wpływ kryzysu gospodarczego na przyszłość Polski w strefie euro

Global crises influence on perspectives of the polish economy in euro zone

W artykule zawarto genezę i opis współczesnego kryzysu finansowego. Na wstępie dokonano teoretycznej interpretacji tego problemu, a następnie przedstawiono analizę realnego oddziaływania kryzysu na sytuację gospodarczą w Europie i w Polsce. Celem jest pokazanie wpływu kryzysu gospodarczego na zmianę parametrów gospodarczych oddalających perspektywę wejścia Polski do UGW. W artykule dokonano oceny wypełniania kryteriów konwergencji z Maastricht, oraz opisano inicjatywy Unii Europejskiej mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom globalnego kryzysu.

WSTĘP

Celem artykułu jest ocena perspektyw wejścia Polski do strefy euro. Na wstępie postawiono hipotezę, iż globalny kryzys gospodarczy oddała tą perspektywę.

Pojęcie kryzysu ma swój rodowód z języka greckiego i wg. Słownika Kopalińskiego oznacza okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, a także okres załamania gospodarczego¹. W ekonomii kryzys oznacza załamanie wzrostu gospodarczego. Jest to faza cyklu gospodarczego charakteryzująca się gwałtownym i znacznym zmniejszeniem produkcji, realnych dochodów społeczeństwa oraz wzrostem bezrobocia².

Można wyodrębnić co najmniej cztery rodzaje kryzysu:

1. Kryzys walutowy – ujawnia się najczęściej podczas ataku spekulacyjnego i charakteryzuje się dewaluacją waluty krajowej.
2. Kryzys bankowy – występuje podczas masowych upadłości banków, co negatywnie przekłada się na ich funkcjonowanie oraz obniża poziom zaufania klientów do tych instytucji.
3. Systemowy kryzys finansowy – oznacza zakłócenia na rynkach finansowych mogące mieć wpływ na gospodarkę krajową.
4. Kryzys zadłużenia zagranicznego – moment, w którym państwo traci kontrolę nad regulacją swojego zadłużenia względem zagranicznych wierzycieli.

Kryzys gospodarczy z lat 1929-1933 a kryzys XXI w.

Z pierwszym w historii kryzysem gospodarczym ludzkość miała do czynienia na przełomie lat 1929-1933. Pierwsza wojna światowa spowodowała duże straty w gospodarce państw, które w niej uczestniczyły. Jedynie Stany Zjednoczone zyskały na konflikcie zbrojnym, ze względu na duże zapotrzebowanie na broń, amunicję. W

¹ Kopaliński: Podręczny słownik wyrazów obcych. Wydawnictwo Rytm, Warszawa 2006

² Tokarski: Słownik wyrazów obcych, Państwowe. Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987

powojennej sytuacji państwo amerykańskie zaczęło udzielać pożyczki krajom europejskim. To wywołało wzrost gospodarczy, poprawił się też poziom życia obywateli, niektórzy Amerykanie zaczęli lokować swoje oszczędności na giełdzie, a to powodowało, że kursy akcji pięły się w górę. W takiej sytuacji zaczęto obawiać się spadku kursów akcji co spowodowało ich wysprzedaż. Dwudziestego czwartego października 1929 nastąpił krach giełdowy. Wywołało to falę upadłości firm, które nie miały z czego regulować swoich zobowiązań co doprowadziło do zachwiania płynności finansowej instytucji bankowych. Z tego powodu upadło aż 9 tysięcy banków³. Zmniejszono produkcję, nie podejmowano nowych inwestycji ze względu na nadmierne ryzyko. Ludzie tracili pracę doprowadzając rodziny do życia w nędzy. Początkowo nie podejmowano działań, aby przeciwdziałać kryzysowi. Pierwszym pomysłem na walkę z tym zjawiskiem był protekcjonizm, czyli podwyżki cen na towary importowane, ale to tylko pogłębiało kryzys. Przełom nastąpił po przedstawieniu przez F. D. Roosevelta tzw. programu *New Deal*, którego wprowadzenie w życie przyczyniło się do ograniczenia wielkiego kryzysu. Opracowany program zakładał, że prezydent będzie posiadał kontrolę nad emisją pieniądza krajowego, zaczęto oddłużać farmerów, zwiększono zakres świadczeń socjalnych i zaczęto inwestować w infrastrukturę.

Współczesny kryzys w odróżnieniu do tego z końca lat dwudziestych XXw. nie powstał na bazie odbudowy powojennych zniszczeń ale w konsekwencji złe prowadzonej polityki monetarnej.

Przyczyny współczesnego kryzysu finansowego

Na wstępie rodzi się pytanie jakie były przyczyny obecnego kryzysu. Na ten temat nie ma jednoznacznej odpowiedzi, wiadomo natomiast, że nadszła do Europy zza Atlantyku. Większość ekonomistów doszukuje się powodów kryzysu w sposobie funkcjonowania amerykańskiej gospodarki. Problem był już widoczny na początku XXI w., gdy wartość PKB Stanów Zjednoczonych zaczęła się obniżać. Dla pobudzenia wzrostu gospodarczego obniżano tam stopy procentowe co rozpoczęło „erę tanich kredytów”. Łatwo zdobyty pieniądź wywołał boom na rynku nieruchomości, a to podwyższało ich cenę. Niektóre teorie głoszą, że problem USA polega na chęci szybkiego wzbogacenia się kraju bez przewidywania konsekwencji jakie mogą nastąpić w przyszłości. Władze USA nakazały bankom (na podstawie Aktu o Reinwestowaniu w Lokalne Społeczności), aby te udzielały kredytów ludziom niezamożnym co spowodowało, że duży odsetek pożyczek już z założenia nie mógł być spłacony. Inna teoria mówi, że kryzys jest efektem chciwości bankierów. Thomas Jefferson powiedział „Wierzę, że banki są bardziej niebezpieczne od armii. Jeśli Amerykanie kiedykolwiek pozwolą prywatnym bankom kontrolować walutę, banki i korporacje, które wyrosną wokół nich, będą rabować ludzi, dopóki ich dzieci nie obudzą się bezdomne na kontynencie, który ich ojcowie podbili. Jeśli chcecie pozostać niewolnikami bankierów i płacić koszty swojego niewolnictwa, pozwólcie im nadal kreować pieniądze i kontrolować kredyt narodowy”⁴.

Uważa się, że datą wybuchu kryzysu jest sierpień 2007r., kiedy to banki centralne musiały podjąć czynności interwencyjne w celu zachowania płynności całego

³ Iwanowicz –Drozdowicz (red): Kryzysy bankowe. PWE, Warszawa 2002

⁴ <http://astromaria.wordpress.com/2008/10/24/skad-biora-sie-takie-kryzysy-jak-obecny/>

sektora bankowego. Inni za termin wybuchu kryzysu przyjmują datę 15 września 2008r., dzień kiedy upadł jeden z największych banków inwestycyjnych Lehman Brothers, co doprowadziło to do załamania systemu finansowego na świecie.

Tabela 1. Sygnały załamania amerykańskiego rynku *subprime mortgages* na początku 2007 roku
Table 1. Signals of broken down the market of *subprime mortgages* at the beginning of 2007

Data	Wydarzenia
09.II.2007	HSBC prezentuje niższe od oczekiwanych wyniki finansowe, ujawniając zwiększenie kredytów, które są zagrożone w amerykańskim segmencie <i>subprime mortgages</i> ; 22 lutego zostaje zwolniony szef odpowiedzialny za kredyty hipoteczne w tym segmencie, akcjonariusze oskarżają go o straty z tego tytułu 10,5 mld USD.
08.III.2007	DR Horton - największy amerykański deweloper, zmniejsza prognozowane zyski o równowartość strat związanych z kredytami hipotecznymi <i>subprime</i> .
12.III.2007	Wzrost notowań akcji New Century Financial (NCF)-jednego z największych amerykańskich kredytodawców w segmencie subprime. Wzrost notowań następuje ze względu na jego zagrożenie bankrutwem, a dotyczy to kłopotów NCF z finansowaniem niespłaconych kredytów w segmencie <i>subprime mortgages</i> .
13.III.2007	Obawy i panika na Wall Street związana z ocenami kondycji rynku <i>subprime mortgages</i> , następuje wyprzedaż akcji.
16.III.2007	Accredited Home Lenders Holding, który działa w amerykańskim segmencie <i>subprime mortgages</i> zgłasza potrzebę sprzedaży wartego 2,7 mld USD portfela kredytowego subprime z bardzo dużym dyskontem, ze względu na konieczność pozyskania płynnych środków.
2.IV.2007	Upadek New Century Financial
17.IV.2007	Działający z ramienia administracji państwowej kredytodawcy próbują zahamować rozwój zjawisk kryzysowych.
21.V.2007	Pierwsze prognozy dotyczące wyhamowania wzrostu gospodarczego USA na skutek problemów w segmencie <i>subprime mortgages</i> .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Nawrot W. Globalny kryzys finansowy XXI wieku, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009

W literaturze wyróżnia się następujące przyczyny kryzysu⁵:

1. Nagłe zmiany w rozkładzie wpływów gospodarczych na świecie. Przez 25 lat światowe PKB zwiększyło się ok. 2,5 krotnie, z czego PKB Chin 7, Indii 4, zaś Stanów Zjednoczonych i Europy tylko 2 krotnie⁶. To pokazuje jak duży jest udział Chin i Indii w gospodarce światowej. Na dodatek, zjawisku temu towarzyszyła duża nierównowaga, USA finansowały rozwój za pomocą pożyczonego kapitału zaś Chiny posiadały ogromne zapasy oszczędności.
2. Postępująca globalizacja spowodowała alokację inwestycji na wszystkich kontynentach i w różnych ich regionach.

⁵ Szambelańczyk (red. nauk.): Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów. Związek Banków Polskich, Warszawa 2009

⁶ Ibidem

3. Zmiany w strukturze demograficznej, czyli starzenie się społeczeństwa w konsekwencji doprowadzają do zmian finansowania emerytur.
4. Następuje szybki rozwój rynków finansowych, zwłaszcza instrumentów pochodnych, które mogą zostać użyte w dobrej oraz złej woli, jako zabezpieczenie się przed ryzykiem albo jako atak spekulacyjny.
5. Zła wycena ryzyka dotyczy wszystkich instrumentów finansowych w skali pojedynczych instytucji finansowych oraz światowych rynków. Dobrym przykładem są tutaj instrumenty credit default swap (CDS), zabezpieczające w przypadku niespłacenia kredytu przez kredytobiorcę. W ciągu siedmiu lat wartość tych instrumentów wzrosła z 1 biliona do 45 bilionów dolarów amerykańskich⁷. Z czasem instytucje finansowe uwierzyły, że za pomocą instrumentów CDS można całkowicie wyeliminować ryzyko, co przeczy teorii ekonomii. W konsekwencji ryzyko to nie zostało wyeliminowane tylko zgromadzone w innych miejscach.
7. Przewartościowanie aktywów i lekkomyślność sektora finansowego, który posługiwał się tymi aktywami przy zabezpieczaniu kredytów. Dlatego gospodarstwa domowe wielu krajów świata wpadły w sieć nadmiernego zadłużenia, co zostało uwidocznione w chwili obniżenia cen nieruchomości.
8. Opisane nieprawidłowości zostały powiększone przez właścicieli instytucji finansowych, które źle motywowały swoich pracowników. Szczególnie negatywnie został oceniony system premiowania, który skłaniał właścicieli do przedkładania krótkookresowych zysków nad bezpieczeństwo sektora finansowego⁸.
9. Dopełnienie wszystkich błędów opisanych wyżej, stanowiło złe prowadzenie polityki gospodarczej ze strony rządów. Władze nie podejmowały działań aby ograniczyć skalę tych niepokojących zjawisk. W USA w czasie powiększania się bańki spekulacyjnej na rynku akcji i rynku nieruchomości FED prowadził konsekwentną obniżkę stóp procentowych, ścinając je do poziomu nie notowanego od dziesięcioleci.

Wpływ kryzysu na sytuację gospodarczą w Polsce

Początkowa faza globalnego kryzysu nie wpłynęła negatywnie na sytuację gospodarczą naszego kraju, jednak pogłębianie się recesji gospodarczej na świecie zaczęło mieć również niekorzystne następstwa. W pierwszej połowie 2008r. nastąpiła deprecjacja wielu światowych walut, w tym także PLN. Kolejna połowa roku przyniosła pogorszenie wskaźników koniunktury gospodarczej Polski.

Czynnikiem negatywnie wpływającym na polskie przedsiębiorstwa była deprecjacja złotego w drugiej połowie 2008r. Miało to negatywne odbicie w wynikach finansowych podmiotów gospodarczych. Zła sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski niekorzystnie przełożyła się na wynik eksportu w naszym kraju. Wartość eksportu w grudniu 2008r. w porównaniu z grudniem 2007r. obniżyła się o 16,4%⁹. Dane za 2009 rok potwierdzają słabą aktywność gospodarczą Polski, według

⁷ Ibidem

⁸ Stiglitz: Szalone lata dziewięćdziesiąte. PWN, Warszawa 2006

⁹ <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/w;2008;r;import;przewyzszyl;eksport;o;ponad;16;mld;euro,214,0,426966.html>

GUS w II kwartale 2009r. PKB wzrósł o 1,1% r/r, nieco lepsze wyniki są za I kwartał 2010r., według nich PKB wzrasta o 3% r/r¹⁰.

Tabela 2. Dynamika wzrostu PKB Polski w latach 2007-2010 (kwartalne wartości w %)

Table 2. Growth dynamics of GDP of Poland in 2007-2010 (Quarterly indicators in %)

Lata/Wartości	2007	2008	2009	2010
I kw.	7,4	6,2	0,7	3,0
II kw.	6,5	6,0	1,1	-
III kw.	6,5	5,1	1,8	-
IV kw.	6,6	3,2	3,3	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie

http://forsal.pl/artykuly/425179,gus_polski_pkb_wzros_l_w_i_kwartale_2010_roku_o_3_proc_w_ujeciurocznym

Kryzys za granicą wpłynął na zmniejszenie eksportu w kraju, jednak zmniejszenie importu w związku ze złą sytuacją Polski i deprecjacją waluty narodowej ukształtowały dodatni wynik eksportu w stosunku do PKB. Mocne osłabienie złotego w 2008r. poprawiło konkurencyjność krajowych produktów i usług.

Spowolnienie gospodarcze negatywnie przełożyło na poziom zatrudnienia w kraju. W kwietniu 2010r. stopa bezrobocia wyniosła 12,3% i sezonowo była niższa o 0,06% w porównaniu z marcem bieżącego roku¹¹. Kryzys gospodarczy spowodował także spadek podaży pieniądza oraz liczby udzielanych kredytów. Zmniejszenie akcji kredytowej było spowodowane złą kondycją podmiotów gospodarczych a także prowadzeniem restrykcyjnej polityki kredytowej ze strony banków.

Polska na tle krajów europejskich

Gospodarka Europy Środkowo-Wschodniej jest bardzo zróżnicowana, Polska kondycja gospodarcza na tle tych krajów wydaje się być dobra. Nasze państwo jako jedyne odnotowało wzrost PKB w dwóch pierwszych kwartałach 2009r. Sytuacja w sektorze finansów publicznych uległa pogorszeniu we wszystkich krajach tej części Europy. Największy deficyt budżetowy w 2009r. odnotowała Łotwa z wynikiem 9% PKB¹². W 2008r. Rumunia, Łotwa i Węgry skorzystały z pomocy finansowej udzielonej przez MFW¹³. Wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej oprócz Estonii i Bułgarii objęte są decyzją Rady w sprawie nadmiernego deficytu budżetowego. Najkrótszy czas na jego uregulowanie dostały Węgry, muszą go obniżyć do 2011r¹⁴.

Sytuacja w Europie Zachodniej także nie jest dobra. Obecnie w najgorszej sytuacji jest Grecja, a sytuacja w tym kraju niekorzystnie przekłada się także na kondycję naszego kraju i dzieje się to z kilku powodów. Po pierwsze, światowe finanse są obecnie mocno ze sobą powiązane i działają jak system naczyń połączonych. W czasach globalizacji kapitał może bez przeszkód przepływać między krajami szukając wyższych stóp zwrotu. Dlatego jeżeli gospodarka rozwijająca się popada w kłopoty inwestorzy uciekają z takiego rynku.

¹⁰http://forsal.pl/grafika/425179,42050,gus_polski_pkb_wzros_l_w_i_kwartale_2010_roku_o_3_proc_w_ujeciu_rocznym.html

¹¹ <http://futures.onet.pl/12959,danemakro.html>

¹² http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,8024093,Nasz_region_spieszy_do_reform.html

¹³ EBC: Raport o konwergencji maj 2010

¹⁴ Ibidem

Po drugie, jesteśmy w Unii Europejskiej. Grecy, aby wprowadzić euro, dokonali manipulacji danych statystycznych, dzięki czemu wypełnili wszystkie kryteria konwergencji z Maastricht. Z tego powodu strefa euro jest bardzo nieufna wobec państw starających się o przyjęcie wspólnego pieniądza, dlatego też najprawdopodobniej wydłuży to proces wejścia Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej. Dodatkowo, kłopoty Grecji wymuszają na innych krajach reformy finansów publicznych w kierunku ograniczania narodowych deficytów. Poza Grecją także inne kraje Europy Zachodniej są w trudnej sytuacji finansowej, należą do nich m.in. Włochy, Portugalia, Hiszpania. Wszystkie te państwa wprowadzają w życie programy oszczędnościowe.

Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na perspektywę wejścia Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej (realizacja kryteriów konwergencji)

Pomimo, że włączenie nowych państw unijnych do strefy euro jest procesem skomplikowanym to Polska była na dobrej drodze, aby szybko wejść do Unii Gospodarczo-Walutowej¹⁵. Potwierdzają to pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej, które można uznać za pomyślne. W tym czasie nasz kraj zaczął wypełniać kryteria konwergencji z Maastricht. Na przełomie lat 2005-2008 zadłużenie Polski nie przekroczyło 48% PKB, a deficyt budżetowy w latach 2005-2007 był niższy od równowartości 3% PKB¹⁶. Nastąpiło zmniejszenie inflacji i wysokości długoterminowej stopy procentowej. Wszystkie te czynniki pozytywnie oddziaływały na wzrost gospodarczy.

W 2007r. kryterium deficytu budżetowego zostało spełnione ponieważ wysokość wskaźnika kształtowała się na poziomie ok. 2%. Niestety, po opublikowaniu w kwietniu 2009r. informacji o rzeczywistej wartości deficytu budżetowego w Polsce na poziomie 3,9% za rok 2008, Komisja Europejska wszczęła procedurę nadmiernego deficytu wobec naszego kraju. Według opinii Komisji Europejskiej wzrost deficytu w Polsce był spowodowany obniżeniem składek ubezpieczeniowych, zwiększeniem ulg podatkowych oraz wyższą indeksacją emerytur i innych świadczeń społecznych. Według wyliczeń Komisji Europejskiej deficyt w 2008r. wyniósł 5,3% PKB¹⁷. W czerwcu 2009r. Ministerstwo Finansów ogłosiło wzrost deficytu budżetowego do 4,6% PKB¹⁸. W obliczu tej sytuacji rząd polski stanął przed dylematem: czy w celu zmniejszenia deficytu ograniczyć wydatki, czy też wydłużyć harmonogram wejścia do strefy euro.

Już w 2005r. gospodarka polska spełniała unijne kryterium inflacji oraz długoterminowej stopy procentowej. Zgodnie z wynikami za lata 2004-2008 także kurs złotego w stosunku do euro mieścił się w przedziale +/- 15%. W 2006 roku nasz kraj był w grupie trzech państw UE o najbardziej stabilnym poziomie cen. Niestety wybuch i następstwa kryzysu z 2008r. spowodowały, że wskaźnik HICP w tym roku w naszym kraju wyniósł 4,2% co było równoznaczne z tym, że Polska przestała spełniać to

¹⁵ Kozak: Polityka ekonomicznej i instytucjonalnej integracji nowych państw członkowskich ze strefą euro. *Acta Sci. Pol. Oeconomia*.8(1) 2009, s. 61

¹⁶ Albiński: Dylematy realizacji kryteriów konwergencji i wprowadzenie euro w Polsce w warunkach kryzysu. *Czasopismo Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, nr 94, Warszawa 2009

¹⁷ European Commission Economic Forecast Spring 2009, Commission of the European Communities

¹⁸ Informacja o sytuacji makroekonomicznej i sytuacji budżetu państwa w 2009r. MF, czerwiec 2009

kryterium¹⁹. Od końca 2008r. kurs złotego również podlegał znacznym wahaniom. W lutym 2009r. kurs złotego względem euro wyniósł 4,9 PLN za euro. W marcu tego samego roku nastąpiła aprecjacja złotego, zaś w kwietniu i maju 2009r. kurs wahał się na poziomie 4,5 PLN za walutę europejską²⁰.

Te pozytywne działania zostały zakłócone globalnym kryzysem gospodarczym, który przyczynił się do spowolnienia wzrostu Polski oraz jej najważniejszych partnerów handlowych. Nasilenie kryzysu w 2009r. spowodowało wzrost zakłóceń w sferze realnej gospodarki i związane z tym nowe zagrożenia dla naszego kraju. Od marca 2008r. do lutego 2009r. poziom inflacji HICP w naszym kraju wynosił 3,3% i przewyższał wartość referencyjną wynoszącą 1,8 punktu procentowego²¹. W okresie od marca 2008r. do lutego 2009r. rentowność dziesięcioletnich obligacji rządowych wynosiła dla naszego kraju 5,79% i była niższa od wartości granicznej 6,62%, co oznacza, że Polska wypełniała kryterium stopy procentowej²². Polska waluta nie była objęta mechanizmem kursowym ERM II.

Wraz z nastaniem światowego kryzysu nastąpiło zwiększenie stopnia niewypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji. Jest to m.in. następstwem pogorszenia się sytuacji gospodarczej naszych partnerów handlowych.

Tabela 3. Realizacja kryteriów konwergencji przez wybrane kraje unijne
Table 3. Realization of convergence criteria through EU selected countries

	Lata	Stabilność cen	Sytuacja budżetowa			Kurs walutowy		Długoterminowa stopa procentowa
			Inflacja HICP	Nadmierny deficyt	Nadwyżka budżetowa (+) lub deficyt budżetowy (-)	Dług publiczny brutto	Uczestnictwo w ERM II	
Wartość referencyjna		1,0%		-3%	60%			6,0%
Polska	2008	4,2	Tak	-3,7	47,2	Nie	7,2	6,1
	2009	4,0	Tak	-7,1	51,0	Nie	-23,2	6,1
	2010	3,9	Tak	-7,3	53,9	Nie	8,4	6,1
Estonia	2008	10,6	Nie	-2,7	4,6	Tak	0,0	-
	2009	0,2	Nie	-1,7	7,2	Tak	0,0	-
	2010	-0,7	Nie	-2,4	9,6	Tak	0,0	-
Węgry	2008	6,0	Tak	-3,8	72,9	Nie	-0,1	8,2
	2009	4,0	Tak	-4,0	78,3	Nie	-11,5	9,1
	2010	4,8	Tak	-4,1	78,9	Nie	4,5	8,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raport konwergencji, EBC, maj 2010, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr201005pl.pdf>

¹⁹ EBC. Raport o konwergencji maj 2010

²⁰ Albiński: Dylematy realizacji kryteriów konwergencji i wprowadzenie euro w Polsce w warunkach kryzysu. Czasopismo Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, nr 94, Warszawa 2009

²¹ Małecki: Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka. Wydawnictwo Vizja, Warszawa 2009

²² Ibidem

Na przełomie lat 2008-2009 inflacja HICP w Polsce kształtowała się wokół 4%. W okresie referencyjnym od kwietnia 2009 r. do marca 2010 r. stopa inflacji HICP za 12 miesięcy wyniosła w Polsce 3,9%, oznacza to, że wyraźnie przewyższała wartość referencyjną 1 punkt procentowy. Polska jest objęta przedmiotem decyzji Rady UE w sprawie występowania nadmiernego deficytu. O ile w 2008r. deficyt wynosił 3,7% PKB to już rok później prawie dwukrotnie przewyższał tą wartość. Wskaźnik długu publicznego w 2008r. wynosił 47,2% PKB, a w 2009r. ukształtował się na poziomie 51% PKB i był niższy od wartości referencyjnej (60%). Według prognoz Komisji Europejskiej w 2010 r. wskaźnik deficytu budżetowego ma wynieść 7,3% PKB, a wskaźnik długu publicznego 53,9% PKB. Średnia długoterminowa stopa procentowa za badany okres referencyjny wyniosła 6,1%, oznacza to, że minimalnie przewyższała wartość graniczną. Komisja Europejska prognozuje, że w 2010r. wysokość stopy procentowej nie ulegnie zmianie²³.

W 2008r. poziom inflacji w Estonii był na bardzo wysokim poziomie, gdyż wynosił 10,6%. W okresie od kwietnia 2009 r. do marca 2010 r. poziom inflacji HICP w Estonii za 12 miesięcy ukształtował się na poziomie -0,7%, oznacza to, że był niższy od wartości referencyjnej o 1 punkt procentowy. Estonia nie jest objęta decyzją Rady UE w sprawie występowania nadmiernego deficytu. W 2009r. deficyt budżetowy wyniósł 1,7% PKB czyli poniżej wartości referencyjnej, a wskaźnik długu publicznego ukształtował się na poziomie 7,2% PKB i również był niższy od wartości granicznej. Komisja Europejska prognozuje, że w 2010 deficyt budżetowy wyniesie 2,4% PKB, a dług publiczny 9,6% PKB. W porównaniu z naszym krajem Estonia ma znacznie niższe wartości długu i deficytu publicznego. Waluta estońska od 28 czerwca 2004 r. włączona jest do mechanizmu kursowego ERM II. W ciągu dwóch lat korona estońska zachowywała kurs ciągły. Ponieważ w rynek obligacji nie istnieje, a wysokość długu publicznego jest na niskim poziomie dlatego nie jest dostępna długoterminowa stopa procentowa, co utrudnia proces oceny trwałości konwergencji przed wprowadzeniem euro²⁴. W Estonii waluta euro będzie wprowadzona 1 stycznia 2011 roku.

Na Węgrzech w 2008r. poziom inflacji HICP był na poziomie 6%, a w badanym okresie referencyjnym od kwietnia 2009r. do marca 2010r. stopa inflacji HICP za 12 miesięcy wyniosła 4,8% co oznacza, że przewyższała wartość referencyjną o 1 punkt procentowy. W okresie referencyjnym forint podobnie jak PLN nie podlegał mechanizmowi kursowemu ERM II. Od połowy 2008r. do pierwszego kwartału 2009r. widoczna była mocna deprecjacja tej waluty, a następnie nastąpiła jej częściowa aprecjacja, od drugiego kwartału 2009 r. kurs forinta był stosunkowo stabilny. Węgry są objęte decyzją Rady UE w sprawie występowania nadmiernego deficytu budżetowego. Na przełomie lat 2000-2008 Węgry miały duży deficyt budżetowy na poziomie 6,8% PKB, a w roku 2009 wyniósł on 4,0% PKB, zaś dług publiczny wynosił 78,3% PKB. Według prognoz Komisji Europejskiej deficyt budżetowy w 2010r. ma wynieść 4,1% PKB, a dług publiczny 78,9% PKB. Węgry w porównaniu z Polską mają niższy deficyt budżetowy lecz ich dług publiczny znacznie przewyższa wartość 60% PKB. Długoterminowa stopa procentowa w okresie referencyjnym była na poziomie 8,4%

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

i przewyższała wartość graniczną. Dodatkowo prawo węgierskie nie spełnia wszystkich wymogów odnośnie niezależności banku centralnego²⁵.

Inicjatywy Unii Europejskiej w sprawie ograniczania kryzysu finansowego

Dziesiątego maja 2010r. w Brukseli ministrowie finansów krajów członkowskich na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Unii Europejskiej zdecydowali o utworzeniu specjalnego funduszu o nazwie Europejski Mechanizm Walutowy. Mechanizm ten składa się z dwóch elementów. Część wkładów około 60 mld euro gwarantuje Komisja Europejska dzięki udzielaniu pożyczek na rynkach kapitałowych. Pieniądze te będą pochodziły z niewykorzystanych środków budżetowych Wspólnoty. Dominującą część, około 440 mld euro utworzą środki skierowane z innych krajów strefy euro na ewentualną pomoc państwu potrzebującemu. Od 220 mld do 250 mld euro będzie pochodziło z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Oznacza to, że wartość funduszu wyniesie około 750 mld euro. Również EBC będzie interwencyjnie skupował obligacje od krajów, w których występują problemy z regulowaniem swojego zadłużenia. Unijny komisarz do spraw gospodarczych i walutowych zapowiedział, że po środki z tego mechanizmu będzie można sięgnąć tylko w razie konieczności. Minister finansów Polski zadeklarował, że także nasze władze w akcie solidarności wyrażają wolę współpracy międzynarodowej w walce z kryzysem. Na wiadomość o tak skonstruowanym pakiecie pomocowym rynki finansowe zareagowały wzrostami. Tak więc idea solidaryzmu międzynarodowego w walce z kryzysem finansowym okazała się słuszna, chociaż w żaden sposób nie należy zakładać, że niebezpieczeństwo minęło.

PODSUMOWANE:

1. Początki globalnego kryzysu finansowego nie mają jednej przyczyny, u jego podstaw leży kilka czynników które skumulowały się. Wśród przyczyn wybuchu kryzysu można wyróżnić kilka często odmiennych teorii.

2. Globalny kryzys finansowy spowodował pogorszenie wskaźników makroekonomicznych kraju co powoduje, że Polska przestaje wypełniać kryteria konwergencji z Maastricht. Dlatego można potwierdzić przyjętą na wstępie hipotezę, że kryzys finansowy oddala szansę szybkiego wejścia Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej.

3. Przesunięcie terminu wejścia Polski do strefy euro pośrednio jest spowodowane przez historyczne różnice w rozwoju naszej gospodarki i gospodarek zachodu. Różnice te powodują, że Polska zaliczana jest krajów rozwijających się, które bardziej odczuły skutki kryzysu przez co nastąpiło pogorszenie wskaźników makroekonomicznych tych krajów.

4. Światowy kryzys gospodarczy jest dobrym momentem dokonania oceny kondycji sektora finansowego w kraju i wyciągnięcia wniosków na podstawie doświadczeń państw, które poniosły w jego następstwie największe straty.

²⁵ Ibidem

LITRATURA

1. Albiński P.: Dylematy realizacji kryterium konwergencji i wprowadzenia euro w Polsce w warunkach kryzysu, Zeszyt Naukowy Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 94/2009
2. EBC.: Raport o konwergencji, maj 2010
3. Iwanowicz – Drozdowicz M (red.): Kryzysy bankowe, PWE, Warszawa 2002
4. Kopaliński. W.: Podręczny słownik wyrazów obcych, Wydawnictwo Rytm, Warszawa 2006
5. Kozak. S.: Polityka ekonomicznej i instytucjonalnej integracji nowych państw członkowskich ze strefą euro, Acta Sci. Pol. Oeconomia 8(1) 2009, SGGW
6. Małecki. W.: Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka, Wydawnictwo Vizja, Warszawa 2009
7. Stiglitz. J.E.: Szalone lata dziewięćdziesiąte, PWN, Warszawa 2006
8. Szambelańczyk. J (red. nauk.): Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009
9. Tokarski. J.: Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1987

Summary

This article discusses the problem of the contemporary financial crisis. At the beginning has been made the theoretical interpretation of this problem, and then presents the practical effect of this phenomenon on the economic situation in Europe and in Poland. It shows the impact of the global economic crisis on the implementation of the Maastricht convergence criteria by Poland and an assessment and analysis of the country's entry perspectives into the euro zone. At the end were described the issues of EU initiatives how to eliminate the negative effects of global crisis.

Informacje o autorach

prof. dr hab. Janina Sawicka

mgr Joanna Rykowska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej

Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: j.rykowska4@wp.pl, janina_sawicka@sggw.pl

PUBLIKACJE W LATACH 1992-2010

**PRACE NAUKOWE
KATEDRY POLITYKI AGRARNEJ I MARKETINGU**

- 3.(52.) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 3 (52) 2010, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 480
- 2.(51. - T.II) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 2 (51) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 323
- 2.(51. - T.I) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 2 (51) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 323
- 1.(50.) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 1 (50) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 321
- (49.) Adamowicz M. (red.), 2009: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 397
- (48.) Adamowicz M. (red.), 2009: System środowiskowego rolniczego modelowania w skali lokalnej, Wyd. SGGW, Warszawa
- (47.) Stawicki M., W. Pander (red.), 2008: Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych, Wyd. AT Group Sp. z o.o. Warszawa, liczba stron: 153
- (46.) Powęska H. (red.), 2008: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 245
- (45.) Adamowicz M. (red.), 2008: Innowacje i innowacyjność w sektorze agrobiznesu Tom II Rodzaje innowacyjności, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 328
- (45.) Adamowicz M. (red.), 2008: Innowacje i innowacyjność w sektorze agrobiznesu Tom I Rolnictwo, Przemysł spożywczy, konsumenci, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 376
- (44.) Gołębiowski J. (red), 2007: Perspektywy rozwoju systemów marketingowych produktów roślinnych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 204
- (43.) Gołębiowski J. (red.), 2007: Systemy marketingowe produktów roślinnych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 155
- (42.) Adamowicz M. (red.), 2007: Uwarunkowania rozwoju grom przedsiębiorczości w agrobiznesie na Mazowszu, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 152
- (41.) Adamowicz M. (red.), 2007: Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 459
- (40.) Adamowicz M. (red.), 2006: Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 212, twarda oprawa
- (39.) Adamowicz M. (red.), 2006: Przedsiębiorstwa i organizacje publiczne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 240, twarda oprawa
- (38.) Adamowicz M. (red.), 2006: Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 282, twarda oprawa
- (37.) Lemanowicz M. (red.), 2005: Organizacje i grupy producentów szansa na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 197

- (37.) Podstawka M.(red.), 2006: Kwestia agrarna w Polsce i na świecie, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 152
- (36.) Adamowicz M.(red.), 2005: Kwestia agrarna w Polsce i na świecie, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 894, twarda oprawa
- (35.) Adamowicz M. (red.), 2005: Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 702, twarda oprawa
- (34.) Adamowicz M. (red.), 2004: Efektywność zarządzania marketingowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 616, twarda oprawa
- (33.) Adamowicz M. (red.), 2004: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 728, twarda oprawa
- (32.) Sawicka J. (red.), 2005: Rola kobiet w aktywizacji i wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 190
- (31.) Adamowicz M. (red.), 2004: Rola projektów europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 340, oprawa twarda
- (30.) Sawicka J., 2004: Polska w Unii Europejskiej - wybrane polityki sektorowe, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 312
- (29.) Szwaacka-Salmonowicz J., 2003: Zmiany zachowań nabywców jako determinanta kształtowania strategii segmentacyjnych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 204
- (28.) Rytko A., 2003: Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu CEFTA jako studium rozwoju integracji europejskiej w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 202
- (27.) Milewski L., 2003: Powiązania ekonomiczne i marketingowe rolnictwa z przemysłem mięsnym w Polsce na przykładzie rynku żywca wieprzowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 356
- (26.) Adamowicz M. (red.), 2003: Strategie rozwoju lokalnego. Tom II - Aspekty instrumentalne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 464, twarda oprawa
- (25.) Adamowicz M. (red.), 2003: Strategie rozwoju lokalnego. Tom I - Aspekty instytucjonalne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 352, twarda oprawa
- (24.) Adamowicz M. (red.), 2003: Marketing w strategiach rozwoju sektora rolno-żywnościowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 748, twarda oprawa
- (23.) Adamowicz M., Jasiulewicz A., 2003: Znakowanie produktów spożywczych jako instrument marketingu i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 216
- (22.) Podstawka M. (red.), 2002: Zagospodarowanie gruntów rolnych nieużytkowanych rolniczo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 330, twarda oprawa
- (21.) Adamowicz M. (red.), 2002: Ubezpieczenia społeczne - wieś i rolnictwo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 240
- (22.) Adamowicz M. (red.), 2002: Ubezpieczenia gospodarcze - wieś i rolnictwo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 248
- (19.) Adamowicz M (red.), 2002: Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 480
- (18.) Podstawka M., 2001: Podstawy finansów publicznych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 274

- (17.) Pizło W., 2001: Rynek owoców w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej - ujęcie teoretyczne i empiryczne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 168
- (16.) Podstawka M., 2000: System podatkowy w rolnictwie, Wyd. SGGW Warszawa, liczba stron: 132
- (15.) Gołębiowski J., 2000: Rynek zbóż w Polsce w okresie przemian systemowych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 164
- (14.) Sawicka J., 2000: Założenie i prowadzenie małego przedsiębiorstwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 128
- (13.) Podstawka M., 1998: Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 160
- (12.) Adamowicz M. (red.), 1999: Foreign trade and foreign investment in agriculture sector, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 452
- (11.) Adamowicz M., Król J., 1998: Ochrona konkurencji a rynek rolny, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 216
- (10.) Sawicka J. (red.), 1998: Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości. Tom 2- Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety. Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 226
- (9.) Sawicka J. (red.), 1998: Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości. Tom 1 - Społeczno-kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania przedsiębiorczości kobiet. Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 192
- (8.) Adamowicz M. (red.), 1997: Przedsiębiorstwa i instytucje rynku rolnego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 164
- (7.) Adamowicz M. (red.), 1996: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom IV, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 124
- (6.) Adamowicz M. (red.), 1995: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom III - Spółdzielczość rolnicza w procesie przekształceń rynkowych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 160
- (5.) Adamowicz M. (red.), 1995: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom I, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 172
- (4.) Podstawka M., 1995: Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 116
- (3.) Adamowicz M. (red.), 1994: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom II - Instytucje rolnicze w procesie przeobrażeń rynkowych, Wyd. SGGW Warszawa, liczba stron: 168
- (2.) Sawicka J., 1993: Przemiany w sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych kierowanych przez kobiety, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 122
- (1.) Adamowicz M., Sawicka J. (red.), 1992: Doświadczenia i perspektywy interwencjonizmu rolniczego, Wyd. SGGW, Warszawa (wydane razem z Katedrą Rolnictwa Światowego), liczba stron: 100

Zamówienia na publikacje prosimy składać na adres:

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel/fax: 22 593 40 77; e-mail: kpam@sggw.pl